



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING “FISCALITEIT EN PARAFISCALITEIT”

EEN TAX SHIFTING TEN VOORDELE VAN ARBEID
EN BREDERE BELASTINGGRONDSLAGEN

SCENARIO'S VOOR EEN GLOBALE EN SIGNIFICANTE
BELASTINGHERVORMING

AUGUSTUS 2014

INHOUD

WOORD VOORAF	7
SYNTHESE	11
HOOFDSTUK 1 BELASTINGSTRUCTUUR, TAX SHIFTING EN FISCALE HERVORMING: DE TERMEN VAN HET DEBAT	21
1. De architectuur van de heffingen in België en in het buitenland	21
1.1 Globale belastingdruk en structuur van de heffingen	22
1.11 Globale belastingdruk	22
1.12 Belastingstructuur	24
1.2 Belasting op arbeid, kapitaal en consumptie	31
1.21 Wat vertellen ons de macro-economische indicatoren?	31
1.22 Wat leren ons de micro-economische indicatoren?	43
1.3 Een fiscaal systeem met “hoge tarieven en smalle grondslagen”?	49
1.4 Wat te besluiten?	52
2. Welke hoofdlijnen voor een hervorming?	53
2.1 Een daling van de belasting op arbeid	53
2.2 ... binnen het opgelegde kader van een tax shifting	54
2.3 De verbreding van de belastinggrondslagen	56
2.4 De evaluatiecriteria	56
HOOFDSTUK 2 EEN TAX SHIFTING VAN ARBEID NAAR CONSUMPTIE	59
1. Een verschuiving van de werkgeversbijdragen naar de btw	60
1.1 Theoretisch onderzoek	60
1.11 Werkgeversbijdragen, btw en concurrentievermogen en tewerkstelling	60
1.12 Hoe staat het met de afweging doeltreffendheid versus billijkheid?	62
1.2 Evaluatiecriteria	63
1.21 Macro-economische weerslag	63
1.22 Herverdelend effect	67
1.3 Besluit	68
2. Naar een uniforme btw?	68
2.1 Theoretisch onderzoek	69
2.11 Uniforme btw, doeltreffendheid en billijkheid	69
2.12 Vanuit een macro-economisch oogpunt	70
2.13 Andere evaluatieparameters	70
2.2 Welke bewegingsruimte?	70
2.21 Verlaagde btw-tarieven	70
2.22 Btw-vrijstellingen	71
2.3 De gevolgen van een niet-uniforme btw	74
2.4 Het gebruik van de btw als stimulans	77
2.41 Geschreven pers	77
2.42 Renovatiewerken	77
2.43 Horeca	78
2.5 Conclusie	80
3. Verschuiving van de belasting op arbeid naar belasting op het huishoudelijk energieverbruik	80
HOOFDSTUK 3 HERVORMING VAN DE BELASTING OP HET INKOMEN VAN PARTICULIEREN EN DE BELASTING OP ARBEID	83
1. De problematiek van de belastinggrondslag	84
1.1 Het ijkpunt voor de belastinggrondslag	84
1.2 Vergelijking van de belastinggrondslagen met het toetsingscriterium	85
1.21 Op niveau van de bruto belastbare inkomsten, zonder het vermogensrendement.	85
1.22 De belasting op rendement van het vermogen, ten opzichte van het toetsingscriterium	87
1.23 Aftrek van beroepskosten	90
1.24 Fiscale uitgaven	90
1.25 Het huwelijksquotiënt	96
1.26 Samengevat	98

2	Welk stelsel en welke progressiviteit?	99
2.1	Welk model?	99
2.11	De globalisatie	99
2.12	De duale belasting	100
2.13	Een “box-stelsel” naar Nederlands voorbeeld?	101
2.14	Een flat tax?	102
2.2	Een uniforme belasting op inkomsten uit spaargelden	102
2.21	Een win-winstrategie met betrekking tot de afweging doeltreffendheid versus billijkheid	102
2.22	Een uniforme belasting belet de vrijstelling niet van een eerste inkomstenschijf uit spaargelden	103
2.23	Toepassingsmodaliteiten: voorheffing en/of informatie-uitwisseling	104
2.24	Transparantie van de inkomens uit vermogen	106
2.25	Globalisatie of afzonderlijke belasting?	106
2.26	Raming van de budgettaire weerslag	106
2.3	Welke graad aan progressiviteit?	107
2.4	Samengevat	109
3	Onderzoek van drie scenario’s van vermindering van de tarieven van de PB	109
3.1	Gebruikte indicatoren	110
3.11	Progressiviteit en herverdelend effect van de belasting	110
3.12	Effectieve belasting van de bezoldigingen	111
3.13	Effectieve belasting bij terugkeer naar de arbeidsmarkt	111
3.2	De verhoging van de belastingvrije som tot het niveau van het leefloon	112
3.21	Budgettaire kost	112
3.22	Het herverdelend effect van de verhoging van het vrijgestelde gedeelte tot op het niveau van het leefloon	112
3.23	Impact per socio-professionele groep	116
3.24	Impact op de arbeidsprikkels	116
3.3	De verschuiving van het begin van de schijf tegen 40%	118
3.31	De parameters	118
3.32	Budgettaire kost van de verschillende simulaties	120
3.33	De verdelingseffecten	120
3.34	Impact per sociaal-professionele groep	124
3.35	Impact van de gesimuleerde maatregelen op de arbeidsprikkels	124
3.4	De verhoging van de forfaitaire beroepskosten	128
3.41	Rechtvaardiging en gebruikte parameters	128
3.42	Verdeling van de impact	129
3.43	Impact op de arbeidsprikkels	129
3.5	Samengevat	133
HOOFDSTUK 4 KRACHTLIJNEN VAN EEN HERVORMING VAN DE VENNOOTSCHAPSBELASTING		135
1.	Algemene oriëntatie van de hervorming	135
1.1	Hervorming van de vennootschapsbelasting en tax shifting	135
1.2	“Lage tarieven, brede grondslag” of nichestrategie?	136
1.3	Een specifiek belastingstelsel voor kmo’s?	138
2.	Effectieve belastingdruk op de vennootschappen	140
2.1	Evolutie van het effectieve belastingtarief van de vennootschappen	140
2.2	De spreiding van de effectieve belastingdruk	143
3.	Analyse van de fiscale uitgaven	148
3.1	Globaal overzicht	148
3.2	Onderzoekscriteria	149
3.3	Investeringssteunmaatregelen	150
3.31	Policy rationale	150
3.32	Investeringsreserve	151
3.33	Investeringsaftrek	152
3.34	Gespreide belasting van meerwaarden	154
3.35	Vrijstelling van de meerwaarden op bedrijfsvoertuigen	154
3.4	Steunmaatregelen voor O&O	155
3.41	Policy rationale	155
3.42	Rol van de fiscaliteit in de O&O-steun	156
3.43	Onderzoek van de betrokken bepalingen	158
3.5	Steunmaatregelen voor de werkgelegenheid	160
3.51	Policy rationale	160

3.52	Welke rol voor de vennootschapsbelasting?	161
3.53	Betrokken fiscale uitgaven	161
3.6	Tax shelter voor audiovisuele werken	162
3.7	Andere fiscale uitgaven	163
3.71	Aftrek van giften	163
3.72	Reorganisatieplannen	163
3.73	Verminderde tarieven voor de vennootschappen met een specifiek maatschappelijk doel	164
3.74	Intercommunales zijn niet onderworpen aan de vennootschapsbelasting	164
4.	De aftrek voor risicokapitaal	164
4.1	Beschrijving en historiek	164
4.2	Policy rationale	165
4.3	Evaluatie-elementen	166
4.31	De budgettaire kost	166
4.32	Wie geniet van de aftrek voor risicokapitaal?	168
4.33	Welke economische effecten?	173
4.4	Tot besluit	174
5.	Fiscale bepalingen met betrekking tot de kmo's	175
5.1	Betrokken bepalingen	175
5.2	De policy rationale	176
5.3	Beoordelingselementen	176
5.31	De belasting op de kleine ondernemingen en de neutraliteitsdoelstelling	176
5.32	Afwijken van de neutraliteit?	180
5.33	"Verlaagde tarieven" ... of "kleine vennootschap"?	181
6.	Hervormingsoriëntaties	183
6.1	Hoeveel kost een verlaging van het nominale tarief?	183
6.2	Vergroting van de belastinggrondslag, zonder aan de aftrek voor risicokapitaal te raken	184
6.3	Vergroting van de belastinggrondslag bij een afschaffing van de aftrek voor risicokapitaal	185
6.31	Pro en contra	185
6.32	Welke speelruimte creëert de afschaffing van de ARK?	186
6.4	Het behoud van de ARK in het kader van een nichestrategie	189
6.5	Een stelsel met keuzemogelijkheid?	190
6.6	Fiscale transparantie voor kleine vennootschappen	191
6.61	Beschrijving van het scenario	191
6.62	Fiscale transparantie in de buurlanden	191
6.63	Welke opties zijn mogelijk in België?	192
BIJLAGE 1	DE BTW-VRIJSTELLINGEN	195
BIJLAGE 2	EXHAUSTIVITEIT VAN DE BELASTINGGRONDSLAG	199
1.	Beroepsinkomsten en sociale overdrachten	199
1.1	Werkmethode	199
1.2	Resultaten	199
2.	Lopende inkomens uit vermogen	203
2.1	Kadastraal inkomen van de woning	203
2.2	Andere onroerende inkomsten	203
2.3	Financiële inkomsten	204
3.	Meerwaarden en minderwaarden	206
3.1	Macro-economische wedersamenstelling van de meerwaarden op financiële activa	206
3.2	Onroerend vermogen	209
3.3	Conclusie en enkele opmerkingen	211
BIJLAGE 3	GEDETAILLEERDE RESULTATEN VAN DE VERDELINGSEFFECTEN VAN DE GESIMULEERDE MAATREGELEN	213
BIJLAGE 4	BESCHRIJVING VAN DE TOEKENNINGSMODALITEITEN VAN DE FISCALE UITGAVEN IN DE VENNOOTSCHAPSBELASTING	215
BIJLAGE 5	PRIKKELS VOOR DE OVERGANG NAAR EEN VENNOOTSCHAP MODELBEREKENINGEN	221
BIJLAGE 6	223
BIBLIOGRAFIE	225

WOORD VOORAF

In november 2012 heeft de Minister van Financiën de Afdeling “Fiscaliteit en Parafiscaliteit” (hierna “de Afdeling” genoemd) opgedragen om voorstellen ter vereenvoudiging van de fiscaliteit die uitgaan van de administratie, te onderzoeken en tegelijk om een grondige denkoefening aan te vatten over de manier waarop de fiscale regeling in ons land moet evolueren om rekening te houden met het nieuwe institutionele kader, teneinde dit belastingstelsel billijker te maken en belastingen op inkomsten uit arbeid te verschuiven naar andere soorten belastingen, zodat in de mate van het mogelijke een strategie inzake jobcreatie, groei en duurzaamheid uitgevoerd kan worden.

In een brief die op 26 maart 2013 naar de heer Minister Koen GEENS werd toegestuurd heeft de Afdeling gesignaleerd dat zij zich voornam om *“de algemene architectuur van ons systeem van fiscale en parafiscale heffingen te bestuderen, dit met het oog op het identificeren van de mogelijkheden om de fiscale druk op arbeid naar andere grondslagen te verschuiven”*. Dit rapport heeft betrekking op deze opdracht.

Parallel werd een commissie in het Parlement opgericht om na te denken over de problematiek van de belastinghervorming. Deze commissie heeft op 24 februari 2014 haar rapport uitgebracht (DAEMS e.a., 2014). Gedurende haar werkzaamheden heeft de commissie verschillende keren een beroep gedaan op de Afdeling. Er werd beslist dat slechts de feitelijke of technische vragen een antwoord zouden krijgen. Daarnaast werd geantwoord dat de Afdeling de verzoeken om adviezen zou behandelen in het kader van haar rapport. De elementen van antwoord werden verstrekt onder de verantwoordelijkheid van het Secretariaat en zijn opgenomen in het rapport van de commissie (1).

De verschuiving van heffingen op arbeid naar andere grondslagen werd reeds in een vorig rapport behandeld (Hoge Raad van Financiën, 2007). De hoofdlijnen van de problematiek blijven gelden, behoudens een uitzondering: de verdeling van de bevoegdheden inzake fiscaal beleid tussen de federale overheid en de gewesten werd sindsdien grondig gewijzigd door de 6^{de} Staatshervorming. De bovenvermelde aanhef verwijst terecht naar het nieuwe institutionele kader.

Een verschuiving van heffingen op arbeid naar andere grondslagen vormt een breed gedragen beleidsaanbeveling. Zo werd België, bij het afsluiten van het Europees Semester van dit jaar, aanbevolen actie te ondernemen om *“Het belastingstelsel in zijn geheel evenwichtiger en billijker te maken en in te zetten op een grootschalige fiscale hervorming die gericht is op het verlichten van de belastingdruk op arbeid, het vereenvoudigen van het systeem als geheel, het efficiënter maken van de btw, het verruimen van de belastinggrondslagen, het verminderen van het aantal aftrekmogelijkheden, het dichteren van achterpoortjes en het laten uitdoven van subsidies met schadelijke milieugevolgen*.

1 DAEMS e.a, 2014, pp. 87-163

Andere internationale instellingen hebben gelijkaardige aanbevelingen geformuleerd. Zo beval de OESO in 2009, naar aanleiding van haar tweejaarlijkse Belgische studie, eveneens aan om de structuur van de heffingen te herzien door die structuur meer te baseren op belastingen die het minst verstoringen veroorzaken en door de belastinggrondslagen te verbreden (2). De aanbevolen verschuiving bestond in de verlaging van de belasting op arbeid en op vennootschappen ten voordele van belastingen op de consumptie en op de gezinswoning. Andere meer specifieke aanbevelingen, die verder zullen worden behandeld, hadden betrekking op de impact van de fiscale en sociale heffingen op de arbeidsmarkt en op de belasting van ondernemingen. De OESO beval eveneens meer neutraliteit aan voor wat betreft de belasting op kapitaal. De follow-up van haar aanbevelingen is te vinden in OECD (2011a) waarin er voor verschillende punten wordt vermeld dat geen actie werd ondernomen.

In 2012 heeft het IMF, in het kader van een jaarlijkse studie van België, een hoofdstuk gewijd aan het fiscaal beleid. Het IMF prees een verlaging van de heffingen op arbeid aan als sleutelmechanisme om de groei en de werkgelegenheid op te krikken. Het IMF beval aan om, gezien het gebrek aan budgettaire speelruimte, elke verlaging van de heffingen op arbeid gepaard te laten gaan met een verhoging van de belastingen met de minst negatieve effecten op de groei. Er werd een meer concreet voorstel geformuleerd, het bestond er in een aanzienlijke daling van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid te financieren door een verbreding van de btw-grondslag, een verhoging van de milieufiscaliteit en van de belastingen op eigendom, alsook een vermindering van de fiscale uitgaven (IMF, 2012; ACOSTA-ORMAECHEA S., OHNSORGE F., WEBER S, 2012).

Al deze aanbevelingen convergeren naar twee krachtlijnen: (1) de wijziging van de globale belastingstructuur via de verlaging van de heffingen op arbeid en de verhoging van de heffingen met de minst negatieve effecten op de groei en (2) de verbreding van de belastinggrondslagen. Bij de diverse aanbevelingen hebben de aanbevelingen die de Europese Raad bij het afsluiten van het Europees semester heeft geformuleerd een bijzondere politieke draagwijdte.

Beide krachtlijnen vormen het kader van het rapport van de Afdeling. Hoofdstuk 1 onderzoekt de belastingstructuur en actualiseert de vaststellingen. Hoofdstuk 2 bespreekt de mogelijkheden voor een verschuiving van lasten op arbeid naar belastingen op de consumptie. Hoofdstuk 3 behandelt de belasting op de inkomsten van particulieren door zowel de personenbelasting (PB) *sensu stricto* als de andere inkomstenbelastingen, in het bijzonder de roerende voorheffing, te onderzoeken. Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de hervorming van de vennootschapsbelasting.

Dit Verslag werd door het Secretariaat voorbereid en door de Afdeling “Fiscaliteit en Parafiscaliteit” besproken en goedgekeurd op haar vergadering van 24 augustus 2014. De Afdeling wordt voorgezeten door de heer D. LEEMANS en heeft als leden mevrouw M. MANNEKENS en de heren W. COUMANS, A. DAYEZ, A. HAELTERMAN, B. JURION, H. MATTHIJS, Ch. QUINTARD, L. SIMAR, J. VERHOEYE en J. VERSCHOOTEN. Mevrouw G. THIRY en de heer H. MATTHIJS hebben niet deelgenomen aan de werkzaamheden.

Het Secretariaat werd waargenomen door C. VALENDUC, met medewerking van E. DELODDERE, G. VAN REYBROUCK, S. HAULOTTE en J. CUSUMANO, alsmede hun collega's van de Studiedienst van de FOD Financiën.

2 OECD, 2009a, p. 109

Het Rapport werd in het Frans opgesteld en in het Nederlands vertaald.

Het Rapport werd opgesteld op basis van de op 30 juni 2014 beschikbare statistische gegevens.

De bijlagen werden opgemaakt onder de verantwoordelijkheid van het Secretariaat.

De Afdeling “Fiscaliteit en Parafiscaliteit” maakt deel uit van de Hoge Raad van Financiën. De Afdeling is gemachtigd binnen de bevoegdheden van de Raad, op vraag van de Minister van Financiën of op eigen initiatief, een advies uit te brengen over alle algemene problemen op fiscaal en parafiscaal gebied.

Sinds de hervorming van april 2006 telt de Hoge Raad van Financiën twee permanente afdelingen, de Afdeling “Fiscaliteit en Parafiscaliteit” en de Afdeling “Financieringsbehoeften van de Overheid” en een Studiecommissie voor de vergrijzing (3).

3 De Adviezen en Verslagen van de Hoge Raad van Financiën zijn terug te vinden op <http://docufin.fgov.be/intersalgnl/hrfcsf/adviezen/Adviezen.htm>

In november 2012 heeft de Minister van Financiën de Afdeling “Fiscaliteit en Parafiscaliteit” (hierna “de Afdeling” genoemd) opgedragen om een grondige denkoefening aan te vatten over de manier waarop de fiscale regeling in ons land moet evolueren om rekening te houden met het nieuwe institutionele kader, teneinde dit belastingstelsel billijker te maken en belastingen op inkomsten uit arbeid te verschuiven naar andere soorten belastingen, zodat in de mate van het mogelijke een strategie inzake jobcreatie, groei en duurzaamheid uitgevoerd kan worden.

In een brief die op 26 maart 2013 naar de heer Minister Koen GEENS werd toegestuurd heeft de Afdeling gesignaleerd dat zij zich voornam om de algemene architectuur van ons systeem van fiscale en parafiscale heffingen te bestuderen, dit met het oog op het identificeren van de mogelijkheden om de heffingen op arbeid naar andere grondslagen te verschuiven. Dit rapport heeft betrekking op deze opdracht.

Een verschuiving in de structuur van de heffingen, van arbeid naar andere belastbare grondslagen, wordt frequent door internationale instellingen aanbevolen. Het gaat overigens om een van de aanbevelingen die in het kader van het Europees Semester meermaals door de Europese Raad, en in juli 2014 op een expliciete manier, werden geformuleerd.

Dit rapport is ingedeeld in vier hoofdstukken. Hoofdstuk 1 onderzoekt de belastingstructuur en actualiseert de vaststellingen. Hoofdstuk 2 bespreekt de mogelijkheden voor een verschuiving van lasten op arbeid naar belastingen op de consumptie. Hoofdstuk 3 behandelt de belasting op de inkomsten van particulieren door zowel de personenbelasting (PB) *sensu stricto* als de andere inkomstenbelastingen, in het bijzonder de roerende voorheffing, te onderzoeken. Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de hervorming van de vennootschapsbelasting.

Structuur van de heffingen, tax shifting en fiscale hervorming: de termen van het debat

In België was de globale belastingdruk, uitgedrukt in % van het bbp, altijd al relatief hoog en dat blijft ook zo. Dit weerspiegelt de keuzes gemaakt inzake de omvang van de openbare sector en de reikwijdte van de sociale bescherming. De toe- en afnamen weerspiegelen de oriëntatie van het begrotingsbeleid. Uit de belastingstructuur blijkt een naar verhouding groot gewicht voor de belastingen op arbeid en een geringer aandeel aan consumptiebelastingen. De spanning tussen de heffingen op arbeid (4) en op kapitaal is minder uitgesproken wanneer men het geheel aan heffingen op kapitaal beschouwt. De spanning wordt veel duidelijker wanneer slechts de heffingen op inkomsten uit kapitaal in ogenschouw worden genomen. In vergelijking tot andere landen wordt het inkomen uit vermogen in België minder zwaar belast maar de vermogenstransacties en overdrachten des te meer. Het gewicht van de ontvangsten uit de milieufiscaliteit is bijzonder laag in België. De kenmerken van de belastingstructuur zijn vrij stabiel in de tijd.

Het onderzoek naar de belastingstructuur duidt op een overwicht aan belastingen op arbeid. Vermits ze, bij een relatief hoge globale belastingdruk, een groter aandeel hebben dan elders, is de belasting op arbeid naar internationale normen hoog. Alle maatstaven bevestigen dit. Er trad

4 Heffingen op arbeid (of belasting op arbeid) omvatten zowel de op deze inkomsten geïnde belastingen als de werkgevers- en werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid.

weliswaar een vermindering van de belasting op arbeid op sinds de eeuwwisseling, hoewel de meest gebruikelijke maatstaven dit slechts op gebrekkige wijze illustreren. Inclusief de impact van de progressiviteit van de heffingen, zou het impliciete tarief bij onveranderd beleid tussen 2001 en 2012 met 1,7 punt zijn gestegen. Over deze periode daalde dit tarief evenwel van 42,0% tot 39,7%, hetzij een afname van 2,3 punten.

Het aandeel van de consumptiebelastingen in de belastingstructuur is minder belangrijk dan in de meeste andere Europese landen, maar wegens de hoge globale belastingdruk komt het impliciete tarief op consumptie niet aanzienlijk lager uit dan elders.

Voor de inkomsten uit kapitaal steunen we minder dan andere landen op heffingen op spaarinkomsten. Voor de vennootschapsbelasting is het oordeel genuanceerd. De invoering van de aftrek voor risicokapitaal heeft de effectieve belastingheffing doen dalen maar deze is daarom nog niet laag te noemen in een internationale context. Ten opzichte van de West-Europese landen bevinden we ons eerder in de middenmoot.

Anderzijds bestaat er een belangrijk potentieel tot verruiming van de belastinggrondslagen: ons land vertoont de karakteristieken van een belastingstelsel met hoge tarieven en enge grondslagen. Dit geldt voor de meeste belastingcategorieën. Er kan dus een tax shifting gebeuren door niet de tarieven op andere grondslagen dan arbeid te verhogen, maar door deze grondslagen te verbreden.

De Afdeling heeft drie hervormingspistes onderzocht:

- De eerste piste houdt een verschuiving naar de consumptie in. Drie opties werden bekeken. De eerste optie is een verschuiving van de werkgeversbijdragen naar de btw. De tweede optie behelst een meer uniforme btw (en bijgevolg een afschaffing van de verlaagde tarieven of een vermindering van het verschil tussen het verlaagd tarief en het standaard tarief) waarvan de opbrengst zou worden bestemd voor de financiering van een verlaging van de inkomstenbelasting. Een derde optie zou bestaan uit de invoering van een belasting op het eindverbruik aan energie van de particulieren, waarvan de opbrengst eveneens zou worden bestemd voor de financiering van een verlaging van de inkomstenbelasting.
- De tweede piste betreft een verbreding van de grondslag van de inkomstenbelasting, met inbegrip van de spaarinkomsten en de door particulieren verwezenlijkte meerwaarden.
- De hervorming van de vennootschapsbelasting vormt een afzonderlijke problematiek. De Afdeling is van mening dat de vennootschapsbelasting geen goeie kandidaat is om een verlaging van de belasting op arbeid te financieren. Maar binnen een budgettair neutraal kader kan zij worden hervormd via een verbreding van de belastinggrondslag en een verlaging van het nominaal tarief. Daarnaast heeft de Afdeling de fiscale bepalingen met betrekking tot kmo's behandeld en heeft zij een scenario onderzocht dat de fiscale transparantie voor kleine vennootschappen invoert.

De evaluatiecriteria voor de verschillende scenario's, zijn de afweging tussen doeltreffendheid en billijkheid, de mogelijkheden tot vereenvoudiging van het belastingstelsel en, vanuit een macro-economisch oogpunt, de impact op de economische groei, de tewerkstelling en het concurrentievermogen.

Een tax shifting van arbeid naar consumptie

Het eerste onderzochte scenario behelst een verschuiving van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid naar de btw. Wat de afweging doeltreffendheid versus billijkheid betreft, kan dit een win-win situatie opleveren indien de verlaging van de werkgeversbijdragen gericht is op lage lonen en indien het doel een vermindering van de arbeidskosten, met bijgevolg de creatie van jobs, blijft. Het focussen op lage lonen veroorzaakt weliswaar bijzonder hoge marginale tarieven in de zone waarin deze verminderingen worden afgebouwd.

Een hervorming die een vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid combineert met een btw-verhoging zou een herschikking mogelijk maken van de structuur van de heffingen, die te zwaar wegen op arbeid en te weinig op consumptie. De macro-economische gevolgen zijn positief maar mogen toch niet overdreven worden. Op korte termijn wordt aan concurrentievermogen gewonnen en neemt de laag gekwalificeerde werkgelegenheid toe, voor zover de vermindering van de bijdragen niet geabsorbeerd wordt door hogere vergoedingen voor de productiefactoren. De impact blijft positief wanneer rekening wordt gehouden met de negatieve gevolgen van de financiering via de btw. Het effect op de werkgelegenheid is sterker wanneer de impact van de btw-verhoging op de loonindexering wordt geneutraliseerd. Het al dan niet neutraliseren van de impact van de btw-verhoging op de indexering van de lonen en van de sociale uitkeringen, mondt dus uit in een debat omtrent de herverdeling: ofwel beschermt men de koopkracht van de consumenten ten koste van een verminderde jobcreatie, ofwel boeten deze consumenten in aan koopkracht ten voordele van een grotere jobcreatie voor werklozen. Uit een studie met betrekking tot andere Europese landen, blijkt dat een op lage lonen gerichte vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid, gefinancierd door een verhoging van de btw-tarieven (of een verhoging van het standaardtarief alleen), niet noodzakelijkerwijs anti-herverdelend werkt.

Het tweede onderzochte scenario betreft de verbetering van de doeltreffendheid van de btw. In dit opzicht zijn er een reeks van (vooral Europese) aanbevelingen. De evolutie naar een uniforme btw heeft een aantal economische voordelen: voor zover een dergelijke optie het mogelijk maakt de neutraliteit van de btw te optimaliseren, maakt zij de belasting doeltreffender. De uitdaging is belangrijk op budgettair niveau: voor het geheel van de verlaagde tarieven bedraagt ze 2,3 bbp-punten.

Het voornaamste verbredingspotentieel zou voortvloeien uit de afschaffing van de verlaagde btw-tarieven. Hierbij neemt de toepassing van het verlaagd tarief op de zogenaamde levensnoodzakelijke goederen een voorname plaats in. Het herverdelend effect van deze verlaagde tarieven is zeer gering. Bovendien zou de afschaffing van deze verlaagde tarieven gecompenseerd door de toekenning van een vast bedrag per persoon, meer herverdelend werken. Deze compensatie kan in de PB gebeuren en kan worden aangevuld met een terugbetaalbaar belastingkrediet of met ieder ander mechanisme dat toelaat de niet belaste personen te vergoeden.

Dit schema veronderstelt de neutralisering van de impact van de afschaffing van de verlaagde btw-tarieven op de indexeringsmechanismen. Indien deze impact niet wordt geneutraliseerd, dient de compensatie af te hangen van de indexeringsmodaliteiten. Er zou overigens een stijging van de loonkosten plaatsvinden.

De Afdeling vestigt er de aandacht op dat er voor de betrokken producten reeds prijsverschillen zijn ten opzichte van de buurlanden en dat de eenzijdige afschaffing van de verlaagde btw-tarieven deze verschillen zou versterken.

De Afdeling erkent eveneens dat er belangrijke overgangsproblemen zijn, met name de impact op de hoogte van de inflatie.

Daarnaast kunnen de btw-verlagingen die gericht zijn op de arbeidsintensieve bedrijfstakken, worden vervangen door een verruiming van de op lage lonen gerichte verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen. De analyse van de btw-verlaging in de horecasector wijst op de zeer beperkte doorsijpeling van deze verlaging in de prijzen, en bijgevolg op een bijna onbestaande additionaliteit en een maximaal vrijbuitereffect.

De Afdeling is in elk geval van mening dat het toepassingsgebied van de verlaagde tarieven niet verder dient te worden uitgebreid.

Het derde onderzochte scenario heeft betrekking op de verschuiving van de belasting op arbeid naar het eindenergieverbruik per inwoner. De omvang is echter beperkter dan voor de opties die op de btw steunen. De betrekkelijke inelasticiteit van de belastinggrondslag garandeert de blijvende aanwezigheid van de compensatie maar duidt eveneens op het gebrek aan mogelijkheden om zich aan de stijging van de energieprijzen aan te passen. Rekening houdend met het herverdelend effect van een dergelijke belasting op het energieverbruik zou deze een PB-verlaging gericht op lage inkomens moeten financieren die zich uitstrekt tot alle particulieren, ongeacht of zij al dan niet actief zijn. De hierboven geformuleerde opmerking met betrekking tot het verband tussen indexering en compensatie geldt hier ook.

Hervorming van de belasting op het inkomen van particulieren en de belasting op arbeid

Hoe de belastinggrondslag verbreden?

Ten opzichte van het uitgangspunt dat de draagkracht overeenstemt met de som van alle inkomsten, na aftrek van de kosten, en van de reële waardevermindering van het vermogen, kent de huidige belastinggrondslag meerdere tekortkomingen, waarvan bepaalde aanzienlijk zijn.

Voor wat betreft de beroepsinkomsten en de sociale overdrachten is de confrontatie van de belastbare inkomsten met de gegevens uit de nationale boekhouding niet eenduidig. Het belangrijkste punt betreft de extra-salariale voordelen. Voor het overige verwijzen de vastgestelde afwijkingen eerder naar de fraudeproblematiek.

De belangrijkste geïdentificeerde bewegingsruimte bevindt zich bij de inkomsten uit vermogen, zowel onroerend als roerend. Ze zou toelaten een aanzienlijke vermindering van de belastingdruk op arbeid te financieren. Op kruissnelheid biedt een veralgemeende belasting op de meerwaarde op aandelen en op het onroerend vermogen, exclusief de eigen woning, eveneens een aanzienlijk, zij het veel volatieler, budgettair rendement. Voor wat de roerende inkomsten en de meerwaarden betreft, komt deze beslissingsruimte volledig toe aan de federale overheid. Voor wat het onroerende inkomen betreft, wordt ze, naargelang hun bevoegdheden, verdeeld tussen de federale overheid en de gewesten.

Anderzijds bieden de fiscale uitgaven weinig bewegingsruimte, behalve in het kader van een grondige hervorming van het belastingstelsel voor de tweede en derde pijler van het pensioenstelsel. Wat de gewesten betreft, is de voornaamste speelruimte te vinden op het gebied van de huisvesting, maar er dient rekening te worden gehouden met de kapitalisatie van de

belastingvoordelen in de aankoopprijs, wat een phasing-out aanbevelenswaardig maakt voor iedere eventuele uitstap uit de huidige stelsels.

Een uniforme belasting op spaarinkomsten

Een uniforme belasting van verschillende vormen van spaaropbrengsten (inkomsten en meerwaarden) heeft verschillende voordelen: een dergelijke hervorming vormt een “win-win” wat de afweging doeltreffendheid versus billijkheid betreft en ze biedt een belangrijke bewegingsmarge om een daling van de belastingdruk op de inkomsten uit arbeid te financieren. Het is eigenlijk de voornaamste marge die werd geïdentificeerd. De transparantie via de informatie-uitwisseling, met naleving van de privacy en van de rechten van de belastingplichtigen, vergemakkelijkt de uitvoering van een dergelijke hervorming. Deze transparantie biedt nog bijkomende voordelen: een betere kennis van alle inkomsten laat met name toe om een gericht sociaal beleid te voeren.

Deze uniforme belastingheffing op de spaarinkomsten kan geschieden door globalisatie of door ons stelsel te laten evolueren naar een stelsel van duale belasting. De eerste optie zou weliswaar vereisen dat de geldontwaarding op systematische wijze in rekening wordt gebracht, terwijl de tweede optie het mogelijk zou maken hetzelfde resultaat op een eenvoudige manier te benaderen: een belasting tegen 25% van de nominale vermogensopbrengst sluit, op middellange en lange termijn, aan bij een belasting van de reële opbrengst tegen 50%. De effectieve belastingvoet van de inkomsten uit spaargelden zou dus dicht aanleunen bij het hoogste marginale tarief van de inkomstenbelasting. De budgettaire opbrengst van een dergelijke hervorming kan voorzichtig worden geraamd op 1 bbp-punt op kruissnelheid, namelijk bijna 4 miljard euro.

Welke progressiviteit?

De Afdeling pleit voor het behoud van een progressieve schaal en verwerpt bijgevolg de “flat tax” optie. Twee scenario's werden weerhouden om de progressiviteit aan te passen: de uitbreiding van het vrijgestelde gedeelte, zonder verdere aanpassing van het barema, of een verschuiving van de benedengrens voor het 40%-tarief. Een derde scenario, gericht op een verhoging van de forfaitaire beroepskosten, werd eveneens onderzocht. De verschillende bestudeerde varianten vergen een gelijkaardige budgettaire envelop en dit maakt de resultaten vergelijkbaar.

Het toepassingsgebied van de drie pistes verschilt: de eerste piste slaat op alle inkomsten behalve de vervangingsinkomsten, de tweede piste op het geheel van de belastbare inkomsten en de derde piste in principe alleen op lonen. De verschillen tussen de eerste twee pistes zijn relatief klein maar de derde piste onderscheidt zich van de twee andere.

Wat betreft de impact van de verschillende scenario's op de progressiviteit en de herverdelende werking van de PB, levert, op basis van een vergelijking met een proportionele verlaging van de belasting, de verhoging van het vrijgestelde gedeelte tot het niveau van het leefloon een sterkere impact op dan de verschuiving van het begin van de 40%-schijf. De verschillen tussen de scenario's zijn evenwel niet zeer groot en de invloed van de herinvoering van een 55%-schijf op de herverdelende werking van de PB weegt niet zwaar door. De verschillende scenario's van deze eerste twee pistes verschillen vooral in hun impact op inkomens onder de mediaan, waarbij de resultaten per aangifte worden uitgedrukt, ongeacht de grootte van het gezin. Het optrekken

van het vrijgesteld bedrag is het meest voordelig voor het eerste kwartiel terwijl de verschillende formules die lagere marginale tarieven introduceren eerder het tweede kwartiel ten goede komen.

Wat de impact op de arbeidsprikkels betreft, oefenen de verschillende scenario's van de eerste twee pistes onderaan de loonschaal een invloed uit op de gemiddelde belastingvoeten en op het aanzetten tot een terugkeer op de arbeidsmarkt. Het optrekken van het vrijgestelde gedeelte tot het niveau van het leefloon heeft amper effect op de marginale tarieven, terwijl de andere scenario's de marginale tarieven onderaan de loonschaal (tot twee derden van het gemiddelde loon) eveneens reduceren. De impact op de arbeidsprikkels zijn bijgevolg groter dan bij een loutere verhoging van het vrijgesteld bedrag. Overigens, zij het van geringer belang, het optrekken van het vrijgesteld bedrag corrigeert de abrupte stijging naar hoge marginale tarieven niet ten gronde. In zekere zin doet ze onze progressieve schaal afglijden naar een vlaktaks. De scenario's die de schijf van 30% uitbreiden leveren daarentegen een betere modulering van de progressiviteitsschaal.

Om het tax shifting-effect ten gunste van de werknemers te maximaliseren, wordt de derde piste bewust op hen gericht. Deze piste genereert dus hogere winst voor de begunstigden ervan, die logischerwijs kleiner in aantal zijn. De impact op de arbeidsprikkels is bijgevolg sterker. Wat de zelfstandigen betreft, is een maatregel met een gelijkaardige impact of een parallelle maatregel denkbaar, zoals bijvoorbeeld het belasten als inkomsten uit kapitaal van een deel van het rendement van het in de onderneming geïnvesteerde kapitaal.

De budgettaire impact van de verschillende scenario's wordt tussen de federale overheid en de gewesten verdeeld op basis van de autonomiefactor (25,99%) die voortvloeit uit de nieuwe structuur van de PB, zoals ingevoerd door de 6^{de} staatshervorming. Het geheel van de hierboven beschreven effecten is alleen mogelijk indien de gewesten de daling van de gewestelijke PB-ontvangsten niet volledig of gedeeltelijk compenseren door een verhoging van de opcentiemen.

Krachtlijnen van een hervorming van de vennootschapsbelasting

Welke oriëntatie?

Het laatste hoofdstuk behandelt de vennootschapsbelasting. De hervorming van deze belasting vormt een afzonderlijke problematiek. De Afdeling is immers van mening dat een verschuiving van de belastingdruk op arbeid naar de winsten van vennootschappen geen opportune optie is en dit om twee redenen: een dergelijke optie is niet gunstig voor de groei gezien de negatieve weerslag daarvan op de lokalisatie van economische activiteiten in België en uit de internationale vergelijking blijkt niet dat de effectieve belasting duidelijk minder hoog is dan in de andere Europese landen. De vennootschapsbelasting ontsnapt daarentegen niet aan het algemeen beeld van "hoog tarief en beperkte grondslag" en zou bijgevolg kunnen worden hervormd in de zin van een belasting met een bredere grondslag en een lager tarief.

Een strategie "lage tarieven en brede grondslag" is niet noodzakelijk vereist. In een context van vrij sterke fiscale concurrentie tussen de Europese landen biedt een nichestrategie bepaalde voordelen: met deze strategie kan, voor een gegeven begrotingsinspanning, het concurrentievoordeel worden geoptimaliseerd. Indien zij wordt gericht op de investeringen waarvan de elasticiteit ten opzichte van het tarief van de vennootschapsbelasting bijzonder hoog uitkomt, is deze strategie niet noodzakelijkerwijs minder doeltreffend. Deze voordelen gaan evenwel ten koste van de neutraliteit van de belasting. Beide strategieën hebben bijgevolg voor-

en nadelen. Een uitvoerig onderzoek naar de fiscale uitgaven en andere stelsels die van kracht zijn, is bijgevolg noodzakelijk.

Onderzoek van de fiscale uitgaven

De minderontvangsten uit de in de jaarlijkse inventaris gekwantificeerde fiscale uitgaven bedragen slechts 6,8% van de opbrengst van de belasting. De beschikbare bewegingsruimte voor een tariefverlaging is bijgevolg beperkt.

De Afdeling spreekt zich uit voor de afschaffing van de volgende bepalingen: de investeringsreserve, de vrijstelling van de meerwaarden op bedrijfsvoertuigen, de belastingvrijstellingen voor bijkomend personeel, de vrijstelling van giften en de verminderde tarieven voor de vennootschappen met een specifiek maatschappelijk doel. Ze bepleit tevens het onderwerpen van de intercommunales aan de vennootschapsbelasting.

De Afdeling spreekt zich uit voor het behoud van de investeringsaftrek, weliswaar beperkt tot de gevallen waar er duidelijk een extern effect in het geding is. Zij stelt eveneens voor overlappingsen te vermijden tussen aftrek en belastingkrediet en voor de meest gebruikte modaliteiten, en bijgevolg voor het belastingkrediet, te opteren. De Afdeling pleit eveneens voor het behoud van de gespreide belasting van meerwaarden, het belastingkrediet ten gunste van O&O, de aftrek voor octrooi-inkomsten, de tax shelter voor audiovisuele werken en het stelsel met betrekking tot de reorganisatieplannen.

Zoals hierboven vermeld, maakt deze verbreding van de belastinggrondslag het niet mogelijk een aanzienlijke verlaging van het belastingtarief te financieren. De belangrijkste vraag betreft het lot van de aftrek voor risicokapitaal.

Aftrek voor risicokapitaal (ARK)

De invoering van de aftrek voor risicokapitaal blijft een fundamentele en controversiële hervorming. Sinds het begin heeft de duale doelstelling – afschaffing van de discriminatie van de financiering door eigen vermogen versus behoud van de activiteit van de coördinatiecentra in België – een zekere verwarring teweeggebracht. Deze verwarring beïnvloedt de evaluatie van de budgettaire kost. Daar waar de bruto budgettaire kost duidelijk hoog ligt en nog stijgt, blijft de evaluatie van de netto budgettaire kost ingewikkeld. De hervorming heeft het inderdaad mogelijk gemaakt financieringsmaatschappijen in België te houden of naar België aan te trekken. Het onderzoek naar de verdeling van de begunstigen toont trouwens de concentratie van de brutokost van de ARK aan bij een beperkt aantal ondernemingen dat een hoog balanstotaal en een hoog belastbaar inkomen vóór aftrek heeft, maar dat minder belangrijk is qua toegevoegde waarde en werkgelegenheid. Ze genereren niettemin winst door hun financiële activiteit, in die mate dat er globaal een toename is van de brutorendabiliteit van deze ondernemingen sinds de uitvoering van de hervorming maar geen stijging van de toegevoegde waarde van de ondernemingen in het bbp. Voor de niet-financiële ondernemingen heeft de invoering van de ARK een vermindering van de schuldquote mogelijk gemaakt, maar ze heeft geen toename van de investeringen op de activazijde van de balans met zich meegebracht.

De zaak van de kmo's

De Afdeling heeft eveneens de problematiek van kmo's onderzocht. Bij de fiscale bepalingen die specifiek zijn voor kmo's, nemen de verlaagde tarieven een voorname plaats in. Daarbovenop komen een aantal maatregelen ter vermindering van de kost van het kapitaal, waarvan de toekenning in de meeste gevallen voorbehouden is aan "kleine vennootschappen" (artikel 15 van het Wetboek van Vennootschappen).

De *policy rationale* van de steunmaatregelen ten gunste van kmo's is niet zo vanzelfsprekend als men zou denken. De meeste geformuleerde argumenten (gebrek aan eigen vermogen, verhoogde kost van het krediet, zwaardere administratieve lasten) vormen niet noodzakelijkerwijs marktonvolkomenheden; wanneer dat toch het geval is, zou het beste beleid erin bestaan om het marktfalen zelf te verhelpen, eerder dan een bijzonder belastingstelsel in te voeren om het marktfalen te compenseren. De vermelde externe effecten (innoverende activiteiten of O&O) zijn niet specifiek voor kmo's en moeten als dusdanig worden behandeld. Overigens is de Afdeling van mening dat de neutraliteit van de belasting ten opzichte van de vennootschapsvorm een doelstelling is die in aanmerking moet worden genomen.

Hervormingsoriëntaties?

De Afdeling stelt vooreerst vast dat het niet mogelijk is om, in een budgettair neutraal kader, een significante vermindering van het belastingtarief door te voeren zonder een verbreding van de grondslag die fiscale uitgaven overstijgt. Dit leidt onvermijdelijk tot het debat over het behoud of de afschaffing van de aftrek voor risicokapitaal (ARK). Deze beslissing moet rekening houden met de voordelen van een nichestrategie maar ook van de reële, maar niet onbetwist vastgestelde, economische impact van de financieringsvennootschappen op de hele economie, zelfs indien de vestiging van de financieringsvennootschappen sterk afhankelijk is van het behoud of de afschaffing van de ARK.

Deze hoge gevoeligheid heeft belangrijke gevolgen op de bewegingsruimte die zou voortvloeien uit de afschaffing van de ARK. Een groot deel van de brutokost slaat op de toekenning van de ARK aan activiteiten die bij afschaffing van het stelsel zouden worden verhuisd. De conclusie van de analyse van de Afdeling luidt dat er redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de mogelijke vermindering van het tarief gefinancierd door de afschaffing van de ARK, ongeveer 3 punten van de Ven.B. bedraagt en zeker niet hoger zou uitkomen dan 4,5 punten.

Zonder zich evenwel uit te spreken over de wenselijkheid ervan, heeft de Afdeling eveneens een tussenweg onderzocht die erin bestaat de ARK slechts te behouden voor vennootschappen die beursgenoteerd zijn of die deel uitmaken van een groep waarvan een vennootschap beursgenoteerd is. Dit komt erop neer om, in het kader van een nichestrategie, de ARK voor te behouden aan de "fiscaal kwetsbare" sector. Het is duidelijk dat een dergelijk kader geen ruimte laat voor een aanzienlijke vermindering van het nominaal tarief.

De Afdeling heeft ook verschillende voorstellen omtrent optionele stelsels onderzocht, waarbij de vennootschappen kunnen opteren voor ofwel een vermindering van het nominaal tarief met afschaffing van de ARK, ofwel voor het behoud van zowel de ARK als het huidig tarief. De Afdeling verwerpt deze scenario's, met name omwille van hun bijzonder hoge budgettaire kost.

De laatste door de Afdeling onderzochte oriëntatie heeft betrekking op de fiscale transparantie voor kleine vennootschappen. De Afdeling is van mening dat het principe van de fiscale transparantie meer neutraliteit verzekert en gerechtvaardigd is voor de vennootschappen die het meest aansluiten bij de eenmanszaken. Verschillende opties werden onderzocht maar de Afdeling heeft geen definitieve keuze gemaakt. De Afdeling benadrukt echter dat een dergelijk stelsel verplicht en niet optioneel moet zijn. Bij onderwerping aan de PB, kan dat gepaard gaan met een belasting tegen het tarief van de roerende voorheffing van het forfaitair rendement van het geïnvesteerde kapitaal. Deze maatregel vult de harmonisering van de spaarfiscaliteit aan en draagt ertoe bij om ons belastingstelsel te structureren volgens de principes van het “dual income tax” stelsel.

*
* *
*

De Afdeling pretendeert niet alle mogelijke opties te hebben onderzocht. Zij wenst er aan te herinneren dat het bij een sterke verlaging van de belasting op arbeid zonder verlaging van de globale belastingdruk om hoge bedragen draait. De beleidskeuzes zijn bijgevolg noodzakelijkerwijs ingewikkeld: de compensaties ter financiering hebben immers gevolgen die verre van onbeduidend zijn. Zij vormen als het ware de prijs die moet worden betaald voor een grootscheepse actie op het gebied van de belasting op arbeid. De vereiste beleidskeuzes uit de weg gaan, betekent het hoge niveau van de belasting op arbeid en alle economische en sociale gevolgen ervan laten aanhouden.

HOOFDSTUK 1

BELASTINGSTRUCTUUR, TAX SHIFTING EN FISCALE HERVORMING: DE TERMEN VAN HET DEBAT

Zoals in de inleiding aangehaald, werd deze problematiek reeds besproken in een vorig Rapport (Hoge Raad van Financiën, 2007) en zijn de hoofdlijnen van het debat vandaag grotendeels dezelfde gebleven: de globale belastingdruk in België blijft relatief hoog, de inkomstenbelastingen wegen nog steeds zwaarder dan de consumptiebelastingen en ook de belastingdruk op arbeid blijft relatief hoog.

De mogelijke afwegingen blijven voor het overgrote deel dezelfde: aangezien de arbeidsinkomsten een dusdanig ruime belastinggrondslag vormen, kan de belasting op arbeid enkel op gevoelige wijze teruggedrongen worden door een *tax shifting* van de fiscale en sociale heffingen naar een andere, net zo brede grondslag, tenzij men voor die andere basis ter compensatie een forse verhoging van de nominale belastingvoeten zou accepteren. Een verruiming van de belastinggrondslagen kan een bijkomende compensatie vormen.

Sinds 2007 is er echter een nieuw gegeven: de door de zesde staatshervorming gewijzigde verdeling van de bevoegdheden inzake fiscaal beleid onder de federale overheid en de Gewesten. Terwijl de basisparameters van de sociale bijdragen federaal bleven, behoren de verminderingen voor doelgroepen thans tot de bevoegdheden van de gewesten. De personenbelasting (PB) op inkomsten uit arbeid werd in zekere zin een gedeelde bevoegdheid: het systeem van de opcentiemen en de verbreding van de PB-grondslag belangt immers zowel de federale overheid als de gewesten aan. De belasting op consumptie bleef evenwel een federale bevoegdheid, net als de belasting op spaarinkomsten. Hetzelfde geldt voor de vennootschapsbelasting.

Dit hoofdstuk beperkt zich aldus tot een update van de topics van het debat. In het eerste deel wordt de belastingstructuur besproken, het tweede schetst de mogelijke opties voor een “*tax shifting*” en licht de mogelijke afwegingen hieromtrent toe.

1. De architectuur van de heffingen in België en in het buitenland

Het onderzoek naar de architectuur van de heffingenstructuur gebeurt in drie fasen. We starten logischerwijze bij de globale belastingdruk (verhouding totale opbrengst tot bbp) die soms “globaal tarief van de opgelegde heffingen” wordt genoemd. Deze indicator is noodzakelijkerwijs gerelateerd aan de omvang van de openbare sector maar maakt onvermijdelijk deel uit van het debat: hiermee wordt immers de algemene toon gezet. In een internationale vergelijking zal een land met een hoge globale belastingdruk hoe dan ook relatief hoge belastingen heffen op de belangrijke grondslagen. Het tweede inleidend element is de globale belastingstructuur. Zowel voor het eerste als het tweede element zijn de basisgegevens macro-economisch van aard en komen ze uit de nationale boekhouding of hieraan gekoppelde statistische bronnen.

De globale belastingdruk bevat de belastingen en de sociale bijdragen. In het vervolg van dit rapport worden beide categorieën van heffingen tegelijk in aanmerking genomen, zoals gebruikelijk in alle andere (internationale) publicaties en studies.

In een tweede fase gaat de aandacht naar de indicatoren voor belastingdruk. Deze kunnen macro-economisch zijn van aard (impliciete belastingtarieven, met name deze berekend door de Europese Commissie) dan wel micro-economisch (effectieve heffing op een bepaald salarisniveau, effectieve taxatie van de vennootschappen). De twee groepen indicatoren vullen elkaar aan.

In een derde fase wordt dan meer in het bijzonder de kwestie van de belastinggrondslagen onderzocht. De indicatoren van belastingdruk gebruikt in de tweede fase maken inderdaad abstractie van een belangrijk aspect inzake fiscaal beleid: de weerslag van de belasting verschilt namelijk in een systeem met lage tarieven en brede grondslag ten opzichte van een systeem met beperkte grondslag en hoge tarieven. We bespreken een aantal indicatoren van de breedte van onze belastinggrondslagen: sluiten ze nauw aan op het economisch referentiebegrip, of worden ze beperkt door fiscale uitgaven of andere bijzondere stelsels.

Afhankelijk van de gebruikte indicatoren en de beschikbare statistische bronnen, gebruiken we bij de internationale vergelijking gegevens van de Europese Unie dan wel van de OESO.

1.1 Globale belastingdruk en structuur van de heffingen

1.11 Globale belastingdruk

De globale belastingdruk zet de gezamenlijke belastingontvangsten en de sociale bijdragen af ten opzichte van het bbp (5). Beide vormen samen de verplichte heffingen. Alle betalingen zonder rechtstreekse tegenprestatie aan overheidsinstanties worden hiertoe gerekend. De betalingen aan instanties die niet tot de overheidssector behoren, worden evenwel uitgesloten, zelfs indien het om verplichte betalingen gaat. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn voor bepaalde premies voor sociale verzekeringen. De betalingen voor diensten verleend door de overheid worden eveneens uitgesloten, aangezien er dan wel een rechtstreekse tegenprestatie tegenover staat.

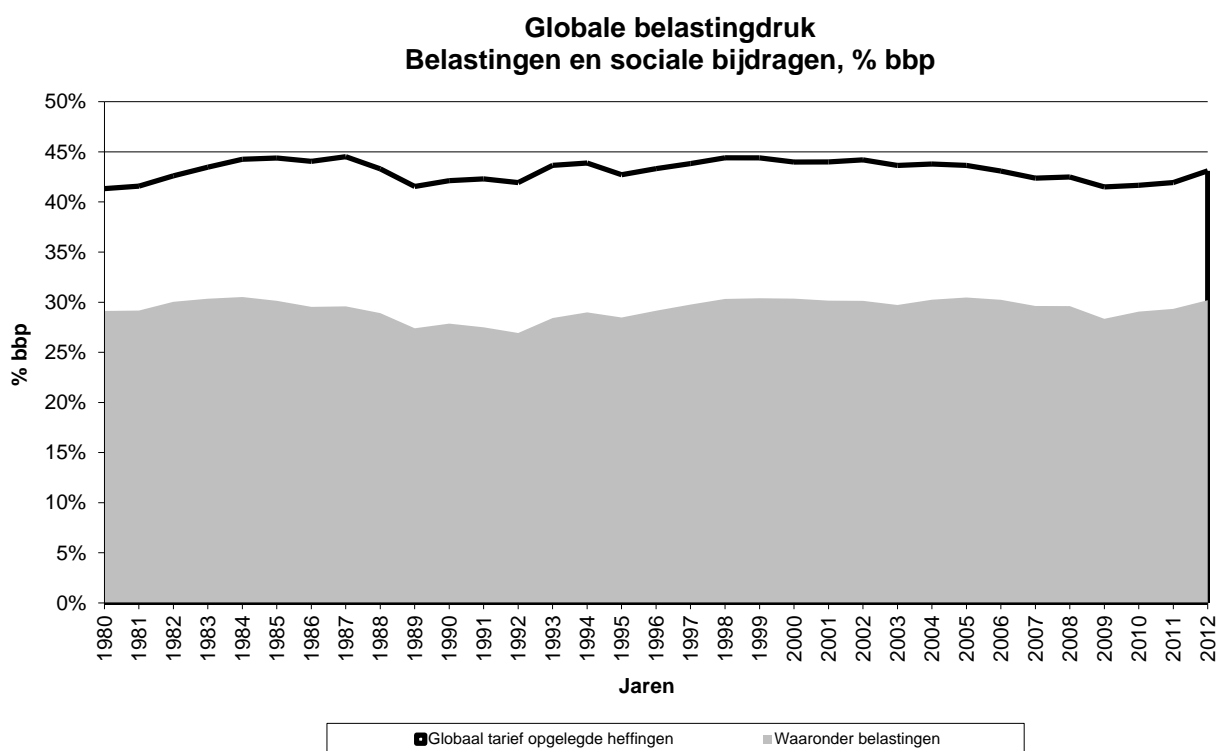
Grafiek 1 geeft de evolutie weer van de globale belastingdruk in België voor de periode 1980-2012.

Gedurende de laatste drie decennia situeerde de belastingdruk zich in België steevast tussen 40% en 45%. Een ander structureel element is het relatieve gewicht van belastingen en sociale bijdragen: de verhouding bleef ongeveer “twee derden – één derde”.

Binnen de bandbreedte “40-45% bbp” worden er schommelingen in de globale belastingdruk vastgesteld. Volgende periodes volgen mekaar op: (1) een periode van toename in de jaren 80, (2) gevolgd door een afname aan het einde van dat decennium, (3) daarna opnieuw een oplopende trend in de jaren 90 en tenslotte (4) een neerwaartse trend ingezet rond de eeuwwisseling. Deze schommelingen hebben te maken met de globale evolutie van het begrotingsbeleid. De 4 afzonderlijke periodes komen overeen (1) met een eerste fase van budgettaire sanering, (2) met een onderbreking van deze sanering (de “retour du coeur”) (3) met wederom een begrotingssanering na de ondertekening van het Verdrag van Maastricht en tenslotte, (4) rond de eeuwwisseling, met een grotere bewegingsvrijheid dankzij de terugkeer naar het budgettair evenwicht en de daling van de interestlasten.

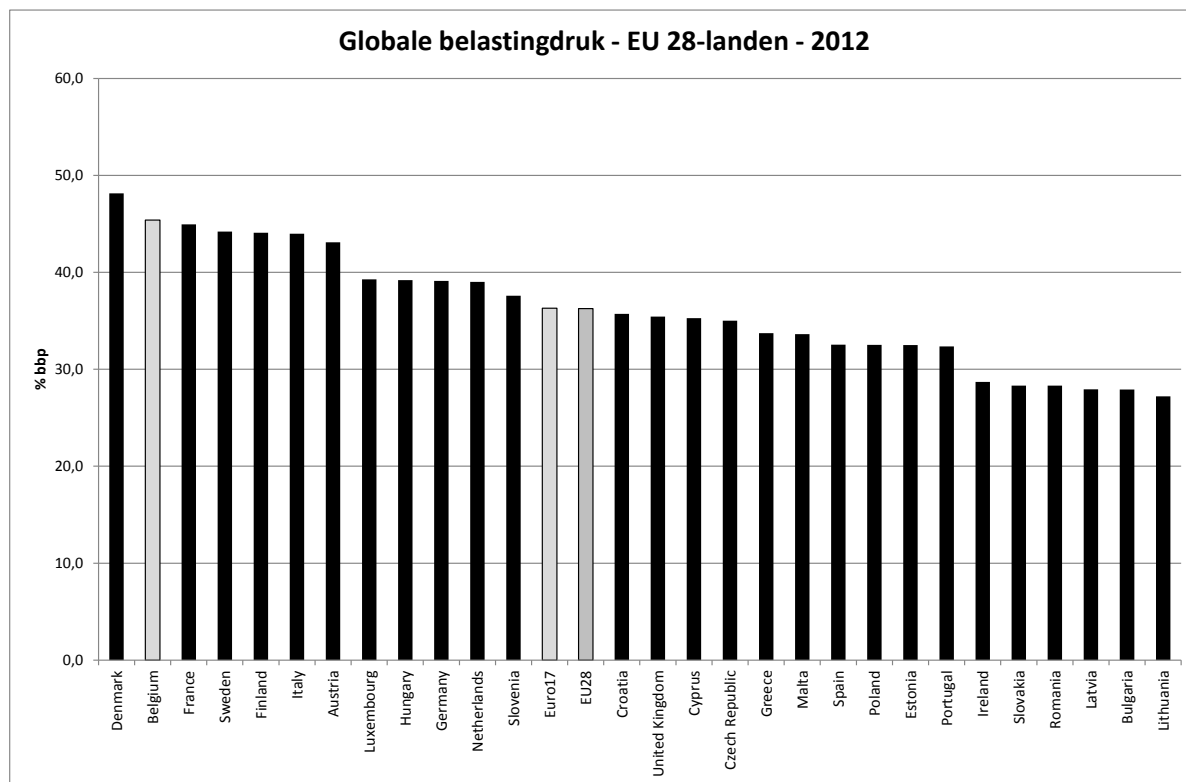
5 De globale belastingdruk wordt berekend op basis van gegevens uit de nationale boekhouding. Met name de Europese Commissie (European Commission, 2014, voor de recentste editie) en de OESO (OECD, 2013b, voor de meest recente editie) stellen internationaal vergelijkbare statistieken op. Hoewel niet helemaal identiek, loopt de methodologie grotendeels parallel.

Grafiek 1



Bron: Nationale rekeningen – eigen berekeningen.

Grafiek 2



Bron: European Commission (2014).

Aan het einde van deze drie decennia blijft België een land met een naar verhouding hoge belastingdruk. Op de ranglijst van de EU-landen met de hoogste globale belastingdruk klom België in 2012 een trapje hoger en plaatste zich als tweede. De afwijking met het EU-gemiddelde (36,3%) bedraagt 9,1 bbp-punten terwijl België 8,1 punten boven het gemiddelde voor de eurozone uitkomt. We worden slechts voorafgegaan door Denemarken en kennen bijgevolg een hogere globale belastingdruk dan onze buurlanden.

Tabel 1
Globale belastingdruk in % bbp – België en buurlanden

	2000	2008	2012	2000-2008	2008-2012
België	45,1	44,2	45,4	-0,9	+1,2
Duitsland	41,3	38,9	39,1	-2,4	+0,2
Frankrijk	44,2	43,2	45,0	-1,0	+1,8
Nederland	39,9	39,2	39,0	-0,7	-0,2
Gemiddelde EU27	37,0	36,6	36,3	-0,4	-0,3
Gemiddelde eurozone	37,2	37,0	37,3	-0,2	+0,3

Bron: EUROPEAN COMMISSION (2014) – eigen berekeningen.

Zoals hierboven aangegeven, volgde de globale belastingdruk in de jaren 2000 een neerwaartse trend tot aan de vooravond van de financieel-economische crisis. De vermindering in België (-0,9 bbp-punten) was gevoelig groter dan de verlaging van het gemiddelde in de EU en de eurozone. De afname was evenwel duidelijk beperkter dan de daling die Duitsland realiseerde (-2,4 punten). De trend werd echter gekeerd toen het begrotingsbeleid reageerde op de oplopende tekorten als gevolg van de financieel-economische crisis. De stijging van de belastingdruk die België in de jongste vier jaar liet optekenen, is aanzienlijk sterker dan die voor het geheel van de eurozone. Van onze drie buurlanden steeg alleen in Frankrijk de globale belastingdruk sterker.

1.12 *Belastingstructuur*

De belastingstructuur kan vanuit verschillende invalshoeken benaderd worden.

Gezien de problematiek die in dit rapport centraal staat, verkiezen we de opdeling die de Europese Commissie hanteert in haar jaarlijkse publicatie “Taxation Trends in the EU”. Er wordt een onderscheid gemaakt naargelang de heffingen (fiscale en sociale) op arbeid, kapitaal of consumptie worden geheven (zie Kader 1).

Kader 1

De opdeling van de fiscale en sociale heffingen tussen arbeid, kapitaal en consumptie

De stelregels van deze opdeling zijn als volgt:

- *Worden aangemerkt als heffingen op arbeid: de sociale bijdragen, het gedeelte inkomstenbelasting van particulieren geïnd op bezoldigingen (6), alsook de payroll tax en andere gelijkaardige heffingen op de loonsom.*
- *Worden aangemerkt als belastingen op kapitaal (en op ondernemingen): het gedeelte van de belasting van particulieren op het rendement uit vermogen (inkomen en meerwaarden, al dan niet globaal of afzonderlijk geheven), de vennootschapsbelasting, vastgoedbelastingen, belastingen op het bezit van vermogen en de overdracht ervan (successierechten, schenkingen, registratierechten, belasting op beurstransacties, enz.) alsook de heffingen op activabestanden betaald door ondernemingen. Deze categorie omvat ook de belastingen op inkomsten uit een zelfstandige activiteit.*
- *De belastingen betaald op de consumptie omvatten zowel de algemene belastingen (van het type btw) als de belastingen op specifieke goederen en diensten (accijnzen en andere).*

De twee volgende grafieken geven de opdeling op deze basis weer van de heffingen in de EU-landen in 2012.

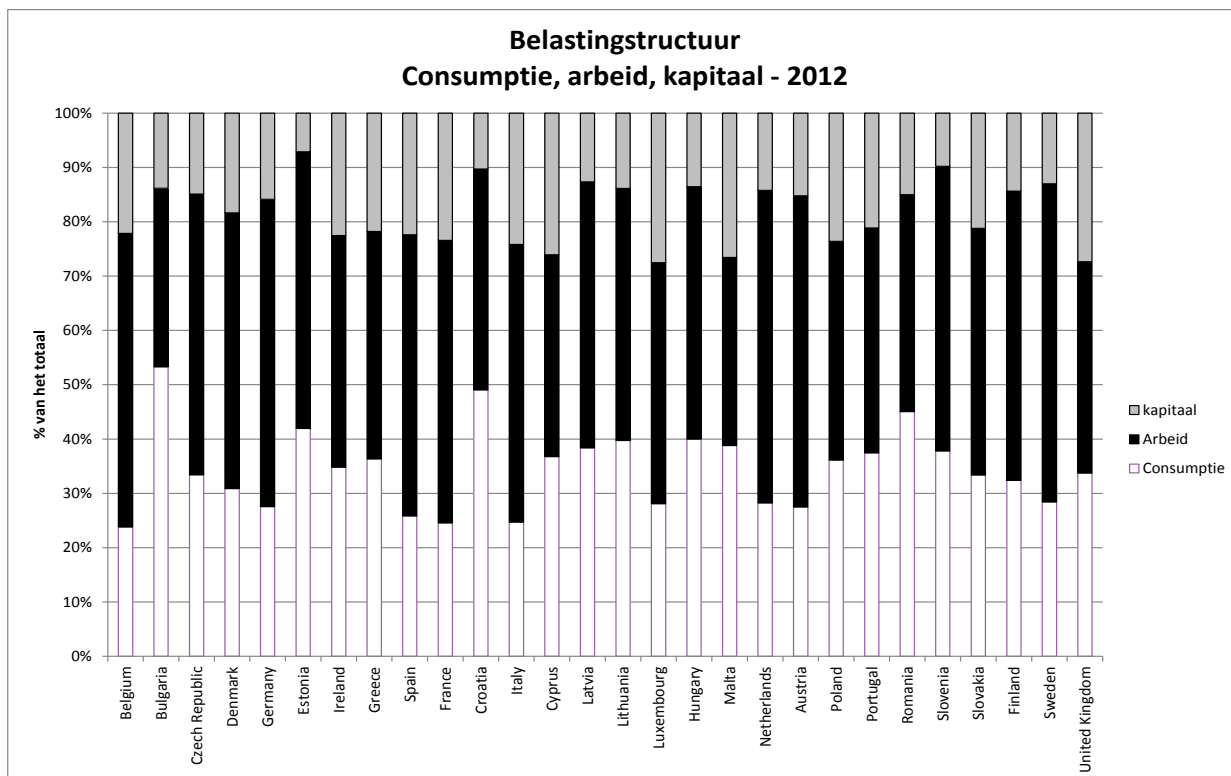
Grafiek 3 toont de opdeling van de belastingen tussen consumptie, arbeid en kapitaal. België is het land waar het aandeel van de belastingen op consumptie het geringst is. Dit aandeel ligt eveneens lager dan 30% in Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland en Oostenrijk, met andere woorden in de meeste “oude” lidstaten van de Europese Unie. De positie van ons land is minder uitgesproken wanneer het gaat om het aandeel van de heffingen op kapitaal. België onderscheidt zich dan weer op het vlak van de heffingen op arbeid: naar verhouding hebben deze in ons land een groot gewicht.

Grafiek 4 stelt twee ratio's voor die het mogelijk maken de verhoudingen binnen de belastingstructuur weer te geven. Ze hebben betrekking op de verhouding tussen de heffingen op arbeid en consumptie enerzijds (L/C) en op de verhouding tussen heffingen op arbeid en kapitaal anderzijds (L/K). Dat de ratio's doorgaans hoger dan de eenheid uitkomen, wordt verklaard door het feit dat inkomsten uit arbeid de voornaamste belastinggrondslag vormen (7).

6 Deze verdeling steunt dus op een opsplitsing van de inkomstenbelastingen tussen inkomsten uit arbeid en inkomsten uit kapitaal. De opsplitsing wordt aangeleverd door de lidstaten, volgens specifieke methodes in detail omschreven in de bijlage aan de jaarlijkse publicatie van de Europese Commissie.

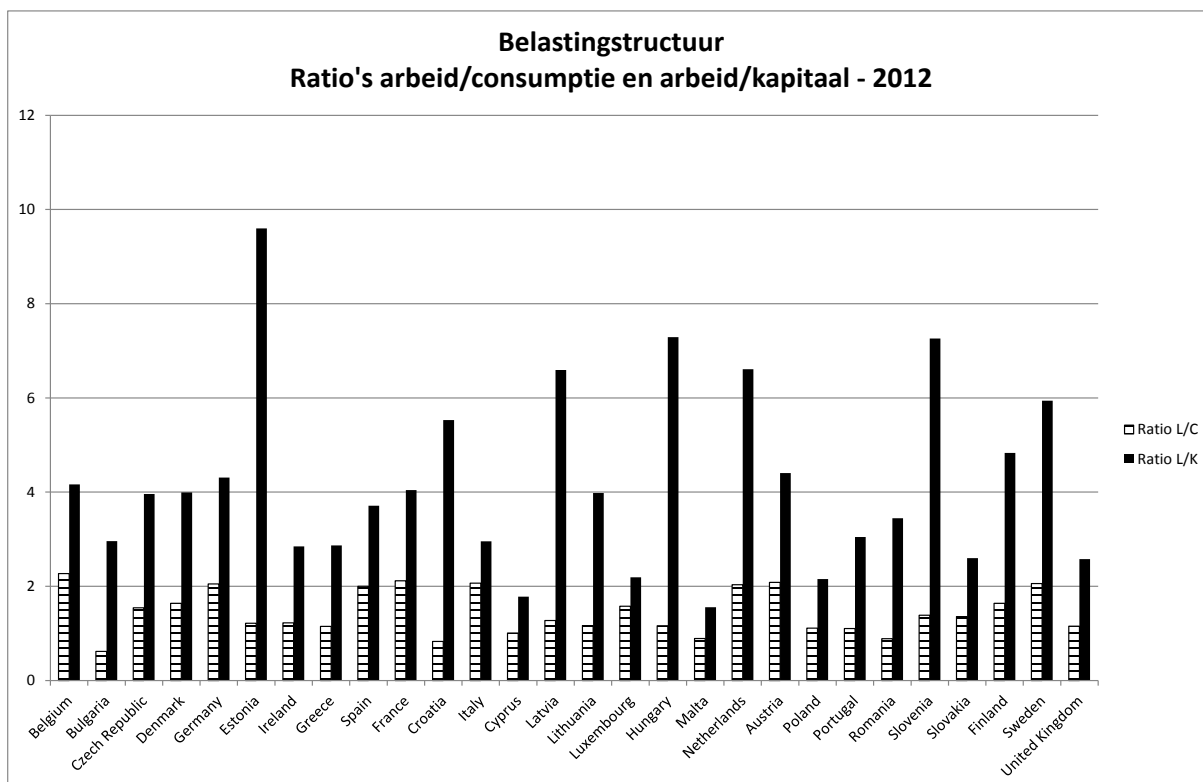
7 De tweede breuk hangt uiteraard af van de primaire inkomensverdeling tussen arbeid en kapitaal. In het extreme geval, bij een gelijkwaardig globaal belastingtarief op arbeid en kapitaal, is de breuk hiervan slechts een afspiegeling. Ter informatie: een 60/40-verdeling bij de primaire inkomensverdeling levert een waarde op van 1,5 en een verhouding “twee derden / één derde” een waarde van 2. Er kan aangenomen worden dat, op lange termijn bekeken, de primaire inkomensverdeling zich in deze vork situeert.

Grafiek 3



Bron: European Commission (2014).

Grafiek 4



Bron: European Commission (2014) – eigen berekeningen.

Uit Grafiek 4 kunnen twee belangrijke punten afgeleid worden:

- België onderscheidt zich sterker in de verhouding “arbeid/consumptie” (L/C) dan in de verhouding “arbeid/kapitaal” (L/K). De eerste wordt geëvalueerd op 2,3 en dat is de hoogste ratio voor de hele Europese Unie in 2012. Er kan opnieuw worden opgemerkt dat de toestand verschillend is tussen enerzijds de West-Europese landen, waarvan de ratio's tamelijk nauw aansluiten bij onze ratio, en anderzijds de landen in Midden- en Oost-Europa waarvan de ratio's duidelijk lager liggen.
- De tweede komt op 4,2 maar is niet de hoogste in de Europese Unie. Bij de landen die een zeer hoge “L/K”-ratio hebben, bevinden zich een flink aantal kleine open economieën, voornamelijk uit Centraal- en Oost-Europa. Het zou kunnen dat deze hoge ratio's een weerspiegeling zijn van de keuze om een immobiele grondslag (arbeid) zwaar te belasten en de belastingtarieven op meer mobiele grondslagen te beperken (de vennootschapsbelasting, die deel uitmaakt van de rubriek “kapitaal”).

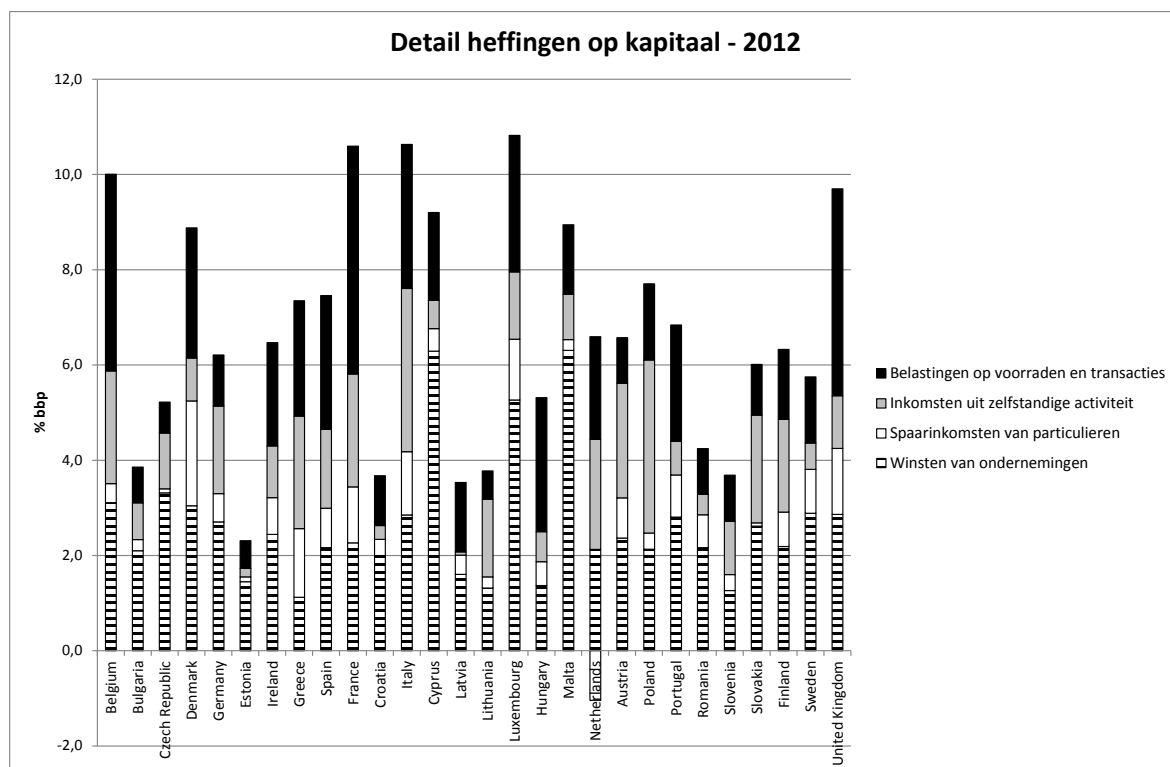
De categorie “belastingen op kapitaal” is echter vrij heterogeen. Ze omvat zowel de vennootschapsbelasting als de opbrengst van de belasting op spaartegoeden, de belasting op financiële activa en vastgoed en ze combineert de belastingen op voorraden met die op kapitaalstromen en transacties. Het laatste punt is op zich niet problematisch te noemen: het is louter een macro-economische vertaling van de effectieve belastingheffing. Een heffing maakt immers steeds deel uit van de *tax wedge*, ongeacht of ze gebaseerd is op kapitaalbezit, op inkomsten of op transacties. De aggregatie van de belastingheffing op vennootschappen, op sparen en op onroerende goederen is problematischer want de economische impact is fundamenteel verschillend, zeker voor een open economie. Waar de vennootschapsbelasting rechtstreeks op de kapitaalkost weegt, geldt dit niet noodzakelijk voor de belasting op spaartegoeden. De spaarbelasting beïnvloedt de kapitaalkost niet indien het land op de kapitaalmarkt een ‘price-taker’ is.

De jaarlijkse publicatie van de Europese Commissie omvat een opsplitsing van de rubriek “kapitaal” die het mogelijk maakt de vennootschapsbelasting eruit te distilleren. Grafiek 5 geeft deze opdeling weer. Ze gebeurt over vier categorieën: de vennootschapsbelasting, de belasting op inkomsten uit spaartegoeden van de gezinnen, de belasting op inkomsten uit een zelfstandige activiteit en de belastingen op reële of financiële activa (bezittingen of overdrachten). De ontvangsten per categorie worden in % van het bbp uitgedrukt.

Uitgedrukt in % van het bbp blijken de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting vrij gering. Deze vaststelling slaat evenwel op een bijzonder jaar. Gezien de zeer conjunctuurgevoelige aard van de vennootschapsbelasting, mogen uit deze vaststelling geen algemene besluiten getrokken worden. We komen hier verder op terug met meer verfijnde indicatoren voor de belasting op ondernemingen. Het aandeel van de heffingen gebaseerd op spaarinkomsten van particulieren is in België eveneens gering. In feite vloeit een groot deel van de heffingen op “kapitaal” voort uit de belasting op inkomsten van een zelfstandige activiteit en de belasting op kapitaalbezit en overdrachten. Het gaat hierbij om het gewicht van de onroerende voorheffing, de registratierechten en de successierechten.

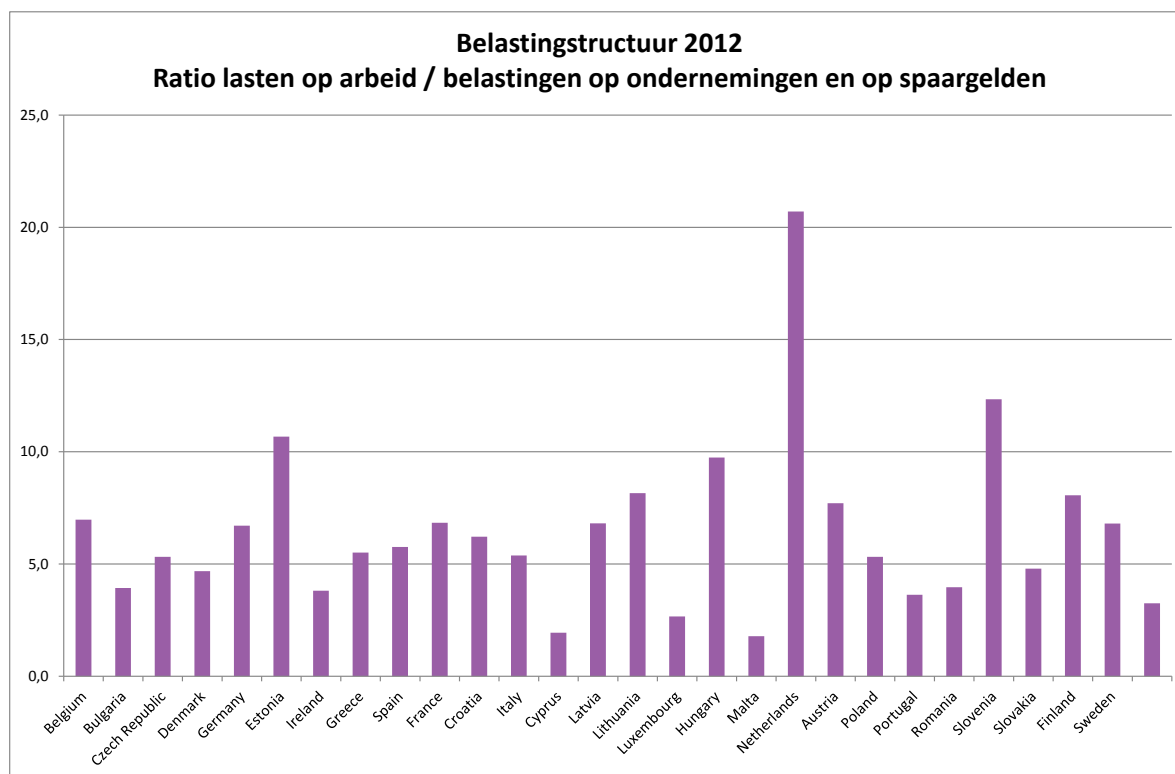
We hebben in Grafiek 6 de “L/K”-spanning in de belastingstructuur herrekend door in de noemer enkel de heffingen op vennootschappen en op de spaartegoeden van de huishoudens op te nemen (L/K_y). België vertoont dan een van de hoogste ratio's van de Europese Unie: alleen enkele landen in Centraal- en Oost-Europa en Nederland gaan ons vooraf. Voor Nederland is de hoge waarde van de breuk vooral een gevolg van het negatieve bedrag voor de belasting op spaarinkomsten.

Grafiek 5



Bron: European Commission (2014).

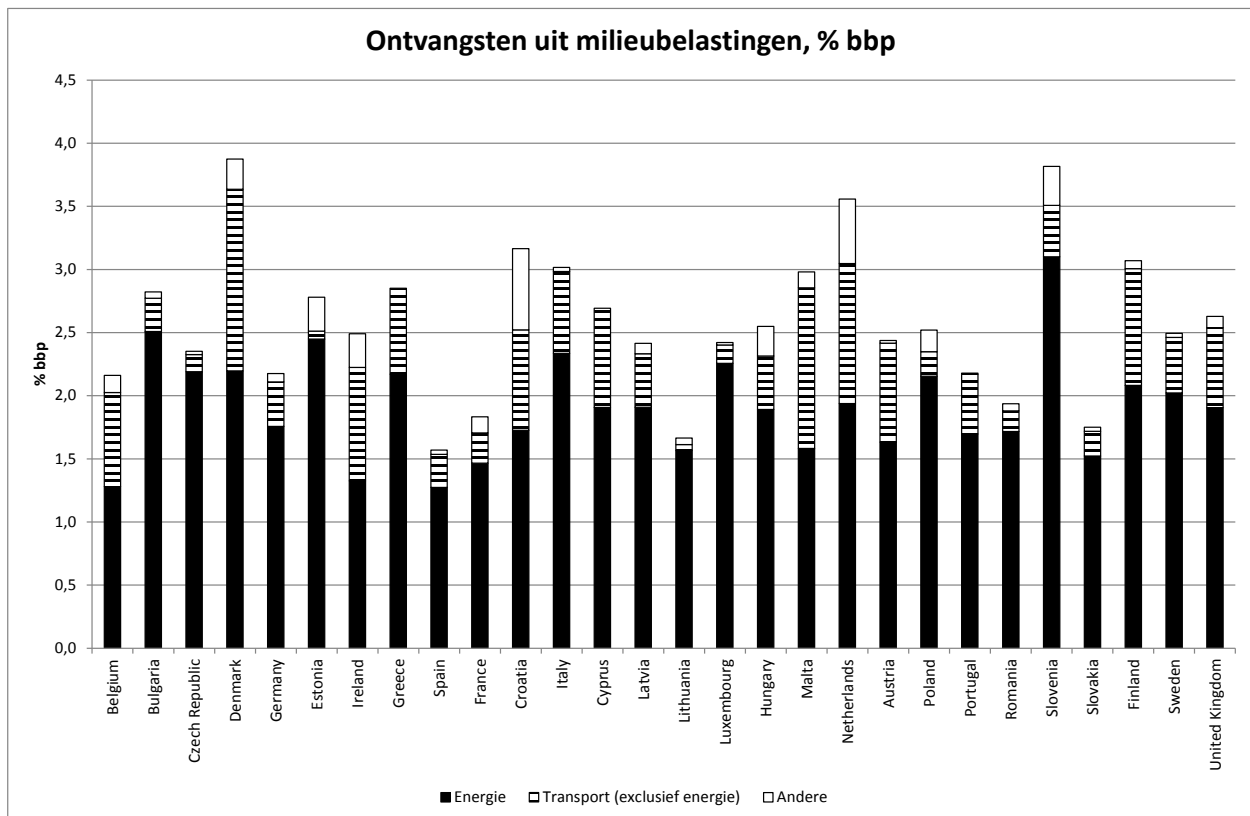
Grafiek 6



Bron: European Commission (2014) – eigen berekeningen.

Naast de opdeling van de belastingen naargelang ze geheven worden op consumptie, arbeid en kapitaal, publiceert de Europese Commissie eveneens gegevens omtrent heffingen die aangemerkt kunnen worden als milieubelastingen (8). Een milieubelasting is “een belasting waarvan de grondslag een fysische eenheid – of een proxy ervan – is van een goed dat een specifieke en erkende negatieve invloed heeft op het leefmilieu (9)”.

Grafiek 7



Bron: European Commission (2014).

In België zijn de ontvangsten uit milieubelastingen relatief beperkt. Dit is vooral het geval voor de energiebelasting: wij zijn het land met de minste inkomsten (uitgedrukt in % van het bbp) uit energiebelastingen in de hele Europese Unie.

Men zou tegen deze indicator kunnen aanvoeren dat hij ambigu is. De milieubelasting is in sommige gevallen bedoeld om ontradend te werken: is de belasting “succesvol” dan zouden de ontvangsten wegdwijnen. Het doel van de milieufiscaliteit bestaat er echter niet in om de economische activiteiten die ermee gepaard gaan te doen verdwijnen maar wel om de externe kosten op te nemen in de marktprijzen en in de beslissingen van de economische actoren. Bovendien komt een groot deel van de fiscale ontvangsten inzake milieubelasting voort uit grondslagen waarvan de prijselasticiteit niet bijzonder hoog ligt (in absolute waarden), althans niet op korte termijn, met name de energieconsumptie en het transport. Het ambigue karakter van deze indicator dient dus sterk gerelativeerd te worden.

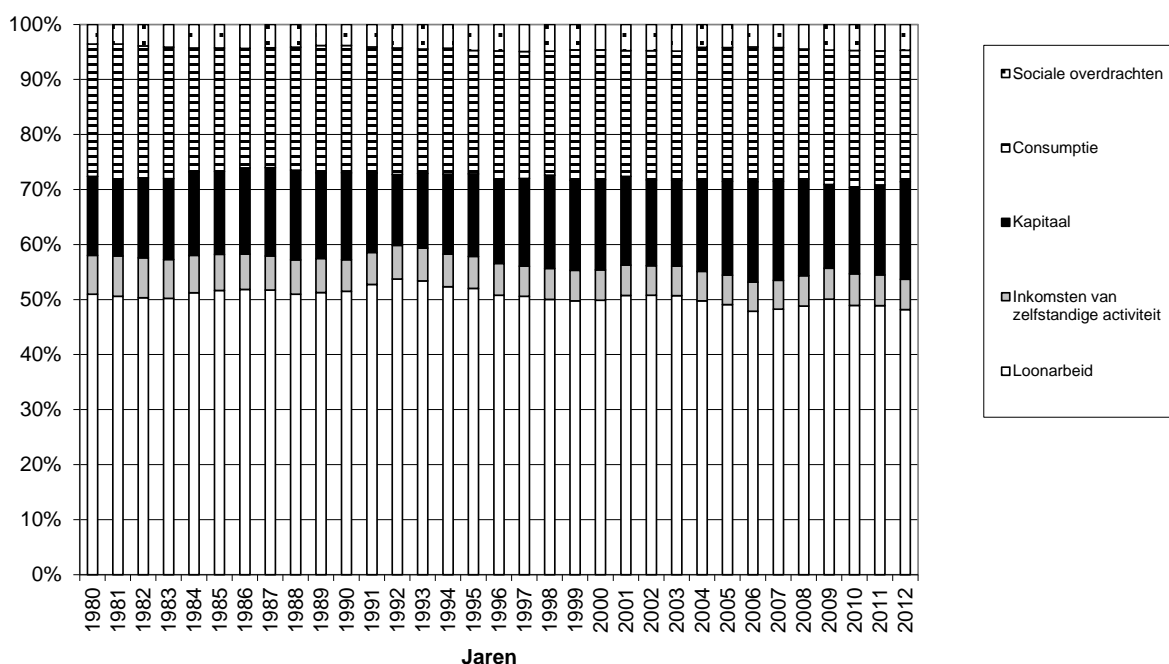
8 Deze rubriek wordt niet als bijkomende rubriek toegevoegd aan de drie andere: de heffingen inzake milieu zijn opgenomen in de rubrieken heffingen op consumptie of op kapitaal.

9 De definitie van EUROSTAT, opgenomen in de Hoge Raad van Financiën (2009).

Bij wijze van afronding van dit stuk omtrent de structuur van de heffingen, geven we in Grafiek 8 een overzicht van de evolutie van de Belgische belastingstructuur. Tot nu toe hebben we ons immers beperkt tot, weliswaar vergelijkende, maar statische analyses. De opdeling in Grafiek 8 treedt wat meer in detail dan de opdeling opgemaakt door de Europese Commissie: we hebben immers de inkomstenbelastingen uit een zelfstandige activiteit en uit sociale overdrachten in twee afzonderlijke rubrieken ondergebracht.

Grafiek 8

Opdeling van heffingen tussen inkomsten en consumptie



Bron: INR – Nationale rekeningen, eigen berekeningen.

De belastingstructuur is stabiel in de tijd en kan dus als structureel gekenmerkt worden. We bemerken dat er zich geen significante *tax shifting* heeft voorgedaan gedurende het eerste decennium van de eeuw en dit ondanks de nadruk die op beleidsniveau wordt gelegd op een daling van de belastingdruk op de inkomsten uit arbeid. De heffingen op inkomsten uit arbeid blijven goed voor ongeveer 50% van het geheel aan heffingen.

*
* *
*

België is altijd een land geweest waar de globale belastingdruk relatief hoog is, en dat blijft ook zo. Dit weerspiegelt de keuzes gemaakt inzake de omvang van de openbare sector en de reikwijdte van de sociale bescherming. De toe- en afnamen weerspiegelen de oriëntatie van het begrotingsbeleid. Uit de belastingstructuur blijkt een naar verhouding groot gewicht voor de belastingen op arbeid en een geringer aandeel aan consumptiebelastingen. De spanning tussen de heffingen op arbeid en op kapitaal is minder uitgesproken wanneer men het geheel aan heffingen op inkomsten uit kapitaal beschouwt. De spanning wordt veel duidelijker wanneer slechts de heffingen op inkomsten uit kapitaal in ogenschouw worden genomen. In vergelijking tot andere landen wordt het inkomen uit vermogen in België minder zwaar belast maar de vermogenstransacties en overdrachten des te meer. Het gewicht van de ontvangsten uit de milieufiscaliteit is bijzonder laag in België. De kenmerken van de belastingstructuur zijn vrij stabiel in de tijd.

1.2 Belasting op arbeid, kapitaal en consumptie

We gaan hier over van het onderzoek van de belastingstructuur naar een evaluatie van de belastingdruk. Deze zal opeenvolgend gebeuren aan de hand van twee types van indicatoren: de macro-economische en de micro-economische. Ongeacht de gebruikte term, wordt naar het geheel van zowel de fiscale als de parafiscale heffingen verwezen.

1.2.1 Wat vertellen ons de macro-economische indicatoren?

De macro-economische indicatoren zijn gestoeld op de opdeling van de belastingstructuur die net werd voorgesteld. Voor elke categorie bekomen we een impliciet belastingtarief door de belastingopbrengst te delen door een economisch aggregaat dat representatief is voor de belastinggrondslag. De overeenstemmende noemers zijn respectievelijk de finale consumptie door de huishoudens, uitgedrukt in marktprijzen (impliciete aanslagvoet van de consumptie), de loonsom vermeerderd met de *payroll taxes* en andere belastingen hierop verschuldigd (impliciete aanslagvoet op arbeid) en de som van het netto exploitatieoverschot en van de “binnenlandse” inkomsten uit eigendom (10). De noemers zijn aldus brutogegevens: ze omvatten de belastingen opgenomen in de teller. Deze indicatoren zijn “ex-post” of *backward looking*: ze geven aan hoeveel belastingen en sociale bijdragen over welke basis werden ontvangen.

INTERNATIONALE VERGELIJKING

Tabel 2 vergelijkt de Belgische impliciete aanslagvoeten met die in drie referentielanden (D, F, NL) en met de Europese gemiddelden (EU en eurozone).

10 Met andere woorden in de zin van het begrip bbp en niet bnp.

Tabel 2
Impliciete aanslagvoeten

	Consumptie		Arbeid		Kapitaal	
	2012	2000 -2012	2012	2000 -2012	2012	2000 -2012
België	21,1	-0,7	42,8	-0,8	35,5	+6,1
Duitsland	19,8	+0,6	37,8	-1,3	22,2	-4,7
Frankrijk	19,8	-1,3	39,5	+0,1	46,9	+6,6
Nederland	24,5	+1,5	38,5	+3,8	13,7	-7,6
Gemiddelde EU27	21,3	+0,6	34,3	-1,3	n.b	n.b
Gemiddelde eurozone	20,7	+0,4	35,1	+0,8	n.b	n.b

Bron: European Commission (2014) – eigen berekeningen.

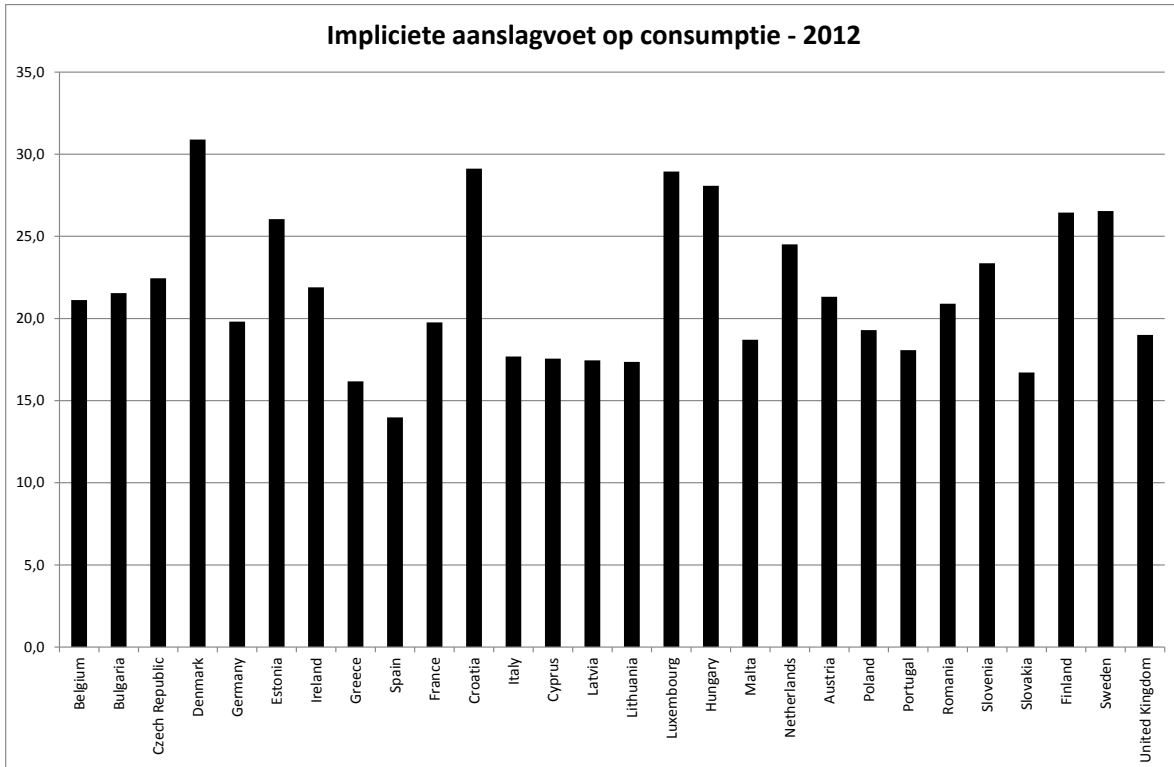
Er kunnen verscheidene zaken worden vastgesteld:

- De belasting op arbeid ligt in België hoger dan in de drie referentielanden. Zowel voor deze landen als voor België ligt de belasting op arbeid hoger dan het Europese gemiddelde en het gemiddelde van de eurozone.
- De belasting op consumptie sluit daarentegen nauw aan bij het Europees gemiddelde, ze komt lichtjes boven het gemiddelde van de eurozone en ze bekleedt een middenpositie in vergelijking tot de drie referentielanden.
- Enkel Frankrijk steekt ons voorbij wat de belasting op kapitaal, globaal genomen, betreft. We zitten duidelijk hoger dan Duitsland en Nederland.
- Tussen 2000 en 2012 kende alleen Duitsland een sterke *tax shifting* van arbeid naar consumptie: de belasting op arbeid is verminderd en die op consumptie verhoogd. In België zijn de twee gedaald maar de belasting op arbeid is in verhouding wat meer afgenomen dan die op consumptie. Frankrijk sloeg een andere richting in met een, zij het zeer beperkte, stijging van de belasting op arbeid en een verlaging van de belasting op consumptie.
- Duitsland koppelde deze *tax shifting* van arbeid naar consumptie aan een daling van de belasting op kapitaal.

De volgende grafieken tonen de impliciete belasting op consumptie, arbeid en kapitaal voor de EU-lidstaten in 2012 (11).

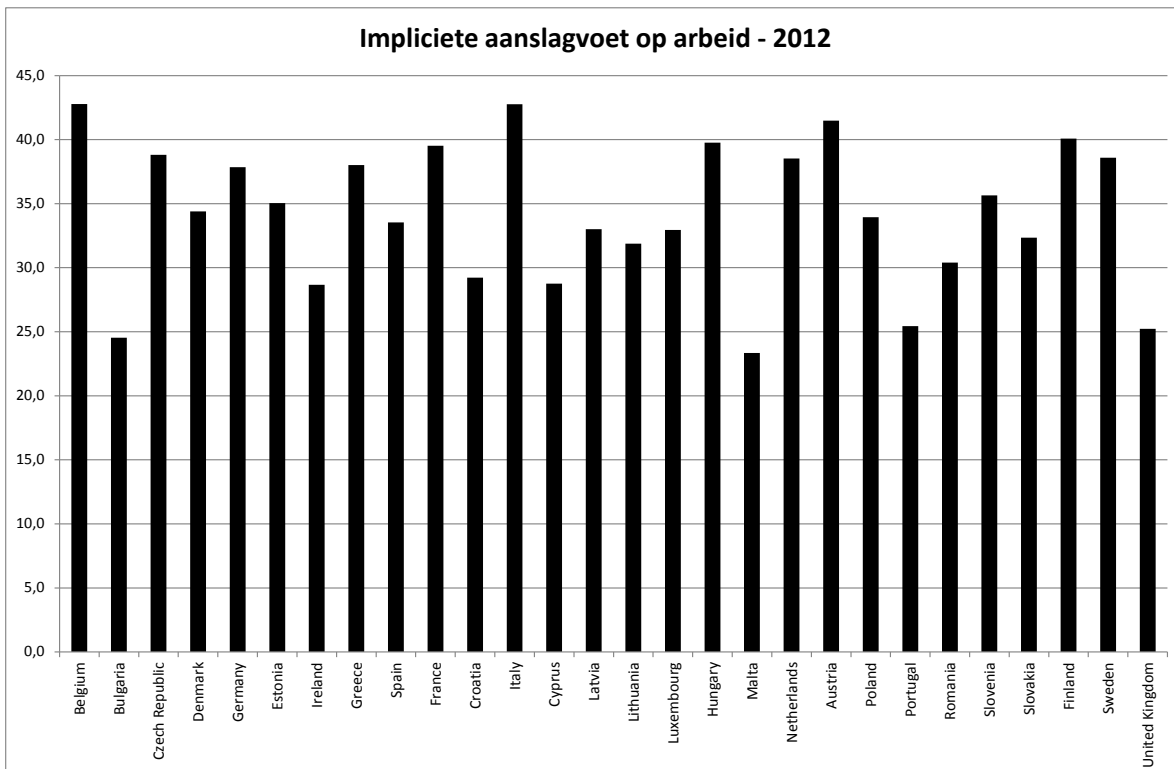
11 Om de conjuncturele effecten uit te vlakken werd voor de inkomsten uit kapitaal een gemiddelde genomen over de periode 2005-2012.

Grafiek 9



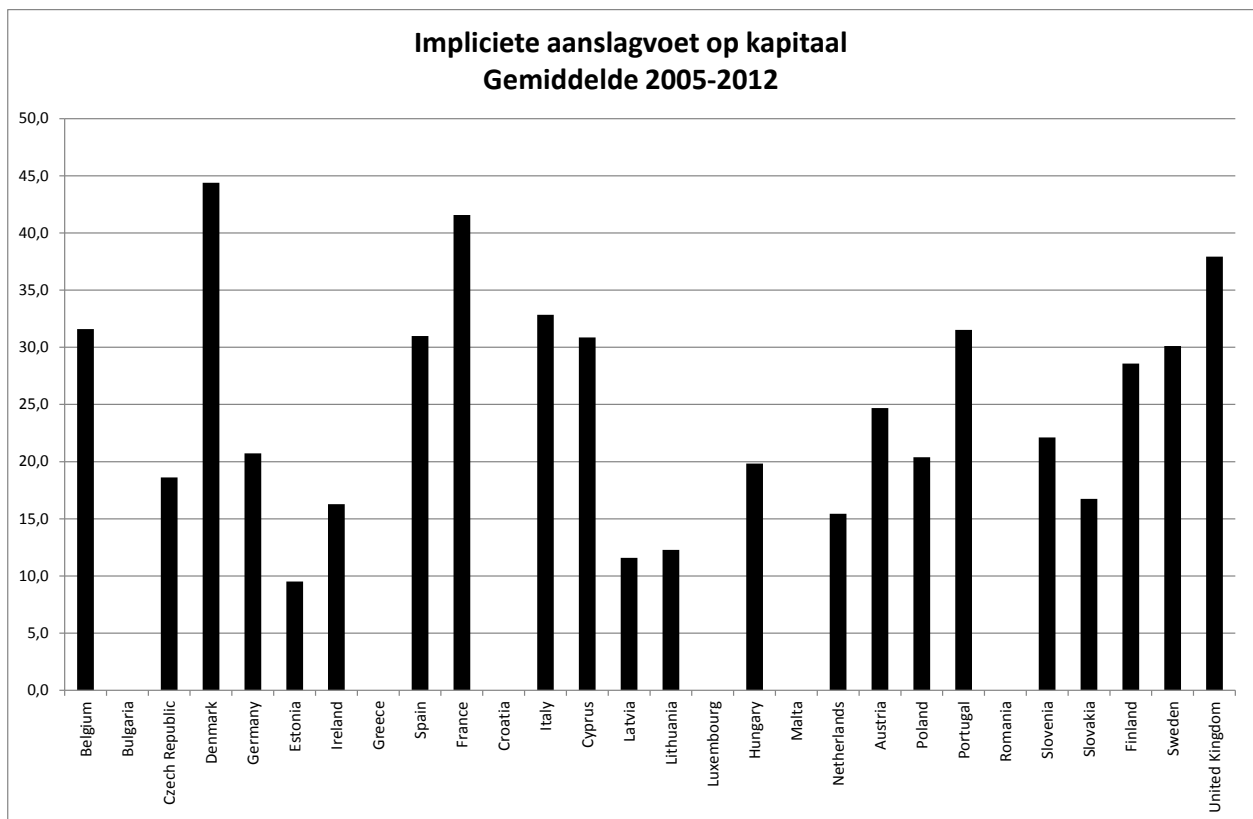
Bron: European Commission (2014).

Grafiek 10



Bron: European Commission (2014).

Grafiek 11



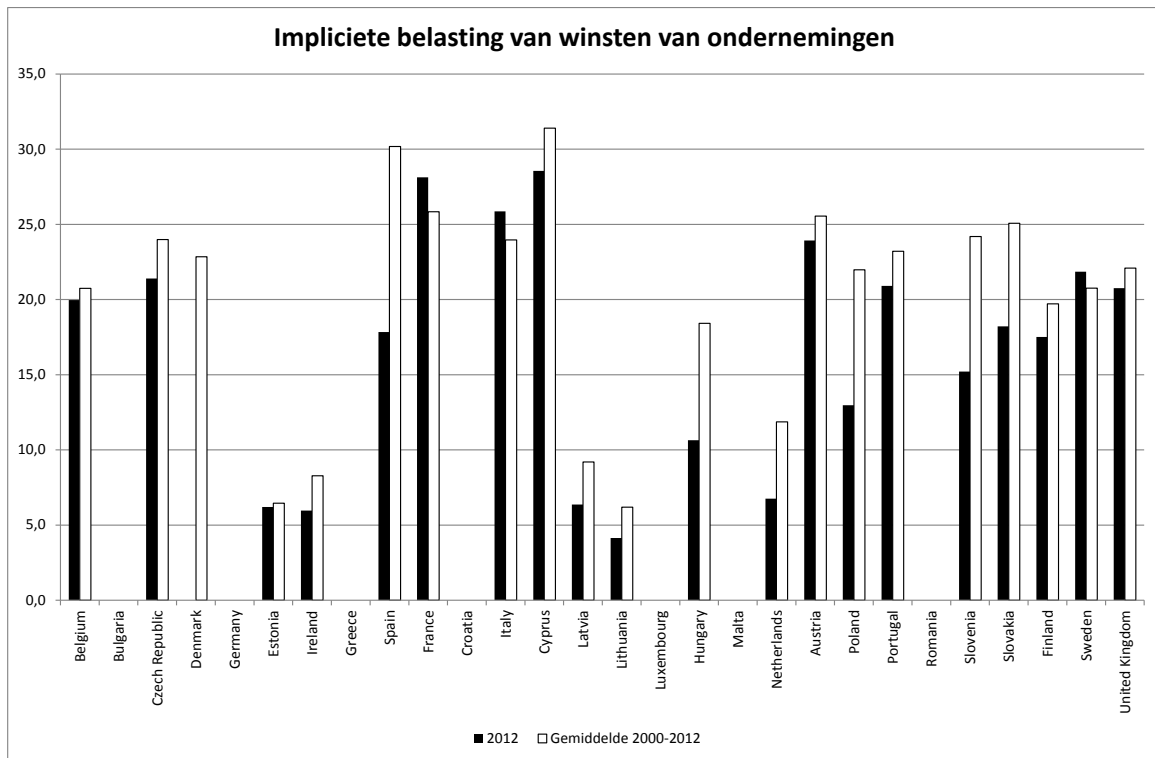
Bron: European Commission (2014) – eigen berekeningen.

- Hoewel we binnen de Europese Unie het land zijn waar het aandeel van heffingen gebaseerd op consumptie het laagste ligt, zijn we toch niet het land met de laagste impliciete *aanslagvoet* (12). Ongeveer een derde van de EU-landen heeft een aanslagvoet op consumptie die hoger is dan in ons land, twee derden hebben een voet die lager ligt.
- Wat de belasting op arbeid betreft, zaten we steeds in het koppeloton. Thans is België zelfs het EU-land waar de belastingdruk op arbeid het hoogst is. Wat de heffing op kapitaal betreft, bevinden we ons in een situatie die nauw aanleunt bij die van de belastingheffing op de consumptie: één derde van de EU-landen heeft een hogere aanslagvoet, twee derden een lagere.

Zoals reeds aangegeven, is de rubriek "kapitaal" zeer heterogeen. In een open economie hebben heffingen op de winsten van ondernemingen niet noodzakelijk dezelfde impact als heffingen op spaarinkomsten. Voor eerstgenoemde publiceert de Europese Commissie overigens een afzonderlijke indicator voor de impliciete belastingdruk. Deze wordt voor de EU-lidstaten weergegeven in Grafiek 12.

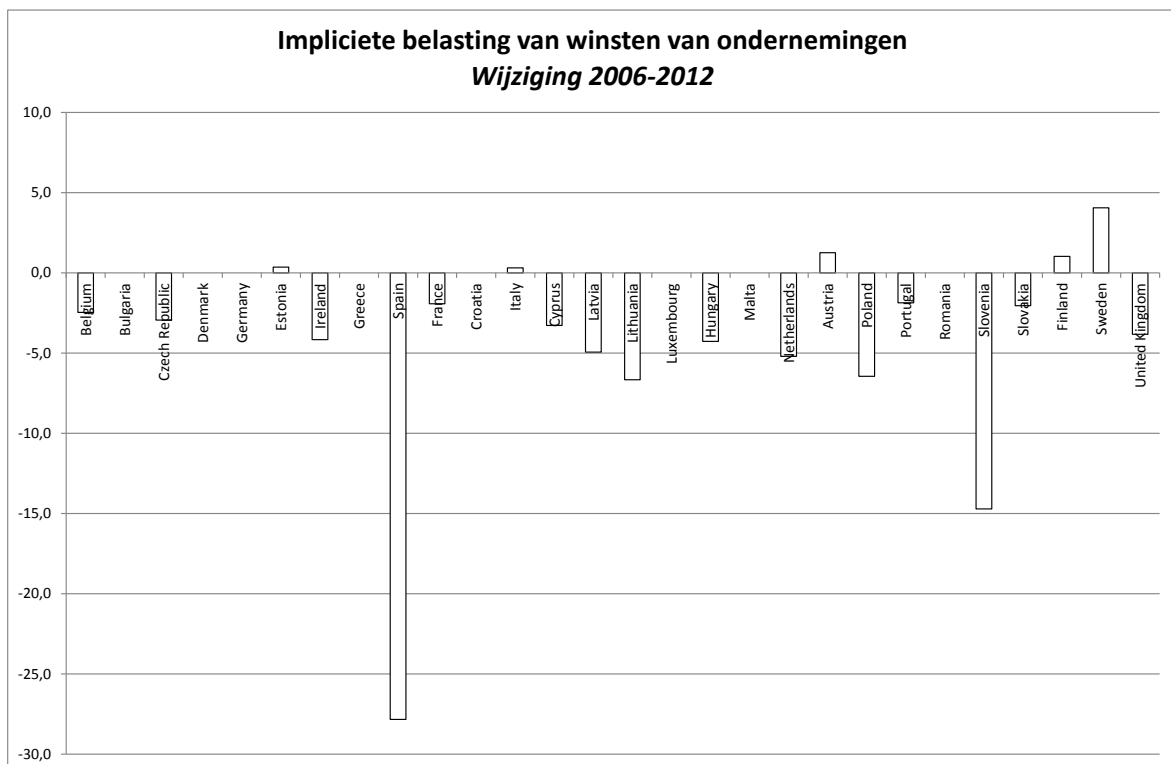
12 Dit wordt verklaard door het hoge niveau van de globale belastingdruk in België: voor een gegeven categorie van ontvangsten kan een geringer aandeel in een hogere globale belastingdruk zich vertalen in een hoog belastingtarief.

Grafiek 12



Bron: European Commission (2014) – eigen berekeningen.

Grafiek 13



Bron: European Commission (2014) – eigen berekeningen.

Om te vermijden dat te veel belang gehecht wordt aan een bepaald jaar, werd het gemiddelde over de periode 2000-2012 toegevoegd, dat minder cyclisch beïnvloed wordt. Volgens deze indicator situeert de belastingdruk op ondernemingen in België zich eerder in de middengroep. De landen met een geringere belastingdruk zijn vooral landen uit Centraal- en Oost-Europa, op de opmerkelijke uitzondering voor Nederland na.

Grafiek 13 toont de evolutie van deze indicator sinds 2006, hetzij de periode die voor België samenvalt met de inwerkingtreding van de aftrek voor risicokapitaal. De daling die voor België vastgesteld wordt, blijkt niet de grootste onder de Europese landen.

GEDETAILLEERDE ANALYSE VAN DE EVOLUTIE VAN DE BELASTING OP ARBEID, KAPITAAL EN CONSUMPTIE IN BELGIË

Vervolgens gaan we verder met deze analyse en onderzoeken we de evolutie van de belasting op arbeid, kapitaal en consumptie in België (13). Wat de methodologie betreft, verschillen de indicatoren voorgesteld in de grafiek lichtjes van die berekend door de Europese Commissie. De belangrijkste verschillen worden besproken in Kader 2.

13 Zie VALENDUC (2011b) en VALENDUC (2004) voor een gedetailleerde commentaar op de evolutie en een meer complete beschrijving van de methodologie. Zie ook de analyse uitgevoerd door de HOGE RAAD VAN FINANCIËN (2007).

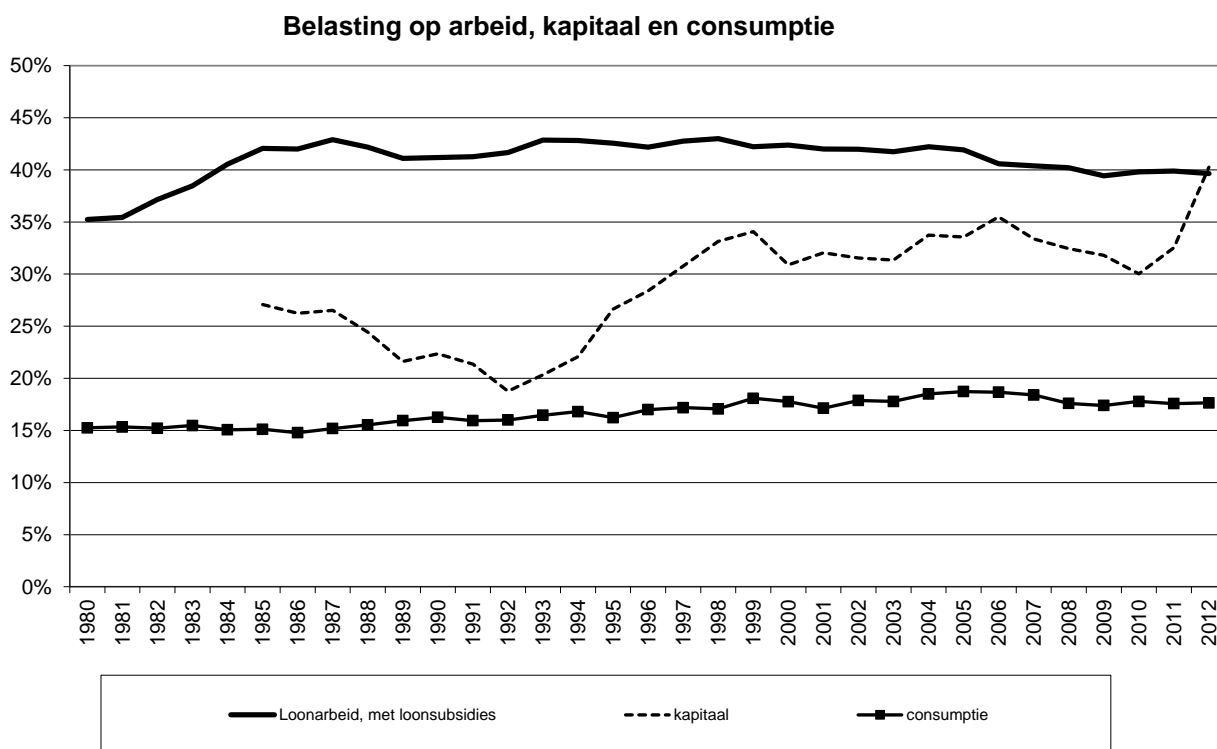
Kader 2
***De belasting op arbeid, kapitaal en consumptie in België:
methodologische verduidelijkingen***

De basisprincipes werden toegelicht in Kader 1, p. 25. We vertrekken van een opdeling van de belastingen naargelang ze betrekking hebben op arbeid, kapitaal en consumptie. In vergelijking met de Europese methodologie zijn de drie voornaamste verschillen de volgende:

- *Bij de berekening van het impliciete tarief op arbeid worden de loonsubsidies in mindering gebracht. Het betreft de vrijstellingen van doorstorting van bedrijfsvoorheffing (14), verminderingen van sociale bijdragen die niet onmiddellijk van de bijdragen worden afgetrokken (15) en tussenkomsten in de loonkosten in het kader van het activeringsbeleid ter bevordering van de tewerkstelling (16).*
- *De rubriek “kapitaal” omvat de inkomsten uit zelfstandige activiteit niet. Deze vormen een aparte categorie waarvan de gegevens hier niet worden voorgesteld.*
- *Voor de impliciete aanslagvoet van de consumptie omvat de noemer, naast de finale consumptie van de huishoudens ook de overheidsconsumptie (intermediair verbruik en investeringen met uitzondering van de aankoop van gebouwen). Wat de verbruiksbelastingen betreft, worden de overheden inderdaad beschouwd als “finale verbruikers”: de btw die ze betalen is niet aftrekbaar. Gezien de betaalde belastingen in de teller vervat zitten, is het logisch dat de overeenstemmende grondslag mee is opgenomen in de noemer (17).*

-
- 14 In de nationale boekhouding wordt het belastingbedrag aan bedrijfsvoorheffing (BV) geregistreerd dat verrekend wordt in de personenbelasting (PB). De vrijstelling van doorstorting is dus niet in mindering gebracht. Dit is logisch vermits de BV-vrijstelling de belasting van de loontrekkende niet vermindert en de BV deel uitmaakt van de personenbelasting. De vrijstelling van doorstorting wordt geboekt als een overheidsuitgave onder de vorm van een loonsubsidie.
- 15 In de nationale boekhouding worden de structurele verminderingen onmiddellijk afgetrokken van het bedrag van de bijdragen maar de overige verminderingen worden geboekt als loonsubsidie, dus zonder in mindering te worden gebracht op het bedrag van de bijdragen.
- 16 Bijvoorbeeld de tussenkomst inzake “dienstencheques”.
- 17 In een zelfde logica zou de noemer het intermediair verbruik van de ondernemingen die niet onderworpen zijn aan btw moeten omvatten. Dit wordt evenwel niet apart berekend in de nationale boekhouding en kan slechts op indirecte wijze geraamd worden op basis van input-ouput matrices en hypothesen inzake onderwerping aan btw voor de verschillende bedrijfstakken.

Grafiek 14



Bron: VALENDUC (2011b) en actualisering.

Tabel 3
Belasting op arbeid, kapitaal en consumptie in België
2000-2012

	2000	2006	2008	2010	2011	2012 (*)
Arbeid	42,4%	40,6%	40,2%	39,8%	39,9%	39,7%
Kapitaal	30,9%	35,5%	32,4%	30,0%	32,5%	40,3%
Consumptie	17,8%	18,7%	17,6%	17,8%	17,6%	17,6%

Bron: VALENDUC (2011b) en actualisering.

(*) Voorlopige gegevens.

De belasting op loonarbeid daalt met 2,7 procentpunten sinds 2000 en deze trend zet zich zo goed als ononderbroken door. De belasting op kapitaal kent dan weer schommelingen: het impliciete tarief neemt toe van 2000 tot 2006, gaat dan neerwaarts tot in 2010 om opnieuw sterk te klimmen naar het einde van de periode toe. Zoals hierna wordt besproken, zijn deze evoluties tegelijkertijd een weerspiegeling van de oriëntatie inzake fiscaal beleid als van conjuncturele schommelingen. De belasting op kapitaal is inderdaad erg conjunctuurgevoelig. De belasting op de consumptie is relatief stabiel en blijft gevoelig lager dan de belasting op loonarbeid en op kapitaal. De wijziging in de belastingstructuur die voorheen aangetoond werd, situeert zich dus wel degelijk op het vlak van de aanslagvoeten op arbeid en op consumptie.

De belasting op loonarbeid

Tabel 4 geeft de opsplitsing van deze indicator naar zijn voornaamste bestanddelen. Het effect van de opname van de loonsubsidies is duidelijk zichtbaar; tussen 2000 en 2012 zijn deze met 2,7 procentpunten toegenomen (op de totale loonsom). Men merkt eveneens dat in de periode 2000-2006 de hervorming “Reynders” de personenbelasting (PB) op looninkomsten deed afnemen.

Tabel 4
Opsplitsing van de belasting op loonarbeid: 2000-2012

	2000	2006	2008	2010	2011	2012(*)
Impliciet belastingtarief	42,4%	40,6%	40,2%	39,8%	39,9%	39,7%
PB op looninkomsten	17,9%	17,1%	17,2%	17,2%	17,4%	17,0%
Bijzondere socialezekerheidsbijdrage	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,5%
Werknemersbijdragen Sociale Zekerheid	8,4%	8,0%	8,1%	8,2%	8,3%	8,2%
Werkgeversbijdragen Sociale Zekerheid	16,1%	16,1%	16,3%	16,7%	16,9%	17,0%
Loonsubsidies	-0,4%	-1,2%	-1,9%	-2,9%	-3,2%	-3,1%

Bron: VALENDUC (2011b) en actualisering.

(*) Voorlopige gegevens.

De evolutie van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid is vrij verrassend: men stelt namelijk een stijging vast terwijl het beleid duidelijk op een daling aanstuurde. Dit kan verklaard worden door de impact van de verminderingen voor “lage lonen”: deze verminderingen verlagen weliswaar de hoogte van de sociale bijdragen maar maken ze wel progressief, wat zorgt voor een elasticiteit groter dan één. Een ander element van verklaring verschijnt wanneer de verdeling per bedrijfstak van de sociale bijdragen onder de loep wordt genomen. Uitgedrukt in procent van de brutolonen stegen de werkgeversbijdragen aanzienlijk sterker in de overheidssector dan in de private sector (18). De verruiming van de vermindering van de werkgeversbijdragen betrof evenwel de private sector. Bepaalde bijzondere elementen uit de overheidssector, waaronder de toename van de bijdragen voor pensioenen bij de lokale overheden, werkten in de omgekeerde richting.

Tabel 5
Werkgeversbijdragen, in % van de brutolonen

	2000	2006	2008	2010	2011	2012
Private sector (VQV)	24,5%	24,5%	24,8%	25,3%	25,4%	25,2%
Overheidssector	13,7%	14,5%	14,6%	15,5%	15,8%	17,0%

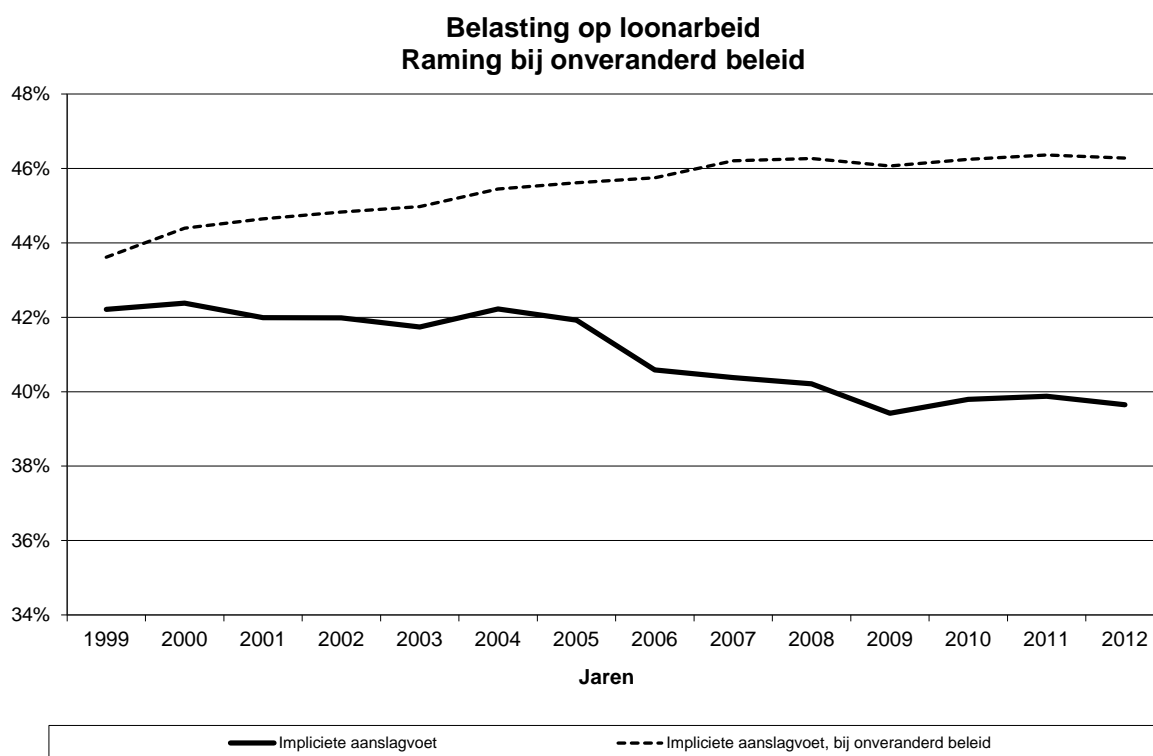
Bron: Nationale rekeningen – eigen berekeningen.

18 In de zin van de nationale boekhouding. Voor de private sector beperken we ons tot de vennootschappen en de quasi-vennootschappen (VQV).

De daling van de belasting op loonarbeid wordt echter onderschat in vergelijking met wat de evolutie zou geweest zijn bij onveranderd beleid (19). De belastingheffing op inkomsten uit arbeid is de som van de personenbelasting, die een progressieve belasting is, en van de sociale bijdragen, die door structurele verminderingen ook progressief zijn geworden. Bij onveranderde regelgeving zou de impliciete belasting op loonarbeid dan ook toenemen. De gebruikelijke weergave onderschat bijgevolg de beleidsinspanning in de periode 2000-2012 om de belasting op arbeid te verminderen.

Grafiek 15 vergelijkt de evolutie van de impliciete belasting op arbeid met een raming van de evolutie bij onveranderd beleid. Sinds het midden van de jaren 90 **bereikt de afname van de impliciete aanslagvoet 6 procentpunten in vergelijking tot de evolutie bij onveranderd beleid**, wat, rekening houdend met de omvang van de grondslag, aanzienlijk is. De loonsom bedraagt in 2012 54% van het bbp. In het totaal wordt aldus een afname genoteerd van **3,2 bbp-punten** in vergelijking met de evolutie bij onveranderd beleid. Sinds 2001 zou het impliciete tarief met 1,7 punten zijn gestegen in een evolutie bij onveranderd beleid maar het daalde in feite van 42,0% tot 39,7%, hetzij een afname van 2,3 punten.

Grafiek 15



Bron: VALENDUC (2011b) en actualisering.

De belasting op kapitaal

Zoals de Europese Commissie (European Commission, 2014) onderscheiden we de belasting op vennootschappen en de heffingen op vermogensinkomens. Tabel 6 geeft een aantal gedesaggregeerde indicatoren:

19 De automatische indexering maakt deel uit van het “onveranderd beleid”.

- De eerste indicator is een impliciete aanslagvoet van de vennootschapsbelasting: de ontvangsten van deze belasting worden gedeeld door de macro-economische grondslag ervan (20).
- De tweede indicator voegt er de belasting op de productie aan toe en meet dus de globale fiscale druk op de inkomsten van vennootschappen.
- De derde indicator meet de globale belastingdruk op vermogensinkomsten, uitgedrukt in % van deze inkomsten. Naast de roerende voorheffing, apart geïdentificeerd in de vierde indicator, omvat deze indicator ook de taksen op transacties en het bezit alsook de taksen op het langetermijnsparen en de successierechten. Hij neemt eveneens (in negatief) de belastinguitgaven op inzake PB die voortvloeien uit de fiscale voordelen verleend voor de aankoop van vermogensactiva (vastgoed en langetermijnsparen). De noemer bestaat uit de vermogensinkomsten ontvangen door particulieren.
- De vierde indicator tenslotte omvat enkel de roerende voorheffing, uitgedrukt als percentage van de interesten en dividenden ontvangen door particulieren. Hij vormt zodoende een benadering van de belasting op spaarinkomsten, *sensu stricto*.

Tabel 6
Opsplitsing van het impliciete tarief op kapitaal - België

	2000	2006	2008	2009	2010	2011	2012(*)
Impliciet tarief Ven.B.	32,4%	28,5%	28,3%	24,2%	22,5%	23,5%	32,3%
idem + belastingen op productie	43,7%	36,4%	36,8%	34,4%	31,1%	31,1%	44,2%
Impliciet tarief vermogensinkomsten particulieren	17,0%	21,7%	18,2%	16,4%	19,0%	20,8%	22,8%
Belasting op spaarinkomsten, sensu stricto. (RV op interesten en dividenden)	6,7%	10,4%	9,8%	9,2%	9,9%	12,1%	14,2%

Bron: VALENDUC (2011) en actualisering.

(*) Voorlopige gegevens.

- De daling van het impliciete vennootschapstarief vastgesteld tussen 2006 en 2010 kan wel degelijk toegeschreven worden aan de hervorming van 2006 met de invoering van de aftrek voor risicokapitaal (21). Daarna volgt een forse toename van de impliciete aanslagvoet van de vennootschapsbelasting. Het gaat hier grotendeels om een conjunctureel effect: de impliciete aanslagvoet voor vennootschappen opgemeten aan de hand van gegevens uit de nationale boekhouding, heeft inderdaad de eigenschap contracyclisch te zijn (22). Het inkomen van de vennootschappen kromp sterk in de

20 Men bekomt de macro-economische grondslag van de Vennootschapsbelasting door aan het exploitatieoverschot de netto-inkomsten uit eigendom (interesten en dividenden) toe te voegen. Er werd rekening gehouden met het feit dat de toegekende dividenden in principe belastbaar zijn en dat de ontvangen dividenden in principe aftrekbaar zijn.

21 Zie ook de analyse in VALENDUC (2011b) waarop wordt teruggekomen in hoofdstuk 4.

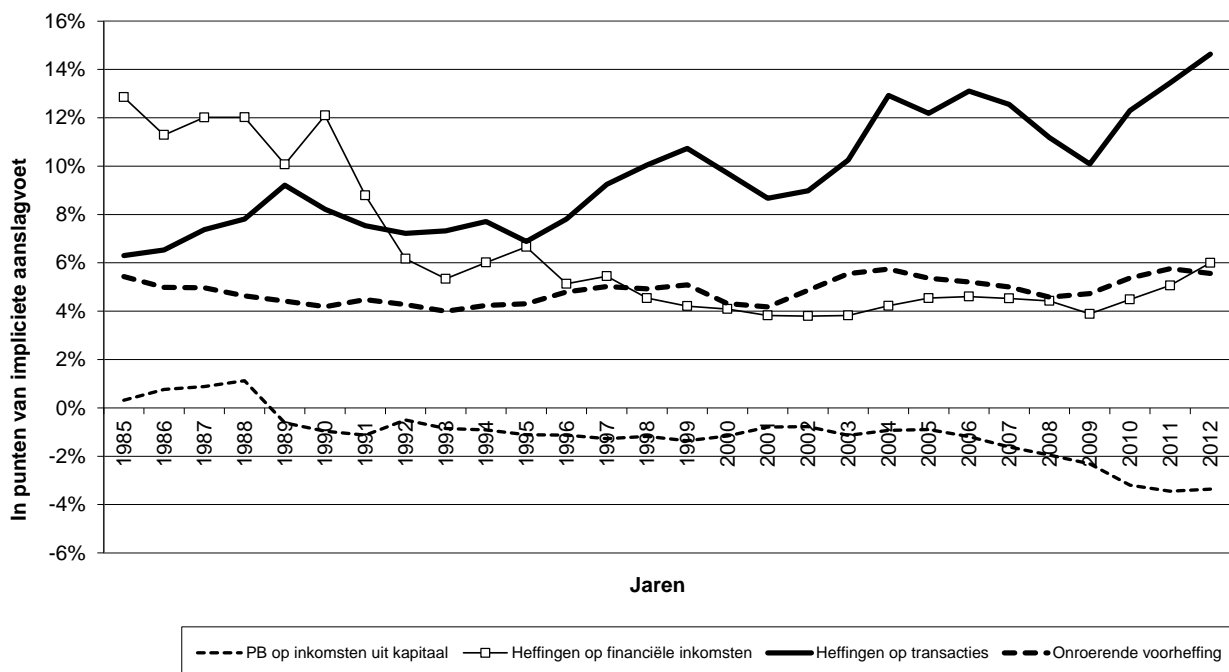
22 Vermits de gegevens uit de nationale rekeningen een aggregaat vormen, worden de inkomsten van vennootschappen logischerwijze gemeten aan de hand van het saldo van de positieve en negatieve resultaten van de vennootschappen. In tijden van recessie zorgt de toename aan verliezen ervoor dat de noemer van de impliciete aanslagvoet inkrimpt, terwijl dit minder of weinig invloed heeft op de teller aangezien enkel de vennootschappen die een positief resultaat hebben, belasting betalen. De verliezen doen de teller slechts krimpen wanneer ze van de winsten van latere aanslagjaren, meestal in periodes van heropleving, worden afgehouden.

periode 2010-2012. De macro-economische grondslag van de vennootschapsbelasting zakte van 45 naar 36 miljard euro. We komen in hoofdstuk 4 terug op de bepaling van de effectieve belasting op de winsten van vennootschappen. We beperken ons hier tot de opmerking dat de stijging vastgesteld in Tabel 6 grotendeels door conjunctuurinvloeden verklaard wordt.

- De belasting op vermogensinkomsten is in opmars gedurende de eerste helft van het decennium, daalt vervolgens tot in 2009 voo raleer terug op te klimmen. Grafiek 16 onderscheidt de verschillende bestanddelen van de belasting op i nkomsten uit het vermogen. De opwaartse fase tussen 2002 e n 2006 wordt voor het overgrote deel gedragen door het dynamisme op de vastgoedmarkt en de rechtstreekse gevolgen ervan op de registratierechten alsook de onrechtstreekse gevolgen op schenking- en successierechten. Na 2006 is deze evolutie omgeslagen. De belastingopbrengst uit onroerende voorheffing en de heffingen op financiële inkomsten dragen eveneens bij aan de daling van de impliciete aanslagvoet tot in 2009. Op het einde van de periode maken deze twee bestanddelen een opmars.

Grafiek 16

Gedetailleerde belasting op spaargelden en op het vermogen



Bron: VALENDUC (2011b) en actualisering.

Belasting op consumptie

De daling van het tarief van de belasting op consumptie, die sinds 2006 wordt vastgesteld, wordt verklaard door drie factoren: een uitbreiding van het toepassingsgebied van het verlaagde btw-tarief, een sterkere groei van de consumptie van basisverbruiksgoederen ten nadele van de duurzame goederen gedurende de crisisjaren en een afname van de reële waarde van de accijnzen op energieproducten ondanks een verhoging van de tarieven.

1.22 Wat leren ons de micro-economische indicatoren?

We vullen dit overzicht van de belastingen op arbeid, kapitaal en consumptie aan door een beroep te doen op micro-economische indicatoren. Zoals uitgelegd in Kader 3 geven zij een beperkter beeld dat echter wel vooruitblijkt. De indicatoren hebben betrekking op de belastingen op arbeid en kapitaal.

De belasting op arbeid

Voor de micro-economische meting van de belastingdruk op lonen, vormt **het effectieve tarief berekend volgens de OESO-methodologie** de maatstaf bij internationale vergelijkingen (Zie OECD, 2014 voor de recentste uitgave). Dit effectieve tarief houdt rekening met het barema van de inkomstenbelasting, lokale inkomstenbelastingen en “standaard” aftrekken waar elke loontrekkende hoe dan ook recht op heeft. Voor België gaat het hier om de forfaitaire beroepskosten en het belastingvrije basisbedrag voor een alleenstaande zonder kinderen. In een gelijkaardige optiek worden ook enkel de structurele verminderingen inzake sociale bijdragen in rekening gebracht (23).

23 Voor de vrijstelling van doorstorting werd slechts rekening gehouden met het interprofessioneel akkoord (IPA) dat van toepassing is op alle loontrekkenden uit de commerciële sector.

Kader 3

De micro-economische indicatoren: voordelen en beperkingen

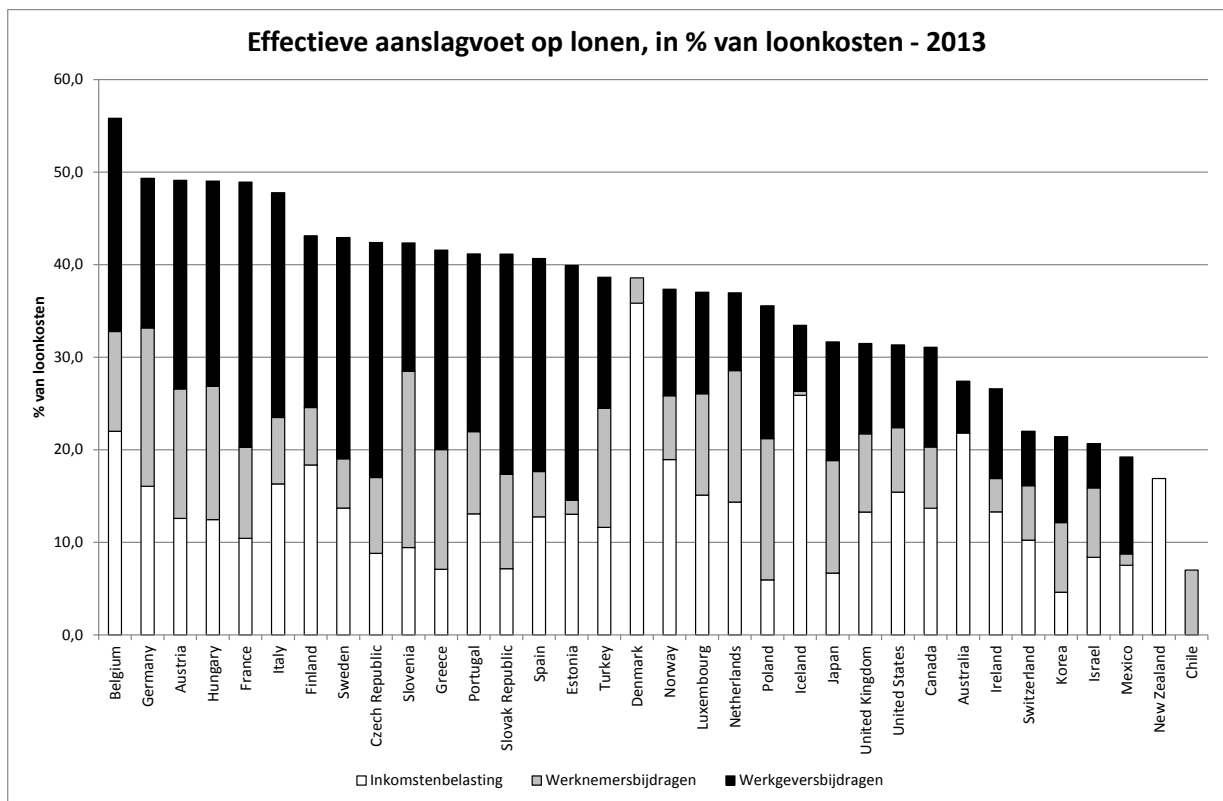
In verhouding tot de macro-economische indicatoren die reeds werden voorgesteld, bieden de micro-economische indicatoren zowel een voor- als een nadeel.

- *Het voordeel is dat ze vooruitblikken (**forward looking**). Ze kunnen de impact van belastingen op de huidige economische beslissingen beter inschatten. Terwijl een impliciete aanslagvoet op kapitaal aangeeft hoeveel belasting er **werd ingehouden** zal de effectieve aanslagvoet, berekend voor een actuele investering, aangeven wat de fiscale impact is op de investeringsbeslissingen van vandaag. Een zelfde redenering geldt voor de belasting op arbeid: een effectieve aanslagvoet geeft niet weer wat gisteren werd afgehouden maar wat vandaag zal worden afgehouden worden bij een nieuwe aanwerving.*
- *Het nadeel is dat een micro-economische indicator **aan een specifieke economische situatie is gerelateerd en geen rekening houdt met alle bijzonderheden van het belastingsysteem**. Dit punt is vooral van toepassing op de marginale en gemiddelde aanslagvoeten van investeringen, berekend volgens de internationaal erkende methodologie (24). Deze tarieven houden slechts rekening met enkele specifieke regels van het belastingsysteem van een land: het basistarief van de vennootschapsbelasting, de afschrijvingsvoorschriften, de algemeen geldende fiscale stimuli en in bepaalde gevallen, de belastingmodaliteiten ten aanzien van aandeelhouders (financiering van investeringen met eigen middelen) en van schuldeisers (schuldfinanciering). Er wordt in internationale vergelijkingen bijgevolg geen rekening gehouden met preferentiële fiscale stelsels, noch met profit shifting, noch met overige praktijken die het mogelijk maken de belastinggrondslag, en zo ook de effectieve belasting, te reduceren.*

Voor de belasting op bezoldigde arbeid leveren de micro-economische indicatoren vier boodschappen:

24 Met name KING en FULLERTON (1984) voor effectieve marginale aanslagvoeten en DEVEREUX en GRIFFITH (1998) voor gemiddelde effectieve aanslagvoeten.

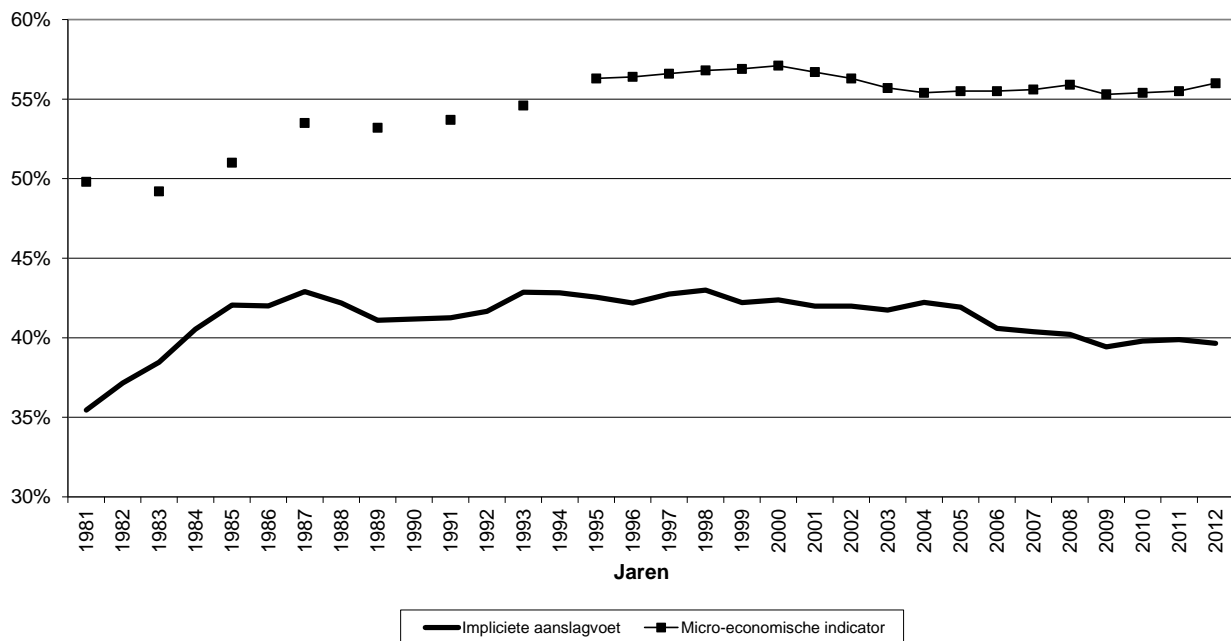
Grafiek 17



Bron: OECD (2014).

Grafiek 18

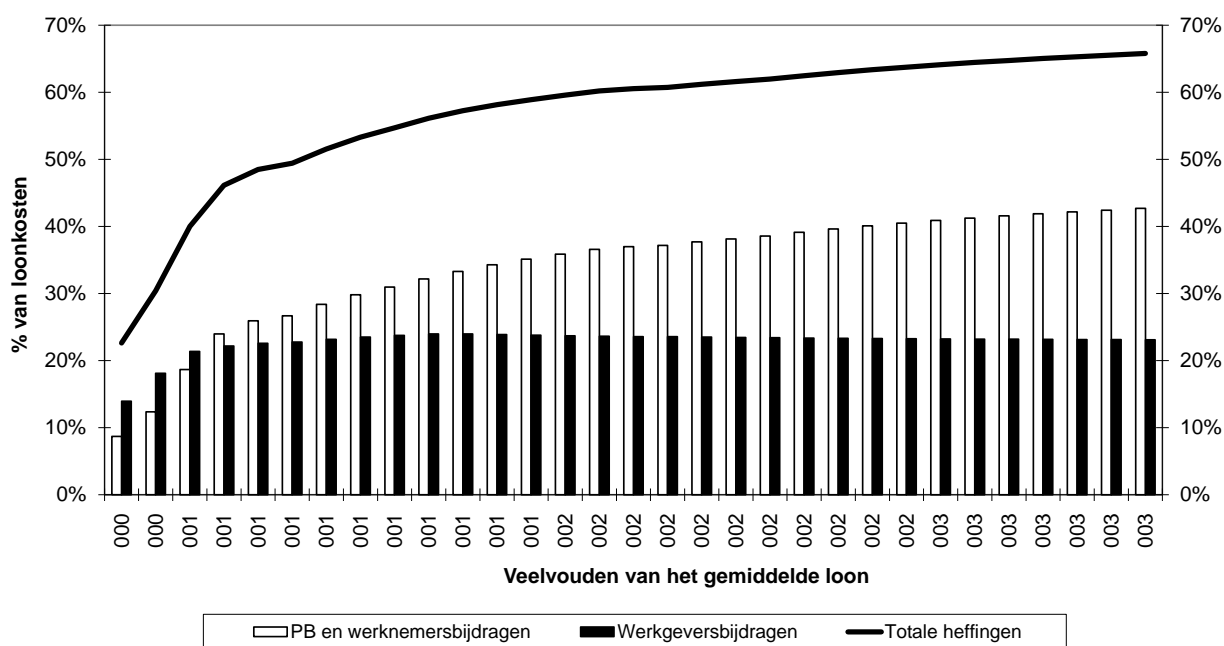
**Belasting op loonarbeid
Vergelijking van macro- en micro-economische indicatoren**



Bron: VALENDUC (2011b) en actualisering.

Grafiek 19

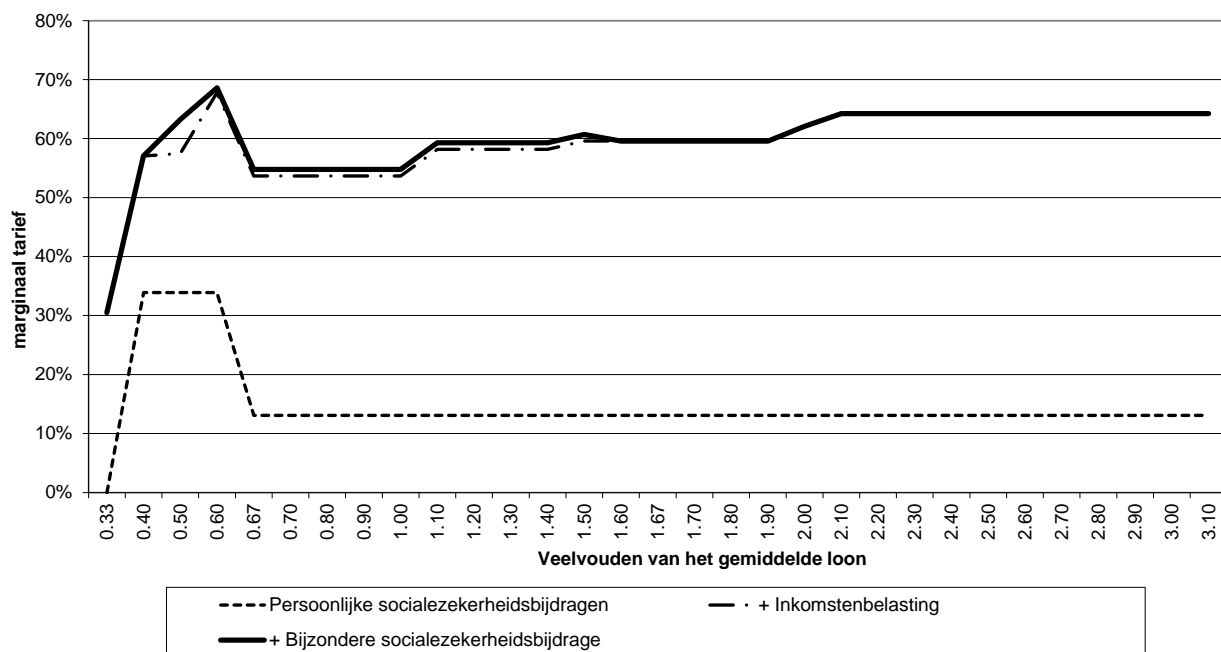
Gemiddeld effectief tarief op lonen
op basis van loonkosten - 2014



Bron: eigen berekeningen.

Grafiek 20

Marginaal belastingtarief op brutolonen



Bron: eigen berekeningen.

- Enerzijds, bevestigen ze de positie die België inneemt in de internationale vergelijking van de belastingen op arbeid. We zijn het land met de hoogste effectieve belasting voor een alleenstaande zonder kinderen ten laste met een gemiddeld loon (25) (Grafiek 17).
- Anderzijds, gezien het gestileerde karakter, wordt de omvang onderschat van de geleverde inspanning om een daling te bekomen in de jaren 2000 (Grafiek 18). Immers, op het niveau van het gemiddelde loon of zelfs op 67% ervan, hebben de verminderingen voor “lage lonen” (26) geen impact. Wat de loonsubsidies betreft, wordt er enkel rekening gehouden met de “IPA”-vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing want het is de enige bepaling die algemeen geldend is. Grafiek 18 vergelijkt het effectieve tarief voor een gemiddeld loon met de impliciete belastingdruk op arbeid. Zoals hiervoor aangehaald is de impliciete aanslagvoet op de bezoldigingen sinds 2000 gedaald met 2,7 procentpunten en met 6 procentpunten in verhouding tot wat de evolutie zou zijn geweest bij onveranderd beleid. Over dezelfde periode bedraagt de daling van het effectieve belastingtarief slechts 1,6 procentpunten, zowel voor een gemiddeld loon als voor werknemers waarvan het loon op 67% van het gemiddelde loon uitkomt.
- Een meer gedetailleerde analyse toont voor België een snelle progressie van de indicator “effectieve tarief” aan de onderkant van loonladder. Deze progressie was nog sneller toen de verminderingen voor “lage lonen” niet bestonden. Toch blijft de progressie aanzienlijk en de onderliggende oorzaak is dat de marginale aanslagvoeten in de PB onderaan in het barema snel oplopen naar het tarief van 40% (Grafiek 19). Op het niveau van het intersectoraal minimumloon is het marginale tarief van 40% reeds van toepassing. Op het niveau van het gemiddelde loon, bevinden we ons reeds in de 50%-schijf.
- De afbouw van de aanvulling lage lonen, de vermindering van persoonlijke sociale zekerheidsbijdragen en de fiscale werkbonus creëren een lokale verhoging van de gemiddelde aanslagvoet en een aanzienlijke verhoging van het marginale effectieve tarief in de overeenstemmende loonschijf (Grafiek 20), maar leiden toch tot een daling van het gemiddelde effectieve tarief.

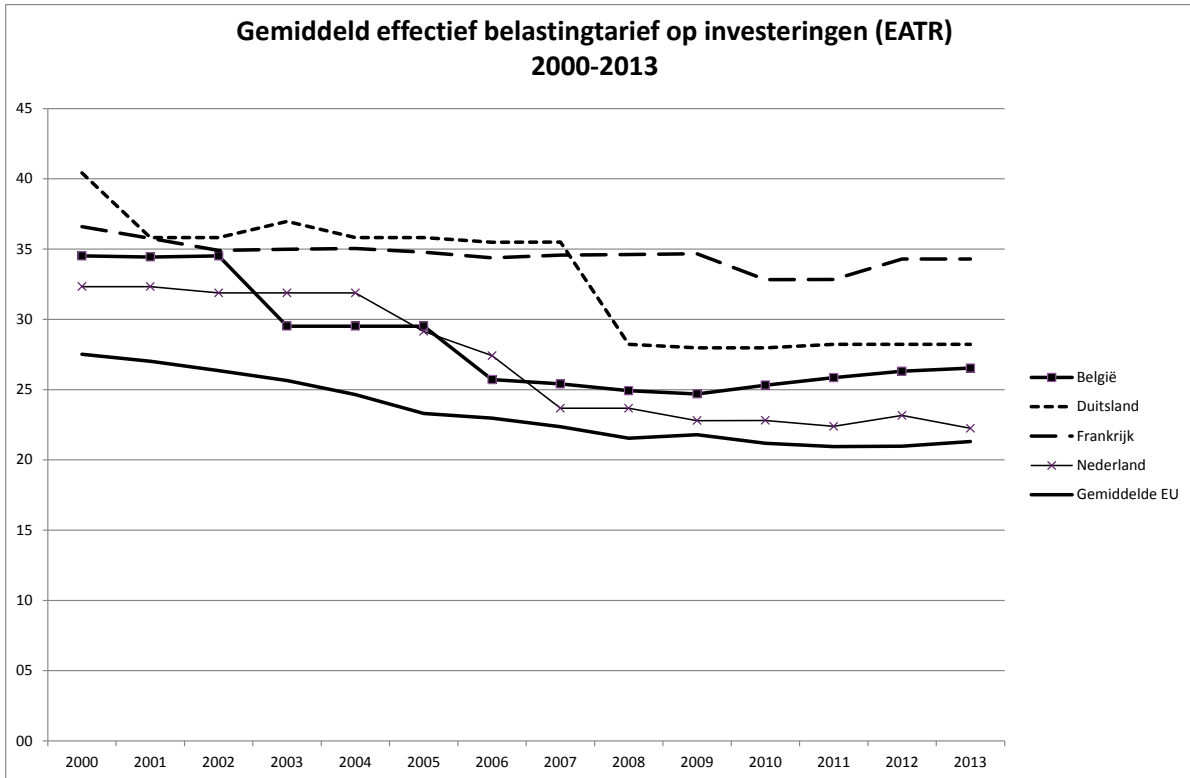
De belasting op kapitaal

Voor de inkomsten uit kapitaal vormen de gemiddelde effectieve belastingtarieven berekend aan de hand van de DEVEREUX-GRIFFITH-methode de meest relevante indicatoren. De twee volgende grafieken geven het resultaat weer van de berekeningen van het ZEW, Mannheim, opgenomen in de bijlage bij European Commission (2014).

25 Het gaat om het gemiddelde loon voor het geheel van de volgende bedrijfstakken: industrie, handel en commerciële diensten. Voor het jaar 2013 raamt de OESO het gemiddeld Belgisch loon op 46.810 euro. Volgens de loonenquêtes van Eurostat komt het mediaan loon op zowat 90% van het gemiddelde loon.

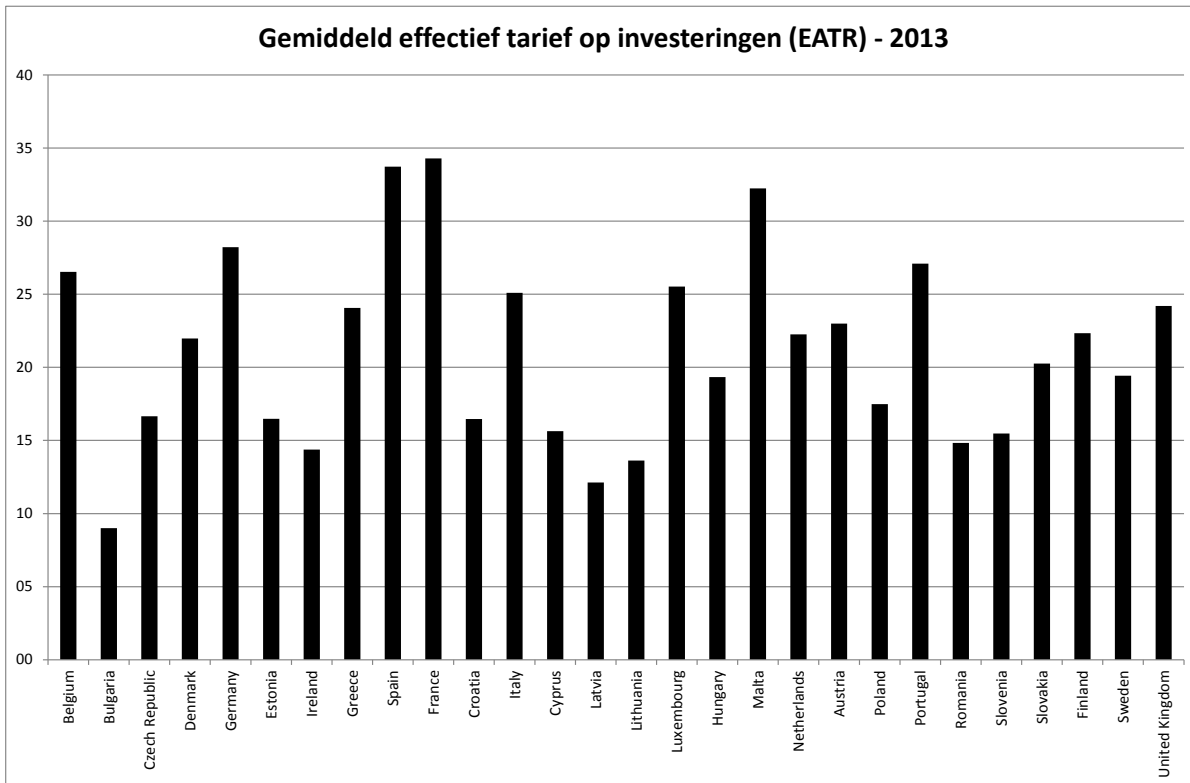
26 De internationale vergelijkingen gaan in het algemeen niet tot onder 67% van het gemiddelde loon. Op dat niveau zitten we in België echter reeds ver boven het minimumloon en boven wat wij als “lage lonen” beschouwen. Zo is de aanvulling “lage lonen” van de vermindering aan werkgeversbijdragen op dat niveau teruggebracht tot nul en het zelfde geldt voor de vermindering van werknemersbijdragen en zodoende ook voor de fiscale werkbonus die hieraan gerelateerd is.

Grafiek 21



Bron: European Commission (2012), ZEW Mannheim.

Grafiek 22



Bron: European Commission (2012), ZEW Mannheim.

Ze brengen twee conclusies naar voor:

- België kende een vermindering van het effectieve belastingtarief door de hervorming van 2002, maar meer nog door de invoering van de aftrek voor risicokapitaal (27).
- Ondanks de aftrek voor risicokapitaal behouden we een relatief hoge gemiddeld effectief belastingtarief, hoger dan het Europese gemiddelde, maar lager dan in Frankrijk en Duitsland. Van de drie buurlanden heeft enkel Nederland een lager tarief.

1.3 Een fiscaal systeem met “hoge tarieven en smalle grondslagen”?

Het hiervoor behandelde onderzoek naar de belastingstructuur liet een belangrijk element van het debat onaangeroerd: de reikwijdte van de belastinggrondslagen. Een gegeven impliciete aanslagvoet kan het resultaat zijn van een hoog tarief op een enge grondslag of van een laag tarief op een bredere grondslag. In de economische literatuur is er een brede consensus dat, ceteris paribus, verbreden van de belastinggrondslag en verlagen van het tarief de belastingheffing efficiënter maakt, zonder daarom noodzakelijkerwijs aan billijkheid in te boeten (28). Het is precies die vaststelling die aan de basis ligt van verschillende fiscale hervormingen, zowel in België als in het buitenland. Bij ons was dat de gekozen richting voor de hervorming van de vennootschapsbelasting van 1989 en van 2002.

Op Belgisch vlak kan deze problematiek benaderd worden op basis van de jaarlijkse Inventaris van fiscale uitgaven (29). Voor zover als mogelijk kwantificeert deze Inventaris namelijk de minderontvangst als gevolg van belastinguitgaven. Door deze minderontvangsten uit te drukken in % van de belastingopbrengst na aftrek van de overeenkomstige fiscale uitgaven, bekomen we een indicator omtrent de “engheid” van de belastinggrondslagen.

Tabel 7
Minderontvangst als gevolg van belastinguitgaven

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PB	15,2%	15,2%	15,9%	16,9%	17,7%	21,2%	22,5%	23,8%	n.b
Ven.B.	24,7%	24,9%	18,9%	11,3%	5,2%	9,6%	10,8%	6,8%	n.b
Vrijstellingen BV		0,6%	1,4%	2,6%	3,6%	4,8%	6,4%	6,4%	6,4%
RV (eindbelasting)	27,4%	24,3%	23,5%	21,3%	23,8%	23,9%	21,4%	20,6%	16,4%
Accijnzen	33,8%	33,4%	33,1%	23,6%	27,3%	26,1%	29,4%	28,7%	29,3%
Btw	27,8%	29,3%	27,8%	30,5%	30,8%	34,6%	36,5%	35,4%	33,5%

Bron: KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2013a).

27 De berekeningen inzake effectieve tarieven door het ZEW en overgenomen door de Europese Commissie onderschatten de impact van de aftrek voor risicokapitaal. Ze zijn logischerwijs gebaseerd op een intrestvoet op lange termijn, die ongewijzigd blijft per land en in de tijd. Op die manier kunnen de resultaten tussen de landen onderling vergeleken worden en kan de impact van wijzigingen in het fiscaal beleid geïsoleerd worden. Deze methodologie knipt echter de link door tussen de aftrek voor risicokapitaal en de *Belgische* lange termijrente vermits ze geen rekening houdt met het werkelijke tarief van de notionele interest. Als gevolg van de gemaakte hypothese omtrent de lange termijrente (5% nominaal) wordt concreet de impact van de aftrek voor risicokapitaal onderschat.

28 Zie bijvoorbeeld OESO (2010) en hierna p. 56 en volgende.

29 Zie KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2013a) voor de recentste uitgave.

De algemene indruk die naar voren komt uit de evolutie van de fiscale uitgaven in de loop van de jongste jaren, is dat deze aanzienlijk zijn en over het algemeen toenemen. Dit geeft België eerder het beeld van een land met hoge aanslagvoeten en een beperkte grondslag.

- Zo bereikte in de PB de minderontvangst als gevolg van fiscale uitgaven, volgens de laatste beschikbare gegevens, 23% van de belastingopbrengst in 2011. Uitgedrukt in % van deze opbrengst, nam de minderontvangst met meer dan 8 punten toe sinds 2004.
- Bij de vennootschapsbelasting heeft de *phasing out* van het fiscaal regime van de coördinatiecentra het gewicht van de fiscale uitgaven verminderd: het bereikte in 2008 zijn laagste niveau. Vanaf dat moment zijn de fiscale uitgaven weer de hoogte in geklommen, met name door het introduceren van de aftrek voor inkomsten uit brevetten. De aftrek voor risicokapitaal wordt niet aangemerkt als een fiscale uitgave maar als een specifiek element van het referentiesysteem: dat geldt ook voor het nettobedrag van de vrijstelling op meerwaarden van aandelen en het niet-aftrekbaar zijn van de overeenstemde waardeverminderingen. Er blijkt evenwel een duidelijke keuze inzake fiscaal beleid uit de definiëring van het referentiesysteem. Er wordt geopteerd voor een systeem met vrij hoge tarieven en een enge grondslag, voornamelijk door het bestaan van de aftrek voor risicokapitaal. Dit ten koste van een stelsel zonder deze aftrek maar met lagere tarieven.
- De budgettaire kost van de vrijstelling van doorstorting aan bedrijfsvoorheffing bereikt 6,4% van het rendement van deze belasting in 2012. Deze vrijstellingen hebben zeker bijgedragen tot de vermindering van het impliciete belastingtarief op arbeid. De specifieke vrijstellingen vertegenwoordigen twee derden van deze fiscale uitgaven en dragen op die manier bij aan de vermindering van de belastinggrondslag volgens een “niche”-strategie. Het gaat hoofdzakelijk om vrijstellingen inzake “O&O en innovatie”, “overuren”, en “ploegenarbeid en nachtwerk”.
- Wat de roerende voorheffing betreft, bedroegen de fiscale uitgaven eveneens meer dan één vijfde van de belastingopbrengst tot in 2011, om dan terug te vallen tot 16,4% in 2012. Het draait voor het overgrote deel om de kost van de vrijstelling voor interesten op spaarrekeningen. De daling opgetekend in 2012 wordt verklaard door de stijging van de opbrengst van de roerende voorheffing (toename van de noemer) als gevolg van de tariefstijging.
- Voor btw en accijnzen bedragen de fiscale uitgaven meer dan een derde van de overeenstemmende belastingopbrengst. De belangrijkste posten zijn hier de verlaagde tarieven (inzake btw) en de vrijstelling voor stookolie voor verwarming (in accijnzen).

Er bestaan internationale vergelijkingen van de fiscale uitgaven maar deze moeten met omzichtigheid benaderd worden, vermits er geen overeenstemming bestaat omtrent het referentiesysteem waarvan ze afwijkingen vormen. Ook al zijn er gemeenschappelijke kenmerken, elk land kent zijn eigen referentiesysteem. Voor de meeste posten is de kost van de fiscale uitgave in België voldoende hoog om te besluiten dat er zich een probleem stelt bij het definiëren van de belastinggrondslagen.

Voor de btw beschikken we evenwel over een indicator voor de belastinggrondslag die internationale vergelijkingen toelaat: de *VAT Revenue Ratio (VRR)*. De ratio geeft de verhouding weer tussen de eigenlijke btw-ontvangsten (R_{TVA}) en de theoretische ontvangsten bekomen door de finale consumptie van de huishoudens (C), exclusief btw, te vermenigvuldigen met het gewone btw-tarief (t_n). We bekomen dus:

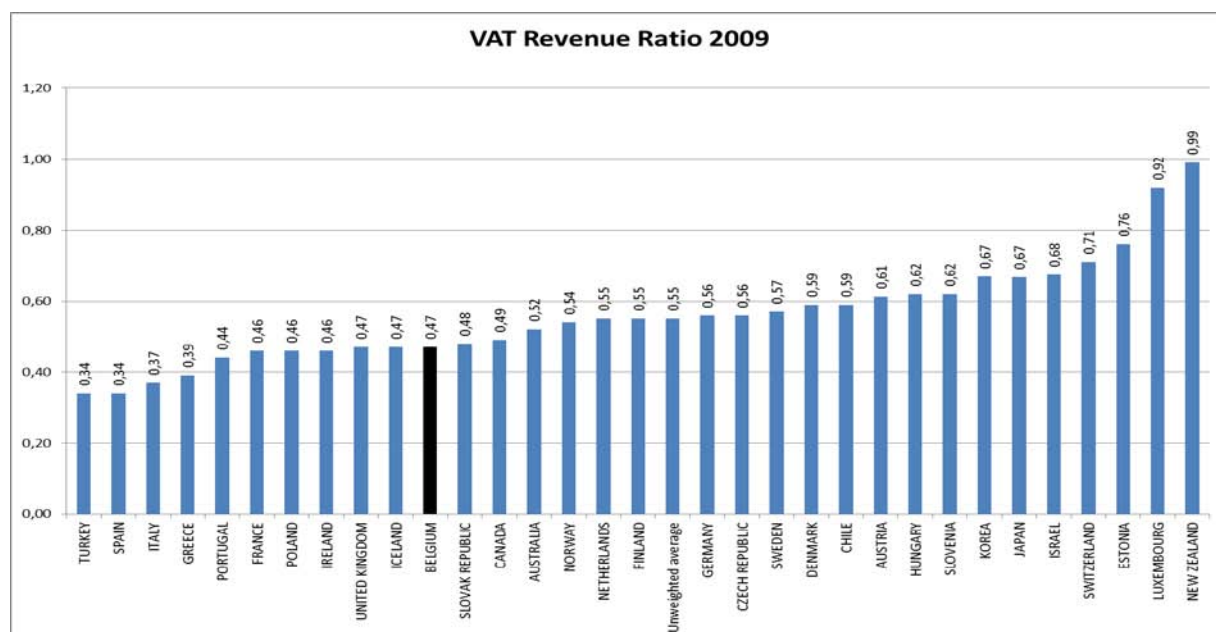
$$VRR = R_{TVA} / [(C - R_{TVA}) \cdot t_n]$$

Een perfect uniforme btw, met één enkel tarief, zou zich vertalen in een VRR met waarde 1. Hoe groter de afwijking hiervan is, hoe ruimer de mogelijkheden om de belastinggrondslag tegen het standaardtarief te verbreden. Voor België ligt deze ratio op 0,47 in 2009, wat in internationaal opzicht vrij laag is (zie Grafiek 23). Dit bevestigt dat er wel degelijk potentieel is voor het verruimen van de belastinggrondslag tegen het standaardtarief.

Het is weliswaar zo dat de gebruikte methodologie voor de berekening van deze indicator vatbaar is voor discussie met betrekking tot bepaalde specifieke aspecten (30). De afwijking van de ratio ten opzichte van de waarde 1 kent heel verscheiden oorzaken:

- Eerst en vooral zijn er ‘*Policy*’-redenen: het toepassingsgebied van de verlaagde tarieven en hun niveau, de omvang van de vrijstellingen inzake btw. Een aantal van deze bepalingen kunnen een eigen bestaansreden hebben: zo laat een btw-drempel toe de kleine ondernemingen vrij te stellen en de fiscaliteit te vereenvoudigen.
- Meer in het algemeen zou men bij de btw-vrijstellingen een onderscheid moeten maken tussen dat wat is vrijgesteld ingevolge de btw-Richtlijn en dat wat daarnaast is vrijgesteld: België heeft geen vat op de eerste categorie.
- Anderzijds kunnen een aantal niet-neutrale maatregelen de indicator de hoogte in duwen en zo de illusie creëren dat men aan efficiëntie wint terwijl dit niet zo is. Dat geldt bijvoorbeeld voor de niet-afrekbare btw.
- Tenslotte is er een ‘*Compliance*’-component, de vermindering van dit gedeelte houdt verband met de strijd tegen de fiscale fraude en staat los van overwegingen omtrent het fiscaal beleid.

Grafiek 23



Bron: OECD (2012).

Voor wat België betreft, kunnen we het belang van deze verschillende factoren als volgt evalueren:

- De overgang van daadwerkelijk ontvangen btw naar de in theorie verschuldigde btw (31) zou de VRR ratio doen oplopen tot 51,0%. De afwijking (4,2 punten) stemt overeen met de geraamde impact van fraude en andere inningsproblemen.
- Het schrappen van de vrijstellingen die nog in 2009 golden, zou het percentage tot 51,8 optrekken. Deze marge is momenteel reeds opgevuld.
- Het schrappen van de verlaagde tarieven zou de VRR brengen op 67,0%, in de veronderstelling dat de prijzen van deze goederen, exclusief btw, onveranderd blijven.

We kunnen hieruit twee heel verschillende conclusies afleiden:

- De eerste is dat de verlaagde tarieven de voornaamste bron zijn voor de afwijking ten opzichte van een uniforme btw (15,2 punten VRR).
- De tweede conclusie is dat het voornaamste probleem te maken heeft met de belastbare grondslag, vermits er een afwijking rest van 33 punten na de correctie voor fraude, voor niet-inning en het schrappen van de verlaagde tarieven.

De tweede conclusie dient echter sterk genuanceerd te worden:

- Enerzijds, verwijst ze naar problemen van statistische aard: de afwijking wordt, althans gedeeltelijk, verklaard door het feit dat de noemer rubrieken omvat die in de praktijk niet aan de btw kunnen onderworpen worden, zoals toegerekende huur en collectief verbruik van publieke goederen.
- Voor het luik *Policy* verwijst ze anderzijds naar een reeks vragen die gedeeltelijk buiten het huidige toepassingsgebied van de btw Richtlijn vallen: effectieve huurgelden, medische en ziekenhuiszorgen, financiële diensten en verzekeringen, individuele consumptie van publieke goederen. In hoofdstuk 2 komen we hierop terug.

1.4 Wat te besluiten?

Het onderzoek naar de belastingstructuur duidt op een overwicht aan belastingen op arbeid. Vermits ze, bij een relatief hoge globale belastingdruk, een groter aandeel hebben dan elders, is de belasting op arbeid internationaal gezien hoog. Alle indicatoren bevestigen dit. Er trad weliswaar een daling op sinds de eeuwwisseling, hoewel de meest gebruikelijke indicatoren dit slechts op gebrekkige wijze illustreren. In een evolutie bij onveranderd beleid dat het effect van de progressiviteit van de heffingen in aanmerking neemt, zou het impliciete tarief tussen 2001 en 2012 met 1,7 punten zijn gestegen. In feite is het over deze periode van 42,0% tot 39,7% gedaald, hetzij een afname van 2,3 punten.

Het aandeel van de consumptiebelastingen in het totaal van de heffingen is minder belangrijk dan in de meeste andere Europese landen, maar wegens de hoge globale belastingdruk komt de globale belastingvoet op consumptie niet aanzienlijk lager uit dan elders.

31 De theoretisch verschuldigde btw wordt berekend op basis van de nationale rekeningen en de aanbod- en gebruikstabel.

Voor de inkomsten uit kapitaal steunen we minder dan andere landen op heffingen op spaarinkomsten. Voor de vennootschapsbelasting is het oordeel genuanceerd. De invoering van de aftrek voor risicokapitaal heeft de effectieve belastingheffing doen dalen maar deze is daarom nog niet laag te noemen in een internationale context. We bevinden ons eerder in de middengroep en eerder hoog in vergelijking met andere West-Europese landen.

Anderzijds bestaat er een belangrijk potentieel tot verruiming van de belastinggrondslagen: ons land vertoont eerder de karakteristieken van een belastingstelsel met hoge tarieven en enge grondslagen. Dit geldt voor de meeste belastingcategorieën. Er kan dus een tax shifting gebeuren, niet door de tarieven op andere grondslagen dan arbeid te verhogen, maar door deze grondslagen te verbreden.

2. Welke hoofdlijnen voor een hervorming?

2.1 Een daling van de belasting op arbeid ...

Alle indicatoren bevestigen dat de globale belastingdruk op arbeid hoog blijft, zowel in absolute cijfers als binnen een internationale vergelijking. Dit ondanks het feit dat in de loop van de jaren 2000 het fiscaal beleid duidelijk georiënteerd was op een daling. Bovendien is duidelijk vastgesteld dat een hoge belasting op arbeid negatieve gevolgen heeft op de tewerkstelling, vooral onderaan de loonladder. Dit punt werd reeds uitvoerig door de Afdeling gedocumenteerd in een vorig rapport (Hoge Raad van Financiën, 2007).

Een verlaging van de belasting op arbeid kan zich stroomopwaarts of stroomafwaarts situeren ten opzichte van het brutoloon. De impact zal verschillen op korte / middellange termijn, meer bepaald gedurende de periode dat de brutolonen rigide blijven. In een dergelijke context doet een afname aan werkgeversbijdragen de loonkost krimpen en de vraag naar arbeid toenemen, terwijl een vermindering van de werknemersbijdragen en een verlaging van de inkomstenbelasting het nettoloon doet stijgen en het arbeidsaanbod ondersteunt. Op lange termijn is dit onderscheid niet langer relevant. De mate waarin het onderscheid op middellange termijn geldt, hangt af van de loononderhandelingen en meer in het bijzonder van de mogelijkheden van één van de actoren om de toegekende belastingvermindering geheel of gedeeltelijk in de brutolonen op te nemen. Bovenop de impact van het model voor de loononderhandelingen kunnen nog institutionele elementen komen, zoals een loonbevriezing of normen opgelegd in het kader van de wet op bescherming van het concurrentievermogen. Een loonbevriezing fixeert de korte termijnimpact zoals hoger beschreven.

De empirische studies, zowel ex-ante als ex-post, bevestigen dat de verminderingen van werkgeversbijdragen gericht op de lage lonen de meeste impact ressorteren op de tewerkstelling.

In tegenstelling tot het rapport van 2007 definieert de Afdeling niet meteen een becijferde doelstelling voor de daling van de belasting op arbeid. Ze wenst eerst de verschillende mogelijke financieringspistes af te tasten.

2.2 ... binnen het opgelegde kader van een tax shifting

De vermindering van de belasting op arbeid die plaats heeft gevonden tijdens het eerste decennium van deze eeuw werd gefinancierd dankzij de “bewegingsruimte” vrijgekomen ingevolge de gekozen oriëntatie op het vlak van het begrotingsbeleid. Deze ruimte bestaat vandaag niet langer. Een daling van de fiscale druk zou weliswaar kunnen worden gefinancierd door een vermindering van de overheidsuitgaven. Echter, de terugkeer naar een begrotingsevenwicht en het traject naar de Europese *Medium Term Objective* (een overschot in structurele termen van 0,75% bbp), zullen ongetwijfeld reeds een ingreep in de overheidsuitgaven vergen. Vandaag is er bijgevolg een uitdrukkelijke compensatie vereist om de daling aan fiscale druk op arbeid te kunnen financieren.

Vermits de loonsom ruim 50% van het bbp vertegenwoordigt, mag men niet uit het oog verliezen dat een significante daling van de fiscale druk op arbeid een overstap vereist naar een andere ruime belastinggrondslag.

Statisch berekend kost een verlaging van het impliciete belastingtarief op arbeid met één procentpunt in de praktijk 0,5 punt bbp, hetzij 1.950 miljoen euro. Het is wel duidelijk dat deze vermindering niet kan gefinancierd worden door bijvoorbeeld de accijnzen op tabak, waar een stijging met 10 cent 398 miljoen euro zou opleveren. Een verhoging van het tarief van de roerende voorheffing met 1 punt en bij gelijkblijvende grondslag zou slechts 172 miljoen euro opleveren. Gezien de respectievelijke omvang van de belastinggrondslagen zou een wel erg forse verhoging van de tarieven noodzakelijk zijn.

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de opties van eerste en tweede rang.

Met “opties van eerste rang” worden de opties aangeduid waarvan minstens één moet worden geselecteerd om een significante verlaging van de fiscale druk op arbeid te financieren. De “opties van tweede rang” kunnen een aanvulling vormen, maar op zich volstaan ze niet om een significante daling van de lasten op arbeid te bewerkstelligen.

De eerste opties van eerste rang zijn (1) een verhoging van de btw, bij voorkeur voor alle belastingtarieven, (2) een aanzienlijke en algemene verhoging van de accijnzen op brandstof of van een andere belasting op het energieverbruik of (3) een wezenlijke hervorming van de spaarfiscaliteit die de belastinggrondslag aanzienlijk zou uitbreiden.

De *eerste piste stemt overeen met een “fiscale devaluatie”*. Een dergelijk beleid heeft immers een wijziging tot gevolg van de reële wisselkoers, die aan competitiviteit doet winnen: wat in België wordt geproduceerd geniet de vermindering van loonkosten voortvloeiend uit een vermindering van werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid. Wat uitgevoerd wordt is daarnaast niet rechtstreeks onderhevig aan een verhoging van de btw in België, de invoer daarentegen wel. Deze piste zal verder worden onderzocht in Hoofdstuk 2. In het nieuwe institutionele kader beschikt de federale overheid nog altijd over passende instrumenten, op voorwaarde dat er wordt gewerkt met structurele verminderingen van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid.

De *tweede piste kan uitgebreid worden met andere aspecten van de milieubelasting*: de belasting op CO₂-uitstoot, de invoering van een kilometerheffing voor transport (zie Hoge Raad van Financiën, 2009) of een belasting op het huishoudelijk energieverbruik. Er dienen drie belangrijke kanttekeningen gemaakt te worden:

- De eerste slaat op de gedragswijzigingen en verwijst, meer formeel, naar de elasticiteit van de belastinggrondslag. Opdat het budgettair neutraal karakter zou gerespecteerd worden, is een inelastische grondslag vereist. De enige milieuwinst zou dan bestaan uit de integratie van de externe kosten, wat neerkomt op de toepassing van het principe “de vervuiler betaalt”. Het is geweten dat dit verbruik inelastischer is op korte termijn dan op middellange termijn (32). Om een budgettaire neutraliteit van de operatie te verzekeren, zou er bijgevolg rekening moeten gehouden worden met de elasticiteit op lange termijn.
- Een hervorming van de milieubelasting om de externe kosten in belangrijke mate te integreren, vereist compensaties. Dit om de verhoging van de heffingen met de vrijwaring van de competitiviteit (ondernemingen) te verzoenen of om de eventuele negatieve gevolgen op de inkomstenverdeling te compenseren (particulieren). Deze compensaties zullen een impact hebben op de loonfiscaliteit, die zal afnemen, maar de compensaties zullen volgens eigen beoogde doelstellingen bepaald worden. Met andere woorden, een groene fiscale hervorming is gestoeld op milieudoelstellingen en de impact op de loonfiscaliteit vormt slechts een afgeleide.
- Hoewel de federale overheid bevoegd blijft voor accijnzen en nog steeds een belasting op CO₂-uitstoot of een belasting op het huishoudelijk energieverbruik kan invoeren, zouden de inkomsten uit een kilometerheffing aan de gewesten toekomen. De opbrengst ervan gebruiken om de sociale bijdragen te verminderen vergt zodoende een specifieke overeenkomst tussen de federale overheid en de gewesten. De gewesten zouden deze opbrengst nog altijd kunnen gebruiken om de inkomstenbelasting te verminderen, maar op korte en middellange termijn zal de impact op de loonfiscaliteit zich dan eerder aan de aanbodzijde situeren (toename van het nettoloon) dan aan de vraagzijde (afname van de loonkost).

Ook deze piste wordt verder onderzocht in hoofdstuk 2.

De *derde piste* is relevant wanneer ze toegepast wordt op het geheel van vermogensinkomsten van particulieren, of nog op het geheel aan vermogensopbrengst met inbegrip van de meerwaarden. De huidige grondslag van de roerende voorheffing is te eng om op zich een aanzienlijke vermindering van de fiscale druk op arbeid te financieren. Hier dient dus onvermijdelijk een verhoging van het belastingtarief gecombineerd te worden met een verruiming van de belastinggrondslag. Deze piste zal verder worden onderzocht in hoofdstuk 3.

De invoering van een belasting op financiële transacties werd niet weerhouden. Deze piste wordt steeds problematischer. Volgens SMETS (2012) zou de invoering van een dergelijke belasting 0,19 à 0,46 bbp -punten kunnen opleveren in een hypothese van gesloten economie. Een dergelijke hypothese kon gelden bij een toepassing van de Richtlijn op het hele grondgebied van de Europese Unie. Dit wordt echter erg problematisch vermits slechts een beperkt aantal landen opteren voor “versterkte samenwerking”. Laten we niet vergeten dat noch Nederland, noch het Verenigd Koninkrijk, noch Luxemburg deel uitmaken van de perimeter van de versterkte samenwerking. Bovendien richten de besprekingen zich op een beperking van het toepassingsgebied.

Alle overige opties kunnen slechts van tweede orde zijn.

32 Zie met betrekking tot dit onderwerp HRF (2009), p.86.

Een *verschuiving naar de belasting op vastgoedeigendom* noch een verschuiving naar de vennootschapsbelasting werden weerhouden. Het gaat hier om een bewuste keuze.

Een verschuiving naar een verhoogde belasting op vastgoedeigendom wordt in de recente empirische werken van de OESO weliswaar aangemerkt als zijnde gunstig voor de groei (JOHANSSON, A. HEADY, C. e.a. 2008; OESO, 2010 b). De omzetting van een dergelijke aanbeveling stoot echter op vrij hoge grondwettelijke obstakels: in de huidige context valt het moeilijk te zien hoe gewestelijke en lokale belastingen een verlaging van de werkgeversbijdragen kunnen financieren. Het is weliswaar mogelijk om op gewestelijk niveau een daling van de inkomstenbelasting te financieren door een verhoging op de vastgoedbelasting, maar deze optie wordt hier niet verder onderzocht. Ze is bijzonder complex: bij een verhoogd beroep op de vastgoedbelasting rijst onvermijdelijk het probleem van de actualisering van de waardering van de belastinggrondslagen en men dient daarnaast ook de relaties met de lokale overheden te beheersen. Dit vraagstuk vormt een onderwerp op zich en de Afdeling kan dat in een afzonderlijk rapport behandelen.

Een verschuiving van de belasting op inkomsten uit arbeid naar de belasting op vastgoedeigendom kan ook gebeuren door de fiscale stimuli bij de verwerving van eigendom in te perken. Het gaat hier om een verbreding van de belastinggrondslag en een aspect van gewestelijk beleid waarop we in Hoofdstuk 3 zullen terugkomen.

Van de piste die een verschuiving inhoudt naar de vennootschapsbelasting kan evenmin sprake zijn. Dezelfde recente empirische studies (JOHANSSON, A. HEADY, C. e.a. 2008; OESO, 2010 b), onderstrepen namelijk de negatieve gevolgen van een dergelijke operatie voor de groei. Dit betekent niet dat de vennootschapsbelasting buiten de problematiek van de fiscale hervorming valt. Deze belasting mag dan geen goeie kandidaat blijken om een verlaging van de belasting op arbeid te financieren, ze maakt wel het onderwerp uit van een andere fiscale beleidsvraag, namelijk de keuze voor of tegen een stelsel met lage tarieven en brede grondslag. Deze vraag wordt behandeld in hoofdstuk 4.

2.3 De verbreding van de belastinggrondslagen

De tweede hoofdlijn van de hervorming is die van de verbreding van de belastinggrondslagen: er werd al verscheidene malen naar verwezen. De analyse uitgevoerd in het eerste deel van dit hoofdstuk geeft inderdaad aan dat we eerder in een systeem zitten met lage tarieven en enge belastinggrondslagen. Het komt er hier op aan nauwkeuriger na te gaan wat de mogelijkheden zijn om de belastinggrondslagen te verbreden en welke opbrengst dergelijke operaties kunnen opleveren. Dit vergt een diepgaande analyse van de fiscale uitgaven, belasting per belasting. Dit punt komt aan bod in hoofdstuk 2 voor wat de btw betreft, in hoofdstuk 3 voor wat de inkomsten van particulieren betreft en in hoofdstuk 4 voor wat de vennootschapsbelasting aangaat.

2.4 De evaluatiecriteria

Bij de keuze tussen de verschillende opties zijn de criteria met name:

- de afweging doeltreffendheid - billijkheid;
- de mogelijkheden tot vereenvoudiging van het belastingstelsel;
- vanuit een macro-economisch oogpunt, de impact op de economische groei, de tewerkstelling en het concurrentievermogen.

Deze evaluatiecriteria zullen worden aangewend in de volgende hoofdstukken met het oog op de evaluatie van de verschillende hervormingsscenario's.

De afweging tussen enerzijds doeltreffendheid en anderzijds billijkheid behoort tot de kern van het fiscaal beleid. Een belasting wordt geacht efficiënter te zijn naarmate dat het tarief laag is en uniform wordt toegepast, wat betekent dat het op gelijke wijze op de gehele belastinggrondslag wordt toegepast. De belasting is daarnaast efficiënter als ze geïnd wordt op grondslagen die weinig prijsgevoelig zijn. Een belasting is daarentegen minder efficiënt wanneer de grondslag sterk op prijswijzigingen reageert (33). Hieruit kan afgeleid worden dat de belasting op mobiele grondslagen minder hoog moet zijn. De billijkheid heeft een dubbele dimensie: de horizontale billijkheid vereist een gelijke behandeling van gelijken, terwijl de verticale billijkheid een progressieve belasting vereist, zodat de inkomstenkloof verkleint.

De volgende hoofdstukken zullen verschillende scenario's voor hervorming onderzoeken op basis van deze criteria. We kunnen echter voorafgaand reeds twee kanttekeningen maken:

- We vinden in de criteria voor doeltreffendheid de fundamentele verantwoording terug van de strategie "laag tarief, brede grondslag": dit maakt de belasting efficiënter. Deze strategie hoeft echter niet noodzakelijk in te druisen tegen de billijkheidsdoelstellingen: door op selectieve wijze toegekende belastingvoordelen te schrappen, kan de horizontale billijkheid verbeterd worden en indien het gebruik van de selectieve belastingvoordelen geconcentreerd is aan de bovenkant van de inkomensverdeling, kan dit eveneens de verticale billijkheid ten goede komen.
- Wat de *tax shifting* betreft, zal een verlichting van de belastingdruk gericht op lage lonen het meeste effect hebben daar waar de reactie van het arbeidsaanbod erg gevoelig is voor veranderingen in het nettoloon (cf. de problematiek van de werkgelegenheidsval) en waar de arbeidsvraag bijzonder gevoelig is voor de loonkost, door het verschil tussen de loonkost en de productiviteit (in de veronderstelling dat aan werknemers met geringe kwalificaties lage lonen betaald worden). We kunnen van een dergelijke operatie verwachten dat ze de doeltreffendheid verhoogt. Voor zover de jobcreatie zich onderaan de loonschaal situeert, overstijgt een dergelijke operatie ook de afweging doeltreffendheid versus billijkheid; dat kan zelfs het geval zijn bij financiering door de btw. We komen hier op terug in hoofdstuk 2.

De vereenvoudiging is een minder duidelijk begrip maar we zullen ervan uitgaan dat de verbreding van de belastinggrondslag ertoe bijdraagt. De complexiteit spruit namelijk voort uit de toevoeging van specifieke regelingen en niet uit het aantal schijven van het barema.

33 Voor verdere uitwerking, zie bijvoorbeeld DECOSTER en VALENDUC (2010a) pp. 57 en volgende of DECOSTER en VALENDUC (2010b), pp. 63 en volgende. Zie ook OECD (2010).

HOOFDSTUK 2

EEN TAX SHIFTING VAN ARBEID NAAR CONSUMPTIE

De verplaatsing van de fiscale druk van arbeid naar consumptie is een van de weerhouden opties binnen de hervorming. De achterliggende motivatie voor deze keuze vloeit vooreerst voort uit de analyse gemaakt in het eerste hoofdstuk. Er bleek daar dat België het land is binnen de Europese Unie waar de kloof tussen de lasten op arbeid en die op de consumptie het grootst is. Onder de verscheidene vaststellingen, herinneren we aan het relatief lage niveau van de *VAT Revenu ratio*, dat aangeeft dat er nog ruimte is om de doeltreffendheid van de btw te verhogen door te evolueren naar een uniforme belasting. De consumptie vertegenwoordigt een van de weinige belastinggrondslagen die bijna zo ruim zijn als de loonsom. Daarnaast onderscheidt België zich door een beperkt beroep op de milieufiscaliteit.

De Afdeling heeft drie mogelijke pistes vastgelegd voor een verhoging van de heffingen op consumptie: (1) een veralgemeende toename van de btw-tarieven, (2) een meer uniforme btw via de verbreding van de belastinggrondslag en de afschaffing van de verminderde tarieven en (3) een belasting op het eindverbruik van energie. De overeenkomende daling van de heffingen op arbeid kan verschillende vormen nemen: een veralgemeende of gerichte vermindering van de werkgevers- of werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid of een verlaging van de PB, die vooral betrekking heeft op inkomsten uit arbeid. De Afdeling heeft echter niet alle mogelijke combinaties onderzocht.

Er worden in dit hoofdstuk drie pistes voor *tax shifting* besproken:

- De eerste piste is die van een verlaging van de werkgeversbijdragen gefinancierd door een btw-verhoging in de vorm van een algemene verhoging van de tarieven met onveranderde belastinggrondslag. Het doel is hier een verlaging van de belastingdruk op arbeid te bekomen die budgettair door de btw-verhoging wordt gecompenseerd.
- De tweede piste is die van een verhoging van de doeltreffendheid van de btw via de evolutie naar een uniforme btw. Uit de analyse in hoofdstuk 1 blijkt dat de meest significante weg bestaat uit het opheffen van de verlaagde tarieven. Dit is echter niet de enige weg die kan bewandeld worden en we onderzoeken dan ook de mogelijkheid van een verbreding van de belastinggrondslag. Het schrappen van de verlaagde tarieven doet onmiddellijk de vraag rijzen welke compensatie dient toegekend te worden aan de lage inkomens, de *tax shifting* situeert zich dan tussen PB en btw. Dezelfde vraag rijst bij de hypothese van een bredere grondslag, zeker indien zou blijken dat de laagste inkomensstrekkers een relatief hoog verbruik hebben van de vrijgestelde producten.
- De derde piste is gebaseerd op het relatief lage niveau van de milieufiscaliteit en op het feit dat het energieverbruik een bestanddeel is van de draagkracht. Deze piste bespreekt de invoering van een belasting op het eindenergieverbruik per inwoner, waarvan de opbrengst een verlaging van de belasting op de inkomens uit arbeid mogelijk zou maken. De weerslag van deze belasting op de koopkracht stuurt de daling van de lasten ook in dit geval in de richting van de PB.

De enveloppen die met deze drie pistes overeenstemmen zijn verschillend. De eerste is moduleerbaar, de tweede is afgeleid van de budgettaire kost van de verlaagde tarieven en de btw-vrijstellingen die zouden worden afgeschaft en de derde is afgeleid van de doelstelling die moet worden bereikt inzake energiebelastingen. Dit punt moet voor ogen worden gehouden.

Voor elk van de hiervoor aangehaalde pistes beginnen we met een bespreking van de argumenten en behandelen we de afweging doeltreffendheid versus billijkheid. Daarna worden verschillende evaluatiecriteria voorgesteld.

1. Een verschuiving van de werkgeversbijdragen naar de btw

1.1 Theoretisch onderzoek

Vanuit een theoretisch oogpunt bestaan er voor een verschuiving van de inkomstenbelasting naar de consumptiebelasting twee groepen van argumenten; de argumenten in verband met het concurrentievermogen en de argumenten in verband met de belasting op spaargelden.

1.1.1 *Werkgeversbijdragen, btw en concurrentievermogen en tewerkstelling*

De werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid maken deel uit van de loonkost en van de productiekosten. De btw daarentegen heeft in principe (behalve indien niet-aftrekbaar) geen directe impact op de productiekosten; ze is verschuldigd op het ogenblik van de eindconsumptie. De productiekost van de producten die in België worden vervaardigd en die worden uitgevoerd, worden aldus bezwaard door de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid maar niet door de btw. De ingevoerde producten ondergaan wel een btw-heffing net zoals alle andere producten met eindconsumptie in België.

Een verschuiving van de werkgeversbijdragen naar de btw heeft dus een positieve impact op het concurrentievermogen. Zij kan worden gelijkgesteld met een devaluatie (34). Voor een economie uit de eurozone is dat de enige vorm van “devaluatie” die nog mogelijk is.

Een aantal landen heeft reeds naar dit soort beleid teruggегrepen. Ook België deed het in de jaren 80, door een verlaging van de werkgeversbijdragen in de uitvoersectoren. Een dergelijke aanpak is vandaag niet meer mogelijk, dit soort sectorale hulp is immers in strijd met de Europese mededingingsregels. Dit soort focus is trouwens niet noodzakelijkerwijs relevant vanuit een economisch oogpunt: wat belangrijk is voor het concurrentievermogen is de verlaging van de productiekost van de verhandelbare goederen. De verlaging van de werkgeversbijdragen komt hieraan tegenmoet vermits zij ook een concurrentieel voordeel oplevert voor nationaal vervaardigde goederen en diensten die concurreren met de invoer.

De competitiviteitswinst wordt op korte termijn behaald. Op een langere termijn blijft deze winst enkel behouden indien de btw-verhoging niet wordt doorgerekend in de productiekosten. In België zou dit relatief snel gebeuren omwille van de automatische loonindexering. Het behoud van die competitiviteitswinst vraagt bijgevolg om een neutralisering van de mechanische impact van een btw-verhoging op de prijsindex. Ook al vindt die neutralisering van de impact plaats, toch biedt dit geenszins de garantie dat er, via de loononderhandelingen, geen weerslag is op de loonkosten. Wat zo bijzonder is aan België, is niet zozeer dit proces zelf, maar veeleer het automatisme waarmee het optreedt. CPB e.a. (2013) brengen overigens duidelijk naar voor dat, voor alle in de studie onderzochte landen (Frankrijk, Italië, Spanje en Oostenrijk), de effecten op de werkgelegenheid en het concurrentievermogen op cruciale wijze afhangen van de mate waarin de btw-verhoging impact heeft op de brutolonen. Men kan dus verwachten dat het effect op het concurrentievermogen van een dergelijke operatie uiteindelijk grotendeels wordt

34 Het gaat immers om een wijziging van de reële wisselkoers, berekend aan de hand van de verhouding tussen de productieprijzen tussen twee landen.

uitgevlakt, tenzij de loononderhandelingen of een beleidsbeslissing het behoud van het niveau van de brutolonen zouden verzekeren. Een gunstig blijvende weerslag kan men in feite niet waarborgen.

De macro-economische gevolgen situeren zich globaal genomen tussen volgende twee uitersten:

- In een eerste geval is er effectief sprake van een vermindering van de productiekosten over een voldoende lange tijdshorizon. Dit brengt een heropleving met zich mee via de buitenlandse vraag (verhoging van de netto-uitvoer), wat zich dan weer vertaalt in een jobcreatie alsook in een versnelde groei van het bbp, van de consumptie, van de investeringen maar ook van de invoer. De impact op de handelsbalans kan positief blijven.
- In het andere geval leidt de verlaging van de productiekosten tot een verhoging van de bruto- en nettolonen, maar zonder toename van het reëel beschikbaar inkomen. De macro-economische weerslag zal bijgevolg zeer beperkt zijn.

Om een positief effect te hebben op het concurrentievermogen, mag dit beleid verder niet worden gekopieerd door de belangrijkste handelspartners. Dit zou de gegenereerde competitiviteitswinst immers in gevoelige mate doen afnemen. Indien daarentegen de andere landen een dergelijk beleid voeren, wordt de druk op België versterkt om hetzelfde beleid te voeren.

Het feit dat een dergelijk beleid positieve effecten heeft op het concurrentievermogen betekent geenszins dat het debat over het concurrentievermogen zich tot de loonkost, en nog minder tot de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid, beperkt. Deze laatste vormen slechts een bestanddeel van de prijscompetitiviteit. Op middellange termijn is het structurele (niet-prijsgebonden) concurrentievermogen minstens even relevant. Een *tax shifting* is in dit opzicht ondoelmatig (35).

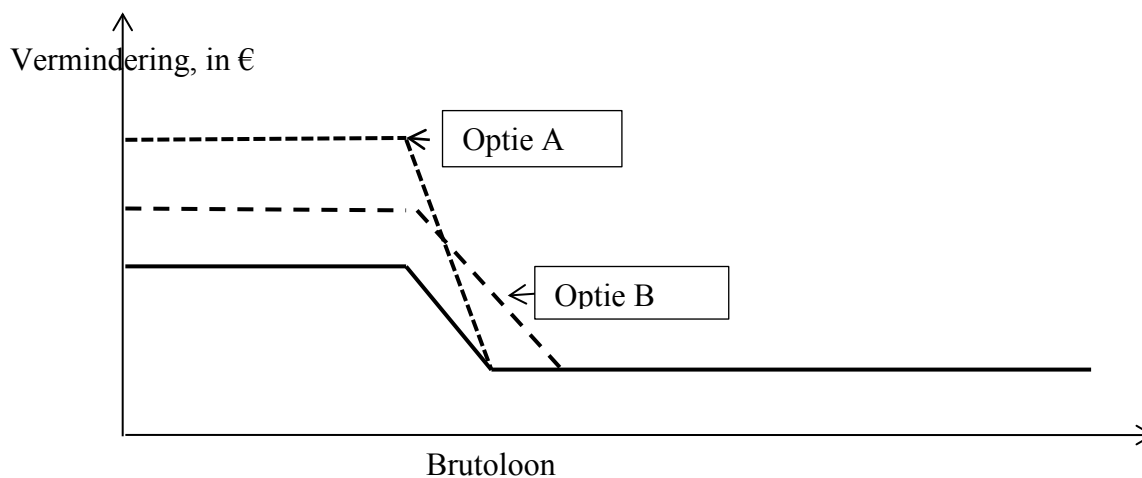
35 In haar rapport van 2007 wees de Afdeling op mogelijkheden om de belastinginstrumenten te gebruiken met het oog op de bevordering van het structurele concurrentievermogen, met name door de inspanningen voor opleiding en onderzoek te ondersteunen.

1.12 Hoe staat het met de afweging doeltreffendheid versus billijkheid?

De vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid verkleint de belastingwrig op de arbeidsmarkt. Men kan dus een positieve impact verwachten op de werkgelegenheid. Op korte termijn zullen die gevolgen eerder voelbaar zijn aan de vraagzijde. Ze zijn groter zijn naarmate de werkgelegenheid gevoelig is voor de loonkost (36). Empirische studies hebben duidelijk aangetoond dat de werkgelegenheid meer toeneemt wanneer de vermindering op lage lonen gericht wordt, gezien de grotere gevoeligheid voor de loonkost op dit deel van de arbeidsmarkt (37). Het focussen van de verminderingen op lage lonen leidt echter tot een verhoging van het marginaal tarief in het interval van de loonschaal waar de vermindering wordt afgebouwd. Dit kan resulteren in een zeer hoog marginaal tarief dat een promotieval kan vormen: in het interval waarin de vermindering voor lage lonen wordt afgebouwd, verhoogt het marginaal tarief van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid van 34,8% tot 51% van de brutolonen. Een fiscale en parafiscale druk op het brutoloon van bijna 60% leidt tot een marginaal tarief van ongeveer 75% op de loonkost.

Een bijkomende verhoging van de verminderingen voor lage lonen verergert dit probleem. Er zijn twee mogelijke opties, die in Grafiek 24 schematisch worden weergegeven.

Grafiek 24
Schema's van een op lage lonen gerichte vermindering



De eerste optie (A) bestaat in de verhoging van het bedrag van de op lage lonen gerichte vermindering zonder wijziging van de grens waarboven men op de basisvermindering terugvalt. Het effect van de daling van de arbeidskost wordt dan gemaximaliseerd maar ten nadele van een hoog marginaal tarief en de negatieve prikkels aan de marge. Optie B bestaat erin te verhinderen dat de marginale tarieven hoger oplopen in de zone van de afbouw van de vermindering. Men vermijdt bijgevolg een verslechtering van de prikkels aan de marge, maar ten koste van een geringere daling van de loonkost. Vermits de vermindering een groter deel van de lonas bestrijkt, kan de operatie duur uitvallen en bijgevolg het bedrag beschikbaar voor de verhoging van het complement voor de lage lonen substantieel reduceren.

36 Formeel gesproken, verwijst dit naar de elasticiteit van de vraag naar arbeid ten opzichte van de loonkost.

37 Zie bijvoorbeeld FEDERAAL PLANBUREAU, NATIONALE BANK (2011) en COCKX e.a. (2005)

Een beleid van verminderde werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid heeft dus positieve doch enigszins ambigue gevolgen op het vlak van de doeltreffendheid van de heffingen.

Vanaf het moment dat de maatregel op lage lonen is gericht en zich vertaalt in een jobcreatie voor laaggeschoolden, kunnen wij veronderstellen dat de impact ervan zich onderaan de inkomensschaal, of in de lagere middenklassen, zal concentreren. Een dergelijk beleid kan dus ook gunstige gevolgen hebben op het vlak van de billijkheid.

Deze gunstige gevolgen zullen zich enkel manifesteren in de mate dat de economische impact zich daadwerkelijk uit in een jobcreatie voor laaggeschoolden. Men moet vermijden dat de maatregel afgeleid of afgeroomd wordt en zich bijvoorbeeld vertaalt in een verhoging van de winstmarge van de ondernemingen of in een verhoging van de brutolonen. De impact zou dan gevoelig anders zijn.

Hoe past de btw-verhoging hier in? Men weet dat een veralgemeende consumptiebelasting minder verstoringen met zich meebrengt dan een belasting op de inkomsten uit arbeid (Johansson, Heady e.a. 2008; OECD, 2010b). De verschuiving van de tweede naar de eerste belasting zou bijgevolg minder verstoringen met zich meebrengen en zou bijdragen tot een grotere doeltreffendheid. Wat de billijkheid betreft, heeft het koppelen van beide maatregelen niet noodzakelijkerwijs een anti-herverdelend effect. De btw is weliswaar regressief ten opzichte van de lopende inkomsten maar proportioneel aan de consumptie, die op zich als proxy geldt voor het permanente inkomen. De operatie kan echter positief uitdraaien indien de impact van de jobcreatie zich, sterker dan de btw-last, concentreert onderaan de inkomensschaal. Het is aannemelijk dat deze voorwaarde vervuld wordt.

Wat de afweging doeltreffendheid versus billijkheid betreft, kan een verschuiving van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid naar de btw bijgevolg een win-win situatie opleveren, indien zij gericht is op lage lonen en indien zij een aanhoudende vermindering van de arbeidskost oplevert, met jobcreaties tot gevolg.

1.2 Evaluatiecriteria

1.2.1 Macro-economische weerslag

Dit soort fiscale hervorming werd uitvoerig bestudeerd, zowel in België en op Europees niveau als op nog ruimere schaal (38). We beperken ons hier tot de elementen met betrekking tot België.

De recentste werkzaamheden zijn deze die in 2011 door de Nationale Bank samen met het Federaal Planbureau werden uitgevoerd op verzoek van de regering (39). Tabel 8 geeft de belangrijkste resultaten weer op basis van het model van het Federaal Planbureau (40). Van de verschillende in dat rapport opgenomen simulaties, bekijken we de twee opties voor de vermindering van de werkgeversbijdragen (al dan niet gericht op lage lonen) en twee opties voor de btw-verhoging (het behoud of de neutralisering van de indexering). De simulaties van het FPB en de Nationale Bank zijn gekalibreerd op 0,5 bbp-punten, wat komt overeen met een daling met een punt van het impliciete tarief van de belasting op arbeid.

38 Zie CPB e.a.(2013) en De Mooij en Keen (2012).

39 Zie Federaal Planbureau en Nationale Bank (2011). Voor wat het Federaal Planbureau betreft: men vindt gelijkaardige oefeningen in BASSILERE e.a. (2009) en (2004).

40 Het FPB heeft verschillende simulaties verricht die zich met name onderscheiden door een alternatief voor wat betreft de evolutie van de brutolonen. Een reeks simulaties is uitgevoerd bij ongewijzigde, niet-geïndexeerde brutolonen, een andere bij “vrije lonen” waarin de brutolonen in functie van de modulering van de loononderhandelingen evolueren. Deze tweede optie wordt weerhouden want zij lijkt meer plausibel op middellange termijn.

Tabel 8
Vermindering van de werkgeversbijdragen en financiering door de btw ten belope van 0,5% bbp
Resultaten van het Federaal Planbureau
Uitgedrukt in afwijkingen ten opzichte van de referentiesituatie, horizon t+3

	Vermindering van de patronale bijdragen		Btw-verhoging		Nettoweerslag	
	Niet gericht	Gericht	Met indexering	Zonder indexering	Met indexering	Zonder indexering
	(1)	(2)	(3)	(4)	(2) en (3)	(2) en (4)
Groeivoet bbp	+0,2	+0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,0
Particuliere consumptie	+0,3	+0,3	-0,5	-0,6	-0,2	-0,3
Investerings	+0,2	+0,2	-0,4	-0,5	-0,2	-0,3
Uitvoer	+0,1	+0,2	-0,1	0,0	+0,1	+0,2
Invoer	+0,1	+0,1	-0,2	-0,3	-0,1	-0,2
Loonkost per geproduceerde eenheid	-0,7	-1,3	0,9	0,3	-0,4	-1,0
Werkgelegenheid, in duizend	+14,4	+22,5	-16,0	-8,9	+6,5	+13,6
Reëel beschikbaar inkomen van de huishoudens	+0,2	+0,1	-0,5	-0,8	-0,4	-0,7
Te financieren saldo, % bbp	-0,2	-0,3	+0,2	+0,3	-0,1	0,0

Bron: FPB en NBB (2011).

Kolommen (1) en (2) geven dus de details weer van de gevolgen van een vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid. Ze bevestigen dat een vermindering specifiek gericht op lage lonen doeltreffender is: de vermindering van de loonkost per geproduceerde eenheid is sterker dan bij een niet-gerichte vermindering. Dit leidt tot extra jobcreatie (41): bijna anderhalve keer het resultaat bij een niet specifiek gerichte vermindering. De weerslag op het reëel beschikbaar inkomen van de gezinnen is echter belangrijker als de vermindering niet gericht is. Er dient nog een ander voorbehoud te worden geformuleerd: deze resultaten houden geen rekening met de negatieve effecten die kunnen resulteren uit de sterke verhoging van de marginale tarieven van de werkgeversbijdragen. Uitgedrukt in % van de wijziging van het brutoloon zouden zij tot 59% oplopen, tegen 51% thans.

De macro-economische gevolgen zijn vrij gelijkaardig. Zowel in het ene als in het andere geval bevordert een kostenverlaging de uitvoer. De toename van de buitenlandse vraag vertaalt zich in een jobcreatie die het beschikbaar inkomen opkrikt. Als gevolg hiervan stijgt het binnenlands verbruik, met inbegrip van de invoer. De verhoging van de productie en de verhoging van de brutomarge van de ondernemingen (in de mate dat de verminderingen van de werkgeversbijdragen zich niet in een prijsverlaging vertalen), brengen een groei van de investeringen met zich mee.

41 Voor een gerichte vermindering zou de netto budgettaire kost 52.000 euro per gecreëerde job bedragen.

Kolommen (3) en (4) geven de impact weer van een btw-verhoging.

- Indien de indexeringsmechanismen worden behouden, wordt de individuele koopkracht beschermd, maar de verhoging van de loonkost per geproduceerde eenheid heeft het tegenovergestelde effect ten opzichte van de verlaging van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid. Het gevolg is een competitiviteitsverlies en het verdwijnen van arbeidsplaatsen. Dit heeft een negatieve impact op de bestanddelen van de binnenlandse (consumptie en investeringen) en de buitenlandse vraag (uitvoer), maar eveneens op de invoer.
- Indien het effect van de btw-verhoging op de loonindexering wordt geneutraliseerd, is de verhoging van de loonkost per geproduceerde eenheid minder sterk. Dit beperkt het competitiviteitsverlies maar het wegvallen van de automatische indexering verzwakt de koopkracht. Het negatieve effect op de werkgelegenheid is geringer dan wanneer de automatische indexering wordt behouden.

Deze resultaten bevestigen de cruciale rol van de link tussen prijzen en lonen bij een *tax shifting* van de belasting op arbeid naar de consumptiebelasting. Meer algemeen wijzen zij op de beperkingen van een dergelijke *tax shifting* binnen een economie waarin indexeringsmechanismen een ruime toepassing kennen.

Onder dit voorbehoud en indien wij het concurrentievermogen en de werkgelegenheid als evaluatiecriteria gebruiken, worden de beste resultaten geregistreerd wanneer het beleid de op lage lonen gerichte vermindering van de bijdragen combineert met het neutraliseren van de impact van de btw-verhoging op de automatische indexering. Een dergelijk beleid impliceert zeker een herverdeling: het is als het ware een overdracht van de consumenten (die inboeten aan koopkracht) naar de personen die de jobcreatie genieten. Vanuit een dynamisch oogpunt winnen echter ook de actieve personen, namelijk door het geringer risico op jobverlies.

Hier zijn wij enkel uitgegaan van het scenario met betrekking tot een vermindering van de werkgeversbijdragen die door een btw-verhoging zou worden gefinancierd. Andere in FPB en NBB (2011) onderzochte scenario's met een compensatie via een accijnsverhoging of een koolstofbelasting leveren betere resultaten op voor zowel werkgelegenheid als concurrentievermogen. Zoals vermeld in Hoofdstuk 1, zou de accijnsverhoging die vereist is voor een aanzienlijke verlaging van de heffingen op arbeid, echter aanzienlijk moeten zijn. Daarnaast waarschuwt het Federaal Planbureau voor de niet-lineariteit van de effecten.

Het door de Nationale Bank opgestelde model (Tabel 9) levert logischerwijs gelijkaardige resultaten op, maar de grootteordes verschillen nogal. Deze verschillen vinden hun oorsprong in het feit dat de modellen anders zijn geconcipieerd en ook in het feit dat er een andere hypothese wordt gehanteerd met betrekking tot de loononderhandelingen: deze worden verondersteld exogeen te zijn, in die zin dat er geen nieuwe onderhandelingsrondes volgen op de invoering van de maatregel. Globaal gezien zijn de effecten krachtiger volgens het model van de Nationale Bank, zowel voor wat de vermindering van de werkgeversbijdragen betreft, als voor de btw-verhoging.

De gevolgen van een gerichte vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid op de werkgelegenheid wegen zwaarder door (48.100 banen in "t+3"). De negatieve gevolgen van een btw-verhoging zijn eveneens sterker. Wat opgaat voor de impact op de werkgelegenheid, geldt eveneens voor de groei.

Tabel 9
Vermindering van de werkgeversbijdragen en financiering door de btw
ten belope van 0,5% bbp
Resultaten van de Nationale Bank
Uitgedrukt in afwijkingen ten opzichte van de referentiesituatie, horizon t+3

	Vermindering van de werkgeversbijdragen		Btw-verhoging		Nettoweerslag	
	Niet gericht	Gericht	Met indexering	Zonder indexering	Met indexering	Zonder indexering
	(1)	(2)	(3)	(4)	(2) en (3)	(2) en (4)
Groeivoet bbp	+0,6	+0,7	-0,6	-0,4	+0,1	+0,3
Particuliere consumptie	+0,4	+0,5	-0,4	-1,2	+0,1	-0,7
Investerings	+0,5	+0,5	-0,6	-0,8	-0,1	-0,3
Uitvoer	+0,8	+0,8	-0,6	0,0	+0,2	+0,8
Invoer	+0,4	+0,4	-0,4	-0,4	0,0	0,0
Loonkost per geproduceerde eenheid	-2,2	-1,7	+1,9	+0,1	+0,2	-1,6
Werkgelegenheid, in duizend	+28.5	+48.1	-23.7	-13.8	+4.8	+24.3
Reëel beschikbaar inkomen van de huishoudens	+0,2	+0,1	-0,5	-0,8	-0,4	-0,7
Te financieren saldo, % bbp	-0,2	-0,1	+0,3	0,2	+0,2	+0,1

Bron: FPB en NBB (2011).

Als we de laatste variant in aanmerking nemen, namelijk een gerichte vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid die wordt gecompenseerd door een btw-verhoging met de neutralisering van de weerslag op de loonindexering, dan geeft het model van de Nationale Bank een beter resultaat op het niveau van de werkgelegenheid, een beter resultaat op het niveau van de groei, maar een diepere kloof tussen de interne en externe componenten. Zowel de verbetering van het buitenlandse saldo als de inkrimping van de binnenlandse vraag, is immers sterker. Dit model benadrukt bijgevolg de herverdeling van de consumenten naar de personen die opnieuw aan het werk gaan en de verschuiving van de binnenlandse naar de buitenlandse vraag.

1.22 Herverdelend effect

De herverdeling werd tot hiertoe slechts macro-economisch benaderd. Om een meer gedetailleerd zicht te krijgen op het herverdelend effect van een operatie zoals de *tax shifting*, dienen ook de individuele gevolgen in kaart te worden gebracht. Dit vereist het gebruik van microsimulatiemodellen; ze steunen op een representatief staal aan individuele gegevens en laten toe de herverdelende werking in te schatten.

CPB e.a. (2013) hebben het herverdelend effect van een *tax shifting* van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid naar de btw voor vier Europese landen onderzocht (Frankrijk, Spanje, Italië en Oostenrijk). Ondanks de verscheidenheid tussen deze landen konden een aantal gemeenschappelijke conclusies getrokken worden, die bijgevolg in zekere mate een algemeen karakter hebben. Alvorens ze hier voor te stellen, dient eerst het conceptueel kader te worden toegelicht waarin de microsimulatieoefeningen werden uitgevoerd. Belangrijk is dat de verminderingen van de werkgeversbijdragen integraal worden omgezet in een verhoging van de brutolonen en uiteindelijk dus ook van de nettolonen. De auteurs geven toe dat deze hypothese dichter aanleunt bij de langetermijnresultaten van het gevoerde beleid, dan bij de gevolgen op korte termijn. Dit valt enigszins te betreuren, aangezien het debat omtrent het herverdelend effect eerder op korte termijn wordt gevoerd. Met dit voorbehoud zijn de belangrijkste conclusies als volgt:

- Een hervorming die een veralgemeende vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid combineert met een verhoging van het standaard btw-tarief is niet herverdelend. Ze heeft daarentegen wel een herverdelend effect wanneer het gaat om een op lage lonen gerichte vermindering.
- Voor zover de vermindering van de werkgeversbijdragen op de lage lonen is gericht, blijft een *tax shifting* naar de btw met verhoging van alle btw-tarieven herverdelend.
- De financiering van de vermindering van de werkgeversbijdragen door de uniformisering van de btw-tarieven (afschaffing van de verlaagde tarieven) heeft niet noodzakelijkerwijs een positief herverdelend effect. Het resultaat verschilt van land tot land.
- De indexering van de sociale basisuitkeringen, in verhouding tot de btw-verhoging, versterkt het herverdelend effect van de operatie.

Uit deze simulaties kunnen we dus besluiten dat een hervorming die een op lage lonen gerichte vermindering van de werkgeversbijdragen combineert met een btw-verhoging, niet anti-herverdelend werkt. Het resultaat wordt weliswaar bekomen in de hypothese dat de weerslag van de vermindering van de werkgeversbijdragen zich integraal vertaalt in de brutolonen. Wat voor deze hypothese wordt vastgesteld, geldt eveneens voor het tegenovergestelde, met andere woorden wanneer de brutolonen onveranderd blijven. De macro-economisch modellen leren immers dat de impact op de jobcreatie maximaal is onder deze alternatieve hypothese. Dit effect uit zich in de aanwerving van laaggeschoolde werklozen. Op de inkomenschaal hebben deze werklozen ex-ante lagere inkomens dan de laaggeschoolde loontrekkenden. De alternatieve hypothese zou dus de herverdelende werking van de hervorming versterken.

1.3 Besluit

Een hervorming die een vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid combineert met een btw-verhoging zou meer evenwicht kunnen brengen binnen de structuur van de heffingen, die te zwaar wegen op arbeid en te licht op consumptie. De macro-economische gevolgen zijn positief maar mogen toch niet overdreven worden. Op korte termijn wordt aan concurrentievermogen gewonnen en neemt de laag gekwalificeerde werkgelegenheid toe, voor zover de verminderingen van de bijdragen niet geabsorbeerd worden door hogere vergoedingen voor de productiefactoren. De impact blijft positief wanneer rekening wordt gehouden met de negatieve gevolgen van de financiering via de btw. Het effect op de werkgelegenheid is sterker wanneer de impact van de btw-verhoging op de loonindexering wordt geneutraliseerd. De keuze voor het al dan niet neutraliseren van de impact van de btw-verhoging op de indexering van de lonen en van de sociale uitkeringen mondt dus uit in een debat omtrent de herverdeling: ofwel beschermt men de koopkracht van de consumenten ten koste van een verminderde jobcreatie, ofwel boeten deze consumenten in aan koopkracht ten voordele van een grotere jobcreatie voor de personen die niet op de arbeidsmarkt aan bod komen.

Uit een studie met betrekking tot andere Europese landen blijkt dat een op lage lonen gerichte vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid, die wordt gefinancierd door een verhoging van de btw-tarieven (of een verhoging van het standaardtarief alleen), niet noodzakelijkerwijs anti-herverdelend werkt.

2 Naar een uniforme btw?

De tweede onderzochte piste is die van een verbetering van de doeltreffendheid van de btw, via de evolutie naar een uniforme btw. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 is de voornaamste weg om de doeltreffendheid van de btw op te drijven, nauw verbonden met de impact van de verlaagde tarieven (15 punten aan *VAT Revenue Ratio*). Het probleem van de beperkte belastinggrondslag ten opzichte van de eindconsumptie lijkt weliswaar belangrijker te zijn (33 punten aan *VAT Revenue Ratio*), maar dit betreft vrijstellingen die voorzien zijn in de btw-Richtlijn en waarop België géén invloed kan uitoefenen.

De btw-verhoging die zou voortvloeien uit de verbetering van de doeltreffendheid van de btw zou hier gecompenseerd worden door een belastingvermindering op het inkomen van particulieren. Ook hier, net zoals voor de eerste in dit hoofdstuk onderzochte optie, zou er wel degelijk een verschuiving zijn van de heffingen op arbeid naar de consumptie. De verschuiving zou de brutolonen zelf ongemoeid laten en de impact zou zich integraal na de toekenning ervan situeren. Zoals vermeld in de inleiding van dit hoofdstuk is de enveloppe verschillend: terwijl bij wijze van voorbeeld werd uitgegaan van 0,5 bbp-punt voor de eerste piste, is de enveloppe hier afgeleid van de budgettaire kost van de verlaagde tarieven en/of van de afgeschafte vrijstellingen. De omvang ervan wordt hierna geraamd.

Net als in de eerste afdeling van dit hoofdstuk, starten we met een discussie aangaande de theoretische argumenten. Allereerst gaat het hier echter om de afweging tussen doeltreffendheid en billijkheid. Vanuit een macro-economisch oogpunt vormt de impact op de inflatie uiteraard het hoofdpunt.

2.1 *Theoretisch onderzoek*

2.11 *Uniforme btw, doeltreffendheid en billijkheid*

Een uniform btw-systeem ligt volledig in de lijn van de doeltreffendheidscriteria. Ter herinnering: het gaat hier om een belasting op de hele eindconsumptie tegen eenzelfde tarief (dus enig tarief). Inderdaad:

- Voor een bepaald vooropgesteld bedrag aan te financieren overheidsuitgaven, kan het tarief lager zijn naargelang de belastinggrondslag uitgebreider is, wat het verlies aan welzijn minimaliseert.
- Wanneer het tarief enig en de belastinggrondslag maximaal is, wijzigt de btw de relatieve prijzen niet: de verhoudingen tussen de prijzen van goederen blijven identiek, zowel exclusief als inclusief btw. De enige relevante elasticiteit om het welzijn te evalueren is bijgevolg de elasticiteit van de particuliere consumptie (in volume) ten opzichte van het algemeen prijsniveau. Op korte termijn wordt deze slechts beïnvloed door de keuze tussen huidige en toekomstige consumptie, maar deze afweging verliest aan belang door het feit dat ook de toekomstige consumptie tegen hetzelfde, onveranderd veronderstelde, tarief aan de btw is onderworpen. We spreken hier bijgevolg over een niet-elastische belastinggrondslag;
- Een dergelijke btw is per definitie uniform en de doeltreffendheid van een belasting hangt af van de mate waarin ze uniform is;
- De neutraliteit van de btw is slechts volledig gerealiseerd voor zover ze algemeen toepasselijk is en de bedragen betaald in de voorafgaande stadia integraal kunnen worden afgetrokken. Door vrijgestelde activiteiten op te nemen in het toepassingsveld van de btw, verdwijnen de btw-restanten die voortvloeien uit de niet-afrekbaarheid van btw betaald in voorgaande stadia en wint de btw bijgevolg aan neutraliteit.

De OESO pleit hier uitdrukkelijk voor (OECD, 2010a); in haar economische studie van 2009 over België werd er aanbevolen de verlaagde tarieven af te schaffen en over te stappen naar een btw met een enig tarief (OECD, 2009).

Naar een uniforme btw evolueren doet echter de vraag rijzen omtrent de afweging met de billijkheid.

Dit conflict op het vlak van de doelstellingen verscherpt mogelijk nog wanneer geopteerd wordt voor de afschaffing van de verlaagde btw-tarieven vermits deze laatste hoofdzakelijk betrekking hebben op levensnoodzakelijke goederen en diensten. De recente, zowel theoretische als empirische, economische literatuur is echter erg kritisch wanneer het gaat om het gebruik van verlaagde btw-tarieven voor herverdelingsdoeleinden (42). Het blijkt immers dat het herverdelend effect zeer gering is en dat de btw daartoe slechts zou moeten worden gebruikt indien er geen andere herverdelingsinstrumenten beschikbaar zijn. België verkeert echter helemaal niet in dat geval: we beschikken over een stelsel van sociale zekerheid en een progressieve inkomstenbelasting die veel beter de herverdelingsdoelstelling verzekeren. Rekening houdend met deze empirische elementen is het niet zeker of er wel degelijk een conflict bestaat tussen doeltreffendheid en billijkheid voor een hervorming die de afschaffing

42 Zie met name OECD (2010a), COPENHAGEN ECONOMICS (2007) en CRAWFORD I., KEEN M., SMITH S (2008).

van de verminderde btw-tarieven zou combineren met een vermindering van de inkomstenbelasting gericht op de onderkant van de inkomensschaal. De vraag is empirisch: zij hangt af van de weerslag op het algemeen prijsniveau, van het al dan niet behouden van de indexeringsmechanismen en van de modulering van de in de PB toegekende compensatie. We komen hier later op terug.

2.12 Vanuit een macro-economisch oogpunt

Men zou kunnen stellen dat een dergelijke operatie, die zich volledig na de bepaling van de bruto-inkomsten situeert, nauwelijks impact heeft: er is immers geen verhoging van het reëel beschikbaar inkomen van de particulieren. Een positieve (negatieve) macro-economische weerslag is echter mogelijk indien de belastingdruk wordt herverdeeld naar personen met grotere (kleinere) marginale consumptiequote.

Dat betekent echter dat er geen rekening wordt gehouden met een belangrijk element: de impact op de inflatie. De overgang naar een uniforme btw heeft immers een geenszins verwaarloosbaar eenmalig effect. Hoe groter met name het deel van de consumptie belast tegen het verlaagd tarief, hoe minder uniform de btw is. Hoe gunstiger bijgevolg de correctie op het vlak van de belastingefficiëntie, maar hoe belangrijker ook het effect op het inflatiepercentage. Als wordt verondersteld dat een vijfde van het consumptiepakket tegen het verlaagd tarief wordt belast, genereert de overgang van 6% naar 21% aldus een bijkomende inflatie van 3 punten. Het gaat om een voornaam probleem. Een uitvoerige analyse van de gevolgen hiervan behoort niet tot de mogelijkheden van de Afdeling, maar zij kan wel vaststellen dat er op het lijkt dat de kwestie nooit is onderzocht, ondanks het feit dat de Europese aanbevelingen het debat op de voorgrond hebben geplaatst.

2.13 Andere evaluatieparameters

De afschaffing van de verlaagde tarieven leidt onvermijdelijk tot een stijging van de relatieve prijzen ten opzichte van de buurlanden, wat grensoverschrijdende aankopen kan bevorderen. Er zijn hieromtrent echter schromelijk weinig aanknopingspunten voorhanden.

2.2 Welke bewegingsruimte?

2.21 Verlaagde btw-tarieven

Tabel 10 geeft in detail de budgettaire kost weer van de verlaagde tarieven, zoals becijferd in de Inventaris van de fiscale uitgaven. Laten we eraan herinneren dat de minderontvangst, zoals gebruikelijk in de meeste inventarissen van de fiscale uitgaven, wordt geëvalueerd los van gedragswijzigingen.

Tabel 10
Budgettaire impact van de verlaagde btw-tarieven

	2008	2009	2010	2011	2012
Tarief van 0%	173,0	184,2	183,0	186,0	190,2
Tarief van 6%	6.819,6	7.470,4	8.194,9	8.274,4	8.165,4
waaronder vastgoed	1.244,0	1.732,7	1.892,0	1.844,8	1.592,8
waaronder andere (levensnoodzakelijke goederen)	5.575,7	5.737,7	6.302,9	6.429,6	6.572,6
Tarief van 12%	63,1	57,7	350,5	391,7	376,0
waaronder vastgoed	17,9	6,8	9,4	26,9	40,8
waaronder HORECA			282,1	304,9	313,1
waaronder andere	45,2	50,9	59,0	60,0	22,1
Totaal verlaagde tarieven	7.055,8	7.712,4	8.728,4	8.852,1	8.731,6
<i>In % van de btw-opbrengst</i>					
Tarief van 0%	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%
Tarief van 6%	28,4%	31,7%	32,5%	31,8%	30,4%
waaronder vastgoed	5,2%	7,4%	7,5%	7,1%	5,9%
waaronder andere (levensnoodzakelijke goederen)	23,2%	24,4%	25,0%	24,7%	24,5%
Tarief van 12%	0,3%	0,2%	1,4%	1,5%	1,4%
waaronder vastgoed	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%
waaronder HORECA	0,0%	0,0%	1,1%	1,2%	1,2%
waaronder andere	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%
Totaal verlaagde tarieven	29,3%	32,7%	34,7%	34,1%	32,5%

Bron: Inventaris van de fiscale uitgaven – Miljoenen €.

Globaal genomen bedraagt de kost van de verlaagde tarieven bijna een derde van de btw-opbrengst. Het gaat hier dus wel degelijk om een aanzienlijke fiscale uitgave. De belangrijkste post vormt het verlaagd tarief van 6%, exclusief vastgoed, die bijna een vierde van de btw-opbrengst vertegenwoordigt: het gaat grotendeels om de belasting tegen verlaagde tarieven op levensnoodzakelijke goederen. De kosten van wat eerder als aanmoedigingsbeleid kan worden bestempeld (vastgoed, horeca), vertegenwoordigen ongeveer 7% van de btw-ontvangsten in 2012.

2.22 Btw-vrijstellingen

De van btw vrijgestelde activiteiten zijn opgenomen in Richtlijn 2006/112/EG van 28 november 2006. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de vrijstellingen voor activiteiten van algemeen belang (Artikels 132 en 133 van de Richtlijn) en de vrijstellingen ten gunste van andere activiteiten (Artikels 135 tot 137). Deze twee categorieën van vrijstelling worden gedetailleerd weergegeven in Bijlage 1.

We beperken ons hier tot de vrijstellingen waarop België een invloed kan uitoefenen, in die zin dat het de vrijstelling kan opheffen en de activiteit binnen het toepassingsgebied van de btw kan inpassen of nog de activiteit aan voorwaarden kan onderwerpen.

Onder de *vrijstellingen met betrekking tot activiteiten van algemeen belang* gaat het om de volgende gevallen:

- ziekenhuisverpleging en medische verzorging in inrichtingen;
- maatschappelijk werk en sociale zekerheid;
- bescherming van kinderen en jongeren;
- onderwijs;
- activiteiten door instellingen van politieke, syndicale, religieuze, vaderlandslievende, levensbeschouwelijke, filantropische en staatsburgerlijke aard;
- diensten in verband met sport en lichamelijke opvoeding;
- diensten in verband met cultuur.

Iedere lidstaat van de EU kan, voor deze activiteiten, de vrijstelling aan voorwaarden onderwerpen wanneer de betrokken activiteiten niet uitgeoefend worden door openbare instellingen. België heeft overigens reeds van deze mogelijkheid gebruik gemaakt voor activiteiten in verband met sociale bijstand, voor de sociale zekerheid, voor de bescherming van kinderen, voor bepaalde sportieve of culturele diensten alsook, sinds het begin van dit jaar, voor het onderwijs. Voor andere activiteiten daarentegen, waaronder ziekenhuisverpleging, blijft de vrijstelling totaal. In de lijst van vrijgestelde activiteiten, betreft het de activiteit waar het aandeel van de privésector het grootst is.

De onderwerping aan de btw zou echter een concurrentievervalsing met zich meebrengen tussen de diensten geleverd door de verschillende operatoren: zeer gelijkaardige dienstverleningen zouden aldus op een verschillende manier worden behandeld.

De gezondheidszorg verricht door de vrije beroepen zijn namelijk in alle gevallen vrijgesteld. Volgens de Richtlijn geldt dit ook wanneer die diensten door openbare instellingen worden verricht. Aangezien het beëindigen van de vrijstelling gebonden is aan voorwaarden, dient dit logischerwijs te worden beperkt tot de operatoren “met winstoogmerk”. Het is immers niet duidelijk welke andere voorwaarde, dan het ontbrekende winstoogmerk, men zou kunnen eisen voor het behoud van de vrijstelling.

De uitbreiding van het toepassingsgebied van de btw tot bepaalde gezondheidszorgverleningen is eigenlijk een beleidsoriëntatie die geenszins de hierboven beschreven voordelen van de uniforme belasting biedt. Het voordeel van de uniforme belasting is immers de beperking van de relatieve prijsverschillen. De verstoringen die kunnen worden gegenereerd door de relatieve prijsverschillen zijn echter des te belangrijker naarmate de substitutiemogelijkheden groot zijn. Het zou er hier op neerkomen de door bepaalde zorgverleners verstrekte gezondheidszorg aan de btw te onderwerpen, terwijl men zou verplicht zijn de door andere zorgverleners verstrekte gezondheidszorg vrij te stellen. De substitueerbaarheid tussen de door verschillende zorgverleners verstrekte gezondheidszorg is natuurlijk veel sterker dan de substitueerbaarheid tussen de gezondheidszorg en andere dienstverleningen. Het is bijgevolg efficiënter alle gezondheidszorgverleningen, ongeacht de zorgverleners, op dezelfde manier te behandelen, dan er naar te streven het belastingstelsel van bepaalde gezondheidszorgverleningen op het stelsel van andere dienstverleningen af te stemmen.

Vanuit een juridisch oogpunt is het onzeker of het Grondwettelijk Hof voor eenzelfde handeling verschillen in taxatie naargelang de aard van de dienstverlener zou toestaan.

Aangezien er slechts een beperkte dienstencategorie is die in het toepassingsgebied van de btw zou vallen, zou de opbrengst bovendien beperkt zijn.

De “*andere activiteiten*” zijn vooral:

- de financiële diensten zoals de kredietverleningen, de financiële rekeningen, de deposito's, de handelingen betreffende deviezen en aandelen, het beheer van gemeenschappelijke beleggingsfondsen;
- de levering van “niet-nieuwe gebouwen” en bijbehorende terreinen;
- de levering van andere onbebouwde onroerende goederen dan bouwterreinen;
- de verhuur en verpachting van onroerende goederen.

Voor deze activiteiten laat de Richtlijn de mogelijkheid de belastingplichtige de vrijheid te bieden om te kiezen tussen de btw-plicht of te opteren voor het behoud van de vrijstelling.

Een keuzevrijheid is over het algemeen niet in het voordeel van de schatkist en een dergelijk beleid laat evenmin echt toe om naar neutraliteit te evolueren.

Een van de belangrijkste mogelijkheden zou zijn om de secundaire vastgoedmarkt aan de btw te onderwerpen, zowel voor wat betreft het luik “aankoop” als voor het luik “verhuur”.

Voor het luik “aankoop” zou dit de schrapping van de registratierechten vereisen. In vergelijking tot de registratierechten, vormt de btw eigenlijk een superieure belasting: zij zou niet geheven worden op het bedrag van de overdracht maar enkel op het verschil tussen de aankoop- en verkoopprijs. Dit zou in zekere zin op een veralgemening neerkomen van de meeneembaarheid van de registratierechten zoals die bestaat in het Vlaams Gewest. De superioriteit van de btw wordt echter aangetast door het feit dat de btw-plicht optioneel moet blijven. In dergelijke omstandigheden is de winst aan neutraliteit niet verzekerd.

Wat de huurmarkt betreft, zou dit erop neerkomen dat de eigenaar-verhuurder een btw-plichtige wordt. Men kan drie gevallen onderscheiden:

- de verhuur van een goed dat door de huurder wordt gebruikt voor de uitoefening van een beroepsactiviteit;
- de verhuur voor privédoeleinden door een particulier die aanvullende inkomsten verwerft uit deze activiteit, wat een vergaande uitbreiding van het toepassingsgebied van de btw zou vergen;
- de verhuur voor privédoeleinden door een particuliere die het leeuwendeel van zijn inkomsten verwerft uit deze activiteit.

In het eerste geval opent de onderwerping aan de btw het recht op de aftrek van de betaalde voorbelastingen voor de verhuurder en is de op de huurprijs verschuldigde btw volledig aftrekbaar door de huurder. De neutraliteit gaat er op vooruit dankzij het verdwijnen van de btw-restanten, maar er is nauwelijks budgettaire winst.

In de laatste twee gevallen zou een dergelijke verandering leiden tot de aftrekbaarheid voor de verhuurder van de btw op de onderhouds- en herstellingskosten. Daardoor zouden zeker activiteiten die momenteel in de huishoudelijke sfeer of in de ondergrondse economie worden uitgevoerd, in het formeel circuit terechtkomen. Bovenop de neutraliteitswinst zou een aanzienlijke begrotingsopbrengst komen want de huurder is eindverbruiker en de op de huurprijs toegepaste btw is bijgevolg een eindbelasting. Rekening houdend met de inelasticiteit van de vraag op de huurmarkt, zou de weerslag van de btw zeer waarschijnlijk gedragen worden door de

huurder. Aangezien het aandeel van de woonlasten daalt bij toename van het inkomen (zie onderstaande Grafiek 25), zou dit beleid regressief zijn.

Het tweede geval zou een vergaande uitbreiding van het toepassingsgebied van de btw vergen. In het derde geval kan dit echter vanuit een theoretisch oogpunt verdedigd worden. Indien slechts dit derde geval wordt weerhouden, ontstaat er een verschil in behandeling en bijgevolg een verschil in relatieve prijzen tussen twee dienstverleningen waarvan slechts de aard van de operatoren verschilt. Bijgevolg geldt hetzelfde argument als dat met betrekking tot de inefficiëntie voor de gezondheidszorgverleningen.

2.3 De gevolgen van een niet-uniforme btw

Volgens DECOSTER e.a. (2002) is de btw een belasting die nagenoeg proportioneel is aan de consumptie: de resultaten in termen van billijkheid zouden dus nauw aansluiten met die van een uniforme btw. Als de btw de facto proportioneel is aan de consumptie, kan dit twee oorzaken hebben:

- Ofwel wordt de consumptie die een verlaagd tarief geniet, in relatieve termen op een zelfde wijze verdeeld als de consumptie die het normale tarief ondergaat. Met andere woorden, de uitgaven aan goederen en diensten onderworpen aan een verlaagd tarief vertegenwoordigen een constant aandeel van de het totaalverbruik, ongeacht de omvang van het verbruik.
- Ofwel zijn de uitgaven voor finaal verbruik die het verlaagd tarief genieten, in verhouding tot de totale uitgaven, groter bij de lage inkomens, maar bestaat er een andere factor die het effect van de eerste annuleert. Het zou bijvoorbeeld kunnen, dat de proportionaliteit ten opzichte van de consumptie de resultante is van (a) enerzijds een aandeel van consumptiegoederen belast tegen het verlaagd tarief dat afneemt naarmate het totaalverbruik toeneemt en (b) anderzijds een aandeel van vrijgestelde consumptiegoederen dat meer dan proportioneel toeneemt met het totaalverbruik. De goederen belast tegen het verlaagd tarief zouden inferieure goederen zijn, de vrijgestelde goederen superieure.

In het eerste geval zou de opheffing van de verlaagde tarieven geen impact hebben op de herverdelende werking van de btw. Het tweede geval zou de herverdeling reduceren, in die mate dat de btw regressief wordt in verhouding tot de consumptie.

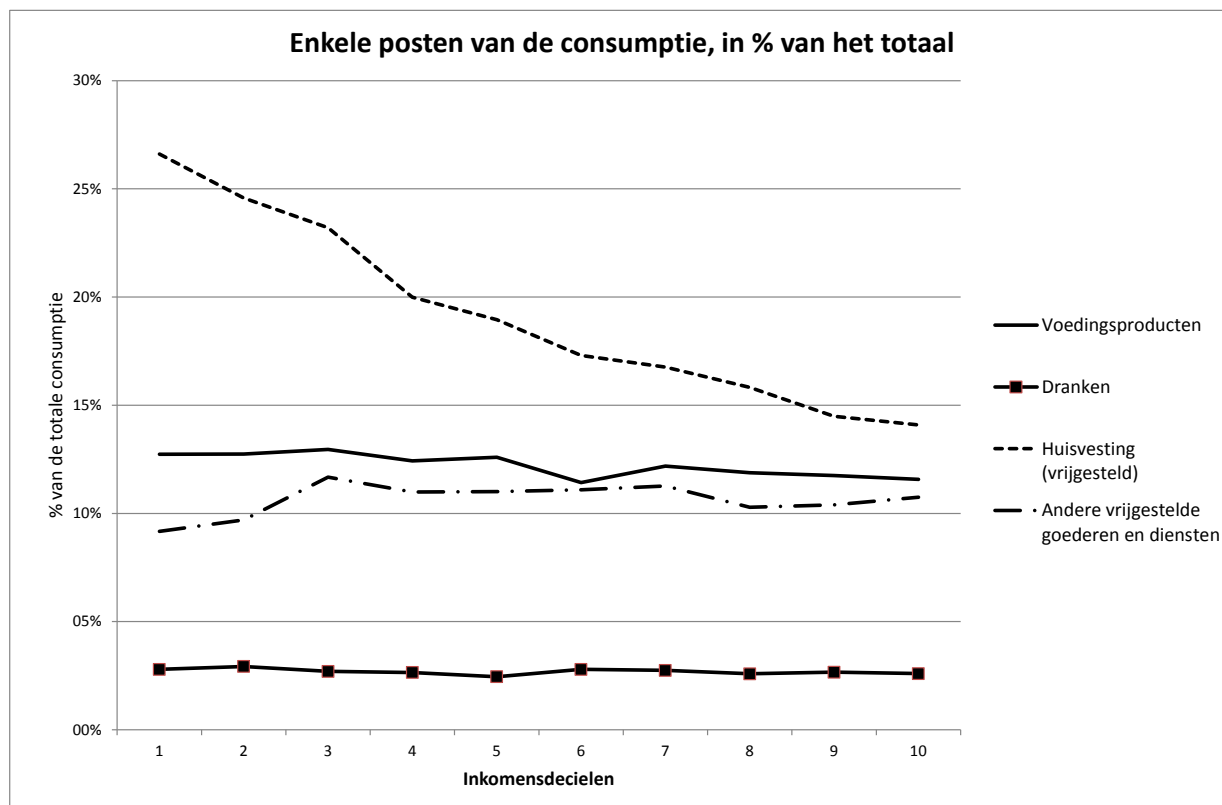
Grafiek 25 geeft een aantal elementen van antwoord.

We bekijken eerst de categorie aan consumptie-uitgaven die het grootste aandeel uitmaakt van de goederen en diensten belast tegen het verlaagd tarief, meer bepaald voeding. Door deze posten (voeding en dranken) uit te drukken als een percentage van de totale consumptie hebben we een profiel dat slechts lichtjes afneemt voor de voedingsproducten (12,7% voor het 1^{ste} deciel, 13% voor het derde, 11,6% voor het tiende deciel) en dat geldt ook voor dranken (2,8% voor het eerste deciel en 2,6% voor het laatste). We zijn dus niet ver van het eerste geval zoals hierboven geschetst: ten opzichte van het totaalverbruik vertoont de verdeling van de uitgaven voor voeding op de inkomensas geen duidelijk afnemend patroon.

Het gedeelte huurgelden (reëel of fictief) kent daarentegen een duidelijk neerwaartse trend. We hebben hier dus een belangrijke vrijgestelde post die duidelijk regressief herverdeeld wordt. Het niet-belasten van de huurgelden is dus in het voordeel van de lage inkomens.

De verdeling van de andere categorieën die “grotendeels vrijgesteld” zijn, vertonen daarentegen een toenemende trend in verhouding tot de totale consumptie. Dit draagt, als alle andere factoren gelijk blijven, bij tot een enigszins regressieve btw.

Grafiek 25

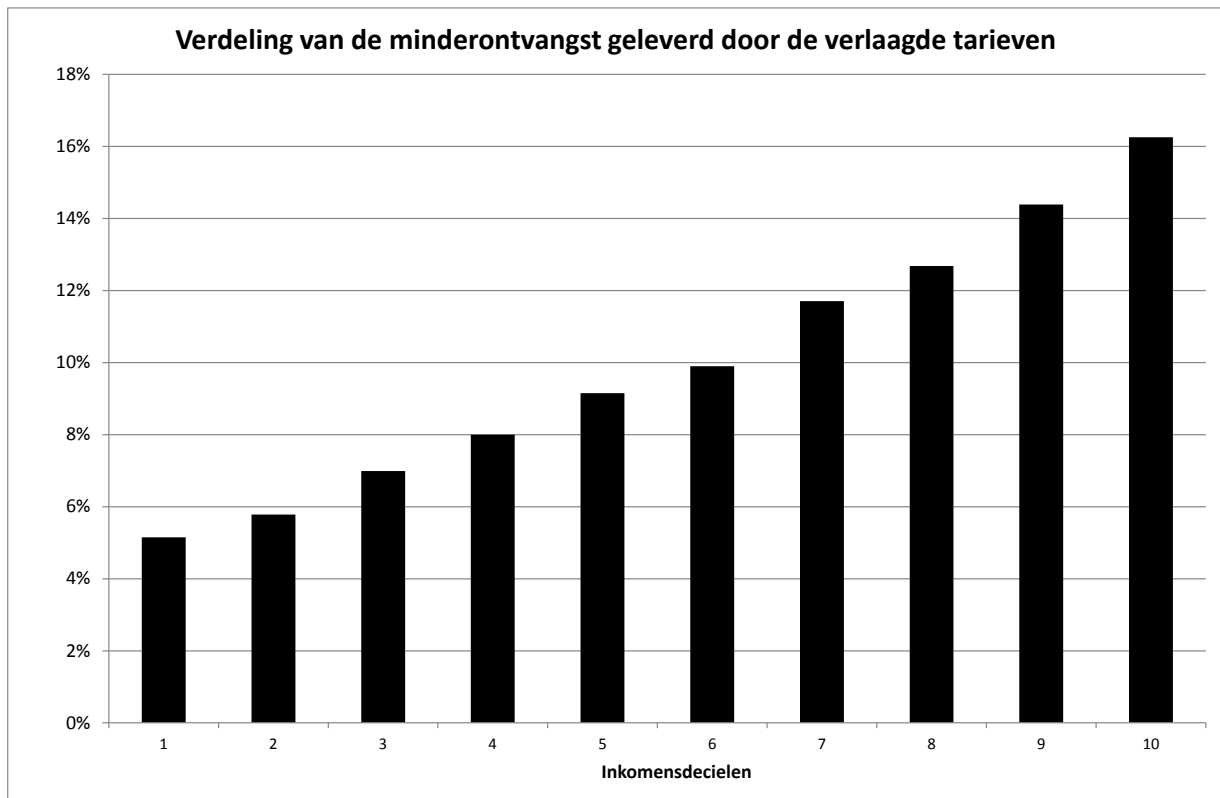


Bron: FOD Economie – Huishoudbudgetonderzoek 2010 – Eigen berekeningen.

Grafiek 26 werpt een laatste licht op de verdeling van de effecten van de verlaagde tarieven. Het gaat om de verdeling van de budgettaire inspanning door de toepassing van de verlaagde tarieven in plaats van het normale tarief, of met andere woorden van de verdeling van de budgettaire impact van de fiscale uitgave vermeld in Tabel 10. De grafiek geeft aan hoe het ontvangstenverlies over de inkomensas verdeeld is. Men merkt dat het eerste deciel slechts 5% “ontvangt” van het “budget aan verlaagde tarieven”. Het laatste deciel ontvangt daarentegen 16% of zowat het drievoud. Meer dan twee derde van het budget komt in feite de bevolking uit de bovenste helft ten goede.

Dit komt door het feit dat, uitgedrukt in absolute termen, de uitgaven voor voeding toenemen met het inkomen. Zo maken ze in het tiende deciel 11,6% uit van de totale uitgaven en 12,7% in het eerste deciel, maar de uitgaven voor voeding zijn in absolute termen wel degelijk veel groter in het tiende dan in het eerste deciel. Dat terwijl de budgettaire inspanning geleverd door de toepassing van verlaagde tarieven in plaats van het normale tarief, proportioneel is aan het bedrag van de uitgaven. Er wordt door de Staat bijgevolg des te meer geld besteed aan de toekenning van een verlaagd btw-tarief naarmate het inkomen van de begunstigde hoger is.

Grafiek 26



Bron: FOD Economie – Huishoudbudgetonderzoek 2010 – Eigen berekeningen.

Deze vaststelling heeft belangrijke gevolgen voor wat betreft de herverdelende impact van een verschuiving van de btw naar de PB: **de vervanging van de verlaagde tarieven door een verhoging van de vrijgestelde basisschijf (met een terugbetaalbaar belastingkrediet voor niet-belastbare personen) versterkt het herverdelend effect van het geheel van deze heffingen**, aangezien een bedrag dat in absolute termen stijgt – want bestaand uit een constant percentage van de uitgave – wordt vervangen door een bedrag dat in absolute termen gelijk blijft.

Het is bijgevolg niet de herverdeling die de voornaamste belemmering vormt voor de overstap naar een uniforme btw. De belemmering situeert zich eerder bij de overgang zelf, de transitie, met inbegrip van het effect op het inflatiepercentage. Met andere woorden: het feit dat toestand B beter is dan toestand A betekent niet dat het gemakkelijk is over te gaan van A tot B.

Wij hebben hierboven reeds de zeer aanzienlijke impact vermeld van de afschaffing van de verlaagde tarieven op het inflatiepercentage. Volgens een simulatie van de FOD Economie zou de impact van een afschaffing van alle verlaagde tarieven 4,42 punten bedragen op de consumptieprijsindex en 4,62 op de gezondheidsindex. Een andere belangrijke belemmering heeft betrekking op de perceptie die de consumenten ervan zouden kunnen hebben: het nadeel (prijsstijging) zal elke dag kunnen worden vastgesteld, terwijl de compensatie een lagere frequentie heeft. Dit kan leiden tot een volledig vertekende perceptie van de impact op de eigen toestand van de consument en bijgevolg op zijn gedrag.

Dit schema veronderstelt de neutralisering van de impact van de afschaffing van de verlaagde btw-tarieven op de indexeringsmechanismen. Indien deze impact niet wordt geneutraliseerd, dient de compensatie af te hangen van de indexeringsmodaliteiten. Er zou overigens een stijging van de loonkosten plaatsvinden.

De Afdeling vestigt er de aandacht op dat er voor de betrokken producten reeds prijsverschillen zijn ten opzichte van de buurlanden (43) en dat de eenzijdige afschaffing van de verlaagde btw-tarieven deze verschillen zou versterken.

Er dient te worden vastgesteld dat een dergelijke hervorming zeer gevoelig is vanuit een politiek oogpunt: dit blijkt uit het feit dat de hierboven beschreven theoretische voordelen zelden in de praktijk worden omgezet. Dit probleem zou kunnen worden opgelost door een geleidelijke uitvoering.

2.4 Het gebruik van de btw als stimulans

Wat de verlaagde tarieven betreft, is er een tweede beleidsafweging, namelijk tussen stimulans en neutraliteit. Het gaat om gevallen die nauw aansluiten bij een sectorale steunmaatregel: het nultarief voor de geschreven pers, de toepassing van het tarief van 6% op renovatiewerken aan woningen die minstens 5 jaar oud zijn en het tarief van 12% in de horeca.

2.41 Geschreven pers

De argumenten ten gunste van een nultarief voor de geschreven pers zijn niet duidelijk. Het feit dat deze sector met financiële moeilijkheden te kampen heeft, is geen relevant argument: het doel van een algemene belasting op de eindconsumptie is zeker niet de behandeling van sectorale problemen. De steunmaatregel zou eveneens kunnen worden gerechtvaardigd door een positief extern effect, namelijk de maatschappelijke winst van het behoud van deze activiteit. Het argument kon gelden wanneer er slechts media bestonden die tot de geschreven pers behoorden, maar dat is tegenwoordig niet meer het geval. Bovendien werd de toepassing uitgebreid tot de weekbladen die minstens gedeeltelijk een algemene informatieve strekking hebben.

2.42 Renovatiewerken

De **toekenning van een verlaagd tarief voor renovatiewerken** maakt deel uit van de “arbeidsintensieve diensten” waarvoor sinds 2000 krachtens een Europees akkoord een verlaagd btw-tarief kan toegekend worden. Deze toestemming was tijdelijk en is vervolgens permanent geworden. Hierbij dient opgemerkt dat een verlaagd tarief voor renovatiewerken aan woningen reeds vóór dit akkoord bestond, maar dat deze vervolgens werd uitgebreid.

Er zijn dus minstens twee vastgelegde doelstellingen: een sectorale steunmaatregel en een sterkere ondersteuning van arbeidsintensieve activiteiten. Daarbovenop komt nog een doelstelling om activiteiten die in de ondergrondse economie of in de huishoudelijke sfeer worden uitgevoerd, terug in het reguliere circuit te brengen.

- De sectorale steunmaatregel werd lang gerechtvaardigd door het “spiegeleffect” tussen de vastgoedsector en de rest van de economie (“Als het goed gaat in de bouw, gaat het overall goed”). Dit effect moet sterk worden gerelativeerd: het aandeel van deze sector in de toegevoegde waarde is duidelijk geringer dan vroeger en de interne verankering van de sector is evenmin zo sterk als vroeger.
- Een rechtvaardiging zou kunnen komen van het positief extern effect dat voortvloeit uit het behoud in goede staat van het onroerend patrimonium. Het toepassingsgebied reikt echter veel verder dan de onroerende goederen in slechte staat. Indien het erom gaat de

43 Zie met name het verslag 2013 van het Prijzenobservatorium.

problemen inzake ongezonde wijken op te lossen, zouden gerichte subsidies bovendien efficiënter zijn.

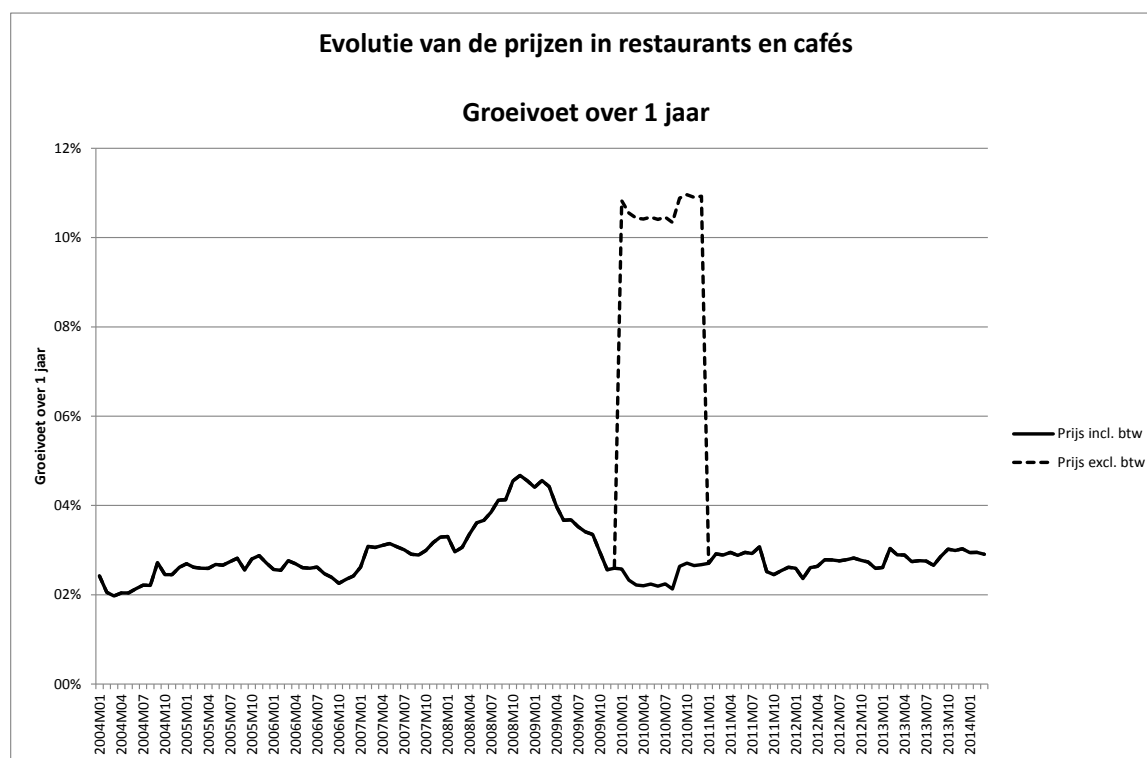
- De tweede doelstelling kan worden bereikt door een maatregel ter verlaging van de op lage lonen gerichte werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid, maar deze verlaging kan niet worden gedifferentieerd naargelang de bedrijfstak. Dit neemt niet weg dat de verruiming van de op lage lonen gerichte verlagingen van de socialezekerheidsbijdragen, zoals bepleit in het eerste deel van dit hoofdstuk, deze doelstelling op een meer neutrale manier bereikt en de bestaande verlaagde tarieven zou kunnen vervangen.
- De bestrijding van de fiscale en sociale fraude vormt ongetwijfeld de “first best” wat de derde doelstelling, en meer bepaald de ondergrondse economie, betreft.

De evaluatie-elementen zijn vrij schaars. Er zijn er geen voor de eerste doelstelling: de externe voordelen van het behoud van het onroerend patrimonium (of omgekeerd de externe kost van het verval ervan) zijn nooit becijferd. Wat de tweede doelstelling betreft, dient het additionaliteitseffect te worden geëvalueerd, wat veronderstelt dat de contrafactuele toestand moet worden bepaald: hoeveel zou de omvang van de renovatiewerken hebben bedragen met een btw van 21%? De derde doelstelling verwijst naar de evaluatie van de maatregelen met betrekking tot de fraudebestrijding, wat onderdeel uitmaakt van andere werkzaamheden van de Afdeling.

2.43 Horeca

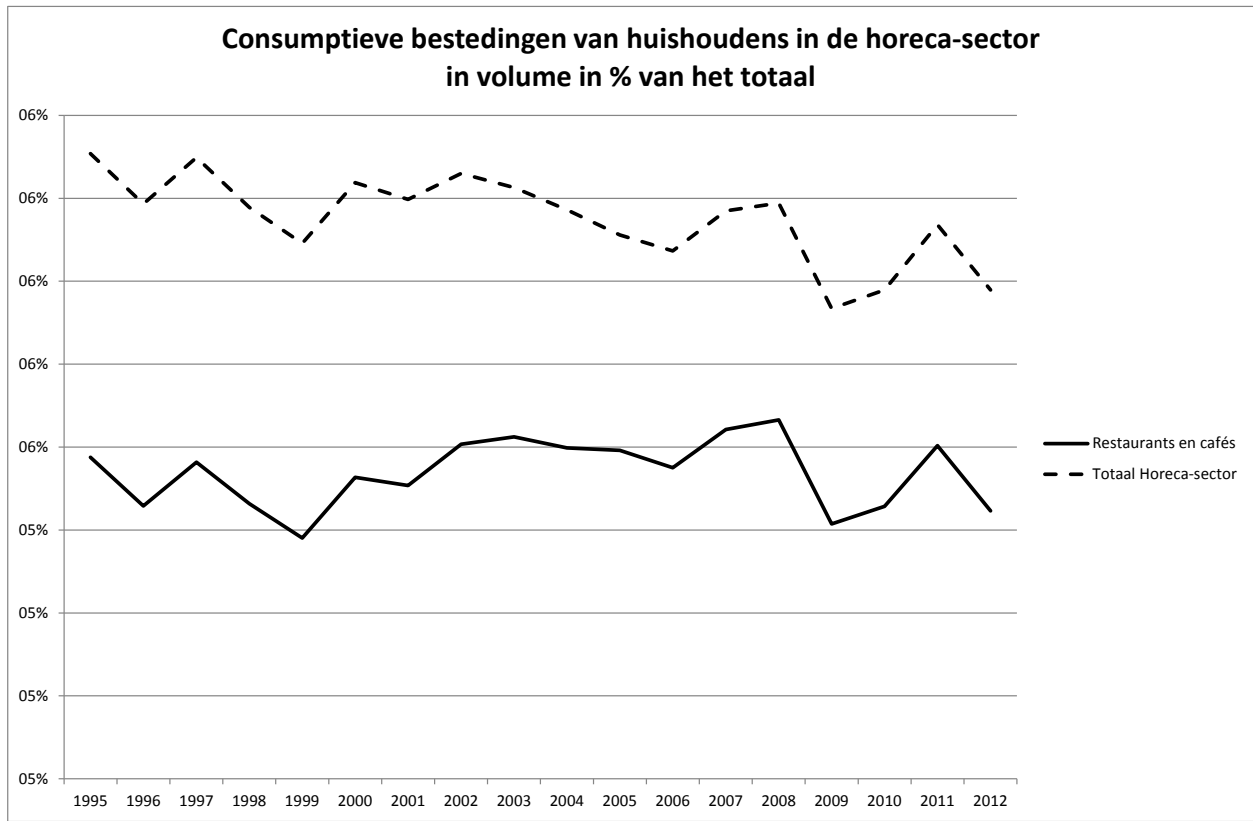
Wat de *horeca* betreft, is er geen extern effect dat een verlaagd tarief zou rechtvaardigen. Slechts de tweede en de derde doelstelling zijn relevant. De twee onderstaande grafieken geven enkele aanwijzingen over de additionaliteit weer.

Grafiek 27



Bron: Eurostat – eigen berekeningen.

Grafiek 28



Bron: INR – Nationale rekeningen – eigen berekeningen.

Grafiek 27 vergelijkt de evolutie van prijzen in restaurants en cafés, zoals gebruikelijk uitgedrukt als groeivoet over 1 jaar, met een berekening van de prijsevolutie excl. btw. De conclusie is meer dan duidelijk: de verlaging van het btw-tarief, die in 2010 werd ingevoerd, heeft geleid tot een prijsstijging excl. btw. Men mag zich niet laten misleiden door de vertraging van de prijsstijging incl. btw die begin 2010 werd vastgesteld: zij is veel geringer dan verwacht indien de btw-wijziging volledig werd doorgerekend.

Dit heeft belangrijke gevolgen voor de interpretatie van Grafiek 28: deze grafiek toont dat het aandeel van “restaurants en cafés” in de totale consumptie (in volume) in 2010 stijgt. Aangezien de btw-verlaging niet in de prijzen werd doorgerekend, kan deze stijging echter niet voortvloeien uit de btw-verlaging; de toename moet toegeschreven worden aan andere factoren.

Aangezien de prijzen niet (of zeer weinig) zijn gedaald, is er geen (of zeer weinig) additionaliteit en is het vrijbuitereffect maximaal.

2.5 Conclusie

Wat de doeltreffendheid van de btw betreft, bestaat er een reeks van (vooral Europese) aanbevelingen die niet genegeerd mogen worden. De evolutie naar een uniforme btw heeft een aantal economische voordelen: voor zover een dergelijke optie het mogelijk maakt de neutraliteit van de btw te optimaliseren, maakt zij de belasting doeltreffender. De uitdaging is belangrijk op budgettair niveau: voor het geheel van de verlaagde tarieven bedraagt ze 2,3 bbp-punten.

Het voornaamste verbredingspotentieel zou voortvloeien uit de afschaffing van de verlaagde btw-tarieven. Hierbij neemt de toepassing van het verlaagd tarief op de zogenaamde levensnoodzakelijke goederen een voorname plaats in. Het herverdelend effect van deze verlaagde tarieven is zeer gering. Bovendien zou de afschaffing van deze verlaagde tarieven gecompenseerd door de toekenning van een vast bedrag per persoon, meer herverdelend werken. Deze compensatie kan in de PB gebeuren, aangevuld met een terugbetaalbaar belastingkrediet of door ieder ander mechanisme dat toelaat de niet belaste personen te vergoeden.

Dit schema veronderstelt de neutralisering van de impact van de afschaffing van de verlaagde btw-tarieven op de indexeringsmechanismen. Indien deze impact niet wordt geneutraliseerd, dient de compensatie af te hangen van de indexeringsmodaliteiten. Er zou overigens een stijging van de loonkosten plaatsvinden.

De Afdeling vestigt er de aandacht op dat er voor de betrokken producten reeds prijsverschillen optreden ten opzichte van de buurlanden en dat de eenzijdige afschaffing van de verlaagde btw-tarieven deze verschillen zou versterken.

De Afdeling erkent echter dat er belangrijke overgangsproblemen zijn, met name de impact op het inflatiepercentage.

Daarnaast kunnen de btw-verlagingen die gericht zijn op de arbeidsintensieve bedrijfstakken, worden vervangen door een verruiming van de op lage lonen gerichte verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen. De analyse van de btw-verlaging in de horecasector wijst op de zeer beperkte doorsijpeling van deze verlaging in de prijzen, en bijgevolg op een bijna onbestaande additionaliteit en een maximaal vrijbuitereffect.

De Afdeling is in elk geval van mening dat het toepassingsgebied van de verlaagde tarieven niet verder moet worden uitgebreid.

3 Verschuiving van de belasting op arbeid naar belasting op het huishoudelijk energieverbruik

Een verschuiving van de belasting op arbeid naar de consumptie kan eveneens via een accijnsverhoging, of meer globaal, via specifieke belastingen. Zoals vermeld in Hoofdstuk 1 moet de belastinggrondslag echter voldoende groot zijn. Zo niet kan een beduidende verlaging van de belasting op arbeid niet worden gefinancierd. Het is eveneens wenselijk dat de grondslag “consumptie” aan de draagkracht gelinkt is. Terwijl arbeid ontlast wordt, zou dit toelaten de band te behouden tussen de bijdrage aan de financiering van overheidsuitgaven en de draagkracht.

De Afdeling heeft bijgevolg een *derde piste* onderzocht *die betrekking zou hebben op een belasting op het huishoudelijk energieverbruik per inwoner*. De elementen die de keuze voor deze grondslag rechtvaardigen, zijn de volgende: de grondslag is vrij inelastisch, ten minste op korte termijn (44) en er is een verband tussen de verbruikte hoeveelheid energie en de draagkracht. Daarnaast wordt deze belasting geheven op een goed waarvan het verbruik negatieve externe effecten genereert (vervuiling). Verder kan de hele operatie (arbeid ontlasten, verbruik belasten) binnen de federale bevoegdheden worden verricht: accijnzen blijven vallen onder de bevoegdheid van de federale overheid. Ten slotte bezwaart deze belasting de productiekosten van de ondernemingen niet rechtstreeks: het gaat immers om een belasting op het eindverbruik. Deze belasting zou door de particulieren verschuldigd zijn (45).

Dit scenario sluit deels aan bij het scenario uit het rapport dat de Afdeling eerder heeft gewijd aan het belastingbeleid en het leefmilieu (Hoge Raad van Financiën, 2009). Het ging toen om een belasting gebaseerd op de CO₂-uitstoot. In vergelijking met een belasting op het energieverbruik is het voornaamste verschil dat de versie van 2009 de mogelijke accijnzen grondig bijstuurde door een herijking op basis van de CO₂-uitstoot (6 euro per ton) en dat zij op basis hiervan een bijkomend bedrag van 30 euro per uitgestoten ton CO₂ invoerde. De totale belasting kwam zodoende op 36 euro per uitgestoten ton CO₂, wat volgens de toen beschikbare empirische studies als de “billijke” koolstofprijs werd aanzien. De opbrengst van deze belasting bedroeg 1.370 miljoen euro, waarvan 624 miljoen euro niet-beroepsmatig gebruik. Rekening houdend met de prijzen van destijds resulteerde dit in een prijsstijging van 20% voor huisbrandolie, van 8,5% voor aardgas en van 2,7% voor elektriciteit.

Een belasting op het huishoudelijk energieverbruik per inwoner zou niet noodzakelijkerwijs op dezelfde manier worden gekalibreerd, maar zij kan *een gelijkaardige opbrengst opleveren* die bijgevolg *ongeveer 0,2% van het bbp* zou bedragen (46). Het is echter essentieel dat zij alle energiedragers op zijn minst op een vrij gelijkwaardige manier treft. Wanneer dat niet het geval is, zouden de relatieve prijsverschillen toenemen, wat tot een substitutiefenomeen zou leiden dat de belastinggrondslag minder inelastisch zou maken. Door die af te stemmen op de CO₂-uitstoot, zoals aanbevolen in HRF (2009), kan de invoering van een dergelijke belasting eveneens aanleiding geven tot een vermindering van de afwijkingen in belastingheffing tussen de verschillende energiedragers.

Het rapport van de Hoge Raad van Financiën (2009) verleent een beter inzicht in de kenmerken van een dergelijke belastingheffing.

Uitgedrukt in % van het verbruik (en a fortiori van het inkomen) *is de energierekening hoger voor de lage inkomens*: dit blijkt duidelijk uit Grafiek 23. Aan de andere kant staat het vast dat de *verbruikte hoeveelheden stijgen in verhouding tot het inkomen* (47), in het bijzonder vanaf de hogere middenklasse. Dit wordt bevestigd in Bonnard e.a. (2013), hoewel daaruit blijkt dat de groei van de hoeveelheden die in de hogere inkomenscategorieën worden verbruikt,

44 Naargelang van de energiedragers, bedragen de ex-ante elasticiteiten op korte termijn -0,2 à -0,3.. Cf. Hoge Raad van Financiën (2009), cijfers overgenomen van het Federaal Planbureau. Naargelang de PB-vermindering zich stroomafwaarts of stroomopwaarts van het brutoloon situeert, dient deze elasticiteit met de elasticiteit van het aanbod of van de vraag naar arbeid te worden vergeleken.

45 Voor de collectieve huishoudens (personen die in instellingen leven) zou de instelling de belasting verschuldigd zijn.

46 Ter herinnering: een verlaging met 1 punt van het impliciet belastingtarief op arbeidsinkomsten heeft een ex-ante budgettaire kost van 0,5% punt van het bbp.

47 Cf. Hoge Raad van Financiën (2009), p. 92.

geringer is. In absolute bedragen zal een belasting op het energieverbruik van de huishoudens bijgevolg meer wegen op hogere inkomens, terwijl zij in relatieve termen meer op de lagere inkomens zal wegen. Daarbovenop komt het feit dat personen met lage inkomens minder uitwijkmogelijkheden hebben: zij worden meer getroffen door de effecten van de verhoging van de energieprijzen (Bonnard e.a., 2013) en zij maken minder vaak dan anderen gebruik van de fiscale steunmaatregelen voor energiebesparingen (Hoge Raad van Financiën, 2009). Dat is in zekere zin de keerzijde van de inelasticiteit van de belastinggrondslag.

Dit element moet bijgevolg in aanmerking worden genomen bij de **concretisering van de verlaging van de belasting op inkomens**: indien men wil vermijden dat de operatie een anti-herverdelend effect krijgt, moet de operatie worden afgestemd op de lage inkomens, ongeacht of het gaat om beroepsinkomsten of inkomsten uit sociale overdrachten. Een andere piste bestaat in de belastingvrijstelling van een basisbedrag aan energieverbruik. Deze modaliteit resulteert echter in de gedeeltelijke opheffing van het prijssignaal dat noodzakelijk is indien een milieudoelstelling in het geding is. Het impliceert bovendien een reductie van de omvang van de *tax shifting*.

De maatregel kan eveneens worden gecompenseerd via het indexeringsmechanisme: de enige energieproducten die van de gezondheidsindex worden uitgesloten zijn de motorbrandstoffen. Het behoud van de indexering in haar huidige vorm verzekert bijgevolg een bepaalde compensatie. Deze laatste is echter niet gericht op de lage inkomens: Bogaert en Robette (2013) tonen aan dat in geval van een energieschok de minst gegoeden de compensatie via de index minder genieten dan de hoge inkomens. De redenering kan worden uitgebreid tot een verhoogde belasting op het energieverbruik. De doelstelling met betrekking tot *de bescherming van lage inkomens kan bijgevolg beter worden bereikt door een specifieke kalibrering van de belastingverlaging, met desgevallend de uitbreiding ervan via de toekenning van een terugbetaalbaar belastingkrediet*, zoals hierboven gesuggereerd voor het scenario dat de verlaagde btw-tarieven afschaft. Een “energiecheque” vormt een andere mogelijke compensatie.

Vanuit een macro-economisch oogpunt heeft een dergelijke belasting aanvankelijk een vermindering van het beschikbaar inkomen tot gevolg. Vanaf het moment dat zij een verlaging van de inkomensbelasting compenseert, zou de impact van de operatie op het beschikbaar inkomen (in de macro-economische zin, namelijk geaggregeerd) nagenoeg onbestaand zijn: er is dan bijgevolg geen stof voor debat. Dit veronderstelt echter dat de impact op de indexering wordt geneutraliseerd. Als dit niet het geval is, wordt de impact op het beschikbaar inkomen van de particulieren, en in het bijzonder van de minst gegoeden, naar de productiekosten verschoven, met een negatieve weerslag op het concurrentievermogen.

De verschuiving van de belasting op arbeid naar het eindenergieverbruik per inwoner is een derde piste waarvan de omvang echter beperkter is dan voor de opties die op de btw steunen. De betrekkelijke inelasticiteit van de belastinggrondslag garandeert de blijvende aanwezigheid van de compensatie maar duidt eveneens op het gebrek aan mogelijkheden om zich aan de stijging van de energieprijzen aan te passen. Rekening houdend met het herverdelend effect van een dergelijke belasting op het energieverbruik zou deze een PB-verlaging gericht op lage inkomens moeten financieren die zich uitstrekt tot alle particulieren, ongeacht of zij al dan niet actief zijn. De hierboven geformuleerde opmerking met betrekking tot het verband tussen indexering en compensatie geldt hier ook.

HOOFDSTUK 3

HERVORMING VAN DE BELASTING OP HET INKOMEN VAN PARTICULIEREN EN DE BELASTING OP ARBEID

In dit hoofdstuk verstaan we onder “belasting op het inkomen van particulieren” het geheel van de belastingen gebaseerd op het inkomen: zowel de personenbelasting (PB) in enge zin als de belasting op spaarinkomsten onderhevig aan de bevrijdende roerende voorheffing.

De aan het einde van hoofdstuk 1 weerhouden hoofdlijnen voor hervormingen hebben op meer dan één vlak betrekking op het inkomen van particulieren.

- Een van de hervormingsscenario's betreft de verschuiving van belasting op inkomsten uit arbeid naar belasting op kapitaalinkomsten.
- Anderzijds ontkomen noch de PB noch de roerende voorheffing aan het beeld van een “hoog tarief, smalle basis”. Hun grondslag wordt aanzienlijk uitgehold door fiscale uitgaven. Voor de PB betreft deze problematiek zowel de federale overheid als de gewesten, aangezien deze laatste bij de zesde staatshervorming een aanzienlijke hoeveelheid belastinguitgaven erfden.

Daarnaast werd in hoofdstuk 2 de mogelijkheid onderzocht van een verhoging van de belasting op consumptie die zou worden gecompenseerd door een verlaging van de inkomstenbelasting. De verlaagde btw-tarieven beperken de efficiëntie van deze belasting en hun herverdelende impact is marginaal. Op dat vlak zou een forfaitaire vermindering van de inkomstenbelasting, aangevuld met een terugbetaalbaar belastingkrediet of andere maatregelen met gelijkaardige effecten, betere resultaten opleveren. Een andere piste bestaat uit een verschuiving van inkomstenbelasting naar belasting op verbruik gesteund op een indicator voor de draagkracht, zoals het energieverbruik per capita.

Deze hervormingsscenario's betreffen dus zowel de belastinggrondslag als de marginale tarieven. Het tweede element houdt typisch een politieke keuze in: de progressiviteit van de belasting dient gekalibreerd te worden in functie van de gewenste mate van herverdeling. De politieke keuze omvat de afweging met efficiëntie, die voornamelijk afhangt van de ontradende impact van hoge marginale tarieven. Wat de definitie van de belastinggrondslag betreft, verstrekt de economische literatuur een norm die aan de meeste landen inspiratie opleverde bij de overgang van het cedulaire naar het globaliserende belastingstelsel gedurende de tweede helft van de 20^e eeuw.

Het eerste deel van dit hoofdstuk behandelt de belastinggrondslag. We starten uiteraard met de definitie van een ijkpunt voor de belastinggrondslag en evalueren vervolgens de mogelijkheden om de grondslag te verbreden. Het tweede deel behandelt de opbouw van het stelsel en meer in het bijzonder de keuze tussen globalisatie van de inkomsten, duale belasting of “flat tax”. In dit kader volgt de discussie omtrent de verschillende opties voor hervorming in het derde deel van dit hoofdstuk.

1 De problematiek van de belastinggrondslag

1.1 *Het ijkpunt voor de belastinggrondslag*

Zoals hierboven aangehaald biedt de economische literatuur een toetsingscriterium. Het gaat om de definitie van Shantz-Haig-Simons (SHS): de bijdragecapaciteit wordt gevormd door de som van de lopende inkomsten en de nettokapitaalaccumulatie in een bepaalde periode, of nog “het bedrag dat een persoon (of huishouden) zou hebben kunnen uitgeven zonder de waarde van het vermogen aan te tasten”.

Concreet betekent dit dat de belastinggrondslag het volgende zou moeten omvatten:

- de beroepsinkomsten en de ontvangen overdrachten, na aftrek van de sociale bijdragen, zowel in geldeenheden als in natura;
- het reële bestanddeel van de lopende vermogensinkomsten, dat wil zeggen na correctie voor de geldontwaarding;
- het nettobedrag van meer- en minderwaarden, na correctie voor de geldontwaarding (48) (49);

De aftrekken zouden moeten worden beperkt tot de kosten gemaakt om deze inkomsten te verwerven.

De SHS-definitie ligt aan de basis van het model “belasting op het globale inkomen” (Comprehensive Income Tax) dat de fiscale politiek van de meeste ontwikkelde landen heeft gestuurd na wereldoorlog II. We hebben een verschuiving gezien van cedulaire belastingstelsels naar globale belasting. De meeste hebben een aangepaste versie behouden van de SHS-definitie; het grootste verschil bestaat erin dat niet-gerealiseerde meerwaarden als niet-belastbaar worden beschouwd. Deze meerwaarden belasten bij de houder zou hoe dan ook een probleem van liquiditeit opleveren.

De toepassing van deze referentienorm heeft voordelen, op het vlak van zowel doeltreffendheid als billijkheid:

- Wat de doeltreffendheid betreft, is het mogelijk tot een uniforme belasting te komen door alle inkomsten op eenzelfde wijze te behandelen. Men vermijdt bijgevolg dat uit fiscale overwegingen inkomsten worden omgezet. De uitbreiding van de grondslag die de aannahme van deze referentienorm met zich meebrengt, betekent ceteris paribus, lagere belastingvoeten, die de belasting ook doeltreffender maken.
- Vanuit het oogpunt van billijkheid, verzekert het globale karakter van de belastinggrondslag de horizontale billijkheid. Alle inkomsten worden immers op een gelijke manier belast; het principe “bij gelijke inkomsten, een gelijke belasting” wordt gerespecteerd. Deze norm aannemen kan ook de verticale billijkheid versterken indien

48 In de strikte versie zou de SHS-benadering een reële netto waardevermeerdering van het vermogen moeten opnemen in de belastinggrondslag, dit ongeacht of de activa al dan niet gerealiseerd worden. Dit heeft eveneens tot gevolg dat de vennootschapsbelasting geen bestaansreden meer heeft aangezien de waardetoename van de aandelen gegenereerd door reservering van de winsten, belast zou worden in hoofde van de aandeelhouders.

49 Een integrale correctie voor de monetaire erosie op de belasting van de inkomsten uit activa met vast inkomen maakt het mogelijk een bijkomende correctie te vermijden van de grondslag voor de belasting van de meerwaarden op deze activa.

vrijstellingen, aftrekken en andere bijzondere stelsels vooral voordelen bieden aan hogere inkomensstrekkers.

Hoewel lichtjes aangepast, blijft de SHS-definitie het ijkpunt voor de meeste modellen van inkomstenbelasting. Het alternatief van de *expenditure tax* heeft zich nooit geconcretiseerd (50). De belastingstelsels met één enkele aanslagvoet (Flat tax) hebben dit ijkpunt voor de grondslag overgenomen. In duale belastingstelsels wordt de grondslag opgedeeld in een gedeelte met progressieve belastingtarieven en een gedeelte tegen proportioneel tarief.

De SHS-definitie dient opgevat te worden als een na te streven doel: geen enkel land voert ze voor de volle 100% door, maar de definitie biedt een streefdoel waarvan de voordelen inzake billijkheid en doeltreffendheid hierboven werden vermeld.

1.2 Vergelijking van de belastinggrondslagen met het toetsingscriterium

De vergelijking van de belastinggrondslagen met het toetsingscriterium geschiedt in vijf stappen. We doen eerst onderzoek naar de volledigheid van de belastinggrondslag in termen van bruto belastbare inkomsten, door de beroepsinkomsten en sociale overdrachten te scheiden van de verschillende bestanddelen van het vermogensrendement. Daarna wordt de problematiek van de kostenafrek besproken en ten slotte de fiscale uitgaven en het huwelijksquotiënt.

De benadering is hier eerst en vooral empirisch; het gaat erom zoveel mogelijk de eventuele afwijkingen in te schatten, er cijfers op te plakken, of tenminste de grootteordes ervan te kennen. De implicaties inzake fiscaal beleid worden besproken vanuit de afweging doeltreffendheid versus billijkheid enerzijds en de afweging neutraliteit versus aansporing anderzijds.

1.21 Op niveau van de bruto belastbare inkomsten, zonder het vermogensrendement.

Het empirische karakter van de benadering noopt ons te zoeken naar externe vergelijkingspunten die zo dicht mogelijk aanleunen bij de referentie-definitie. Bijlage 2 geeft de details van de benadering alsook de resultaten, waarvan hier slechts de belangrijkste worden hernomen, alvorens de discussie aan te gaan in termen van fiscaal beleid.

DE BELANGRIJKSTE BESLUITEN

Wat de *inkomsten uit beroepswerkzaamheden en sociale overdrachten* betreft, vergelijkt Bijlage 2 de bruto belastbare inkomsten met het equivalent in de nationale rekeningen. De geïdentificeerde verschillen worden deels door conceptuele problemen verklaard, die verder geen gevolgen hebben voor het fiscaal beleid. Zoals aangegeven in Bijlage 2, roept de oefening minstens evenveel vragen op als ze antwoorden biedt.

Onder dit voorbehoud kunnen vier bronnen van afwijking geïdentificeerd worden:

- Een deel van de afwijking kan worden uitgelegd door het feit dat de nationale boekhouding haar eigen raming hanteert voor fraude, terwijl de aan fraude gerelateerde inkomsten die niet werden opgespoord uiteraard niet opgenomen zijn in de fiscale statistieken.

50 Het zou gaan om een model waarbij de belastinggrondslag gelijk zou zijn aan de som van de lopende inkomsten verminderd met het sparen en vermeerderd met het ontsparen. Dit leunt inderdaad erg aan bij de grondslag van de btw, doch de inning van btw verloopt in fracties terwijl het hier gaat om een globale en eventueel progressieve belastingheffing.

- Wat de looninkomsten betreft, wordt een deel van de afwijking verklaard door het feit dat de inkomsten betaald door internationale instellingen aan Belgische rijksinwoners niet aan belasting zijn onderworpen;
- Nog in verband met lonen, hangt een niet te verwaarlozen deel van de afwijking voornamelijk samen met bijzondere stelsels voor extra-salariale voordelen, zowel van rechtswege (een aantal voordelen zijn vrijgesteld) als in de praktijk (de waarderingsmodaliteiten).
- Wat de sociale overdrachten betreft, verwijst de afwijking onder meer naar verschillende belastingmodaliteiten op inkomsten uit kapitaal die voortkomen uit de 2^e pensioenpijler, en naar het niet-belasten van kapitalen toegekend aan personen die niet langer inwoner zijn op het moment van de toekenning ervan.

WELKE GEVOLGEN VOOR HET BELASTINGBELEID?

De vaststelling van afwijkingen op basis van fiscale fraude maakt niet het onderwerp uit van dit rapport maar wel van andere werkzaamheden van de Afdeling (51).

Een verbreding van de grondslag door de integrale opname van extra-salariale voordelen zou uiteraard geen *tax shifting* in het voordeel van de inkomsten uit arbeid opleveren. Deze verbreding kan echter bijdragen tot een herverdeling van de belastingdruk over de loonas.

De eerste vraag die dient gesteld te worden is die van de afweging tussen de neutraliteit van de belasting voor wat de aard van bezoldiging betreft en de bijzondere objectieven die bepaalde specifieke stelsels beogen (stock-options, resultaatgebonden voordelen, overuren enz.) (52).

- De Afdeling heeft recentelijk een Advies uitgebracht omtrent het belastingregime van de stock-options dat pleit voor het behoud van het bestaande systeem (Hoge Raad van Financiën, 2013). Er werd geacht dat de argumenten van de Wetgever om een aantrekkelijk systeem voor stock-options te introduceren nog steeds valabel en actueel zijn, bovendien *“indien blijkt dat praktijken afwijken van de economische bestaansredenen en van de betrachting van de wetgever, is de oplossing te vinden in de toepassing van de bestaande anti-misbruikmaatregelen.”*
- Een zelfde redenering kan gevolgd worden voor de werkbonus en de stelsels voor winstdeelname: deze betreffen een specifieke economisch doel dat op theoretisch vlak verantwoord blijft. Evaluaties van de impact van deze voordelen op de prestaties van de ondernemingen ontbreken evenwel.
- De problematiek is totaal anders voor bedrijfswagens en, meer in het algemeen, voor de voordelen van alle aard. Hier valt moeilijk te begrijpen wat een afwijking van de neutraliteit verantwoordt. Wat de bedrijfswagens betreft, is er bovendien een externe kost in termen van vervuiling en verkeerscongestie. Deze problematiek werd door de Afdeling in 2009 onderzocht (53), toen pleitte ze voor een phasing-out van het stelsel samen met een plafonnering van de sociale bijdragen. Het belastingstelsel voor bedrijfsvoertuigen werd in 2012 gewijzigd, maar de neutraliteit ten opzichte van de belasting op looninkomsten werd niet bereikt.

51 De Afdeling dient hieromtrent overigens een jaarlijks rapport op te stellen.

52 Het bijzondere stelsel voor overuren wordt besproken in het deel met betrekking tot de fiscale uitgaven.

53 Zie Hoge Raad van Financiën (2009).

Een tweede vraag is die van de impact van deze bijzondere stelsels op de verdeling van de loonbelasting. De toekenning van stock-options is geconcentreerd bovenaan de inkomstenverdeling (54) en hetzelfde geldt voor het bezit van bedrijfswagens (55).

1.22 *De belasting op rendement van het vermogen, ten opzichte van het toetsingscriterium*

Volgens de SHS-definitie zou het integrale reële rendement de belastinggrondslag moeten uitmaken: de grondslag omvat aldus zowel de lopende inkomsten als de meer- en minderwaarden, gecorrigeerd voor de geldontwaarding. Zowel wat de vaststellingen als de implicaties op het vlak van belastingpolitiek betreft, laten we de kwestie van de geldontwaarding voorlopig ter zijde. Men stelt inderdaad vast dat vrijwel geen enkel land systematisch de geldontwaarding in mindering brengt, maar dat vele landen het vermogensrendement belasten aan de hand van een proportioneel tarief, dat lager is dan het maximale marginale tarief van het progressieve barema. Wanneer we veronderstellen dat, op lange termijn en in normale economische omstandigheden, de geldontwaarding overeenstemt met de helft van het nominale vermogensrendement, dan zou de belasting van het nominale rendement tegen een tarief dat overeenstemt met de helft van het tarief dat op het reële rendement zou worden toegepast, op hetzelfde resultaat neerkomen. We komen hier verder op terug.

DE BELANGRIJKSTE BESLUITEN

De Afdeling neemt akte van het feit dat het kadastraal inkomen van de eigen woning niet meer belastbaar is. Voor wat de *onroerende inkomsten* betreft, komt de belangrijkste afwijking voort uit het feit dat de inkomsten uit “privé verhuur” (56) gewaardeerd worden op basis van een geïndexeerd en gerevalueerd kadastraal inkomen en niet op basis van de nettohuuropbrengst na aftrek van kosten. In de hypothese dat de forfaitaire waardering van de kosten op 40% met de werkelijkheid overeenstemt, wijst de vergelijking van de belastinggrondslag met de evolutie van de huurprijzen, zoals gemeten door de overeenstemmende post van de consumptieprijsindex, voor 2013 op een onderschatting van de belastinggrondslag met 2.993 miljoen euro.

Voor wat betreft de *lopende inkomsten uit financieel vermogen* (roerende inkomsten), geeft de vergelijking met de nationale boekhouding voor 2013 een belastingderving van 1.150 miljoen euro aan ten opzichte van een strikt uniforme heffing aan 25% op de inkomsten zoals opgenomen in de nationale boekhouding, exclusief de inkomsten uit eigendom toegekend aan verzekerden. De vrijstelling van de eerste schijf van 1.910 euro (inkomsten van 2014) aan intresten op spaarboekjes vertegenwoordigt een derving van 378 miljoen euro. Het saldo wordt grotendeels verklaard door het niet-belasten van de opbrengsten uit kapitalisatiebeveks (en andere beleggingsfondsen) die geen obligaties omvatten. Het saldo omvat eveneens het gedeelte niet-aangegeven inkomsten van buitenlandse oorsprong en de omzetting van roerende inkomsten naar niet-belastbare meerwaarden.

54 Hoge Raad van Financiën, 2013, p. 12.

55 Hoge Raad van Financiën, 2009, pp. 122 en volgende.

56 We verwijzen hier naar een huursituatie waarbij de huurder een natuurlijk persoon is die in het pand geen beroepsactiviteiten uitoefent. In andere gevallen wordt de belasting geheven op de eigenlijke huur, na aftrek van forfaitaire kosten.

De raming van het bestanddeel “*meerwaarde*” is deliquer en de lezer wordt verwezen naar Bijlage 2 voor de beschrijving van de gebruikte methode. Gezien de fluctuaties in de jaarresultaten, vermelden we hier, bij wijze van voorbeeld, de gemiddelde waardeestijging over een langere periode. Kolom (a) van Tabel 11 toont de gemiddelde jaarlijkse waardeestijging over de aangegeven periodes. Kolom (b) geeft het minimum en maximum voor deze parameter over dezelfde periode en kolom (c) de standaardafwijking”.

Tabel 11
Gemiddelde jaarlijkse waardeestijging van het vermogen, in % van dit vermogen

	(a)	(b)	
	Gemiddelde	Minimum / Maximum	standaard- afwijking van (a)
Geheel van het financieel vermogen (1995-2012)			
Nominale waardeestijging	1,6%	-18,7% / +14,0%	7,8%
Reële waardeestijging	-0,4%	-20,3%/+12,9%	8,3%
Aandelenpatrimonium, direct en indirect aangehouden (1995-2011)			
Nominale waardeestijging	5,3%	-42,5%/+21,7%	48,9%
Reële waardeestijging	3,3%	-47,0%/+48,0%	48,0%
Onroerend patrimonium (appartementen) 1975-2012			
Nominale waardeestijging	5,4%	-4,5%/+18,0%	5,0%
Reële waardeestijging	2,0%	-11,8%/+14,4%	5,8%

Bron: zie Bijlage 2.

Wat ook het weerhouden vermogensconcept is, de fluctuaties zijn erg groot.

- Wat het globale financiële vermogen betreft (exclusief deposito's, biljetten en munten), blijkt de gemiddelde jaarlijkse waardeestijging gering (1,6%) en zelfs negatief in reële termen. Het gedeelte obligaties levert immers geen structurele waardevermeerdering op: over de gehele looptijd bekeken valt er geen nominale meerwaarde te behalen en is er zelfs een reële waardedaling.
- In het tweede deel van Tabel 11 beperken we ons dan tot aandelen, zowel rechtstreeks in bezit als indirect via beleggingsfondsen. We bekomen dan een gemiddelde jaarlijkse waardeestijging van 5,3% in nominale termen en van 3,3% in reële termen. Terwijl de gemiddelde jaarlijkse waardeestijging hoger uitkomt dan voor het geheel van het financieel vermogen, fluctueert ze ook veel sterker.
- Voor het onroerende vermogen vermelden we, bij wijze van voorbeeld, dezelfde parameters voor appartementen (57). De fluctuaties zijn hier duidelijk geringer.

Vertrekkende van deze parameters, kunnen we de theoretische bijkomende belastinggrondslag inschatten door de gemiddelde jaarlijkse waardetoeename vermeld in kolom (a) van Tabel 11 toe te passen op het overeenstemmende bedrag aan vermogen aan het einde van de periode (2012).

57 We vinden in Bijlage 2 dezelfde parameters voor woonhuizen.

Zoals aangegeven in Bijlage 2, kunnen we de hypothese maken dat, op de lange termijn, de gemiddelde jaarlijkse waardestijging gelijk is aan de gemiddelde jaarlijkse realisatie. Als een gemiddelde bezitsperiode N jaar duurt, dan komt de belastingheffing op de realisaties overeen met een heffing op de gecumuleerde waardestijging over N jaar à rato van een fractie van 1/N van het vermogen per jaar. Voor de grondslag uitgedrukt in nominale termen bekomen we zodoende de volgende resultaten:

- Voor het geheel van het financieel vermogen: 11,5 miljard euro.
- Voor het directe en indirecte aandelenbezit: 25 miljard euro.
- Voor het onroerend vermogen, exclusief eigen woonhuis: 13,7 miljard euro.

Ter herinnering, het gaat om een indicatief gemiddeld cijfer op kruissnelheid, berekend over een lange periode en niet om het rendement van de invoering van een veralgemeende heffing op gerealiseerde meerwaarden in 2014.

De oefening kan worden aangevuld door na te gaan wat de belasting op meerwaarden opbrengt in landen die deze heffing toepassen.

Er zijn weinig landen die de opbrengst van de belastingheffing op particulieren duidelijk opsplitsen. Tabel 12 toont twee potentieel interessante vergelijkingspunten, met name Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

***Tabel 12
Opbrengst belastingheffing op meerwaarden verkregen door particulieren in Zweden en het Verenigd Koninkrijk - % bbp***

Jaar	Zweden	Verenigd Koninkrijk
2000	1,5%	0,2%
2007	1,6%	0,3%
2008	0,8%	0,4%
2009	0,8%	0,6%
2010	1,0%	0,2%
2011	0,8%	0,2%

Bron: OECD - Revenue Statistics – eigen berekeningen.

De opbrengst van de belastingheffing op meerwaarden is er veel geringer dan dat wat geraamd werd voor een exhaustieve toepassing in België. De cijfers van Tabel 12 moeten geïnterpreteerd worden rekening houdend met de ratio “vermogen/bbp” in de bedoelde landen, maar dit zal niets aan het besluit wijzigen. De vrij geringe opbrengst van de belasting op meerwaarde wordt verklaard door de vrijstellingen.

WELKE GEVOLGEN VOOR HET BELASTINGBELEID?

De actuele belastinggrondslag integreert het vermogensrendement dus slechts gedeeltelijk. Ten opzichte van de referentienorm, is er zeker sprake van onderschatting, en niet alleen voor wat de belasting op meerwaarden betreft. Het probleem doet zich reeds voor op het vlak van de belasting op lopende inkomsten. Het opvullen van dit tekort aan exhaustiviteit biedt een reële mogelijkheid voor *tax shifting*: deze mogelijkheid effectief aanwenden zou een verschuiving mogelijk maken van heffingen op arbeid naar een andere grondslag, zijnde inkomsten uit vermogen. Meerwaarden belasten impliceert evenwel dat het conjunctureel gevoelige karakter van deze belastinggrondslag aanvaard wordt.

Door te evolueren naar een meer exhaustieve grondslag wordt de belasting op sparen uniformer. Zoals hierna verduidelijkt, laat dit toe de horizontale billijkheid te verhogen en de belasting doeltreffender te maken. Anderzijds weten we dat het vermogen aanzienlijk ongelijker is verdeeld dan het inkomen. De inkomsten uit vermogen (en meer in het algemeen van het rendement inclusief de waardeschommelingen van de actiefbestanddelen) zitten bijgevolg geconcentreerd bovenaan de inkomstenverdeling (Kuypers en Marx, 2014). Een *tax shifting* van de belasting op inkomsten uit arbeid naar opbrengsten uit vermogen versterkt aldus de herverdelende werking van de belastingheffing.

Deze mogelijkheid tot *tax shifting* wordt in het tweede deel van dit hoofdstuk verder onderzocht.

1.23 Aftrek van beroepskosten

Een hervorming van de PB die de belastingtarieven zou verminderen door de aftrek van beroepskosten te verlagen, zou passen in het kader van een strategie “lage tarieven, brede grondslag”; zij zou echter niet echt leiden tot een *tax shifting* naar een andere belastinggrondslag: men zou zich immers ruimschoots binnen het domein van de arbeidsinkomsten blijven bewegen. Het is daarentegen mogelijk de verlaging van de heffingen op bezoldigde arbeid te realiseren door een verhoging van het percentage van de forfaitaire beroepskosten. Dit scenario zal hieronder in de derde afdeling van dit hoofdstuk met betrekking tot de hervormingsvoorstellen worden onderzocht.

1.24 Fiscale uitgaven

In hoofdstuk 1 werd vermeld dat het verlies aan ontvangsten, dat voortvloeit uit de fiscale uitgaven, zowel in absolute cijfers als procentueel ten opzichte van de belastingopbrengst, fors is gestegen in de loop van het eerste decennium van deze eeuw. Voor het aanslagjaar 2012 liepen de fiscale uitgaven op tot 23,8% van de belastingopbrengst.

KORT ONDERZOEK VAN DE BETROKKEN REGELINGEN

Tabel 13 detailleert het verlies aan ontvangsten voor de voornaamste fiscale uitgaven in de PB. Men mag hierbij niet uit het oog verliezen dat deze ontvangstderving, zoals gebruikelijk bij fiscale uitgaven, op statische wijze wordt berekend uitgaande van een ongewijzigd gedrag. De waarderingen voor 2011 werden overgenomen uit de recentste versie van de Inventaris van fiscale uitgaven opgenomen en de ramingen voor 2014 komen van de Studiedienst van de FOD Financiën. De bedragen voor 2014 zijn verdeeld over de federale overheid en de gewesten in functie van de 6^e staats hervorming.

Voor 2014 zou de minderontvangst oplopen tot bijna 5 miljard euro voor de federale overheid en tot 3.088 miljoen euro voor de gewesten.

Voor de federale overheid vertegenwoordigen de belastingverminderingen voor vervangingsinkomens alleen al 74% van het verlies aan ontvangsten. De tweede belangrijkste post is het pensioensparen. Daarna vinden we de belastingverminderingen voor overuren, de kosten voor kinderopvang en de werknemersbijdragen in de 2^{de} pijler (groepsverzekeringen en pensioenfondsen) (58). Voor de gewesten vertegenwoordigt de post “huisvesting” het grootste deel van de budgettaire kost.

Tabel 13
Fiscale uitgaven - Ontvangstenderving 2011-2014
en verdeling tussen de federale overheid en de gewesten

Fiscale uitgaven	2011	2014	2014 Federaal	2014 Gewesten
Aftrek enige eigen woning	1.226,6	2.467,3	0,0	2.467,3
Verhoogde vermindering bouwsparen	695,7			
Hypothecair kapitaal onder het regime langetermijnsparen	205,9	212,1	0,0	212,1
Aftrek giften	62,1	78,0	78,0	0,0
Aftrek 50% vergoeding huispersoneel	0,4	0,3	0,3	0,0
Aftrek 50% hersteluitgaven geklasseerde gebouwen	0,7	1,0	0,0	1,0
Bijkomende aftrek hypothecaire interesten	19,6	16,1	16,1	0,0
Aftrek opvang kinderen minder dan 12 jaar	148,7	171,2	171,2	0,0
Spaarverzekeringen	69,5	79,6	79,6	0,0
Pensioensparen	522,2	639,6	639,6	0,0
Aankoop werkgeversaandelen	1,3	1,3	1,3	0,0
Bijdragen groepsverzekeringen en pensioenfondsen, totaal	119,0	127,9	127,9	0,0
PWA-cheques	3,0	4,4	0,0	4,4
Dienstencheques	233,9	312,6	0,0	312,6
Energiebesparende uitgaven	1.150,2	32,3	0,0	32,3
Passief- en lage energiewoningen	0,4	0,4	0,0	0,4
Renovatie-uitgaven, zones positief grootstedelijk beleid	0,2	0,3	0,0	0,3
Renovatie-uitgaven, tegen redelijke prijs verhuurde woningen	0,2	0,7	0,0	0,7
Uitgaven brand- en diefstalbeveiliging	42,8	57,0	0,0	57,0
Elektrische voertuigen	0,2		0,0	0,0
Vermindering voor pensioenen en vervangingsinkomsten	3.057,8	3.720,3	3.720,3	0,0
<i>Waarvan werkloosheidsuitkeringen</i>	<i>444,4</i>		0,0	0,0
<i>Waarvan ziekte- en invaliditeitsuitkeringen</i>	<i>283,7</i>		0,0	0,0
<i>Waarvan pensioenen en andere</i>	<i>2.329,7</i>		0,0	0,0
Vermindering voor overuren (luik PB)	184,5	196,4	196,4	0,0
Totaal	7.744,6	8.118,9	5.030,9	3.088,1

Bron: SDD

58 Hier wordt enkel de fiscale uitgave in verband met de werknemersbijdragen in aanmerking genomen. Er wordt geen rekening gehouden met de andere fiscale bepalingen met betrekking tot de 2^{de} pijler.

WELKE GEVOLGEN VOOR HET BELASTINGBELEID?

Men zou er bijgevolg kunnen van uitgaan dat er een belangrijke bewegingsruimte is om de belastinggrondslag te verbreden. Er dient echter een onderscheid gemaakt te worden tussen een becijfering van het verlies aan ontvangsten vooropgesteld dat het gedrag ongewijzigd blijft, en het rendement bij schrapping van diezelfde fiscale uitgave. Naast de gevolgen van mogelijke wijzigingen in het gedrag, dienen ook de begeleidingsmaatregelen of de *phasing-out* die nodig blijken, in aanmerking te worden genomen.

Bij het overlopen van de fiscale uitgaven die federaal blijven, zijn de belangrijkste vaststellingen de volgende.

De fiscale uitgaven die betrekking hebben op het woonhuis zijn grotendeels geregionaliseerd. We komen hier verder op terug. Er dient echter te worden opgemerkt dat het bouwsparen en het langetermijnsparen deel uitmaken van dezelfde korf. Het bouwsparen is een gewestelijke bevoegdheid maar het langetermijnsparen niet. Door de gewesten besliste wijzigingen kunnen bijgevolg afgeleide effecten hebben op de kost van de fiscale uitgaven voor de federale overheid.

Voor de ***belastingvermindering op vervangingsinkomsten*** kunnen we moeilijk voorstellen dat, voor de sociale basisuitkeringen, de belastingverminderingen worden afgevoerd zonder het brutobedrag aan te passen om zo eenzelfde vervangingsratio te behouden. De vervangingsratio's voor de sociale minima zijn namelijk niet bijzonder hoog in internationaal opzicht en die van het wettelijk pensioen gaan sinds meerdere decennia achteruit door het ontbreken van een systematische welvaartsaanpassing. Deze trend zou kunnen voortduren aangezien een systematische welvaartsaanpassing weinig waarschijnlijk is omwille van de budgettaire kost van de vergrijzing.

Een radicale optie zou bestaan in de betaling van de vervangingsinkomsten als brutobedrag in plaats van als nettobedrag en deze inkomsten als dusdanig aan de belasting zonder enige specifieke vermindering te onderwerpen. Dit scenario heeft voordelen, waaronder het feit dat de belasting lager zou kunnen zijn in overgangstoestanden waarbij de vervangingsinkomsten worden gecumuleerd met inkomsten uit beroepsactiviteit. De gevolgen van een dergelijke optie op de budgettaire kost van de vergrijzing en op de vervangingsgraad van de werkloosheidsuitkeringen zouden echter grondig moeten worden onderzocht. Dit onderzoek valt buiten het kader van dit rapport.

Het rapport van 2007 (Hoge Raad van Financiën, 2007) beperkte zich trouwens tot het voorstel te focussen op de *phasing-out* van dergelijke belastingverminderingen uitgedrukt in functie van het GBI, zonder daarbij te raken aan de basisbedragen. Een dergelijke maatregel heeft geen gevolgen voor de vervangingsratio van het wettelijk pensioen maar vermindert de voordelen die voortvloeien uit de cumul van een preferentieel stelsel en een belastingvermindering. Vandaag is het zo dat de vermindering onbeperkt geldt tot een niveau van 22.760 euro GBI en dat de vermindering wordt teruggebracht tot één derde vanaf een GBI van 45.520 euro. De vermindering terugbrengen tot 0 bij een dergelijk GBI zou een budgettair rendement opleveren van 119 miljoen euro. De impact van deze beperkende maatregel concentreert zich duidelijk bovenaan de inkomensverdeling (zie hierna Grafiek 29). Een onvermijdelijk gevolg daarvan is een sterke stijging van het marginale belastingtarief voor gepensioneerden.

Dergelijke beperkende maatregelen moeten een tegenhanger hebben voor wat betreft de belasting op inkomsten en kapitaal toegekend in het kader van de 2^{de} pijler. Dit kan bij voorbeeld gebeuren in de vorm van een belastingverhoging bij uittreding. Dit zou eveneens een gelegenheid kunnen zijn voor een grondigere hervorming van de fiscaliteit van de 2^{de} pijler. Het is daarnaast geenszins zeker dat de bedragen die aldus zijn opgehaald door pensioenfondsen en door verzekeringsmaatschappijen, op lange termijn worden geïnvesteerd. Er is anderzijds zeer weinig bekend over het gebruik van het kapitaal dat op de vervaldag van het pensioenplan wordt verkregen. In het huidige stelsel wordt het kapitaal ontlast tegen het marginaal tarief van de vennootschapsbelasting voor het werkgeversaandeel en tegen een tarief van 30% voor het werknemersaandeel. De doelstelling van de 2^{de} pijler zou zeker beter worden bereikt indien de bedragen die worden verkregen, als renten worden belast, waardoor dit terugkerend inkomen zoals de andere vervangingsinkomsten, en bijgevolg tegen de progressieve tarieven, wordt belast.

Wat het *langetermijnsparen* betreft, is de eerste overweging het al dan niet behouden van dergelijke stelsels in het kader van de veroudering van de bevolking en de gevolgen ervan voor de vervangingsratio's gegeneerd door het wettelijk pensioen. De bezwaren ten opzichte van de tweede pijler over het gebruik van het ontvangen kapitaal gelden eveneens hier. Men kan zich ook afvragen of de gelijktijdige bevordering van het kortetermijnsparen (via de vrijstelling van het spaarboekje) en het langetermijnsparen, al dan niet rationeel is.

De tweede overweging betreft de karakteristieken van de toegekende prikkels. De overeenkomstige belastingverminderingen concentreren zich duidelijk bovenaan de inkomstenverdeling maar dat komt door de verdeling van de “take-up”, (de beslissing om al dan niet een beroep te doen op het fiscaal voordeel) die onvermijdelijk verband houdt met de spaarquote en niet met het belegde bedrag. Het fiscaal voordeel bij toetreden werd uniform gemaakt en vastgelegd op 30%, wat een factor van ongelijkheid wegneemt.

Voor wat de *kosten voor kinderopvang* betreft, gaat het minstens gedeeltelijk om “quasi beroepskosten” en de afschaffing van aftrekbaarheid zou zich hier vertalen in grotere tewerkstellingsvallen.

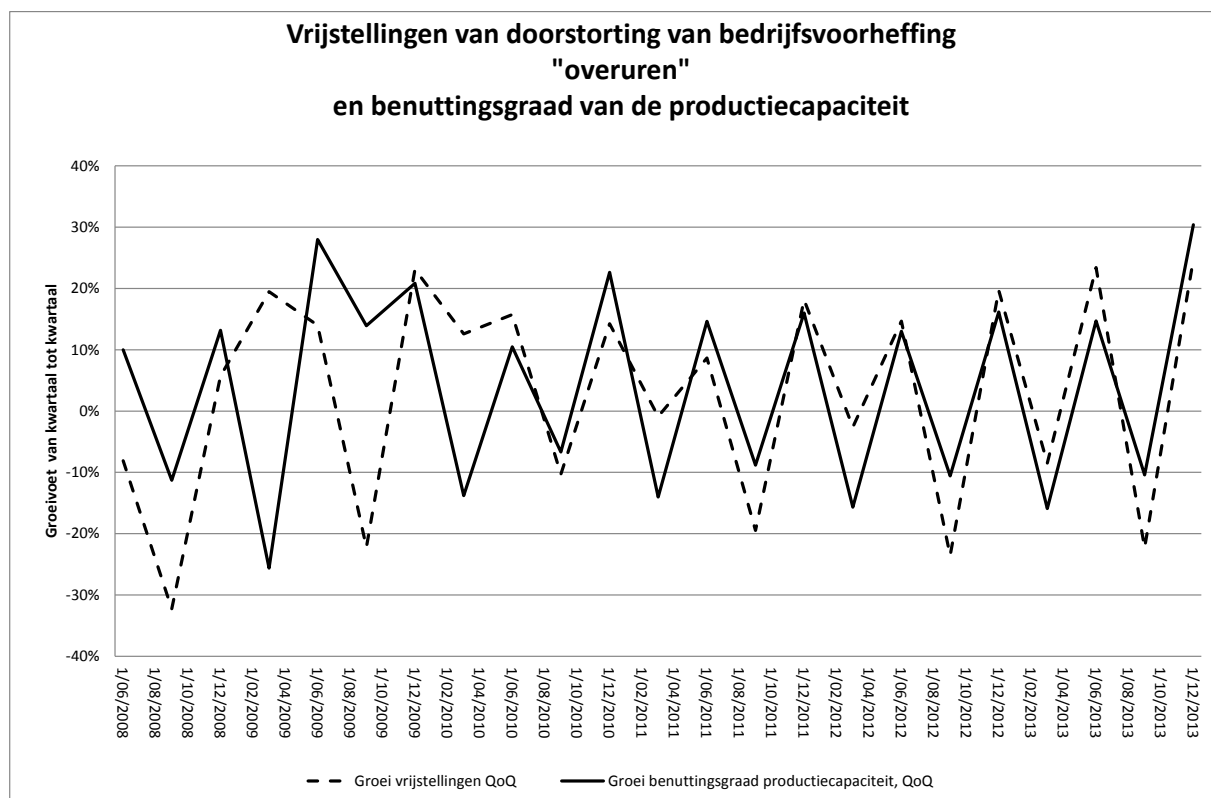
Grafiek 29



De *belastingverminderingen voor overuren* gaan samen met een vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing toegestaan aan de werkgever. Voor het jaar 2011 wordt de uit deze vrijstelling resulterende minderontvangst geraamd op 122,81 m iljoen euro. Hun gebundelde effect is het verlagen van de belastingheffing op arbeid, met zowel een vermindering van de loonkost als een toename van het nettoloon. Deze belastingverminderingen gaan in de richting van een betere doeltreffendheid van de belasting, de elasticiteit van het werkaanbod is immers groter voor overuren dan voor de basiswerkuren. Het is echter het enige geval waarin de arbeidsinspanning van het individu in aanmerking wordt gebracht: voor de rest houdt de fiscaliteit geen rekening met het feit dat, voor een gegeven inkomen, het welzijn omgekeerd evenredig is met de tijd die wordt besteed aan de verkrijging van dit inkomen.

Het onderzoek naar de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing wijst op een sterke correlatie tussen het gebruik van deze vrijstelling en de benuttingsgraad van de productiecapaciteit (Grafiek 30). Het ziet er bijgevolg naar uit dat deze dubbele voorziening aan het beoogde doel tegemoet komt. Zij is niet onverenigbaar met een beleid ter verhoging van de werkgelegenheidsgraad als blijkt dat de arbeidsmarkt gesegmenteerd is. In een dergelijk geval kan de prestatie van overuren niet in de plaats komen van de aanwerving van werklozen.

Grafiek 30



Bronnen: FOD Financiën – NBB – eigen berekeningen.

Correlatiecoëfficiënt: 0.53.

Voor de **gewesten** betreft de inzet voornamelijk het huisvestingbeleid: **de aftrek voor de enige eigen woning en de belastingvermindering voor het bouwsparen** vertegenwoordigen het gros van de overgedragen fiscale uitgaven. Het belangrijkste probleem is hier de kapitalisatie van de fiscale voordelen in de prijzen. De theorie ondersteunt deze stelling: aangezien het aanbod aan woningen op korte termijn inelastisch is, vertaalt de toename van de vraag zich in een prijsverhoging. Op middellange of lange termijn kan de elasticiteit hoger liggen maar het is de elasticiteit op korte termijn die de reactie van de markt bij de invoering van een fiscale steunmaatregel bepaalt.

Op basis van de prijsevolutie vastgesteld op de vastgoedmarkt menen VALENDUC en VAN REYBROUCK (2012) dat deze prijskapitalisatie zich inderdaad heeft voorgedaan bij de introductie van de aftrek voor de enige eigen woning. Deze vaststelling leidt tot twee consequenties: de toekenning van het gunstigere belastingstelsel aan de kredietnemer kwam in feite minstens gedeeltelijk de verkoper ten goede, voor wie de (onbelaste) meerwaarde groter werd, terwijl de koper via de gestegen aankoop prijs in zekere zin zijn toekomstige aftrekken voorafbetaalde. Dat betekent niet dat de afschaffing van de aftrek voor de enige eigen woning het omgekeerd effect zou hebben, omdat de context van de vastgoedmarkt verschillend kan zijn.

Voor lopende contracten zou de afschaffing bijgevolg een ernstig probleem van intergenerationele billijkheid scheppen. De jaarlijkse bewegingsruimte bestaat bijgevolg eerder uit het niet verlengen van de regeling voor nieuwe contracten. Voor de drie gewesten samen en op basis van de evolutie van de bedragen die sinds de invoering van het stelsel zijn afgetrokken, kan de marge dan geraamd worden op zowat 330 miljoen euro aan aftrekken voor elke jaarlijkse

cohort, of zowat 148 miljoen euro aan belastingverminderingen voor het eerste jaar, te verdelen tussen de drie gewesten als volgt: 100 miljoen euro voor Vlaanderen, 40 miljoen euro voor Wallonië en 8 miljoen euro voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het geringe aandeel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is toe te schrijven aan een veel lager percentage van bewoners van een eigen huis dan in de rest van het land.

De bewegingsruimte op korte termijn is dus vrij beperkt, zowel voor de federale overheid als voor de gewesten.

1.25 *Het huwelijksquotiënt*

Het huwelijksquotiënt wordt niet beschouwd als een fiscale uitgave maar als een element van het algemene belastingstelsel. De begrotingskost wordt geraamd op 580 miljoen euro voor de inkomsten van 2011. In 2002 werd, bij de meest recente belangrijke hervorming van de PB, niet teruggekomen van een praktijk die erin bestaat de gescheiden inkomstenbelasting op de meest voordelige manier te combineren met schikkingen die slaan op een gezamenlijke belastingheffing. De cumul van inkomsten is zeker voorbij maar er is nog geen sprake van individualisering.

Tabel 14 en Grafiek 30 beschrijven het profiel van de begunstigden van het huwelijksquotiënt. Dit laatste komt vooral ten goede aan gezinnen die geen (of niet langer) kinderen ten laste hebben. Deze huishoudens vertegenwoordigen 68% van het aantal genietters en 74% van de budgettaire kost. De verdeling per leeftijdsgroep wijst op een grote concentratie bij de 60-plussers: meer dan de helft van de genietters bevinden zich in deze leeftijdsgroep, goed voor 56% van de budgettaire kost van de maatregel. De frequentie waarmee een beroep wordt op gedaan op de maatregel, neemt duidelijk toe met de leeftijd (Grafiek 31). Er is bijgevolg een sterk vermoeden dat een groot aandeel van de begunstigden gepensioneerd zijn die tegen het gezinstarief worden belast. Er bestaat dus een “generationeel” effect en de kost van het huwelijksquotiënt zou moeten dalen met de toename van de werkgelegenheidsgraad van vrouwen en de gevolgen ervan op de toekenning van de pensioenen.

In haar rapport van 2007 heeft de Afdeling deze problematiek onderzocht en beval ze aan het huwelijksquotiënt om te zetten in een forfait, wat neerkomt op een dubbele vrijgestelde schijf voor een koppel. De belangrijkste elementen waren de volgende (59):

- Bij een gelijk gezinsinkomen eenzelfde verschuldigde belasting voorzien voor een koppel met één actieve persoon en een koppel met twee actieven, strookt niet met het billijkheidsprincipe. De twee betrokken gezinnen zijn niet gelijk op het vlak van welzijn vermits de tijd die wordt besteed om het inkomen te verwerven fundamenteel verschillend is.

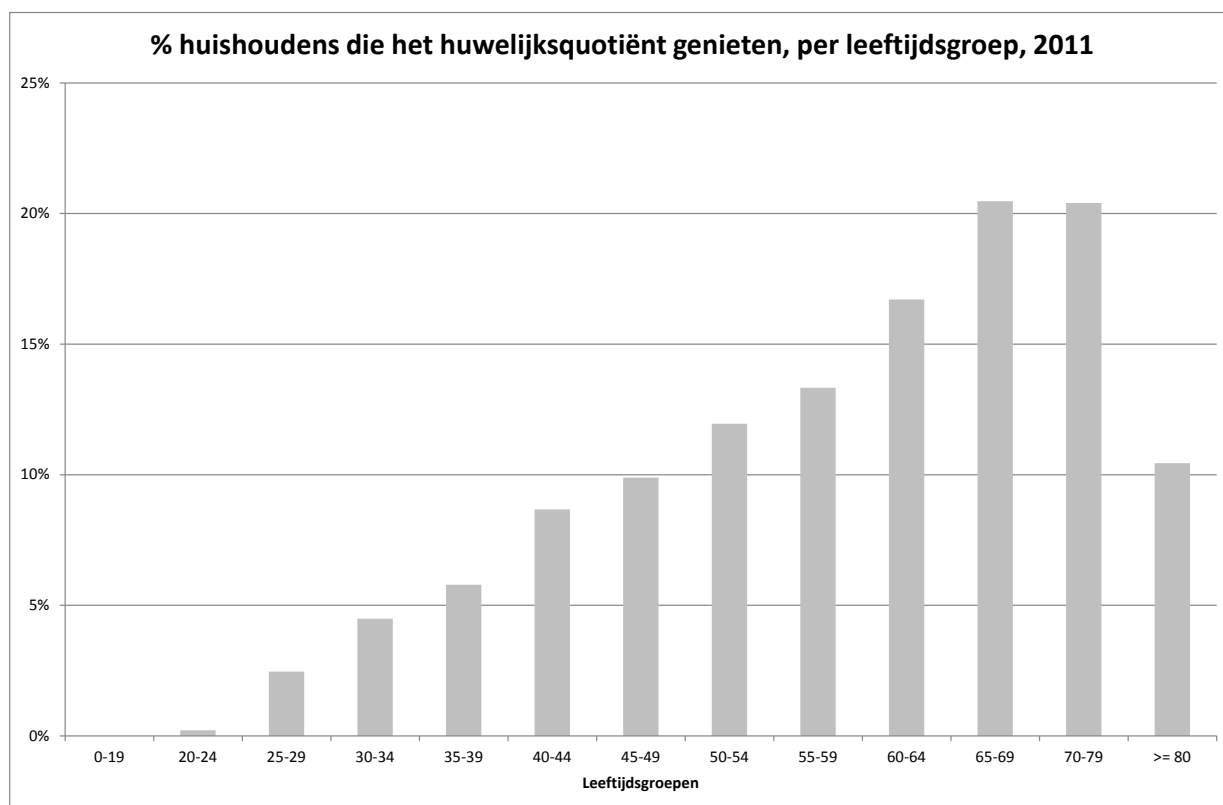
59 Zie Hoge Raad van Financiën (2007), pp. 109 en volgende.

Tabel 14
Wie geniet het huwelijksquotiënt? (2011)

	% begunstigden	% budgettaire kost
Aantal kinderen		
0	68%	74%
1	12%	10%
2	11%	10%
3	6%	5%
≥ 4	3%	1%
Totaal	100%	100%
Leeftijdsgroepen		
0-30	3%	2%
30-40	9%	6%
40-50	17%	14%
50-60	21%	23%
> 60	52%	56%
Totaal	100%	100%

Bron: SDD – Microsimulatiemodel SIRE.

Grafiek 31



Bron: SDD – micro-simulatiemodel SIRE.

- Als het doel van het huwelijksquotiënt er in bestaat om rekening te houden met de negatieve impact van een persoon die geen inkomen geniet op de bijdragecapaciteit van het gezin, dan valt het moeilijk te begrijpen wat de andere behandeling van gelijkaardige situaties verantwoordt. De belastingvermindering voor personen ten laste zijn immers forfaitair, evenals de kinderbijslagen. Waarom zou dat dan anders moeten zijn voor een partner die geen inkomen inbrengt?
- Als het gaat om het toekennen van een compensatie voor geleverd huishoudwerk, is er geen reden om deze hulp te beperken tot de huishoudens waarbij één van de partners thuis blijft. De huishoudtaken moeten immers door iedereen verricht worden, ook door eenoudergezinnen en koppels tweeverdieners.
- Het huwelijksquotiënt is evenmin gebonden aan het aantal kinderen ten laste.
- Bovendien kan het quotiënt ertoe bijdragen de terugkeer naar de arbeidsmarkt financieel minder aantrekkelijk te maken. Rekening houdend met de verdeling van de genietters per leeftijdscategorie, dient de reikwijdte van deze tewerkstellingsval echter gerelativeerd te worden.

1.26 *Samengevat*

Ten opzichte van een referentiedefinitie volgens dewelke de draagkracht overeenstemt met de som van de inkomsten, na aftrek van de kosten, en van de reële waardestijging van het vermogen, vertegenwoordigt de huidige belastinggrondslag meerdere tekortkomingen, waarvan bepaalde aanzienlijk zijn.

Voor wat betreft de beroepsinkomsten en de sociale overdrachten is de confrontatie van de belastbare inkomsten met de gegevens uit de nationale boekhouding niet eenduidig. Het belangrijkste punt betreft de extra-salariale voordelen. Voor het overige verwijzen de vastgestelde afwijkingen eerder naar de fraudeproblematiek.

De belangrijkste geïdentificeerde bewegingsruimte bevindt zich op niveau van de inkomsten uit vermogen, zowel onroerend als roerend. Dit zou toelaten een aanzienlijke vermindering van de belastingdruk op arbeid te financieren. Een veralgemeende belasting op de meerwaarde op aandelen en op het onroerend vermogen, exclusief de eigen woning, biedt op kruissnelheid eveneens een aanzienlijk, zij het veel volatieler, budgettair rendement. Voor wat de roerende inkomsten en de meerwaarden betreft, komt deze beslissingsruimte volledig toe aan de federale overheid. Voor wat het onroerende inkomen betreft, wordt ze verdeeld tussen de federale overheid en de gewesten naargelang hun bevoegdheden.

Anderzijds bieden de fiscale uitgaven weinig bewegingsruimte, behalve in het kader van een grondige hervorming van het belastingstelsel voor het langetermijnsparen. Hier botsen we op het grote verschil tussen het statisch kwantificeren van een minderontvangst en de opbrengst van een eventuele schrapping. Een meer doelgerichte bepaling van de belastingverminderingen voor vervangingsinkomsten en de afschaffing van het huwelijksquotiënt kunnen aanzienlijke speelruimten vrijmaken, waarbij de actieven niet of zeer weinig zouden worden getroffen, en kunnen bijgevolg een herverdeling van de belastingdruk mogelijk maken ten gunste van deze laatsten. Wat de gewesten betreft, is de voornaamste speelruimte te vinden op het gebied van de huisvesting, maar er dient rekening te worden gehouden met de kapitalisatie van de voordelen in de aankoopprijs, wat een phasing-out aanbevelenswaardig maakt voor iedere eventuele uitstap uit de huidige stelsels.

2 Welk stelsel en welke progressiviteit?

De personenbelasting wordt grotendeels maar niet uitsluitend op de inkomsten uit arbeid geïnd. Een vermindering van de PB zou bijgevolg hoofdzakelijk deze laatste ten goede komen. Er werden twee pistes geïdentificeerd om een dergelijke vermindering te financieren: de eerste piste behelst de belasting op het verbruik en de tweede piste de belasting op inkomens uit vermogen. In hoofdstuk 2 werd benadrukt dat bij een tax shifting via een verhoging van de belasting op het verbruik de PB moet worden verminderd op een wijze die de vermindering effectief maakt voor alle belastingplichtigen, met inbegrip van de niet-belastbare gezinnen, uitgaande van de hypothese dat er niet reeds een compensatie zou zijn door het effect van de indexeringsmechanismen.

Vooraleer de verschillende scenario's worden onderzocht, dienen vooraf twee kwesties behandeld: de keuze van het stelsel en de graad aan progressiviteit. De geïdentificeerde scenario's bieden een gelegenheid tot fundamentele hervorming. Het zou in een dergelijke context te betreuren zijn indien de discussie omtrent deze fundamentele aspecten niet gevoerd zou worden.

Wij bespreken vooreerst verschillende modellen waarin de hervorming kan worden opgenomen. Daarna onderzoeken wij het voorstel tot hervorming van de belasting op spaargelden dat gebaseerd wordt op de hierboven geïdentificeerde speelruimten. We gaan vervolgens verder met een bespreking van de progressiviteitsgraad.

2.1 Welk model?

2.1.1 De globalisatie

Globalisatie is lange tijd het basismodel geweest. Het principe was dat de bijdragecapaciteit diende geëvalueerd te worden op basis van het geheel aan inkomsten, dit met het oog op het vrijwaren van een horizontale alsook verticale billijkheid.

Men mag evenwel niet uit het oog verliezen dat wat het rendement van het vermogen betreft, de bijdragecapaciteit bekomen wordt door de geldontwaarding in mindering te brengen. De belastinggrondslag dient dus beperkt te worden tot het reële rendement. Bijna geen enkel land is op die manier te werk gegaan. Daarentegen wordt vastgesteld dat er een veelheid aan fiscale niches is ontstaan. Wanneer de globalisatie toch in bepaalde landen werd toegepast, meer bepaald Frankrijk en Nederland, ging dat gepaard met een aantal afwijkingen waardoor de belasting op spaartegoeden regressief werd (Valenduc 1994). Dat vormde overigens het motief voor de belastinghervorming in Nederland in de jaren 90, het "box systeem" heeft een inefficiënte globalisatie vervangen (Brys, 2006).

In de loop der jaren zijn de meeste fiscale stelsels geëvolueerd van globalisatie naar een afzonderlijke belastingheffing. Het verlies aan billijkheid dient gerelativeerd te worden. Een afzonderlijke heffing tegen bijvoorbeeld 25% van de nominale opbrengst zou het eigenlijk mogelijk maken een aanslag op de reële opbrengst tegen 50% te benaderen, als men ervan uitgaat dat op middellange tot lange termijn de reële opbrengst en de inflatie elk de helft vertegenwoordigen van de nominale opbrengst. Deze hypothese is bevestigd voor de sinds 2000 uitgegeven activa met vast rendement maar dat was vroeger niet het geval (60). Zij is dus niet bevestigd voor het geheel van het vermogen van de particulieren.

60 Zie COMMISSIE PENSIOENHERVORMING (2014), Bijlage 2.4, p. 19.

Een dergelijke oplossing is niet zo perfect als globalisatie van het reële inkomen maar is wel minder ingewikkeld. Een afzonderlijke belasting is overigens beter aangepast aan de schommelende inkomsten (61). Wij zullen hierop terugkomen bij de bespreking van de hervorming van de belasting op spaargelden.

2.12 De duale belasting

Het verlaten van de globalisatie heeft zich vertaald in de opkomst van andere stelsels, waarvan de eerste die van de duale belasting is, ingevoerd in de Noorse landen bij het begin van de jaren 90.

BASISPRINCIPES

De opbouw van een dergelijk stelsel is als volgt:

- De belastbare inkomsten worden opgesplitst in twee categorieën: de inkomsten uit arbeid en de sociale overdrachten enerzijds, de vermogensinkomsten anderzijds.
- De eerste categorie blijft onderworpen aan een progressieve belasting terwijl de tweede onderworpen is aan een proportionele belasting die lager is dan het maximaal marginaal tarief van de PB.
- Idealiter is het belastingtarief op de inkomsten uit kapitaal gelijk aan het tarief van de vennootschapsbelasting en worden de inkomsten slechts één keer belast. Zo wordt wat aftrekbaar is in de vennootschapsbelasting bij de begunstigde belast, maar wat onder de vennootschapsbelasting valt, bij de begunstigde niet meer belast wordt.
- Het inkomen uit zelfstandige activiteit dat eigenlijk van aard een combinatie van inkomen uit arbeid en inkomen uit kapitaal is, wordt over de twee takken van het duale belastingsysteem verdeeld. De meest courante toepassing in de Noorse landen, bestond erin de kapitaalinkomsten te bepalen door een forfaitair rendement toe te rekenen op de geïnvesteerde activa en het overgebleven saldo als bezoldiging voor arbeid te beschouwen.

DUAL INCOME TAX (DIT) EN DOELTREFFENDHEID

Wanneer de toepassing gebeurt in overeenstemming met de principes zoals hierboven aangehaald, gaat de DIT in de richting van neutraliteit op het gebied van belastingheffing van de spaartegoeden:

- Alle inkomsten uit arbeid worden aan een gelijk tarief belast;
- Alle kapitaalinkomsten worden aan een gelijk tarief belast;
- Een DIT-stelsel garandeert een evenwichtige heffing van de verschillende financieringsvormen en schraapt dus – of vermindert in aanzienlijke mate – de discriminatie van het risicokapitaal en de voordelen van schuldfinanciering, die vele landen kenmerken.

61 In vergelijking met een evenredige belasting kan een progressieve belasting, zoals die nu bestaat, *ceteris paribus* in een hogere belasting resulteren wanneer het inkomen rond het gemiddelde ervan schommelt.

Het verschil in belastingtarief op inkomsten uit sparen en dat op inkomsten uit arbeid kan verantwoord worden door het feit dat de belastinggrondslag van de eerste niet aangepast wordt voor geldontwaarding.

DIT EN BILLIJKHEID

De belangrijkste kritieken op DIT-stelsels situeren zich op het vlak van de billijkheidscriteria. Er wordt verweten dat aan de horizontale billijkheid expliciet geweld wordt aangedaan en dat de verticale billijkheid wordt geschaad, door de vervanging, voor wat inkomsten uit kapitaal betreft, van een progressieve belasting door een proportionele belasting. Dit verwijt steunt op de hypothese, die overigens uitvoerig bevestigd werd, dat de inkomsten uit kapitaal meer ongelijk zijn verdeeld dan de inkomsten uit arbeid.

De eerste kritiek dient gerelativeerd te worden: de globalisatie van inkomsten respecteert de horizontale billijkheid evenmin wanneer zij de nominale kapitaalinkomsten belast aan een zelfde tarief als inkomsten uit arbeid.

ZIJN WE VERAFF?

In vergelijking met de hierboven geschetste structuur ontbreekt het ons belastingstelsel aan (1) een uniforme behandeling van de zowel financiële als onroerende vermogensinkomsten, (2) de kennis van alle inkomsten en (3) een verdeling van het inkomen uit zelfstandige activiteit tussen arbeid en kapitaal.

Een afzonderlijke belasting van de spaarinkomsten, zoals hierboven besproken, zou een oplossing bieden voor het eerste gebrek en eventueel ook voor het tweede gebrek indien deze afzonderlijke belasting gepaard gaat met transparantie. Voor wat het derde punt aangaat, zou de invoering van een dergelijke verdeling de eenmanszaken en meer in het algemeen alle ondernemingen onderworpen aan de personenbelasting, tot investeringsinspanningen aansporen (62), vermits het rendement van het geïnvesteerde kapitaal minder belast wordt dan de beroepsinkomsten.

2.13 Een “box-stelsel” naar Nederlands voorbeeld?

Het “box-stelsel” zoals ingevoerd in Nederland gaat verder dan de DIT. Het stelsel neemt van de DIT de verdeling van inkomen in verschillende “boxes” over. Voor de vermogensinkomsten wordt de belastinggrondslag bepaald door een forfaitair rendement van 4% toe te passen op de gemiddelde waarde van het vermogen gedurende de belastbare periode (met toevoeging van het gedurende deze periode verkregen inkomen). Deze grondslag wordt dan onderworpen aan een tarief van 30%. Deze doorgedreven toepassing van forfaits omwille van de vereenvoudiging, maakt het mogelijk de meerwaarden te belasten zonder hun grondslag rechtstreeks te bepalen.

De economische logica is minder duidelijk, want het komt er op neer het rendement dat de 4% overschrijdt vrij te stellen. Echter, vanuit economisch standpunt zijn er meer argumenten om het normale kapitaalsrendement vrij te stellen (rendementsniveau bij evenwicht) dan de renten (de overwinsten die het evenwichtsniveau overschrijden).

62 Zie hierna, hoofdstuk 4, het voorstel om een deel van de kleine vennootschappen te onderwerpen aan de personenbelasting volgens een transparantieprincipe.

2.14 Een flat tax?

Een meer radicale hervorming zou de overgang zijn van een progressieve belasting naar een belasting met één tarief en met vrijstelling aan de basis: dat is het model van de “flat tax”. In de logica van dit stelsel, dat een uniforme belasting beoogt, dient de belastinggrondslag uitgebreid te worden door alle belastinguitgaven te schrappen. Wordt de belastinggrondslag niet uitgebreid, dan komt dit neer op een vermindering aan progressiviteit alsook van het herverdelend effect van de belasting, wat de allocatieve voordelen beperkt. Er dient dan een duidelijke afweging gemaakt te worden tussen de hoogte van de basisvrijstelling en het enig belastingtarief: hoe hoger de eerste is, hoe hoger de tweede moet zijn.

Zelfs met een maximale uitbreiding van de belastinggrondslag, positioneert deze hervorming zich erg duidelijk op het vlak van de afweging doeltreffendheid versus billijkheid. De doeltreffendheid gaat er op vooruit ten nadele van de billijkheid.

We vinden in Valenduc (2006) een onderzoek naar de gevolgen van de introductie van een flat tax in België binnen een budgettair neutraal kader. Op basis van een tarief van 40%, een vrijstelling aan de basis van ongeveer 7.500 euro (inkomsten van 2003) en zonder een uitbreiding naar de vermogensinkomsten, beperkt de flat taks het herverdelend effect van de personenbelasting met een derde, . Het onderzoek naar de verdeling winnaars versus verliezers, geeft aan dat er duidelijk een meerderheid aan verliezers terug te vinden is bij de twee centrale kwartielen van de inkomstenverdeling en een meerderheid aan winnaars in de twee hoogste decielen. Het is dus duidelijk een hervorming ten nadele van de inkomsten die zich in het midden van de verdeling bevinden en ten voordele van de hogere inkomsten. Het andere belangrijke gevolg van de flat tax was een duidelijke vermindering van het effectieve marginale tarief in geval van terugkeer naar de arbeidsmarkt, en dit reeds vanaf lage lonen. De resultaten van deze simulaties bevestigen dat voorrang wordt gegeven aan de doeltreffendheid ten nadele van de billijkheid. Decoster en Van Camp (2006) komen tot gelijkaardige besluiten.

De uitbreiding van de toepassing van het enige tarief naar de vermogensinkomsten zou, volgens Valenduc (2006), een tarief van 32% mogelijk maken. Bij alternatieve hypothesen omtrent de verdeling van het vermogensinkomen, was de impact op het herverdelende effect van de belasting lichtjes verschillend.

Deze vaststellingen komen overeen met de resultaten van een grote waaier van simulaties gevoerd in andere landen en waarvan een synthese is terug te vinden in VALENDUC (2008): de belangrijkste conclusie is dat een flat tax de afweging tussen doeltreffendheid en billijkheid niet overstijgt en dat een dergelijke hervorming in een neutraal begrotingskader hoe dan ook in het nadeel van de middenklasse is.

2.2 Een uniforme belasting op inkomsten uit spaargelden

2.21 Een win-winstrategie met betrekking tot de afweging doeltreffendheid versus billijkheid

Een uniforme belasting van inkomsten uit spaargelden is ruim verantwoord op economisch vlak:

- De empirische studies besluiten dat, alhoewel het belastingniveau op inkomsten uit spaargelden weinig gevolgen heeft voor het globale niveau van sparen, afwijkingen in (effectieve) tarieven tussen vermogensactiva een vaak zeer markante weerslag hebben op de samenstelling van het sparen. Het komt erop neer dat, terwijl de spaarfiscaliteit de beslissing tussen sparen en consumeren niet beïnvloedt, de keuze van de beleggingsvorm er daarentegen wel van afhangt. De gevolgen voor de samenstelling van het sparen in

België werden trouwens uitvoerig gedocumenteerd in een vorig rapport van de Afdeling (63).

- ***Er bestaan wel degelijk afwijkingen in de effectieve aanslagvoet.*** Deze komen ofwel voort uit bijzondere stelsels voor bepaalde activa (spaarboekjes, langetermijnsparen, onroerende activa ten opzichte van financiële activa), ofwel uit bijzondere verrichtingen of mogelijkheden om belastbare inkomsten om te vormen tot niet belastbare meerwaarden.
- ***Een uniforme heffing maakt de belasting doeltreffender.*** De verschillen in effectieve aanslagvoeten tussen de verschillende bestanddelen van het vermogen hebben tot gevolg dat de keuze voor spaarproducten te veel gestuurd wordt door fiscale criteria, dit ten koste van economische criteria. Deze vertekeningen zijn net zo aanzienlijk als andere, zoals deze die wordt toegeschreven aan de belasting op arbeid.
- ***Alle opbrengsten uit spaargelden belasten tegen hetzelfde tarief maakt de belasting billijker.*** Enerzijds is er meer horizontale billijkheid: twee belastingplichtigen met een gelijk bedrag aan vermogensinkomsten, maar met een andere samenstelling, zouden dezelfde belasting moeten betalen. Daarenboven, gezien de concentratie van de inkomsten uit spaargelden in de bovenste decielen van de inkomstenverdeling, zou een uniforme belasting, ongeacht het tarief, het herverdelende effect van de belasting verhogen.

Een dergelijke hervorming werd meerdere malen aanbevolen door de OESO ter gelegenheid van haar tweejaarlijks onderzoek van de Belgische situatie. Zo beval de OESO in 2007 a an “de fiscale regels neutraler te maken om zodoende de distorsies in de spaarverdeling te reduceren” (OESO, 2007, p. 140).

De vermelde bedragen (64) geven aan dat een dergelijke, economisch verantwoorde, hervorming een aanzienlijke vermindering van de belastingdruk op inkomsten uit arbeid kan financieren.

De uniforme belastingheffing dient in principe te worden toegepast op het wereldwijde inkomen van de inwoners. Dat is het te bereiken doel in termen van “level playing field”.

Een uniforme belasting zou de onroerende en roerende inkomsten op dezelfde manier behandelen. Het onroerend vermogen is eveneens onderworpen aan de onroerende voorheffing die vooral een lokale belasting is. Deze moet echter buiten de problematiek blijven: zij financiert lokale overheidsdiensten die worden gewaardeerd in de huurprijs die door de eigenaar-verhuurder wordt ontvangen.

2.22 Een uniforme belasting belet de vrijstelling niet van een eerste inkomstenschijf uit spaargelden

Voor zover het wenselijk wordt geacht, is het perfect mogelijk om binnen een stelsel van uniforme belastingheffing op inkomsten uit spaargelden, de “kleinere spaartegoeden” vrij te stellen, maar dit dient te gebeuren zonder dat deze vrijstelling gerelateerd is aan een welbepaald activabestanddeel.

63 Hoge Raad van Financiën (2007), p. 95 en volgende.

64 Zie hierboven, p. 79 en volgende.

De vrijstelling van de eerste schijf van 1.900 euro (bedrag van toepassing in 2014) aan intresten op spaarboekjes, is geen goed middel om het doel te bereiken. Ze gaat uit van het idee dat het spaarboekje de eerste vorm van sparen van een individu vertegenwoordigt binnen een hiërarchie van beleggingsinstrumenten. Men denkt derhalve dat men, met het vrijstellen van de eerste schijf, de “kleine spaartegoeden” vrijstelt.

Een dergelijke praktijk heeft echter tal van nadelen:

- De toename van het aantal spaarboekjes voor eenzelfde spaarder maakt het mogelijk de doelgerichte maatregel te omzeilen en is bijgevolg in strijd met de doelstelling, behalve indien de inkomsten in de PB worden opgenomen en enkel tot 1.910 euro worden vrijgesteld;
- Dergelijke tariefverschillen trekken de allocatie van middelen scheef;
- Het interestbedrag wordt vastgelegd, dit versterkt de scheeftekkings in termen van kapitaal naarmate de interestvoet laag is;
- Er is een risico dat de financiële sector het belastingvoordeel naar zich toetrekt via een vermindering van de interestvoet. Er werd vastgesteld dat dit lange tijd het geval was (Valenduc 2003). De OESO bevestigt deze vaststelling en besluit “*de defiscalisatie lijkt zich, minstens gedeeltelijk, te hebben vertaald, in een belastingsubsidie ten voordele van de banksector*”. In haar onderzoek naar de impact van de fiscale voordelen op de ontwikkeling van het financieel stelsel, geeft deze organisatie ook aan dat de vrijstellingen van de “*spaarrekeningen de rijkere huishoudens dreigen te bevoordelen, wat ingaat tegen de herverdelende betrachtting van het belastingstelsel*” (OESO, 2007, pp. 136-137).

Indien de vrijstelling van de eerste schijf van spaarinkomsten wenselijk blijkt te zijn, kan deze vrijstelling worden **toegepast op het rendement van de eerste schijf van het vermogen, maar los van de beleggingskeuze. Dit zou in lijn blijven met een uniforme belasting zoals hierboven geschetst.** Bovendien zou er progressiviteit worden gecreëerd, zelfs indien boven deze drempel de belasting strikt proportioneel verloopt.

2.23 Toepassingsmodaliteiten: voorheffing en/of informatie-uitwisseling

De belasting op de inkomsten uit spaargelden wordt thans verzekerd door een bevrijdende roerende voorheffing die door de schuldenaar van de inkomsten wordt geheven. Deze schuldenaar kan de emittent zijn: de inkomsten worden dan belast in het bronland, met een eventuele ontheffing voor niet-inwoners. De schuldenaar van de voorheffing kan eveneens de laatste tussenpersoon vóór de effectieve gerechtigde van de inkomsten of de uitbetalende instantie zijn. Dat is het geval bij de inning in België van inkomsten van buitenlandse oorsprong. Dit is ook de in de Spaarrichtlijn opgenomen uitzondering die met name door Zwitserland en het Groothertogdom Luxemburg nog steeds wordt toegepast.

De voorheffing is een gepaste inningsmethode voor de belastingheffing op periodieke inkomsten in een gesloten economie. De verdere toepassing ervan in dit kader is bijgevolg van belang. De voorheffing kan eveneens worden uitgebreid tot het prorata van de interesten en zelfs tot de belastbare meerwaarden: de voorheffing kan gewoon worden toegepast op de verkoopprijs mits de bij de aankoop geïnde voorheffing in mindering wordt gebracht.

In dezelfde zin: voor de inkomsten uit beleggingsproducten waarop een eigen belastingstelsel wordt toegepast (verzekeringsproducten van takken 21 en 23, beleggingsvennootschappen, enz.)

is de onderwerping aan de voorheffing van het geheel van de roerende inkomsten die worden geïnd door de instanties die in het kader van het product tussenkomen, een alternatief voor de invoering van een exitheffing en genereert zij een regelmatigere opbrengst. Met deze benadering zouden de rechtstreekse beleggers in financiële instrumenten die belastbare interesten en dividenden genereren en de beleggers die beleggen via deze producten, op gelijke voet worden gesteld. Zij kan echter ongunstig zijn voor het concurrentievermogen van de lokale financiële actoren: de opbrengst wordt bezwaard door een belasting die hoger kan liggen dan de eindbelasting van de inwoner in een ander land; de inwoners zullen er alle belang bij hebben om een beroep te doen op in andere landen gelokaliseerde intermediaire structuren.

Deze laatste opmerking benadrukt de beperkingen in een open economie van een belastingmethode die gebaseerd is op het gebruik van de voorheffing. Wanneer de opbrengst resulteert uit een prijsafwijking tussen aankoop en verkoop (gekapitaliseerde inkomsten, meerwaarden), kan het model slechts werken indien de laatste transactie in België plaatsvindt.

Het gebruik van enkel de voorheffing kan dus niet zorgen voor een uniforme belasting op de inkomsten uit spaargelden van inwoners. In bepaalde gevallen moet de voorheffing worden aangevuld met andere methodes die op de informatie-uitwisseling gebaseerd zijn.

De Afdeling merkt op internationaal niveau onmiskenbaar een toename van informatie-uitwisseling. De overstap werd gemaakt van een uitwisseling “op vraag” naar een automatische uitwisseling. Dat is de richting die van bij de aanvang werd ingeslagen door de Spaarrichtlijn. De OESO heeft op 6 mei 2014 de “*Verklaring met betrekking tot de automatische informatie-uitwisseling inzake fiscale zaken*” bekrachtigd. Deze Verklaring “*verplicht landen een nieuwe unieke wereldnorm in te stellen met betrekking tot de automatische uitwisseling van informatie. Deze norm, uitgevaardigd door de OESO en in februari jongstleden goedgekeurd door de ministers van Financiën van de G20 verplicht de jurisdicties alle vereiste informatie op te vragen bij hun financiële instellingen en deze op jaarbasis automatisch uit te wisselen met andere jurisdicties*” (65). Deze evolutie laat toe een systeem van belastingheffing op basis van woonplaats te laten functioneren en vormt de tegenhanger van een harmonisering van inhoudingen aan de bron.

De toekenning van een vrijstelling op de eerste schijf van de inkomens uit vermogen, ongeacht de gekozen beleggingen, kan eveneens gemakkelijker worden georganiseerd op basis van de uitwisseling en de centralisatie van informatie.

65 <http://www.oecd.org/tax/countries-commit-to-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters.htm>.

2.24 *Transparantie van de inkomens uit vermogen*

De informatie-uitwisseling waarborgt de transparantie en maakt het mogelijk een gelijkere behandeling van alle inkomstenvormen te verzekeren.

De transparantie op het vlak van de inkomens uit vermogen heeft bovendien belangrijke indirecte voordelen: het laat toe het sociaal beleid beter te focussen. Nu wordt de toekenning van voordelen in functie van het inkomen verstoord door het feit dat de kennis van lonen en sociale overdachten enerzijds en van inkomens uit vermogen anderzijds, zeer verschillend is. De transparantie met betrekking tot de inkomens uit vermogen zou deze verstoring kunnen corrigeren. Transparantie heeft andere onrechtstreekse voordelen: een beter belastingbeheer en een doeltreffendere bestrijding van belastingfraude.

Transparantie moet echter worden toegepast mits naleving van de privacy en de rechten van de belastingplichtigen.

2.25 *Globalisatie of afzonderlijke belasting?*

De keuze tussen globalisatie en afzonderlijke belasting hangt af van verschillende elementen:

- De horizontale billijkheid vereist een gelijke behandeling van de verschillende inkomstenvormen. Zoals hierboven vermeld, vereist dit een stelselmatige correctie voor de munterosie: de reële opbrengst van het spaargelden – en niet de nominale opbrengst ervan – moet op dezelfde manier als de andere inkomsten worden behandeld. De horizontale billijkheid vereist ook een symmetrische behandeling van de lopende inkomsten en van de meerwaarden. Wat geldt voor de horizontale billijkheid geldt mutatis mutandis voor de uniforme belasting;
- Als de gelijke behandeling van alle soorten inkomsten via de globalisatie gebeurt, is er een probleem voor de meerwaarden: de belasting op occasionele inkomsten op basis van het progressieve barema is niet gerechtvaardigd. Dit wordt erkend door ons Wetboek van de Inkomstenbelastingen, niet alleen voor de belastbare meerwaarden maar ook voor andere niet-recurrente inkomstenvormen, zoals opzegvergoedingen. Het resultaat daarvan is dan het bestaan van verschillende belastingtarieven voor de lopende inkomsten en voor de meerwaarden, wat in strijd is met de uniforme belasting.
- Aangezien de globalisatie op deze twee problemen stuit, kan een belasting tegen een afzonderlijk tarief dat op een uniforme manier op iedere nominale opbrengst wordt toegepast, een *second best* zijn: men komt terug op de stelsels van “dual income tax”.

2.26 *Raming van de budgettaire weerslag*

- Wat de huurinkomsten betreft, werd hierboven vermeld dat de belastinggrondslag ten belope van 2.993 miljoen euro zou onderschat zijn. Deze inschatting gaat uit van een raming van de lasten op 40% en van een raming van de huurprijzen op basis van de overeenstemmende post van de consumptieprijsindex. Op basis van dezelfde hypothesen kan de opbrengst van een afzonderlijke belasting tegen 25% van de werkelijke nettohuurprijzen (na aftrek van 40% van de lasten) in plaats van het huidige stelsel dat 140% van het geïndexeerd kadastraal inkomen globaliseert, op 283 miljoen euro worden geraamd. Twee punten van voorbehoud die in tegengestelde richting werken, moeten daarbij worden vermeld. Enerzijds is deze opbrengst overschat omdat de tweede verblijven waarop de maatregel niet van toepassing is maar die niet buiten beschouwing kunnen blijven in de berekening van de opbrengst ervan, niet afgezonderd kunnen

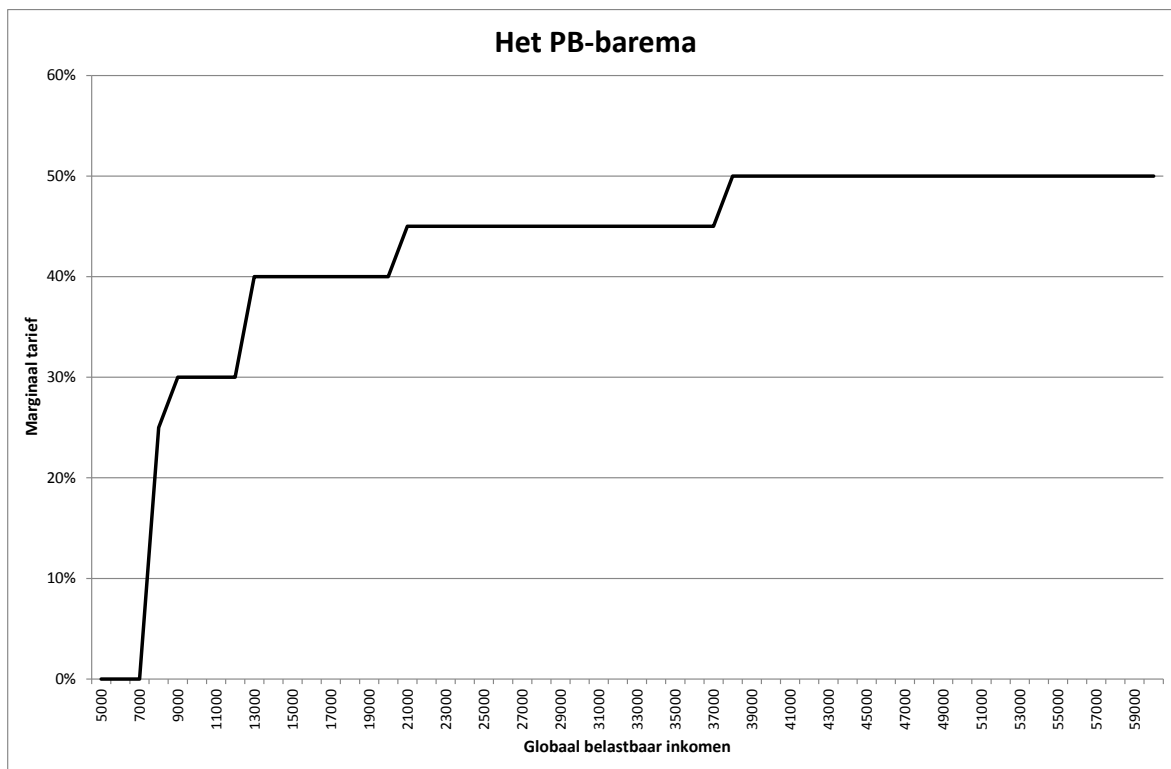
worden. Anderzijds zou de opbrengst onderschat kunnen zijn in de mate dat de post “huurprijzen” van de prijsindex zelf eveneens onderschat zou zijn. Er rijst dan ook het probleem van de controle op het belastbare bedrag.

- De inning van de roerende voorheffing op het geheel van de particuliere inkomens uit vermogen (dus met inbegrip van de interesten uit spaarboekjes), zoals berekend in de nationale rekeningen, zou een bijkomende opbrengst van 1.150 miljoen euro verzekeren;
- Uitgaande van het behoud van een vrijstelling van de eerste schijf van de inkomens uit vermogen, zou deze vrijstelling zodanig moeten worden afgestemd dat zij binnen de huidige envelop met betrekking tot de vrijstelling van spaarboekjes zou blijven, hetzij 380 miljoen euro. Exclusief de meerwaarden zou men aldus een envelop van ongeveer 1 miljard euro bekomen, hetzij 0,25% van het bbp.
- De gemiddelde opbrengst van een belasting op de meerwaarden op aandelen en op onroerende goederen exclusief de eigen woning, tegen hetzelfde tarief van 25% zou op kruissnelheid gelijk zijn aan ongeveer 2% van het bbp. Globaal gezien en op kruissnelheid kan men redelijkerwijs uitgaan van een envelop van 1 bbp-punt, door de verscheidene vrijstellingen die zouden kunnen worden toegepast, in de raming op te nemen.

2.3 Welke graad aan progressiviteit?

We hebben reeds benadrukt in het eerste hoofdstuk van dit rapport dat de marginale tarieven erg snel toenemen onderaan de inkomenschaal. Grafiek 32 bevestigt dit en focust op het thema dat centraal staat in dit hoofdstuk, meer bepaald de progressiviteit van de personenbelasting, zoals die blijkt uit de toepassing van het barema en van de vrijgestelde basisschijf, waarbij andere bepalingen buiten beschouwing worden gelaten.

Grafiek 32



De engheid van de eerste twee schijven van het barema heeft als gevolg dat het marginale tarief van 40% erg snel wordt bereikt. Het minimumsalaris situeert zich namelijk in de 40%-schijf en het gemiddelde loon, dat in internationale vergelijkingen wordt gehanteerd (industrie en commerciële diensten), bevindt zich in de schijf van 50%.

In een dergelijke situatie zijn twee opties mogelijk:

- Optie A wordt het meest naar voren geschoven in debatten met betrekking tot fiscaal beleid en in hervormingsvoorstellen. Ze verhoogt de vrijstelling aan de basis, bijvoorbeeld door gelijkstelling aan het leefloon. Voor deze specifieke variant, is het onderliggende argument socio-politiek van aard: men dient geen belasting te betalen op een inkomen dat onder het “vitale minimum” ligt.
- Optie B laat de vrijstelling aan de basis onveranderd en breidt de 30%-schijf uit.

De keuze tussen de twee opties zal meer gedetailleerd via simulaties voorzien van commentaren worden onderzocht in het derde deel van dit hoofdstuk. We kunnen reeds de belangrijkste discussiepunten aanhalen.

In termen van herverdeling concentreren zowel de eerste als de tweede opties zich op de onderste zones van het barema, optie A een beetje meer dan optie B. De resultaten zouden vrij gelijklopend moeten zijn.

Het grootste verschil situeert zich in de impact op de prikkels. Aangezien het GBI dat overeenkomt met het minimumloon zich in de 40%-schijf situeert, concentreert optie A zich volledig op de daling van het gemiddeld tarief en laat ze de schaal van de marginale tarieven vrijwel onveranderd. Optie B daarentegen creëert een significante daling van het marginaal tarief

vanaf het huidige begin van de 40%-schijf en bewerkstelligt een daling van het gemiddeld tarief die vanaf dit punt sterker wordt.

Het gemiddeld belastingtarief is de parameter die doorweegt voor wat de prikkel tot terugkeer naar de arbeidsmarkt betreft, terwijl het marginale tarief inwerkt op de “intensiteit”, bijvoorbeeld op het aantal gewerkte uren.

2.4 Samengevat

Een uniforme belasting van verschillende vormen van spaaropbrengsten (inkomsten en meerwaarden) heeft verschillende voordelen: een dergelijke hervorming vormt een “win-win” wat de afweging doeltreffendheid versus billijkheid betreft en ze biedt een belangrijke bewegingsmarge om een daling van de belastingdruk op de inkomsten uit arbeid te financieren. Het is eigenlijk de voornaamste marge die werd geïdentificeerd in het eerste deel van dit hoofdstuk. De transparantie via de informatie-uitwisseling, met naleving van de privacy en de rechten van de belastingplichtigen, vergemakkelijkt de toepassing van een dergelijke hervorming. Deze transparantie biedt nog bijkomende voordelen: een betere kennis van alle inkomsten laat het met name toe om een gericht sociaal beleid te voeren.

Deze uniforme belastingheffing op de spaarinkomsten kan door globalisatie of door ons stelsel te laten evolueren naar een stelsel van duale belasting. De eerste optie zou weliswaar vereisen dat de geldontwaarding op systematische wijze in rekening wordt gebracht, terwijl de tweede optie het mogelijk zou maken hetzelfde resultaat te benaderen maar op een eenvoudigere manier: een belasting tegen 25% van de nominale vermogensopbrengst kan, op middellange en lange termijn, vrij nauw aansluiten bij een belasting van de reële opbrengst tegen 50%. De effectieve belastingvoet van de inkomsten uit spaargelden zou dus dicht aanleunen bij het hoogste marginale tarief van de inkomstenbelasting. De budgettaire opbrengst van een dergelijke hervorming kan voorzichtig worden geraamd op 1 bbp-punt, namelijk bijna 4 miljard euro.

De Afdeling pleit voor het behoud van een progressieve schaal en verwerpt zodoende de “flat tax” optie.

3 Onderzoek van drie scenario’s van vermindering van de tarieven van de PB

Hier onderzoeken we drie pistes. De eerste is die van een verhoging van de vrijgestelde schijf tot op het niveau van het leefloon. De twee andere pistes zijn gestoeld op de budgettaire kost van de eerste piste. Het gaat enerzijds om een verschuiving van de instapdrempel voor de 40%-schijf op de inkomstenschalen en anderzijds om een verhoging van de forfaitaire beroepskosten voor werknemers.

Het herverdelende effect van de belasting, het profiel van de belastingdruk op bezoldigingen en de effectieve belasting bij terugkeer naar de arbeidsmarkt, vormen de evaluatiecriteria. De budgettaire impact wordt geschat aan de hand van het microsimulatiemodel SIRE, ontwikkeld door de Studiedienst van de FOD Financiën, voor inkomstenjaar 2011 (66). Deze omvat de

66 Dit model draait op basis van een representatief staal van 33.724 belastingaangiftes. De hier voorgestelde resultaten worden geëxtrapoleerd naar de gehele bevolking.

federale en de gewestelijke PB maar niet de gemeentelijke opcentiemen. Dit model geeft eveneens de verdeling aan van de effecten op de inkomens, of volgens verschillende socio-demografische criteria, evenals de impact van de hervorming op de ongelijkheid van de inkomens en de herverdelende werking van de belasting. De voorgestelde resultaten hangen bijgevolg af van de in het model gehanteerde begrippen. Er dient aandacht te worden geschonken aan twee belangrijke punten: de resultaten worden voorgesteld per “fiscaal gezin”, maar zij zijn niet gewogen volgens de grootte van het gezin (67); daarnaast worden de resultaten voorgesteld per socio-professionele groep, bepaald op basis van het voornaamste inkomen van het gezin, en niet per inkomstencategorie.

De belastingdruk op bezoldigingen en de effectieve belasting bij terugkeer op de arbeidsmarkt worden geraamd op basis van een model met typegevallen, eveneens ontwikkeld door de Studiedienst van de FOD Financiën. Vooraleer de uiteindelijke resultaten worden besproken, verduidelijken wij hier eerst de gebruikte indicatoren.

3.1 Gebruikte indicatoren

3.11 Progressiviteit en herverdelend effect van de belasting

De impact van een hervorming op de inkomstenverdeling wordt gemeten aan de hand van herverdelingsindicatoren. De gebruikelijke methodologie (Reynolds en Smolensky, Kakwani) is de volgende:

- De herverdeling van inkomsten, heffingen en overdrachten worden gemeten aan de hand van de GINI-index. De GINI-index meet de ongelijkheid op een schaal van 0 (volledig gelijk) tot 1 (volledig ongelijk). De index is niet afhankelijk van het gemiddelde van de verdeling. Meer in het algemeen, de GINI-index vermenigvuldigen of delen door een gegeven coëfficiënt heeft geen impact op de ongelijkheid van de inkomstenverdeling. Een zelfde bedrag toevoegen (weglaten) bij alle inkomsten doet de GINI-index daarentegen afnemen (toenemen).
- Het herverdelend effect van een heffing (HE) wordt gemeten door het verschil tussen de ongelijkheid opgetekend voor (G_b) en na (G_a) de afhouding. Dit verschil zal positief zijn indien de heffing herverdelend werkt, negatief in het omgekeerde geval. Is de heffing strikt proportioneel, dan is de waarde van de herverdelingsindicator logischerwijs gelijk aan nul.
- De progressiviteit van de heffing (P) wordt gemeten door de verdeling van de heffing (C), gemeten aan de hand van de GINI-index, te vergelijken met de GINI-index van de inkomstenverdeling vóór de heffing. Deze maatstaf voor progressiviteit is bijgevolg onafhankelijk van het gemiddelde tarief van de heffing (t). In geval van een proportionele belasting is de verdeling van de heffing identiek aan de oorspronkelijke verdeling, de progressiviteit is dan nihil.
- Er is progressiviteit nodig opdat er herverdeling zou zijn. Van zodra er progressiviteit is, wordt de herverdelende werking sterker naarmate de gemiddelde belastingvoet hoger is. Deze gemiddelde voet is de verhouding van de belasting tot het inkomen vóór de heffing.

67 Dat betekent dat de inkomsten van alleenstaanden en de totale inkomsten van koppels op gelijke voet staan en dat er geen rekening wordt gehouden met de personen ten laste.

Formeel gezien, hebben we:

$$[1] \quad HE = Gb - Ga$$

$$[2] \quad P = C - Gb$$

$$[3] \quad HE = t.P / (1-t)$$

De formule [3] heeft een belangrijk gevolg voor het onderzoek van de scenario's, van zodra er een vermindering is in de PB, is er een vermindering in de gemiddelde aanslagvoet en zodoende ook een vermindering van de herverdelende werking. Dit zou zelfs het geval zijn bij een strikt proportionele vermindering van de initiële belasting. De progressiviteit gemeten door de formule [2] zou niet wijzigen maar de herverdelende werking wel, simpelweg omdat er dan in mindere mate een beroep wordt gedaan op een herverdelingsinstrument. Het is bijgevolg interessant het effect van de hervorming niet alleen ten opzichte van de begintoestand, maar ook ten opzichte van een strikt proportionele vermindering aan de belasting, te onderzoeken.

3.12 Effectieve belasting van de bezoldigingen

De effectieve belasting van de bezoldigingen wordt gemeten door de heffingen in functie van het loon uit te drukken. We hanteren hiervoor een model van typegevallen gelijkaardig aan het *Taxing Wages* model van de OESO. Enkel de parameters die algemeen gelden, worden bij de berekening van het gemiddeld tarief in rekening gebracht, namelijk de structurele verminderingen van de sociale werknemersbijdragen, de forfaitaire beroepskosten, de belasting volgens het barema met alle vrijgestelde bedragen die toepasselijk zijn voor de geselecteerde familiale situatie en een gemiddeld tarief aan gemeentelijke opcentiemen. De lonen kunnen ofwel uitgedrukt worden in functie van het minimumloon, ofwel in functie van het gemiddelde loon. (68)

We baseren ons op het uitgekeerde brutoloon en de heffingen die er vervolgens van afgehouden worden, dat wil zeggen niet enkel de inkomstenbelasting maar ook de persoonlijke sociale zekerheidsbijdragen en de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid. Gezien deze laatste twee elementen niet gewijzigd worden en los staan van de PB, is het verschil in verhouding tot de referentiesituatie volledig toe te schrijven aan de gesimuleerde wijziging van de PB.

3.13 Effectieve belasting bij terugkeer naar de arbeidsmarkt

De effectieve belasting bij terugkeer op de arbeidsmarkt wordt als volgt gemeten:

$$[4] \quad T_e = 1 - [(Y_{d1} - Y_{d0}) / (Y_{b1} - Y_{b0})]$$

Waarbij Y_{d1} is het beschikbaar inkomen in een werksituatie
 Y_{d0} is het beschikbaar inkomen bij een situatie waarbij niet wordt gewerkt
 Y_{b1} is het bruto-inkomen in een werksituatie
 Y_{b0} is het bruto-inkomen in een situatie waarbij niet wordt gewerkt

Bij wijze van aanvulling meten we ook het verhogingspercentage van het beschikbaar inkomen als de ratio tussen het inkomen vóór en na de hervorming:

68 Het gaat om het gemiddelde loon dat gehanteerd wordt in internationale vergelijkingen uitgevoerd door de OESO en de Europese Commissie, namelijk het gemiddelde loon van voltijdse werknemers uit de industrie en de commerciële diensten. Het wordt voor 2014 op 46.810 euro (brutoloon) geraamd.

[5] $Prb = Y_{d1}/Y_{d0}$

3.2 De verhoging van de belastingvrije som tot het niveau van het leefloon

De uitgevoerde simulatie bestaat er in het belastingvrije basisbedrag tot het niveau van het leefloon voor een alleenstaande op te trekken, namelijk 9.808,32 euro op 1 januari 2014 (hetzij 9.062,32 euro voor het jaar 2011, namelijk het referentiejaar van de simulatie). De belastingverminderingen voor vervangingsinkomens worden in diezelfde zin aangepast. De basisbedragen van deze laatste worden namelijk berekend op basis van de verschuldigde belasting voor een welbepaalde sociale uitkering (naargelang het geval, de maximale werkloosheidsuitkering of de verzekerde ziektevergoeding), met het dan geldende vrijgestelde gedeelte. Om het onderliggende principe van de berekening van de belastingvermindering te respecteren, dienen deze bedragen bijgevolg aangepast te worden door de verhoging van het belastingvrije basisbedrag op te nemen. Met deze aanpassing verandert er niets voor de ontvangers van de sociale uitkeringen waarvan de inkomsten de “type uitkering” (69) niet overschrijden: deze blijven hoe dan ook onbelast. Verder zijn noch een eventueel overschot van het vrijgestelde gedeelte, noch een eventueel overschot van de belastingvermindering op vervangingsinkomens terugbetaalbaar. Voor de genietters van vervangingsinkomens, waarvan het bedrag de type-uitkeringen overstijgt, vermijdt de uitgevoerde aanpassing daarentegen dat verder wordt gegaan dan het streefdoel van de wetgever.

Een dergelijke aanpassing werd overigens uitgevoerd bij de invoering van het bijkomende belastingvrije basisbedrag voor lage en middelhoge inkomens.

3.21 Budgettaire kost

De budgettaire brutokost van deze maatregel bedraagt 3.038 miljoen euro voor de inkomsten van 2011. Men kan **de impact voor 2014 ramen op 3.293 miljoen euro** (70). De envelop van de geraamde opbrengst op kruissnelheid van een uniforme belasting tegen 25% op inkomsten uit spaargelden is dus niet overschreden. Aangezien het gaat om een verschuiving van de belasting op inkomsten uit arbeid naar een andere grondslag, kan het terugverdieneffect slechts beperkt zijn. Er is immers geen wijziging van het beschikbaar inkomen op macro-economisch niveau. Verder kan een eventuele toename van de vraag slechts resulteren uit een verschillende marginale consumptiequote tussen de winnaars en de verliezers van de operatie. Er kunnen effecten aan de aanbodzijde zijn maar er zijn geen modellen ter beschikking om deze effecten te kwantificeren.

3.22 Het herverdelend effect van de verhoging van het vrijgestelde gedeelte tot op het niveau van het leefloon

Voor alle belastingplichtigen waarvan het inkomen exclusief vervangingsinkomens hoger ligt dan het bedrag van het leefloon, is de impact van een dergelijke hervorming een gelijke winst in

69 Men verwijst hier naar de maximale werkloosheidsbijdrage (16.538,89 euro voor de inkomsten van 2012), de maximale verzekerde ziektevergoeding (16.571,90 euro voor de inkomsten van 2012) en het plafond van de vrijstelling toegepast op pensioenen, vervroegde pensioenen en andere vervangingsinkomens (14.914,71 euro voor de inkomsten van 2012). Het gaat om bedragen opgenomen in artikel 154 van het WIB92.

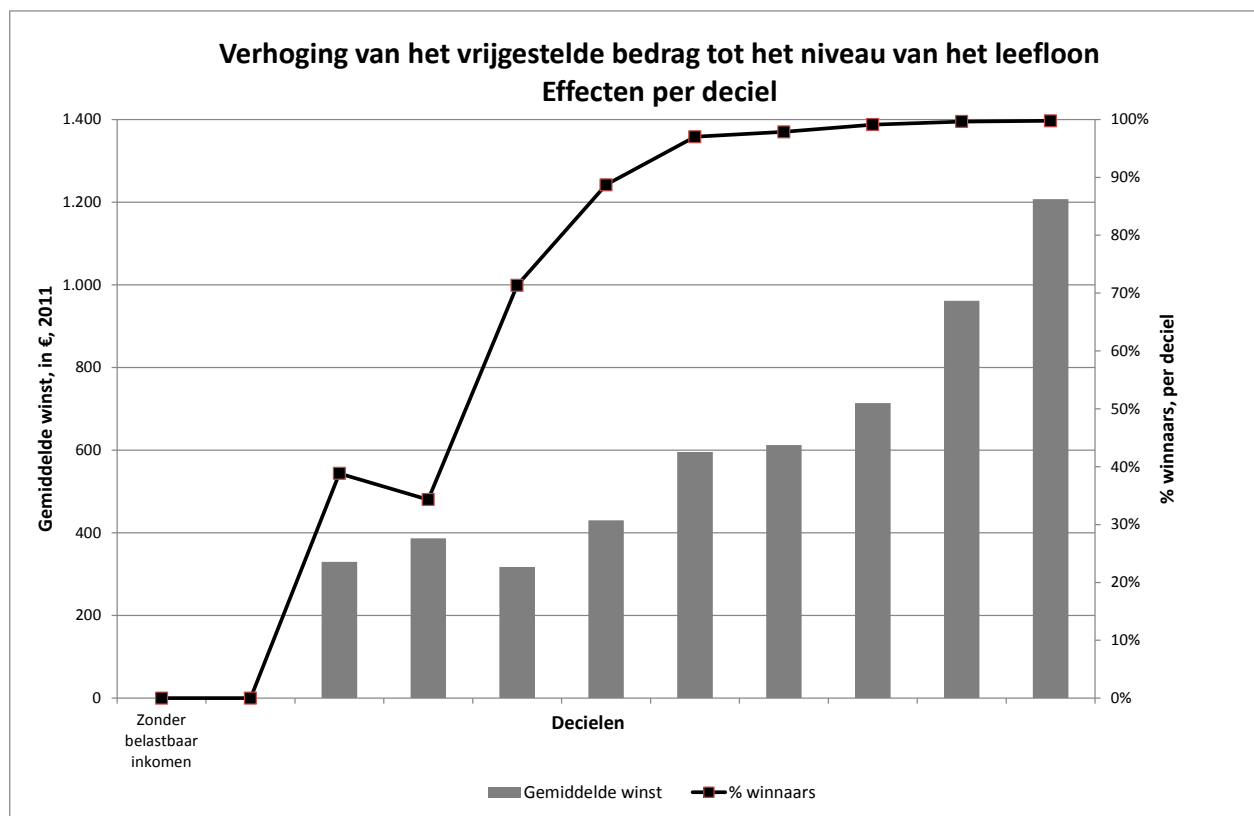
70 Deze raming is gemaakt op basis van de groei van het globale inkomen van particulieren, zoals geraamd in de economische begroting van september 2013 en de elasticiteit van de PB ten aanzien van de reële groei van dit inkomen (1,36).

absolute termen die bijgevolg des te groter is in relatieve termen naarmate het inkomen lager is. Binnen de groep van de voltijdse werknemers leidt de maatregel tot een gelijkere verdeling van de netto-inkomsten. De werkelijkheid is echter ingewikkelder omdat veel huishoudens tegelijk beroeps- en vervangingsinkomsten hebben.

De beschreven afzonderlijke effecten werden voor het jaar 2011 geraamd en zijn per gezin uitgedrukt, zoals hierboven vermeld. De projectie naar horizon 2014 geschiedt echter slechts op het globale resultaat; we kunnen bijgevolg de afzonderlijke effecten voor 2014 niet inschatten.

De gesimuleerde maatregel wordt zonder onderscheid toegepast op alle categorieën van beroepsinkomsten maar niet op vervangingsinkomsten, en op alle soorten huishoudens. De belangrijkste invalshoek van de analyse is dus de impact op de inkomstenverdeling. Grafiek 33 geeft het percentage winnaars weer alsook de gemiddelde winst per deciel, beide vertonen een opwaarts profiel, dat lijkt in tegenstelling tot wat men intuïtief zou verwachten van een maatregel die een gelijkaardige impact genereert in euro per persoon. Dit laatste wordt hoofdzakelijk verklaard door de verdeling van alleenstaanden en koppels op de inkomensas. De tweede categorie verdient inderdaad het dubbele van de eerste, de overige omstandigheden gelijk blijvend. Gezien het aantal alleenstaanden geleidelijk aan afneemt naarmate men hoger komt op de inkomensas, is het logisch dat de gemiddelde winst toeneemt in functie van de inkomsten.

Grafiek 33



Bron: Microsimulatiemodel SIRE 2011.

Het verdient de voorkeur dit socio-demografisch effect te isoleren en de gevolgen van de maatregel voor alleenstaanden (zie Tabel 15) en koppels (Tabel 16) apart te onderzoeken. We zien voor koppels een gemiddelde winst die groter is, deze loopt op tot ongeveer het dubbele van de gemiddelde winst voor alleenstaanden. Voor het geheel van de alleenstaanden bedraagt de

winst dankzij de hervorming 2,05% van het beschikbaar inkomen. Voor de koppels bedraagt de winst 2,43% van het beschikbaar inkomen.

Tabel 15
De impact per deciel - alleenstaanden

Deciel		Winnaars	% winnaars	Gemiddelde winst (€)	Totale winst (miljoen €)	% beschikbaar inkomen
Zonder belastbaar inkomen	0,00	0	0,00%	0,00	0,0	0,00%
1	5.214,77	0	0,00%	0,00	0,0	0,00%
2	12.023,49	230.400	41,31%	334,58	77,09	1,48%
3	14.509,14	198.600	36,17%	397,14	78,87	0,45%
4	17.704,87	391.600	79,34%	318,30	124,65	1,39%
5	21.388,35	419.400	97,85%	414,57	173,87	2,50%
6	25.542,76	396.800	99,65%	544,72	216,14	3,00%
7	30.948,47	342.600	99,42%	634,57	217,40	3,07%
8	39.788,62	291.000	99,45%	669,15	194,72	2,73%
9	55.711,64	183.200	99,57%	731,24	133,96	2,41%
10		88.800	99,55%	785,05	69,71	1,49%
Totaal		2.542.400	56,88%	505,99	1.286,42	2,05%

Bron: Microsimulatiemodel SIRE 2011 – het gaat om de decielen van de totale bevolking.

Tabel 16
De impact per deciel - koppels

Deciel		Winnaars	% winnaars	Gemiddelde winst (€)	Totale winst (miljoen €)	% beschikbaar inkomen
Zonder belastbaar inkomen	0,00	0	0,00%	0,00	0,0	0,00%
1	5.214,77	0	0,00%	0,00	0,0	0,00%
2	12.023,49	9.400	16,04%	354,44	3,33	0,58%
3	14.509,14	13.600	20,24%	389,45	5,30	0,52%
4	17.704,87	48.800	39,74%	384,90	18,78	0,94%
5	21.388,35	127.600	68,02%	528,45	67,43	1,88%
6	25.542,76	201.400	92,30%	746,96	150,44	3,15%
7	30.948,47	260.600	95,95%	624,16	162,66	2,36%
8	39.788,62	320.000	98,83%	791,30	253,22	2,62%
9	55.711,64	430.800	99,68%	1.095,34	471,87	2,98%
10		526.400	99,81%	1.315,02	692,23	2,24%
Totaal		1.938.600	85,22%	941,53	1.825,25	2,43%

Bron: Microsimulatiemodel SIRE 2011 – het gaat om de decielen van de totale bevolking.

Zowel voor koppels als voor alleenstaanden blijft de gemiddelde winst helemaal niet onveranderd naargelang de inkomensas. Een verklaring hiervoor vinden we in de volgende drie elementen:

- Net als het huidige vrijgestelde bedrag, komt het supplement van het vrijgestelde basisbedrag niet in aanmerking voor terugbetaling. De impact is dus geringer voor alleenstaanden waarvan het GBI het niveau van het leefloon niet bereikt en voor koppels voor wie het GBI het dubbele van dat leefloon voor alleenstaanden niet bereikt. Doorgaans doet dit zich slechts occasioneel voor: namelijk wanneer de betrokken persoon slechts een deel van het jaar heeft gewerkt, bij het beëindigen van studies, of nog wanneer slechts gedurende een deel van het jaar een vervangingsinkomen werd ontvangen.
- Zoals hierboven aangehaald, wordt de impact van de hervorming geneutraliseerd voor huishoudens van wie de inkomsten exclusief zijn samengesteld uit vervangingsinkomens die boven het plafond uitstijgen. Deze zitten geconcentreerd in de onderste helft van de inkomstenverdeling.
- Daarbij komt nog dat de verhoging van het vrijgestelde basisbedrag de andere vrijgestelde bedragen binnen de verschillende schijven van het barema de hoogte induwen, dit kan bijgevolg grotere belastingverminderingen genereren. Ze zijn des te significanter naarmate de omvang van de huishoudens groter is en deze neemt toe met het belastbare inkomen; dat betekent nog niet dat de draagkracht van grote gezinnen hoger is.

Tabel 17 meet de herverdelende impact van de hervorming aan de hand van de eerder vermelde indicatoren.

Tabel 17
Indicatoren voor ongelijkheid en herverdeling

	Basistoestand	Simulatie	Vershil	Evenredige verlagings PB	Afwijking op (4)
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)	(5)=(2)-(4)
Belastbaar inkomen	0,418	0,418	0,000	0,418	0,000
Belasting Staat	0,637	0,656	0,019	0,637	0,019
Beschikbaar inkomen	0,356	0,358	0,002	0,365	-0,007
Progressiviteit	0,219	0,238	0,019	0,219	0,019
Gemiddeld belastingtarief	0,212	0,194	-0,018	0,194	0,000
Herverdelend effect	0,062	0,060	-0,002	0,053	0,007

Bron: Microsimulatiemodel SIRE 2011.

De hervorming wijzigt de verdeling van het belastbaar inkomen niet maar wel deze van de belasting, deze wordt progressiever. Los van de gemiddelde aanslagvoet, is de impact meer geconcentreerd bovenaan de inkomstenschalen.

Zoals uitgelegd in het kader hierna hangt de herverdelende werking niet alleen af van de verdeling rond de gemiddelde fiscale druk, hier gemeten aan de hand van de progressiviteit, maar ook van de “intensiteit”, meer bepaald van het gemiddelde tarief. Aangezien deze afneemt, zijn er twee tegengestelde krachten die spelen. Het resultaat is hier dat er een lichte achteruitgang is van de herverdelende werking van de belasting. Rekening houdend met de foutenmarge die gepaard gaat met elke maatregel toegepast op een representatief staal, is het veiliger te besluiten dat *de hervorming geen duidelijke verhoging oplevert van de herverdelende werking van de*

belasting. Deze vaststelling geldt voor het geheel van de verdeling. Binnen de groep van de voltijdse werknemers leidt de maatregel tot een minder ongelijke verdeling van de netto-inkomsten.

De laatste kolom vergelijkt de impact van de hervorming ten opzichte van een strikt proportionele belastingvermindering. Dit laat toe de gevolgen te neutraliseren van de vermindering van de gemiddelde aanslagvoet op de herverdelende werking van de belasting. Door de kolommen (2) en (4) met elkaar te vergelijken kan duidelijk worden vastgesteld dat zonder vermindering van de gemiddelde aanslagvoet, een verhoging van het vrijgestelde gedeelte tot het niveau van het leefloon, de herverdelende werking van de belasting zou doen toenemen.

3.23 *Impact per socio-professionele groep*

Het streefdoel is een vermindering van de belasting op de inkomsten uit arbeid. Een analyse per socio-professionele groep heeft weinig belang: een gezin wint des te meer naarmate het aandeel van de beroepsinkomsten in het geheel van de inkomsten hoger is. **Een analyse**

3.24 *Impact op de arbeidsprikkels*

De aangehaalde argumenten om een dergelijke hervorming te verantwoorden overstijgen de problematiek van de herverdeling. Men verwacht eveneens dat er tot werken wordt aangezet, dankzij de opwaardering van het netto-inkomen uit een beroepsactiviteit.

Er dient een belangrijk onderscheid gemaakt te worden tussen twee gevolgen:

- Het gevolg van de beslissing van een inactieve persoon om al dan niet terug aan de slag te gaan (gevolg voor deelname aan het arbeidsproces), wat afhangt van de gemiddelde belastingvoet. Dit is vooral van betekenis voor de lage lonen, daar waar het verschil met uitkeringen bij niet-tewerkstelling het geringst is.
- Het gevolg op het aantal gepresteerde uren van mensen die reeds werken, wat afhangt van de marginale belastingvoet. Een daling van de marginale voet kan twee effecten ressorteren: ofwel maakt de daling werk interessanter in verhouding tot vrije tijd en zet ze aan tot meer arbeidsuren (vervangings-effect), ofwel maakt de daling het werken lonender en volstaat minder werken om eenzelfde inkomen te verwerven (inkomenseffect). De resultante van beide hangt af van de individuele voorkeuren omtrent inkomen en vrije tijd.

De hervorming drukt **de gemiddelde belastingvoet**. Dit wordt aangegeven in Tabel 18 voor lonen uitgedrukt in percentages van het minimumloon en in Tabel 19 voor lonen uitgedrukt in percentage van het gemiddelde loon. Wij vermelden enkel de resultaten voor alleenstaanden.

Tabel 18
Impact van de hervorming op het gemiddeld belastingtarief op het brutoloon
Veelvouden van het minimumloon

	100%	125%	150%	175%	200%
Vóór hervorming	15%	18%	20%	23%	25%
Na hervorming	11%	15%	18%	21%	23%
Vershil	-4%	-3%	-3%	-2%	-2%

Bron: SDD – Model typegevallen.

Tabel 19
Impact van de hervorming op het gemiddeld belastingtarief op het brutoloon,
in % van het gemiddelde loon

	50%	67%	100%	150%	200%	250%
Vóór hervorming	18%	22%	28%	34%	37%	39%
Na hervorming	15%	20%	27%	33%	36%	38%
Vershil	-3%	-2%	-2%	-1%	-1%	-1%

Bron: SDD – Model typegevallen.

De vermindering van de gemiddelde belastingdruk is uiteraard sterker naarmate het loon laag is. De impact bedraagt 4 punten voor het minimumloon en 2 punten bij het dubbele ervan.

Tabel 20 biedt een vollediger beeld, in de zin dat de effectieve belastingvoet gemeten wordt bij terugkeer naar de arbeidsmarkt, evenals de toename van het beschikbaar inkomen die er uit voortvloeit. Zoals reeds vermeld, geeft de effectieve belastingvoet de verhouding weer tussen de verandering in de heffingen en de overdrachten en de verandering in het bruto-inkomen. Wat het tarief van 51,59% betreft voor een terugkeer naar de arbeidsmarkt tegen 150% van het minimumloon: een leefloner betaalt belastingen en werknemersbijdragen die oplopen tot 51,59% van de stijging van zijn bruto-inkomen. Zijn beschikbaar inkomen verdubbelt zowat.

Tabel 20
Impact van de hervorming op de effectieve belasting en toename van het beschikbaar inkomen bij terugkeer naar de arbeidsmarkt

Inactiviteitstoestanden	Effectief belastingtarief			Toename van het beschikbaar inkomen		
	Initieel	Hervorming	Vershil	Initieel	Hervorming	Vershil
<i>Alleenstaande</i>						
Leefloon	51,59%	47,81%	-3,78%	191,96%	199,15%	7,19%
Werkloosheid, begin periode	86,08%	79,76%	-6,32%	109,00%	113,08%	4,08%
Werkloosheid, einde periode (*)	56,28%	52,15%	-4,13%	165,71%	171,92%	6,21%
<i>Samenwonende</i>						
Leefloon	43,89%	40,67%	-3,22%	287,94%	298,72%	10,78%
Werkloosheid, begin periode	83,97%	77,81%	-6,16%	110,80%	114,95%	4,15%
Werkloosheid, einde periode	42,84%	39,70%	-3,14%	313,62%	325,37%	11,75%

Voormalig loon en terugkeerloon op 150% van het minimumloon.

(*) Met “einde periode” wordt het tijdstip bedoeld waarop de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen eindigt.

Bron: SDD – Model typegevallen.

Voor de leefloners en de werklozen “einde periode” is de toename van het beschikbaar inkomen reeds ruim voldoende in de uitgangssituatie. Daarentegen, voor werklozen met uitkeringen uit de aanvangsperiode is de toename van het beschikbaar inkomen gering in het referentiescenario (in lijn hiermee is de effectieve belastingvoet hoog).

De beschouwde hervorming beïnvloedt het **marginale belastingtarief** van de belastingplichtige nauwelijks, aangezien de impact zich “onderin de belastingschaal” situeert. De lezer wordt verwezen naar Grafiek 37 (71), bij 33% van het gemiddelde loon bevindt men zich reeds boven het leefloon en blijft het marginaal tarief onveranderd. Voor personen die deeltijds werken, kan er een impact zijn bij een loonniveau (voltijds) dicht bij het minimumloon.

3.3 De verschuiving van het begin van de schijf tegen 40%

3.31 De parameters

De verschillende parameters werden gekalibreerd aan de hand van een budgettaire ruimte die equivalent is aan wat vereist is voor de verhoging van het vrijgesteld basisbedrag tot het niveau van het leefloon, met aanpassing van de belastingverminderingen op vervangingsinkomens (zie hierna simulatie A). De verschillende gesimuleerde varianten zijn als volgt:

- (B) De schijf van 40% wordt op 30% gebracht en het plafond is vastgelegd op 18.850 euro in plaats van 19.130 euro. Boven deze drempel wordt onmiddellijk overgegaan naar 45%.

71 Zie verder,.

- (C) De vermindering voor de 40%-schijf strekt uit tot 150% van het minimumloon maar de budgettaire beperking geldt. Het tarief van deze schijf bedraagt zodoende 34%. Boven de vastgelegde grens (22.202 euro), komen we terecht in de schijf van 45%.
- (D) Er wordt een marginaal tarief van 55% geïntroduceerd vanaf het dubbele van het gemiddelde loon. De budgettaire opbrengst (157 miljoen euro voor inkomstenjaar 2011) wordt aan de basisportefeuille toegevoegd om een verdere verbreding van de onderste schijven van het barema toe te laten. Op die manier kan de schijf die thans belast wordt aan 40% integraal verschuiven naar de 30%-schijf.

De respectievelijke barema's zijn in

Tabel 21 gedetailleerd. Deze wijzigingen in het barema worden natuurlijk toegepast op alle globaal belastbare inkomsten, ongeacht het gaat om inkomsten uit beroepsactiviteit, vervangingsinkomsten of andere belastbare inkomsten. De belastingverminderingen voor vervangingsinkomsten zijn niet gewijzigd.

***Tabel 21
De PB-belastingschaal in simulatie B, C en D***

Referentietoestand		Simulatie B	
Belastbaar inkomen, in €	Marginaal tarief	Belastbaar inkomen, in €	Marginaal tarief
0 tot 8.070	25 %	0 tot 8.070	25 %
8.070 tot 11.480	30 %	8.070 tot 11.480	30 %
11.480 tot 19.130	40 %	11.480 tot 18.850	30 %
19.130 tot 35.060	45 %	18.850 tot 35.060	45 %
35.060 en meer	50 %	35.060 en meer	50 %
Referentietoestand		Simulatie C	
Belastbaar inkomen, in €	Marginaal tarief	Belastbaar inkomen, in €	Marginaal tarief
0 tot 8.070	25 %	0 tot 8.070	25 %
8.070 tot 11.480	30 %	8.070 tot 11.480	30 %
11.480 tot 19.130	40 %	11.480 tot 22.202	34 %
19.130 tot 35.060	45 %	22.202 tot 35.060	45 %
35.060 en meer	50 %	35.060 en meer	50 %
Referentietoestand		Simulatie D	
Belastbaar inkomen, in €	Marginaal tarief	Belastbaar inkomen, in €	Marginaal tarief
0 tot 8.070	25 %	0 tot 8.070	25 %
8.070 tot 11.480	30 %	8.070 tot 11.480	30 %
11.480 tot 19.130	40 %	11.480 tot 19.130	30 %
19.130 tot 35.060	45 %	19.130 tot 35.060	45 %
35.060 en meer	50 %	35.060 tot 77.604	50 %
		77.604 en meer	55 %

3.32 Budgettaire kost van de verschillende simulaties

Tabel 22 bevestigt dat de simulaties een vergelijkbare budgettaire inspanning vergen.

Tabel 22
Budgettaire kost (2011) van de verschillende simulaties

	Beschrijving van de gesimuleerde maatregelen	Budgettaire kost
A (herinnering)	Verhoging van het vrijgestelde gedeelte tot op het niveau van het leefloon met aanpassing van de belastingverminderingen voor vervangingsinkomsten	3.038
B	Tarief van 40% teruggebracht tot 30% tot 18.850 euro	3.036
C	Tarief van 40% % teruggebracht tot 34% tot 150% van het minimumloon	2.916
D	Herinvoering van het tarief van 55% ten belope van het dubbele van het gemiddelde loon 40%-schijf teruggebracht tot 30%	3.020

Bron: SDD – microsimulatiemodel SIRE 2011.

Miljoenen €.

De budgettaire brutokost geldt voor het inkomstenjaar 2011. De toepassing op de inkomens van 2014, vergt de vermenigvuldiging met 1,087. Men komt dan in de buurt van 3.300 miljoen euro, of 0,84 bbp-punten.

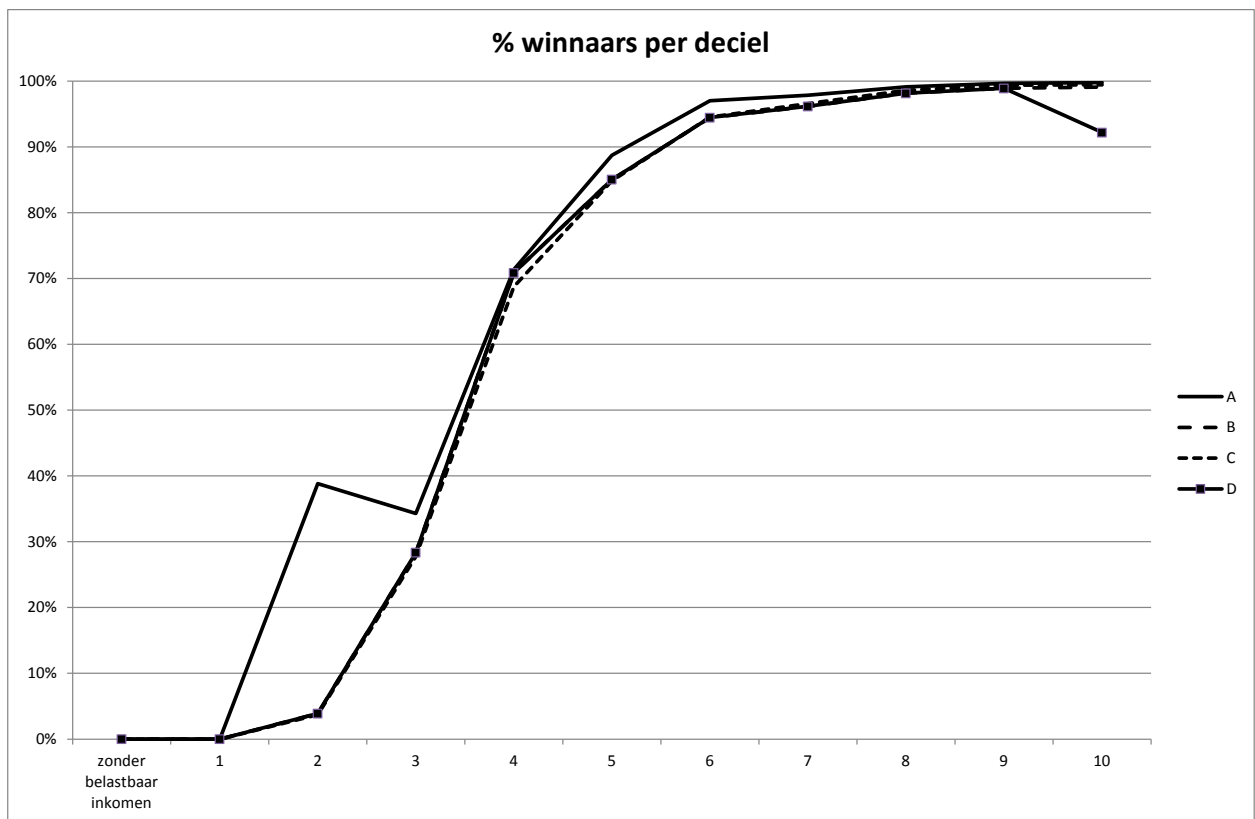
3.33 De verdelingseffecten

In Bijlage 3 worden de resultaten van de verschillende simulaties voorgesteld. We vinden voor elk van de simulaties een tabel met de effecten per deciel en de impact van de gesimuleerde maatregel op de indicatoren voor ongelijkheid, progressiviteit en herverdeling.

We beperken ons hier tot een aantal vergelijkende tabellen en grafieken.

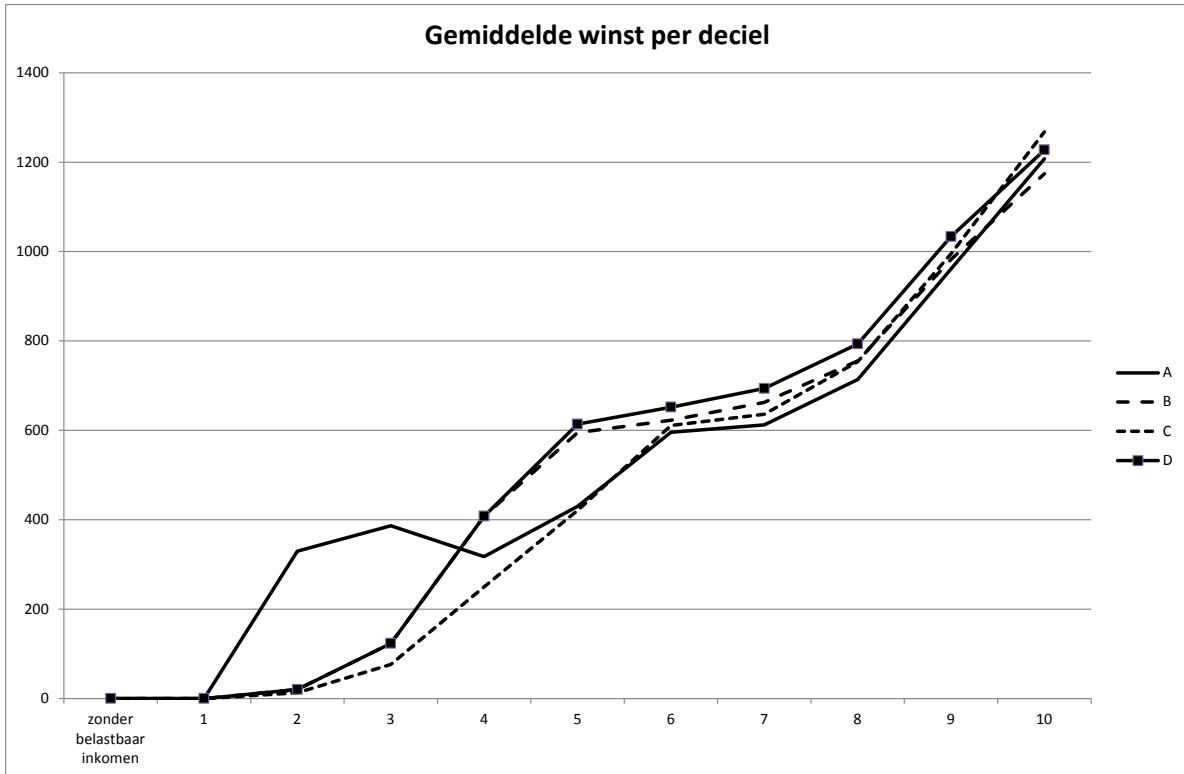
Grafiek 34 geeft het percentage winnaars per deciel. De resultaten van de drie nieuwe simulaties (B tot D) leunen onderling erg bij elkaar aan. In vergelijking tot simulatie A (optrekken van het vrijgestelde bedrag tot het niveau van het leefloon), zijn er duidelijk minder winnaars onderaan de inkomstenverdeling: het tweede deciel wordt niet beïnvloed door de gesimuleerde maatregelen in B, C en D. Vanaf het 4^e deciel liggen de resultaten erg dicht bij elkaar. Niet verrassend, blijkt dat het percentage winnaars in het 10^e deciel lager ligt in simulatie D. Dit is logisch vermits hier de 55%-schijf werd heringevoerd vanaf een niveau gelijk aan twee maal het gemiddelde loon.

Grafiek 34



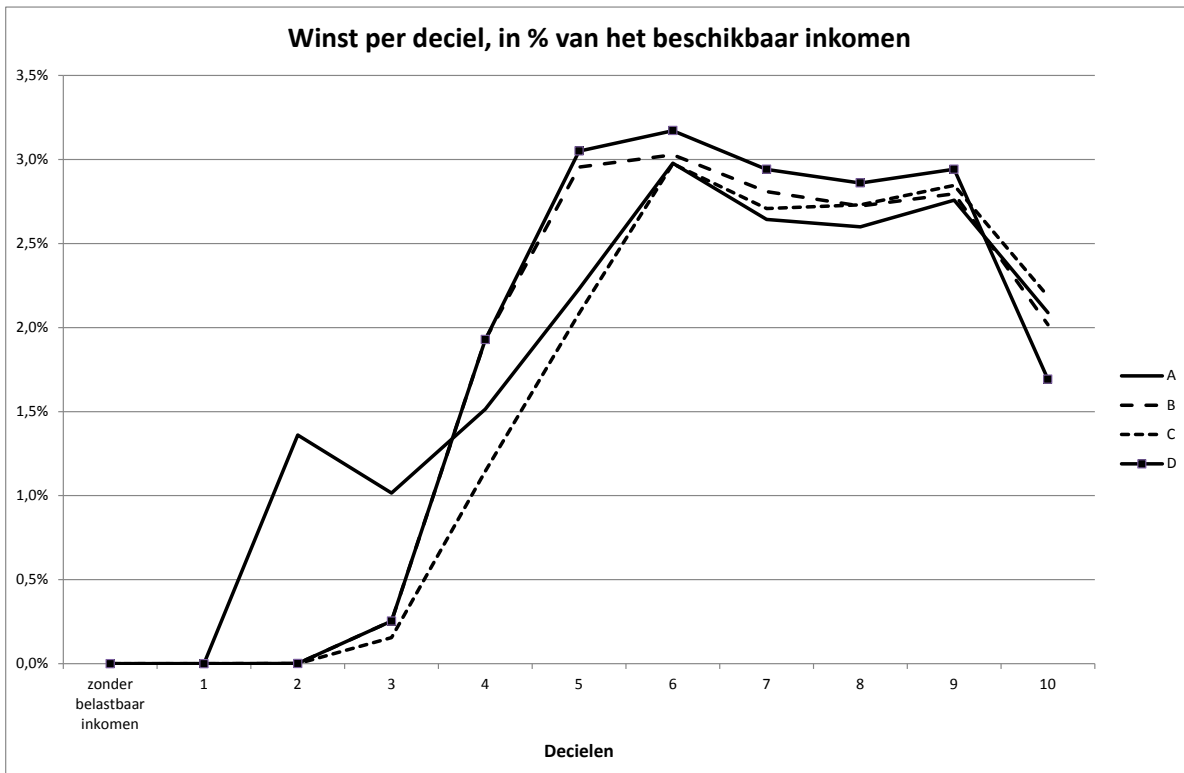
Bron: SDD – microsimulatiemodel SIRE 2011.

Grafiek 35



Bron: SDD – microsimulatiemodel SIRE 2011.

Grafiek 36



Bron: SDD – microsimulatiemodel SIRE 2011.

Grafiek 35 toont de verdeling van de gemiddelde winst per deciel. De verhoging van de vrijgestelde som tot het niveau van het leefloon onderscheidt zich opnieuw door een aanzienlijke gemiddelde winst onderaan de inkomensverdeling (2^e en 3^e deciel), terwijl deze voor de andere gesimuleerde maatregelen op dit inkomensniveau zeer gering zijn. Vanaf het vierde deciel keert de situatie echter. Simulaties D en B, die het marginaal tarief van 40% tot 30% terugbrengen, genereren vanaf het vierde deciel een gemiddelde winst die hoger uitkomt dan in simulaties A en C. De afwijking is bijzonder duidelijk op het niveau van het mediaaninkomen, met een verschil in gemiddelde winst van nagenoeg 200 euro per jaar.

Die grafiek biedt evenwel slechts een partieel beeld van de resultaten van simulatie D: in tegenstelling tot de drie andere simulaties genereert deze immers verliezers bij een GBI dat overeenstemt met het dubbele van het gemiddelde loon. Bijlage 3 bevat de gedetailleerde resultaten. Over het algemeen zijn de verliezers minder talrijk dan de winnaars (1,2% tegenover 61,0%). In vergelijking met de resultaten van simulatie B, die het tarief van 40% eveneens terugbrengt tot 30% voor een groot deel van de schijf die thans belast wordt aan 40%, bekomt men 0,7% minder winnaars, bij een “prijs” van 1,2% verliezers. Deze concentreren zich in het tiende deciel, waar het gemiddelde verlies 2.093 euro per jaar bedraagt.

Grafiek 36 toont de impact van de verschillende gesimuleerde maatregelen uitgedrukt in percentage van het beschikbaar inkomen in elk deciel. Men bekomt een “inverse U” met dezelfde verschillen als deze die werden vastgesteld voor de verdeling van de gemiddelde winst en het percentage winnaars; het optrekken van het vrijgestelde bedrag tot het niveau van het leefloon is voordeliger voor het 2^e en 3^e deciel, terwijl de verlaging tot 30% van het 40%-tarief gunstiger uitpakt voor het midden van de inkomensverdeling en bij inkomens hoger dan de mediaan. De herintroductie van een 55%-schijf gaat uiteraard ten koste van het tiende deciel.

Tabel 23 geeft de impact van de verschillende maatregelen op de indicatoren voor ongelijkheid, progressiviteit en herverdeling weer.

Tabel 23
Indicatoren voor ongelijkheid, progressiviteit en herverdeling

	Basistoestand	A	B	C	D	Afwijking t.o.v. de referentietoestand			
						A	B	C	D
Gini									
GBI + ABI	0.418	0.418	0.418	0.418	0.418	0.000	0.000	0.000	0.000
Belasting Staat	0.637	0.656	0.655	0.649	0.656	0.019	0.018	0.012	0.019
Beschikbaar inkomen	0.356	0.358	0.358	0.359	0.358	0.002	0.002	0.003	0.002
Progressiviteit	0.219	0.238	0.237	0.231	0.238	0.019	0.018	0.012	0.019
Gemiddeld belastingtarief	0.212	0.194	0.194	0.195	0.194	-0.018	-0.018	-0.017	-0.018
Herverdelend effect	0.062	0.060	0.060	0.059	0.060	-0.002	-0.002	-0.003	-0.002
Evenredige daling									
Gini									
GBI + ABI	0.418					0.000	0.000	0.000	0.000
Belasting Staat	0.637					0.019	0.018	0.012	0.019
Beschikbaar inkomen	0.365					-0.007	-0.007	-0.006	-0.007
Progressiviteit	0.219					0.019	0.018	0.012	0.019
Gemiddeld belastingtarief	0.194					0.000	0.000	0.001	0.000
Herverdelend effect	0.053					0.007	0.007	0.006	0.007

Bron: SDD – microsimulatiemodel SIRE 2011.

Zoals reeds toegelicht, beperkt ceteris paribus elke hervorming die de PB verlaagt ook de herverdelende werking ervan. Wat we vaststelden voor het optrekken van het vrijgestelde bedrag tot het niveau van het leefloon (simulatie A) geldt ook voor de drie andere simulaties: dit effect werkt door op de herschikking van de progressiviteit. Zoals blijkt uit het bovenste deel van de tabel, beperken alle gesimuleerde maatregelen enigszins de herverdelende werking en dit ondanks het feit dat ze de progressiviteit doen toenemen.

Om de impact van de lagere PB af te zonderen, dienen zoals reeds aangegeven, de verschillende varianten vergeleken te worden met een strikt proportionele verlaging van de PB. Ten opzichte van een dergelijke hypothetische situatie, merkt men dan dat de toename van de progressiviteit zich wel degelijk vertaalt in een toename van de herverdelende werking.

De maatregelen die het meest de progressiviteit van de belasting verhogen zijn het optrekken van het vrijgestelde bedrag tot het leefloon (A) en de verlaging tot 30% van de 40%-schijf met herinvoering van het 55%-tarief vanaf het dubbele van het gemiddelde loon (D). Simulatie B, die het 55%-tarief niet opnieuw invoert, geeft nagenoeg gelijke resultaten. De specifieke impact van de herinvoering van het 55%-tarief vanaf het dubbele van het gemiddelde loon, is dus zeer gering. Simulatie C, die het tarief van 34% (in plaats van 40% en 45%) doortrekt tot 150% van het minimumloon, is diegene die het minst de progressiviteit van de belasting verhoogt.

3.34 *Impact per sociaal-professionele groep*

Aangezien de hervorming gebaseerd is op wijzigingen in het barema, zijn alle categorieën van globaal belastbare inkomsten betrokken. De hervorming is bijgevolg minder gericht op de inkomsten uit beroepsactiviteiten dan de verhoging van het vrijgestelde gedeelte met aanpassing van de belastingverminderingen voor vervangingsinkomsten. Voor deze verhoging hadden wij vermeld dat de huishoudens waarvan de inkomsten hoofdzakelijk of deels uit lonen bestaan, 75% van de envelop genoten. Het overeenkomende percentage bedraagt hier ongeveer 65% (72).

3.35 *Impact van de gesimuleerde maatregelen op de arbeidsprijkkels*

We hernemen hier dezelfde indicatoren als voor de simulatie met betrekking tot het optrekken van het vrijgestelde bedrag tot het niveau van het leefloon.

De impact op de participatiebeslissing hangt vooreerst af van de **gemiddelde belastingvoet**. De Tabel 24 geeft de impact van de hervormingen bij verschillende loonniveaus uitgedrukt in veelvoud van het minimumloon en Grafiek 37 voor verschillende loonniveaus uitgedrukt in procent van het gemiddelde loon.

Men merkt in alle gevallen een verlaging over het geheel van de loonschaal. Het is het optrekken van het belastingvrij bedrag tot het niveau van het leefloon dat de grootste daling oplevert op het niveau van het minimumloon (4 punten). De maatregelen gericht op het verlagen van het 40%-tarief sorteren evenwel gelijkaardige effecten vanaf 125% van het minimumloon. Het voordeel van simulatie A dient gerelativeerd te worden vermits de meeste sectorale minima zich boven het minimumloon bevinden en het niveau van 125% eigenlijk meer representatief is voor wat de “lage lonen” in werkelijkheid zijn.

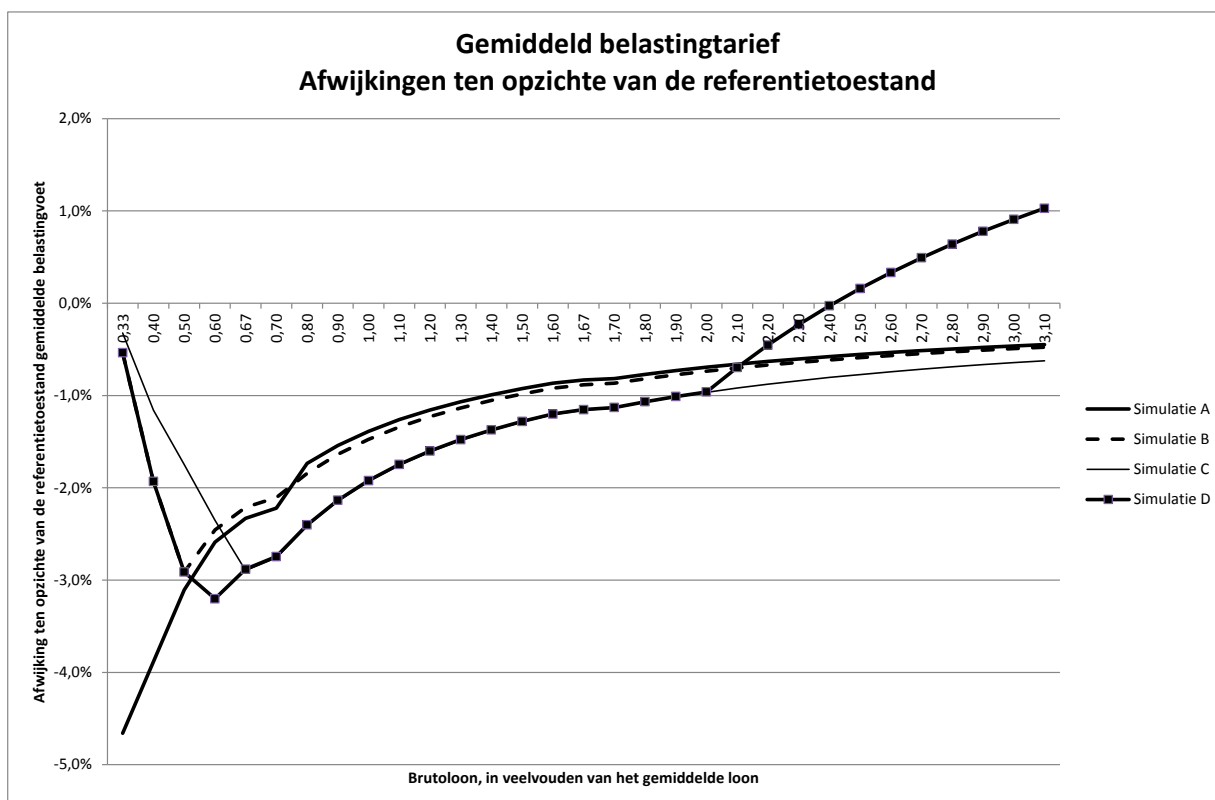
72 Zie hierna, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, p. 129.

Tabel 24
Impact van de gesimuleerde maatregelen op de gemiddelde belastingdruk op het brutoloon, Veelvouden van het minimumloon

	100%	125%	150%	175%	200%
Referentietoestand	15%	18%	20%	23%	25%
Simulaties					
A	11%	15%	18%	21%	23%
B	13%	15%	17%	20%	23%
C	14%	16%	18%	20%	23%
D	13%	15%	17%	20%	23%
Vershil					
A	-4%	-3%	-3%	-2%	-2%
B	-2%	-3%	-3%	-3%	-2%
C	-1%	-2%	-2%	-3%	-2%
D	-2%	-3%	-3%	-3%	-2%

Bron: SDD – Model typegevallen.

Grafiek 37



Bron: SDD – Model typegevallen.

De effecten zijn vrij gelijkaardig op de tweede inkomensas. Men bemerkt evenwel dat de verlaging van het gemiddeld tarief verdwijnt rond 250% van het gemiddelde loon, wat inhoudt dat er boven deze drempel een verhoging van het gemiddeld tarief en van het marginaal tarief zou optreden.

Tabel 25 biedt een vollediger overzicht en vermeldt per scenario het effectieve belastingtarief en de toename van het beschikbaar inkomen bij terugkeer op de arbeidsmarkt.

Tabel 25
Impact van verschillende scenario's op de effectieve belasting en de toename van het beschikbaar inkomen bij terugkeer op de arbeidsmarkt tegen 150% minimumloon

Inactiviteitstoestanden	Effectief belastingtarief			Toename van het beschikbaar inkomen		
	Initieel	Her- vorming	Verschil	Initieel	Her- vorming	Verschil
Scenario B						
<i>Alleenstaande</i>						
Leefloon	51,59%	47,09%	-4,50%	191,96%	200,50%	8,54%
Werkloosheid, begin periode	86,08%	78,57%	-7,51%	109,00%	113,85%	4,85%
Werkloosheid, einde periode	56,28%	51,38%	-4,90%	165,71%	173,09%	7,38%
<i>Samenwonende</i>						
Leefloon	43,89%	40,06%	-3,83%	287,94%	300,75%	12,81%
Werkloosheid, begin periode	83,97%	76,65%	-7,32%	110,80%	115,73%	4,93%
Werkloosheid, einde periode	42,84%	39,11%	-3,73%	313,62%	327,58%	13,96%
Scenario C						
<i>Alleenstaande</i>						
Leefloon	51,59%	47,82%	-3,77%	191,96%	199,11%	7,15%
Werkloosheid, begin periode	86,08%	79,79%	-6,29%	109,00%	113,07%	4,07%
Werkloosheid, einde periode	56,28%	52,17%	-4,11%	165,71%	171,89%	6,18%
<i>Samenwonende</i>						
Leefloon	43,89%	40,68%	-3,21%	287,94%	298,67%	10,73%
Werkloosheid, begin periode	83,97%	77,84%	-6,13%	110,80%	114,93%	4,13%
Werkloosheid, einde periode	42,84%	39,71%	-3,13%	313,62%	325,32%	11,70%
Scenario D						
<i>Alleenstaande</i>						
Leefloon	51,59%	46,83%	-4,76%	191,96%	201,00%	9,04%
Werkloosheid, begin periode	86,08%	78,13%	-7,95%	109,00%	114,14%	5,14%
Werkloosheid, einde periode	56,28%	51,09%	-5,19%	165,71%	173,52%	7,81%
<i>Samenwonende</i>						
Leefloon	43,89%	39,84%	-4,05%	287,94%	301,50%	13,56%
Werkloosheid, begin periode	83,97%	76,22%	-7,75%	110,80%	116,02%	5,22%
Werkloosheid, einde periode	42,84%	38,89%	-3,95%	313,62%	328,40%	14,78%

Bron: SDD – Model typegevallen.

De besluiten zijn vrij gelijkaardig aan die van scenario A: voor de leefloners en de werklozen met een “einde periode”-uitkering, is de terugkeer naar de arbeidsmarkt reeds voldoende aantrekkelijk in het referentiescenario en het is hier dat de verschillende scenario’s een maximaal effect uitoefenen. De impact is daarentegen geringer voor de werklozen met een uitkering uit de beginperiode en het is precies daar dat de terugkeer naar de arbeidsmarkt financieel het minst aantrekkelijk is.

Tabel 26 en Grafiek 38 geven de impact weer van de verschillende scenario’s op het marginale belastingtarief.

Tabel 26
Impact van de gesimuleerde maatregelen op de marginale belastingdruk op het brutoloon, Veelvouden van het minimumloon

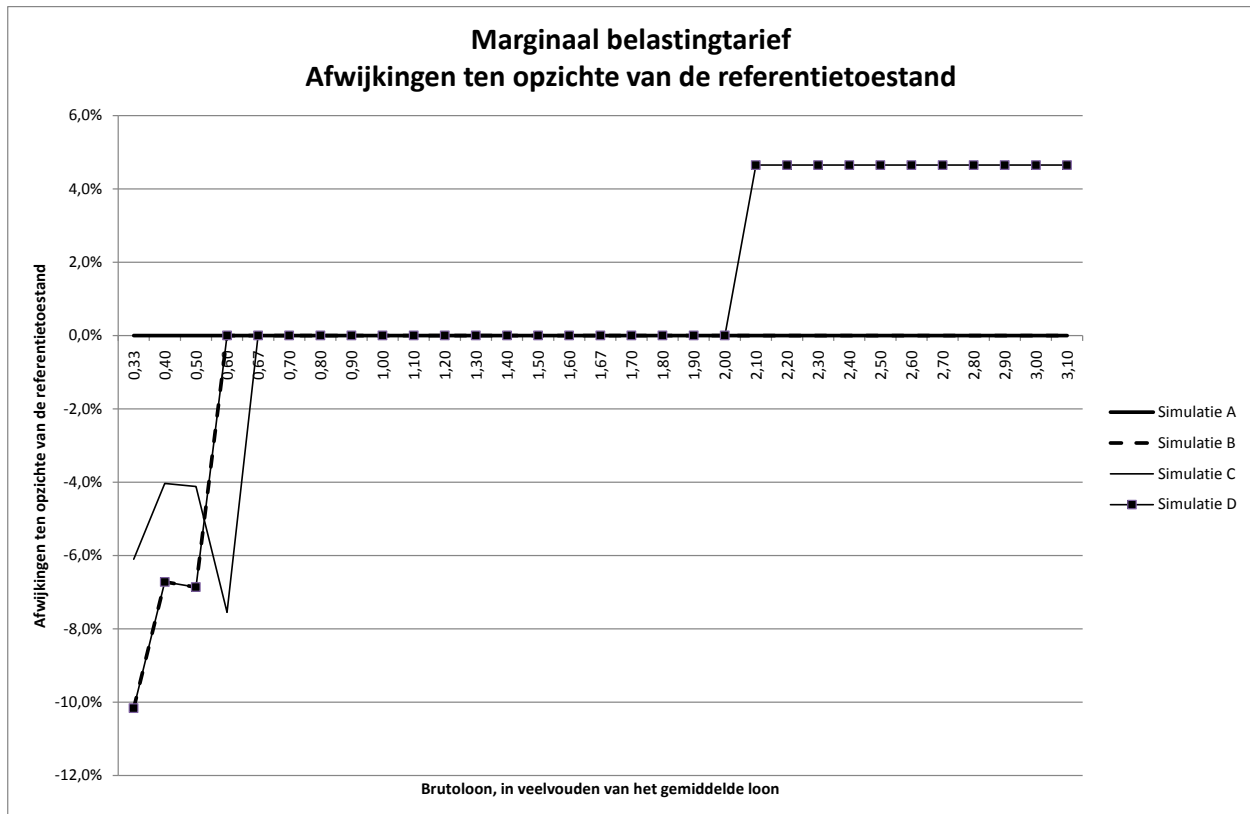
	100%	125%	150%	175%	200%
Referentietoestand	29%	29%	33%	41%	41%
Simulaties					
A	29%	29%	33%	41%	41%
B	22%	23%	33%	41%	41%
C	25%	25%	25%	41%	41%
D	22%	23%	33%	41%	41%
Vershil					
A	0%	0%	0%	0%	0%
B	-7%	-7%	0%	0%	0%
C	-4%	-4%	-8%	0%	0%
D	-7%	-7%	0%	0%	0%

Bron: SDD – Model typegevallen.

De verschillende bestudeerde scenario’s reduceren de marginale tarieven met 7 punten tot minstens 125% van het minimumloon. Door haar opbouw gaat simulatie C verder, ze verlaagt het marginaal tarief met 8 punt en bij 150% van het minimumloon. De herinvoering van een 55%-schijf heeft geen invloed op de hier weerhouden loonschaal.

De vaststellingen lopen uiteraard vrij gelijk voor de andere loonschaal, met als voorbehoud dat deze verder doorloopt. De impact van de vermindering van de marginale belastingvoeten is duidelijk aanwezig tot twee derden van het gemiddelde loon. Bemerkt dat dit niveau in internationale vergelijkingen als “lage lonen” bestempeld wordt.

Grafiek 38



Bron: SDD – Model typegevallen.

3.4 De verhoging van de forfaitaire beroepskosten

3.41 Rechtvaardiging en gebruikte parameters

De derde onderzochte piste is rechtstreeks gericht op arbeid in loondienst: het gaat om een verhoging van de percentages van de forfaitaire beroepskosten. Er wordt rechtstreeks ingegrepen in een van de parameters die de effectieve belasting op bezoldigde arbeid bepalen. De voornaamste motivatie van dit scenario is natuurlijk zo veel mogelijk te focussen op de verlaging van de PB op de inkomsten uit bezoldigde arbeid. Een ander voordeel van deze benadering is dat zij het minder interessant maakt een beroep te doen op de reële beroepskosten en dat zij bijgevolg een vereenvoudiging van de belasting mogelijk maakt. Er kan echter terecht worden opgeworpen dat dit scenario in strijd is met de doelstelling van een uitbreiding van de belastinggrondslag.

Ook hier kunnen de praktische modaliteiten leiden tot verschillende scenario's. De Afdeling heeft gekozen voor een eenvoudig scenario: de tarieven van de verschillende schijven en het maximumbedrag worden vermenigvuldigd (op de afrondingen na) met een factor X binnen de beperking van de budgettaire envelop van de voor de eerste twee pistes voorgestelde scenario's.

Tabel 27**Verhoging van de forfaitaire beroepskosten van werknemers (scenario E): de parameters**

	Parameters 2011	Parameters simulatie
0 tot 5.300	28,7%	50,0%
5.300 tot 10.530	10,0%	17,0%
10.530 tot 17.530	5,0%	9,0%
17.530 en meer	3,0%	5,0%
Maximumbedrag van de aftrek	3.530	6 320

3.42 Verdeling van de impact

Deze maatregel, zoals zij wordt gesimuleerd, komt slechts de werknemers ten goede. Zij kan echter worden uitgebreid tot de zelfstandigen, bij voorbeeld door de toekenning van een forfaitaire aftrek met een gelijk effect of door de belasting als kapitaalinkomen van een deel van het rendement van het in de onderneming geïnvesteerde kapitaal.

3.43 Impact op de arbeidsprikkels

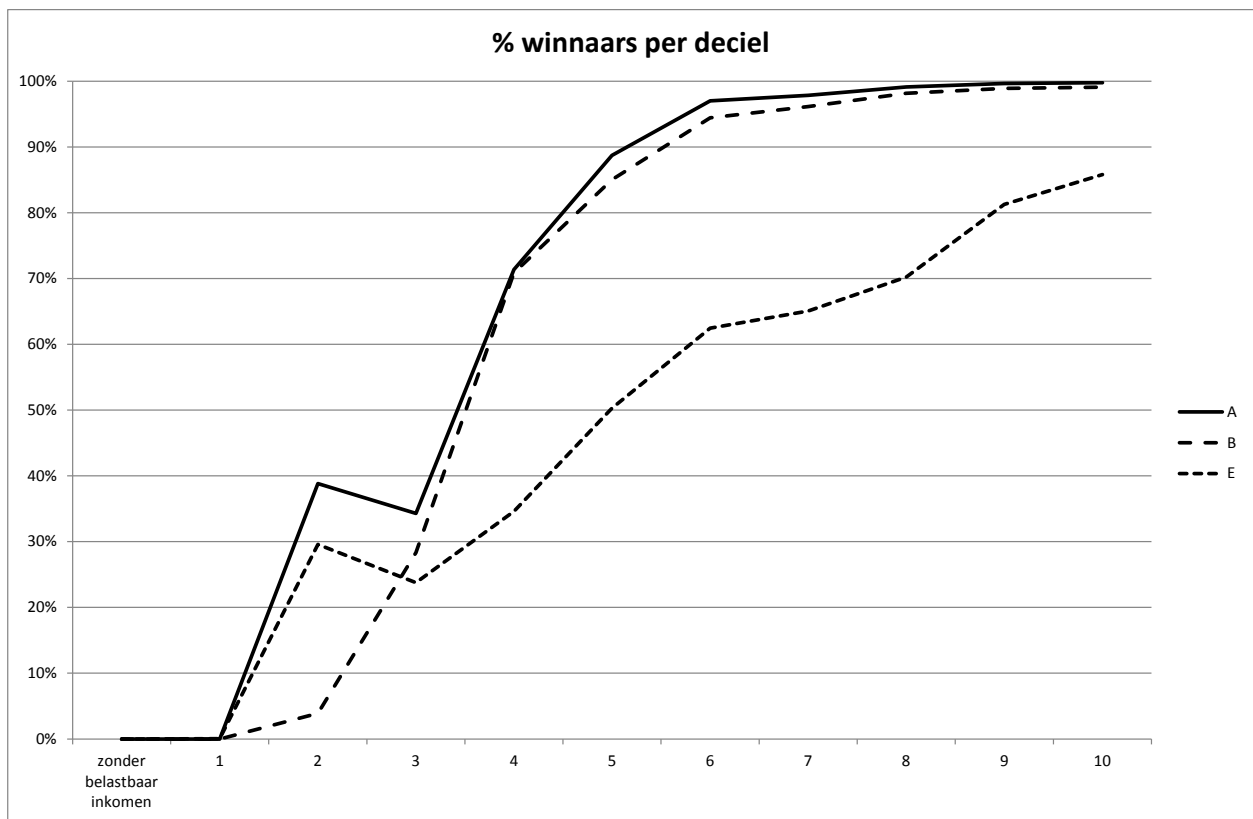
Zoals hierboven vermeld, dient er een onderscheid te worden gemaakt tussen de impact op de participatiebeslissing en de impact op het aantal gepresteerde uren voor de personen die reeds actief zijn.

De weerslag op de werkgelegenheidsgraad wordt afgeleid van de impact op de participatiebeslissing en deze impact hangt vooreerst af van de weerslag van de hervorming op het gemiddeld belastingtarief op lonen. Grafiek 41 geeft voor dit scenario alsmede voor de scenario's A en B de afwijking weer ten opzichte van de referentietoestand voor het gemiddeld tarief. De vermindering van het gemiddeld tarief is hier sterker dan voor die twee scenario's. Daaruit resulteren logischerwijs een lagere effectieve belasting en een sterkere toename van het beschikbaar inkomen in geval van terugkeer op de arbeidsmarkt. Het beschikbaar inkomen van een werkloze alleenstaande, bij het begin van de periode waarin de uitkering wordt toegekend, stijgt aldus met 11%: het gaat om een beter resultaat dan in de andere simulaties (zie Tabel 25) en een gelijkaardige vaststelling geldt in alle gevallen.

In Grafiek 42 zijn dezelfde vergelijkingen verricht voor het marginaal belastingtarief. Ook hier is de vermindering van het marginaal tarief sterker dan in de ander scenario's.

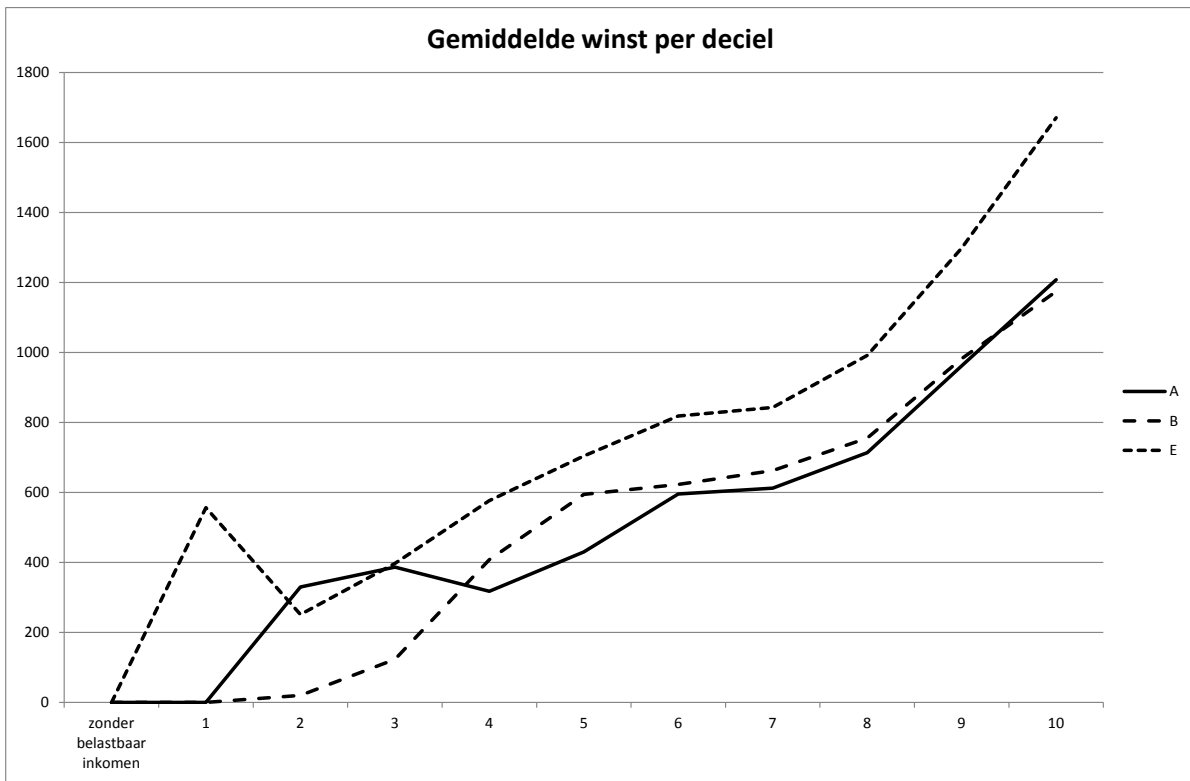
Dit scenario, dat beter focust op werknemers, levert bijgevolg betere resultaten op in termen van verbetering van de arbeidsprikkels.

Grafiek 39



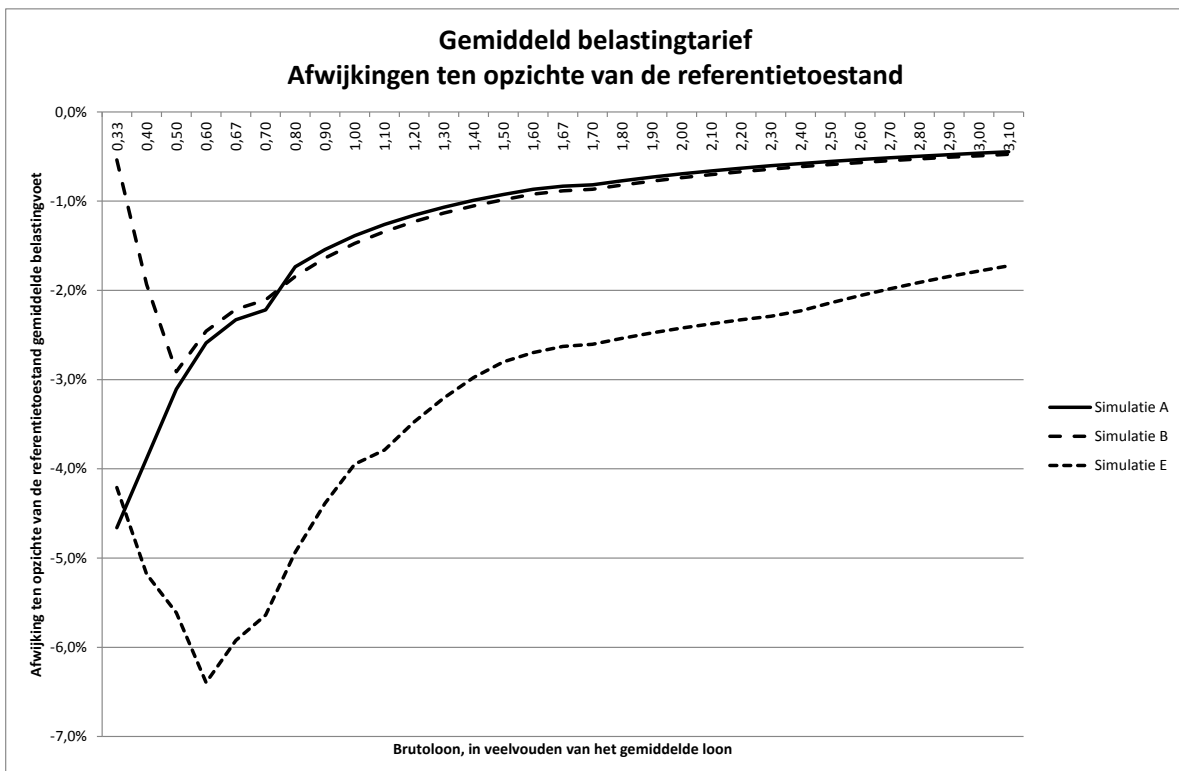
Bron: Microsimulatiemodel SIRE 2011.

Grafiek 40



Bron: Microsimulatiemodel SIRE 2011.

Grafiek 41



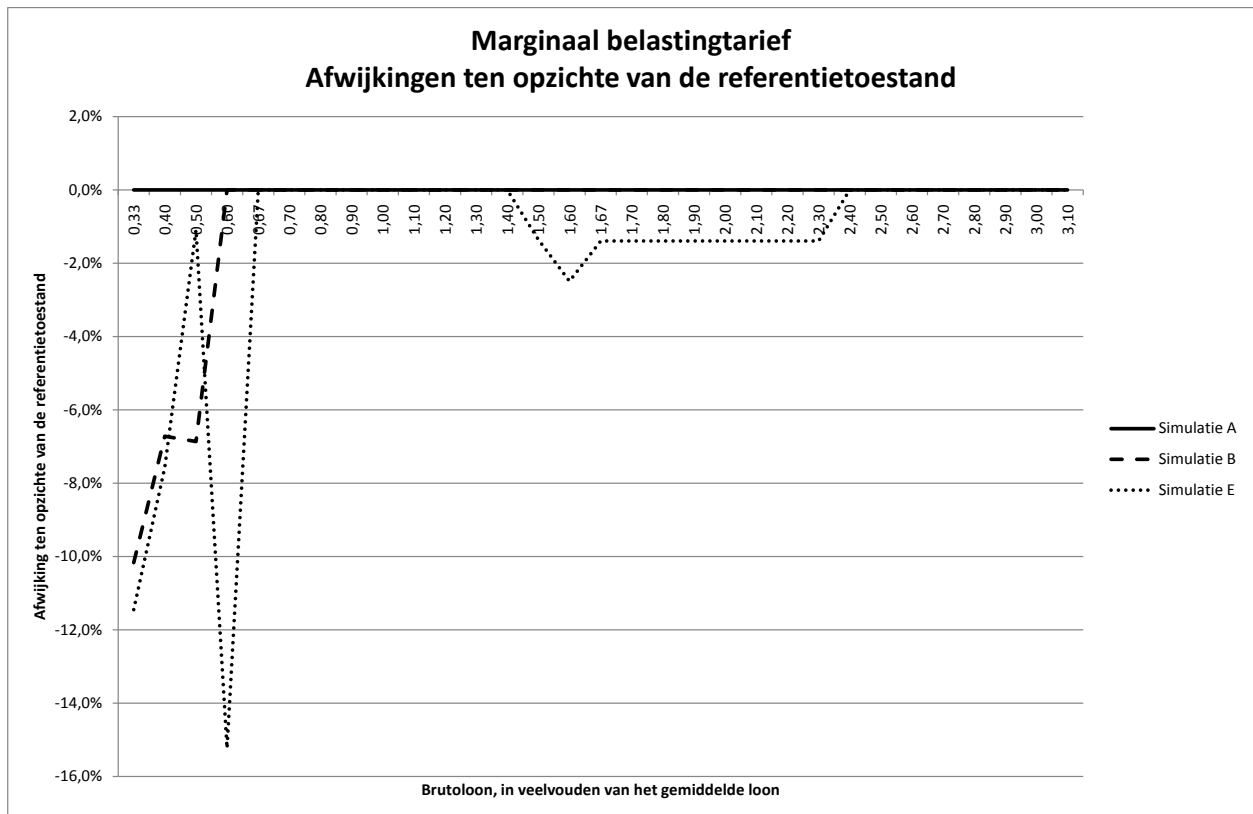
Bron: SDD – Model typegevallen.

Tabel 28

Impact van de verhoging van de forfaitaire beroepskosten op de effectieve belasting en toename van het beschikbaar inkomen in geval van terugkeer op de arbeidsmarkt

Inactiviteitstoestanden	Effectief belastingtarief			Toename van het beschikbaar inkomen		
	Initieel	Her- vorming	Vershil	Initieel	Her- vorming	Vershil
<i>Alleenstaande</i>						
Leefloon	51,59%	45,80%	-5,79%	191,96%	202,95%	10,99%
Werkloosheid, begin periode	86,08%	76,42%	-9,66%	109,00%	115,25%	6,25%
Werkloosheid, einde periode	56,28%	49,97%	-6,31%	165,71%	175,21%	9,50%
<i>Samenwonende</i>						
Leefloon	43,89%	38,97%	-4,92%	287,94%	304,43%	16,49%
Werkloosheid, begin periode	83,97%	74,55%	-9,42%	110,80%	117,14%	6,34%
Werkloosheid, einde periode	42,84%	38,04%	-4,80%	313,62%	331,59%	17,97%

Grafiek 42



Bron: SDD – Model typegevallen.

3.5 Samengevat

De verschillende bestudeerde varianten vergen een gelijkaardige budgettaire envelop en dit maakt de resultaten vergelijkbaar. De verschillen tussen de eerste twee pistes zijn relatief klein maar de derde piste onderscheidt zich van de twee andere.

Het toepassingsgebied van de drie pistes van hervorming is verschillend: de eerste piste is van toepassing op alle beroepsactiviteiten, de tweede piste op alle belastbare inkomsten en de derde piste alleen op lonen.

Wat betreft de impact van de verschillende scenario's op de progressiviteit en de herverdelende werking van de PB, levert, op basis van een vergelijking met een proportionele verlaging van de belasting, de verhoging van het vrijgestelde gedeelte tot het niveau van het leefloon een sterkere impact op dan de verschuiving van het begin van de 40%-schijf. De verschillen tussen de scenario's zijn evenwel niet zeer groot en de invloed van de herinvoering van een 55%-schijf op de herverdelende werking van de PB weegt niet zwaar door. De verschillende scenario's van deze eerste twee pistes verschillen vooral in hun impact op inkomens onder de mediaan, gelet op het feit dat de resultaten per huishouden worden uitgedrukt, zonder aanpassing aan de grootte ervan. Onder dit voorbehoud is het optrekken van het vrijgesteld bedrag het meest voordelig voor het eerste kwartiel terwijl de verschillende formules die lagere marginale tarieven introduceren eerder het tweede kwartiel ten goede komen.

Wat de impact op de arbeidsprikkels betreft, oefenen de verschillende scenario's van de eerste twee pistes onderaan de loonschaal een impact uit op de gemiddelde belastingvoeten en op het aanzetten tot een terugkeer op de arbeidsmarkt. Het optrekken van het vrijgestelde gedeelte tot het niveau van het leefloon heeft amper effect op de marginale tarieven, terwijl de andere scenario's de marginale tarieven onderaan de loonschaal (tot twee derden van het gemiddelde loon) eveneens reduceren. De impact op de arbeidsprikkels zijn bijgevolg groter dan bij een loutere verhoging van het vrijgesteld bedrag. Overigens, zij het van geringer belang, het optrekken van het vrijgesteld bedrag corrigeert de abrupte stijging naar hoge marginale tarieven niet ten gronde. In zekere zin doet ze onze progressieve schaal afglijden naar een vlaktaks. De scenario's die de schijf van 30% uitbreiden leveren daarentegen een betere modulering van de progressiviteitschaal.

De derde piste is bewust gericht op werknemers om het tax shifting-effect te maximaliseren ten gunste van deze laatsten. Deze piste genereert dus hogere winst voor de begunstigden ervan, die logischerwijs kleiner in aantal zijn. De impact op de arbeidsprikkels is bijgevolg sterker. Wat de zelfstandigen betreft, is een maatregel met een gelijkaardige impact of een parallelle maatregel denkbaar, zoals bijvoorbeeld het belasten als inkomsten uit kapitaal van een deel van het rendement van het in de onderneming geïnvesteerde kapitaal.

De budgettaire impact van de verschillende scenario's wordt tussen de federale overheid en de gewesten verdeeld op basis van de autonomiefactor (25,99%) die voortvloeit uit de nieuwe structuur van de PB, zoals ingevoerd door de 6^{de} staats hervorming. Het geheel van de hierboven beschreven effecten is alleen mogelijk indien de gewesten de daling van de gewestelijke PB-ontvangsten niet volledig of gedeeltelijk compenseren door een verhoging van de opcentiemen.

HOOFDSTUK 4

KRACHTLIJNEN VAN EEN HERVORMING VAN DE VENNOOTSCHAPSBELASTING

In de twee vorige hoofdstukken werden de mogelijkheden onderzocht voor een *tax shifting* van arbeid naar consumptie of naar inkomsten uit kapitaal. Dit laatste hoofdstuk behandelt de vennootschapsbelasting. De hervorming van deze belasting vormt een afzonderlijke problematiek. De Afdeling is immers van mening dat een verschuiving van de belastingdruk op arbeid naar de winsten van vennootschappen weinig opportuun is en dit om twee redenen: een dergelijke optie is niet gunstig voor de groei gezien de negatieve weerslag daarvan op de lokalisatie van economische activiteiten in België en bovendien blijkt uit de internationale vergelijking niet dat de effectieve belasting duidelijk minder hoog is dan in de andere Europese landen. De vennootschapsbelasting ontsnapt daarentegen niet aan het clichématig beeld “hoog tarief en beperkte grondslag” en zou bijgevolg kunnen worden hervormd in de zin van een belasting met een bredere grondslag en een lager tarief. Deze verschillende argumenten worden besproken in de eerste afdeling van dit hoofdstuk dat aldus de algemene oriëntatie van de voorgestelde hervorming schetst.

De tweede afdeling brengt een aantal vaststellingen over de effectieve belasting van de winsten van vennootschappen, met inbegrip van de verdeling daarvan volgens de bedrijfsgrootte. De volgende afdelingen onderzoeken achtereenvolgens de fiscale uitgaven en de aftrek voor risicokapitaal. Bepalingen die eigen zijn aan kmo's worden eveneens behandeld. De bedoeling is te beoordelen welke van deze verschillende bepalingen relevant blijven en welke zouden kunnen worden gewijzigd of zelfs afgeschaft om de belastinggrondslag uit te breiden en de belastingtarieven te verminderen. In de laatste afdeling van dit hoofdstuk worden op die basis hervormingsoriëntaties besproken.

1. Algemene oriëntatie van de hervorming

1.1 *Hervorming van de vennootschapsbelasting en tax shifting*

De vennootschapsbelasting verhoogt rechtstreeks de kostprijs van het kapitaal en heeft bijgevolg een negatieve impact op de investeringen. Deze impact is des te duidelijker daar de elasticiteit ten opzichte van de kostprijs van het kapitaal hoog is. Bij een gegeven mondiale rentevoet is het tarief van de vennootschapsbelasting de voornaamste bijkomende determinant voor de kost van het eigen vermogen in het betrokken land. Als de productieve investeringen worden getroffen, strekken de gevolgen ervan zich uit tot de arbeidsmarkt en de groei.

Empirische werkzaamheden van de OESO bevestigen deze negatieve weerslag op de groei (JOHANSSON A., 2008, OECD 2010b). In de econometrische analyse die in deze studies wordt uitgevoerd, wordt overigens geconcludeerd dat de vennootschapsbelasting de belastingvorm is met de meeste negatieve effecten op de groei.

Globalisatie resulteert nu juist in een toename van de elasticiteit van de buitenlandse directe investeringen (73) ten opzichte van de vennootschapsbelasting. Op basis van een meta-analyse komen DE MOOIJ en EVERDEEN (2003) en (2005) tot een mediaanwaarde van ongeveer 2,8 voor de semi-elasticiteit van de directe investeringen ten opzichte van de vennootschapsbelasting (74).

In een dergelijke context is het niet aanbevolen om de vennootschapsbelasting in België te verhogen. Deze mening wordt versterkt door de elementen uit de internationale vergelijking die in Hoofdstuk 1 werden bijeengebracht: België is een land waar het nominaal tarief hoog is en hoewel de vergelijking op basis van de effectieve tarieven minder ongunstig is, wijst ze evenmin op een effectieve belasting die vergelijkenderwijs laag is maar eerder op een gemiddeld niveau ligt. Aangezien het begrotingstraject van de komende jaren geen afname van de heffingen toelaat, zou de hervorming van de vennootschapsbelasting moeten worden uitgevoerd in een budgettair neutraal kader.

1.2 “Lage tarieven, brede grondslag” of nichestrategie?

In een dergelijk kader bestaat het frequent aanbevolen hervormingsscenario in de *uitbreiding van de belastinggrondslagen en de vermindering van de belastingtarieven*. De argumenten voor een dergelijk scenario werden in Hoofdstuk 1 van dit Rapport voorgesteld. Van een belasting die de toewijzing van de middelen minder verstoort dan een gedifferentieerde belasting met bijzondere fiscale voordelen, mag economische winst verwacht worden: *de neutraliteitsdoelstelling staat centraal*. De omgekeerde strategie is een nichestrategie: zij bestaat erin een aantal activiteiten te selecteren waarop een bijzonder belastingstelsel wordt toegepast om een competitieve positionering te verzekeren.

Er is vandaag een *uitgesproken fiscale concurrentie, tenminste tussen de Europese landen*. De trendmatige dalingen van de nominale tarieven zijn sinds 2008 weliswaar duidelijk vertraagd, maar de concurrentie via de nichestrategie is daarom niet stilgevallen. De Afdeling beschouwt als een onontkoombaar gegeven bij iedere hervorming van de vennootschapsbelasting. Deze keuze is niet noodzakelijkerwijs een rechtvaardiging van de gegrondheid van de fiscale concurrentie. In een dergelijke context zijn er twee mogelijke opties: een concurrentie op het vlak van het nominale tarief en een concurrentie via op bijzondere economische activiteiten gerichte niches.

België heeft lang gebruik gemaakt van een *nichestrategie* en heeft bijgevolg een relatief hoog belastingtarief behouden. Vanaf de jaren 80 is België aantrekkelijker willen worden, en dit eerder door preferentiële belastingstelsels dan door een competitief belastingtarief: de coördinatiecentra waren het voornaamste element van deze oriëntatie. Andere preferentiële stelsels kwamen erbij, waaronder de distributiecentra en de dienstencentra. Tegelijkertijd werden de fiscale steunmaatregelen ten gunste van de investeringen en de werkgelegenheid uitgebreid. In de jaren 90 werd de oriëntatie omgedraaid: voorrang werd gegeven aan de uitbreiding van de belastinggrondslag en aan de vermindering van de fiscale uitgaven, met inbegrip van de preferentiële stelsels, met de algemeen bekende uitzondering van het belastingstelsel toegepast

73 Dit begrip omvat de kapitaalinvloeden, ongeacht de vorm ervan. Het verschilt bijgevolg van de investeringen in materiële en immateriële activa.

74 Dat betekent dat een afname van het effectieve tarief van de vennootschapsbelasting met één punt leidt tot een verhoging van de netto-instroom van investeringen met 2,8%.

op coördinatiecentra (Valenduc, 1999). Er werd toen gemeend dat de ontmanteling van dit stelsel slechts kon in het kader van een op Europees vlak overlegd initiatief, aangezien dit stelsel essentieel was voor de aantrekkelijkheid van België. Deze ontmanteling werd uitgevoerd in het kader van de Gedragscode en de ermee verbonden actie van de Commissie in het kader van de staatssteuncontrole. Het stelsel van de aftrek voor risicokapitaal werd dan ingevoerd ter vervanging ervan: België heeft opnieuw gekozen voor een nichestrategie eerder dan voor een vermindering van het belastingtarief. De invoering van de aftrek voor octrooi-inkomsten gaat in dezelfde zin.

Verschillende argumenten kunnen pleiten voor een nichestrategie:

- Het eerste (en meest vanzelfsprekende) argument is dat de competitiviteitswinst goedkoper is op budgettair vlak dan door een strategie van vermindering van het nominaal tarief. Met andere woorden: **voor een gegeven begrotingsinspanning wordt de winst gemaximaliseerd**. Het evenwicht “competitiviteitswinst – begrotingsinspanning” is des te gunstiger naarmate de nichestrategie het mogelijk maakt activiteiten aan te trekken die niet in België zouden worden gevestigd in een minder aantrekkelijk fiscaal kader.
- Het tweede argument is dat deze strategie **niet noodzakelijkerwijs minder efficiënt** is dan een strategie gebaseerd op lage tarieven en brede grondslagen. Er kan immers worden geargumenteed dat, teneinde de vennootschapsbelasting efficiënt te maken, de effectieve belastingtarieven moeten worden gerangschikt in omgekeerde zin met de mobiliteit van de belastinggrondslagen. Het gaat om de toepassing van de Ramsey-regel: hoe hoger de elasticiteit van de investeringen ten opzichte van het belastingtarief, hoe lager dit tarief moet zijn. Dat veronderstelt evenwel dat de investeringen waarvan de elasticiteit ten opzichte van de belasting hoog is en die waarvan de elasticiteit ten opzichte van de belasting laag is, niet complementair zijn: indien dit wel het geval zou zijn, zouden wij aan de ene kant bij wijze van hoge belastingtarieven op de niet-geprivilegieerde grondslag verliezen, wat wij zouden winnen aan de andere kant. Indien bijvoorbeeld de beslissing tot vestiging van financieringsvennootschappen zeer gevoelig is voor de effectieve belasting, zou voor hen een preferentieel stelsel gerechtvaardigd zijn voor zover complementaire activiteiten niet worden getroffen door een te hoog en weinig competitief belastingtarief.

Een nichestrategie verderzetten leidt dan tot gedifferentieerde belastingtarieven, bijvoorbeeld tussen lokale ondernemingen en filialen van multinationale ondernemingen. Dit heeft zijn nadelen: naast de inbreuk op de neutraliteit van de belasting komt het neer op een discriminatie ten aanzien van de lokale economische activiteiten om competitiever te worden. Deze strategie kan bijvoorbeeld ongunstig zijn voor kmo's waarvan de activiteiten meer op de lokale markt gericht zijn.

Beide strategieën (lage tarieven en brede grondslag, nichestrategie) hebben voor- en nadelen. Een uitvoerig onderzoek naar de fiscale uitgaven en andere stelsels die van kracht zijn, is bijgevolg noodzakelijk om te bepalen welke relevant zijn. Dit onderzoek wordt hierna verricht.

1.3 Een specifiek belastingstelsel voor kmo's?

Een oriëntatie die de uitbreiding van de belastinggrondslag bevoorrecht, is gebaseerd op de neutraliteitsdoelstelling. Vanuit dit oogpunt bestaat er geen rechtvaardiging voor een bijzonder stelsel voor kmo's, behalve als er onvolkomenheden van de markt of externe effecten zijn. Als deze verschijnselen er wel zijn, kan de conclusie minder duidelijk zijn.

- De meest frequent vermelde **onvolkomenheid van de markt** heeft betrekking op de financiering van de ondernemingen (75). De kmo's zouden enerzijds lijden aan een tekort aan eigen vermogen en anderzijds aan hogere kredietkosten. Deze onvolkomenheden van de markt resulteren uit een informatie-asymmetrie: de kapitaalbrengers zijn slecht geïnformeerd over de financiële vooruitzichten van deze ondernemingen en zijn bijgevolg minder geneigd om eigen vermogen in te brengen. Om dezelfde reden eisen de geldschieters een hogere risicopremie. Daaruit resulteert ofwel een suboptimaal investeringsniveau, ofwel een kwetsbaarheid van de kmo's die ondergekapitaliseerd zouden zijn. Bovendien kan een probleem van negatieve selectie bestaan voor de toegang tot bankfinanciering en de kost daarvan: terwijl de minst risicovolle ondernemingen zich rechtstreeks op de markt kunnen financieren, hebben de banken te maken met de "minder goede klanten".
- Onder de andere rechtvaardigingen kunnen wij die met betrekking tot de hogere administratiekosten vermelden.
- Een ander aangevoerd argument betreft de beginnende activiteiten.

Het feit dat bovenvermelde elementen onvolkomenheden van de markt zijn, is echter een omstreden kwestie:

- De beperking van het eigen vermogen kan vrijwillig zijn, bijvoorbeeld als die resulteert uit de wil om het kapitaal van de onderneming niet voor derden open te stellen en de hogere kostprijs van het krediet kan gewoon een risicopremie weerspiegelen. Bij de problematiek van de financiering wordt enkel de informatie-asymmetrie beschouwd als een onvolkomenheid van de markt.
- Het probleem van de administratieve lasten is een bijzonder geval van het algemenere probleem van de vaste kosten, met die bijzonderheid dat deze vaste kosten vooral door de overheid worden opgelegd. Een probleem van vaste kosten is geen onvolkomenheid van de markt.
- Het argument van de "beginnende activiteiten" werd onder verschillende vormen onderzocht in de economische literatuur, maar de subsidiëring van de beginnende activiteiten is een zeer omstreden praktijk.

Indien blijkt dat deze onvolkomenheden van de markt worden vastgesteld, is de oplossing niet noodzakelijkerwijs te vinden in een bijzonder belastingstelsel. Men mag niet uit het oog verliezen dat de *first best* in een dergelijke toestand erin bestaat **de onvolkomenheid van de markt weg te werken eerder dan een bijzonder belastingstelsel of een compenserende subsidie in te voeren**. De informatie-asymmetrie waaraan de kmo's zouden lijden, kan bijvoorbeeld worden bestreden door de transparantie van de financiële informatie te verhogen. Op dezelfde manier kan de hogere *compliance cost* worden bestreden door de administratieve lasten te verminderen.

75 Een synthese van deze problematiek is te vinden in Henne en Strengs (2013).

Wat de *externe effecten* betreft, wordt de bijdrage van de kmo's tot onderzoek en ontwikkeling vaak beklemtoond door de nadruk te leggen op s tart-up vennootschappen, innovatievennootschappen en/of vennootschappen die zeer actief zijn in O&O. Er is hier zonder twijfel begripsverwarring. De positieve externe effecten die door deze activiteiten worden gegenereerd, rechtvaardigen weliswaar een gunstig belastingstelsel, maar de bedrijfsgrootte ligt daaraan niet ten oorsprong en bijgevolg kan het belastingstelsel niet worden bepaald op basis van de bedrijfsgrootte. Het moet worden bepaald op basis van wat het externe effect genereert, namelijk O&O-uitgaven of innoverende activiteiten. Wat de O&O-uitgaven betreft, zijn zij niet bijzonder geconcentreerd in de kmo's (76). Het begrip van innoverende activiteit is dan weer veel moeilijker te definiëren.

Anderzijds vereist de neutraliteitsdoelstelling dat *het belastingstelsel niet ongunstig is voor kmo's*. Men moet in dit verband echter voorzichtig zijn. Een bevoordeling van kmo's omdat de multinationale ondernemingen meer mogelijkheden hebben voor fiscale planning (OECD, 2009b) komt er op neer dat een anomalie wordt gebruikt om een andere te creëren. Dat staat ver af van de *first best* oplossing.

Een ander relevanter argument heeft betrekking op *de interactie tussen de belasting op de onderneming en de belasting op de kapitaalverschaffer*. Tot nu toe zijn wij ervan uitgegaan dat de vennootschapsbelasting binnen een open economie de kostprijs van het kapitaal verhoogt, maar dat dit niet het geval is voor de belasting van de kapitaalverschaffer (aandeelhouder of kredietgever) omdat laatstgenoemde belasting wordt bepaald in de woonstaat van de investeerder, ongeacht de lokalisatie van de investering. Hoewel deze redenering kan worden toegepast op grote ondernemingen, is dat niet het geval voor kmo's: hun kring van geldschietters is beperkt en bestaat hoofdzakelijk uit ingezetenen en zelfs uit naaste kennissen van de bedrijfsleider en zij hebben geen toegang tot de internationale financiële markten. In een dergelijke context verhoogt de belasting van de kapitaalverschaffer de kostprijs van het kapitaal.

Het laatste element van het debat betreft *de belastingneutraliteit ten opzichte van de uitoefening in vennootschapsvorm (incorporation decision)*. De belastingefficiëntie vereist een gelijkwaardige belasting op de winst van zowel eenmanszaken onderworpen aan de personenbelasting als van vennootschappen. Dit pleit eveneens voor de integratie van de belasting op de geldschietter in het denkkader.

76 Zie hieromtrent DUMONT M. (2012). Als de uitgaven voor O&O per kwartiel worden gerangschikt op basis van de uitgaven voor O&O, ligt 95% van de uitgaven in het vierde kwartiel. De uitgaven voor O&O zijn bijgevolg sterk geconcentreerd bij een beperkt aantal vennootschappen die niet noodzakelijkerwijs kmo's zijn.

2. Effectieve belastingdruk op de vennootschappen

Uit de in Hoofdstuk 1 van dit Rapport uitgevoerde analyse kunnen twee conclusies worden getrokken :

- Het effectieve belastingtarief op de winsten van de vennootschappen, zoals ex post gemeten, is gedaald ingevolge de invoering van de aftrek voor risicokapitaal en is in 2012 sterk toegenomen;
- De effectieve belastingdruk op de vennootschappen is niet een van de laagste in de internationale vergelijking, ongeacht of hij ex post wordt gemeten door het impliciete belastingtarief zoals berekend door de Europese Commissie of ex ante door effectieve tarieven op de investeringsprojecten.

De bijkomende informatie die hier wordt gegeven, heeft betrekking op de evolutie en de spreiding van de effectieve belastingdruk in België.

2.1 Evolutie van het effectieve belastingtarief van de vennootschappen

Zoals reeds gedaan in Hoofdstuk 1 van dit Rapport, kan het effectieve belastingtarief worden gemeten op basis van de gegevens uit de nationale boekhouding. Het gaat dan om een verhouding waarvan de teller de vennootschapsbelasting is die verbonden is aan haar datum van opeisbaarheid (77) en waarvan de noemer het primaire inkomen van de vennootschappen is, namelijk de som van het netto-exploitatietooverschot en het financiële netto-inkomen (78).

Om deze indicator te interpreteren, dient aandacht te worden besteed aan twee bijzondere punten:

- de teller en de noemer hebben geen betrekking op hetzelfde tijdperk omdat de ingekohierde belasting niet verbonden is aan de belastbare periode maar aan het inkohieringsjaar.
- in de nationale boekhouding verminderen de negatieve resultaten logischerwijs het primaire inkomen van de vennootschappen wanneer zij worden gegenereerd. De belastinggrondslag van de vennootschapsbelasting wordt daarentegen niet op dat tijdstip verminderd, maar slechts wanneer de verliezen worden gec recupereerd.

De schommelingen van dit tarief kunnen bijgevolg contracyclisch zijn en daarenboven ook versnellingen en vertragingen van de inkohiering weerspiegelen. Om deze factoren af te zonderen, wordt een andere indicator gebruikt: een effectief tarief dat wordt berekend op basis van de fiscale statistieken. De berekeningswijze van deze indicator wordt in Kader 4 beschreven. Deze indicator verschilt op twee punten van het impliciete tarief dat wordt berekend op basis van de nationale rekeningen:

- de in de teller opgenomen belasting is de belasting die per aanslagjaar verschuldigd is: de teller en de noemer verwijzen bijgevolg naar hetzelfde jaar.

77 De belasting voor het jaar “t” bevat bijgevolg de in dat jaar verrichte voorafbetalingen, de in dat jaar ingehouden verrekenbare voorheffingen en de in dat jaar uitvoerbaar verklaarde kohieren.

78 Een correctie kan worden aangebracht om rekening te houden met het feit dat de dividenden belastbaar zijn wanneer zij worden toegekend en aftrekbaar zijn wanneer zij worden ontvangen, terwijl de ontvangen dividenden in de nationale boekhouding logischerwijs worden beschouwd als middelen (dus in meer) en de toegekende dividenden als een gebruik (dus in min).

- aangezien slechts de positieve resultaten worden opgenomen, stijgt de indicator niet in tijden van recessie.

Het voordeel van deze indicator is bijgevolg dat hij tegelijkertijd los staat van de inningseffecten (versnellingen en vertragingen van de inkohiering) en van de cyclische effecten.

Kader 4

Het effectieve belastingtarief op de vennootschappen, zoals berekend op basis van de fiscale statistieken

Het concept dat in Valenduc (1999) werd ontwikkeld en in HRF (2011) werd opgenomen, gebruik een noemer gelijk aan de belastinggrondslag zonder aftrek van fiscale uitgaven met aftrek van alle lasten. Uitgaande van de netto belastinggrondslag worden dus de volgende correcties aangebracht.

- *De aftrekken die worden beschouwd als fiscale uitgaven worden bijgevolg toegevoegd, exclusief degene die de dubbele belasting neutraliseren (DBI, vorige verliezen, vrijstelling van de winsten van vaste inrichtingen). Gezien geen correctie wordt aangebracht voor de DBI's, moet natuurlijk een correctie worden gemaakt voor de aftrek voor risicokapitaal en moet deze aftrek worden toegevoegd aan de netto belastinggrondslag. De vrijstelling van de meerwaarden op aandelen wordt niet beschouwd als een fiscale uitgave (79) en er wordt bijgevolg geen correctie aangebracht voor deze post.*
- *De verworpen uitgaven worden afgetrokken (afgezien van de vennootschapsbelasting).*

De toekenning van belastingverminderingen vermindert logischerwijs de impact van het effectieve (of impliciete) belastingtarief. Hetzelfde geldt voor de aftrekken die op de belastinggrondslag worden uitgevoerd en die in de noemer worden opgenomen. Deze aftrekken verhogen het verschil tussen deze noemer en de netto belastinggrondslag en verminderen bijgevolg het effectieve belastingtarief. Omgekeerd verhoogt een toename van de verworpen uitgaven de waarde van het effectieve belastingtarief, daar zij de noemer vermindert.

Grafiek 43 geeft de evolutie weer van de vennootschapsbelasting op basis van deze indicator, maar ook van twee indicatoren die worden berekend op basis van de nationale boekhouding. Er wordt dus weergegeven: (1) het impliciete tarief van de Ven.B berekend op basis van de nationale rekeningen en waarvan de noemer bijgevolg het primaire inkomen van de vennootschappen is, (2) een impliciet tarief dat de andere belastingen op de productie (80) bevat en dat eveneens wordt berekend op basis van de nationale rekeningen met dezelfde noemer en (3) het effectieve tarief dat wordt berekend op basis van de fiscale statistieken. Dit laatste tarief vertoont een daling in de jaren 80 en een stijging in de jaren 90, wat precies overeenkomt met de

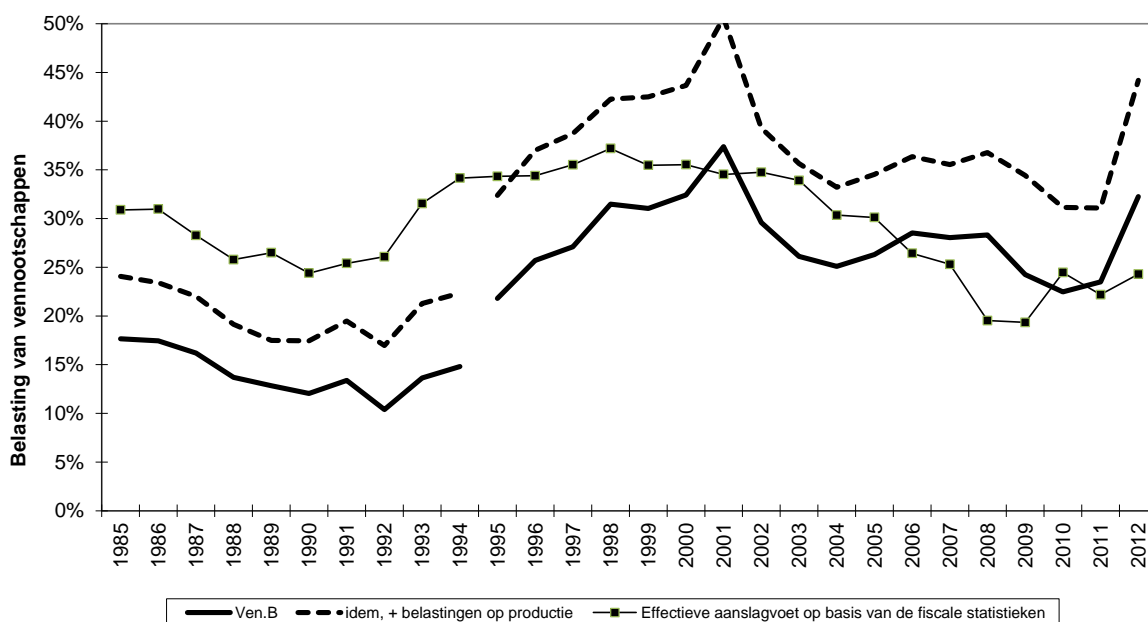
79 Het argument is dat zij, op een efficiënte markt, de tegenhanger zijn van gereserveerde winsten die belast geweest zijn. Zij zijn dus, zoals de DBI, een toepassingswijze van de uitschakeling van dubbele belastingheffing. De niet-aftrekbaarheid van de minderwaarde op deelnemingen wordt op een gelijkaardige wijze behandeld.

80 Het gaat met name om de onroerende voorheffing en, meer in het algemeen, om de belastingen waarvan het belastbaar feit de productieve activiteit is, ongeacht de hoeveelheid of de waarde van de geproduceerde of verkochte goederen of diensten.

oriëntaties van het fiscaal beleid van die twee decennia. Het bereikt dan 35%. Daarna wordt vanaf 2003 e en afname vastgesteld die versnelt met de invoering van de aftrek voor risicokapitaal. Het effectieve tarief daalt in 2009 opnieuw onder 20%. De toename is duidelijk minder sterk aan het einde van de periode dan dat het geval is met de indicator die op basis van de nationale boekhouding wordt berekend, wat rond de eeuwwisseling eveneens het geval was. Die bedraagt maar 5 punten terwijl de macro-economische indicator met bijna 10 punten stijgt. Dit toont aan dat het belangrijk is de cyclische schommelingen af te zonderen.

Grafiek 43

Impliciete belasting van vennootschappen

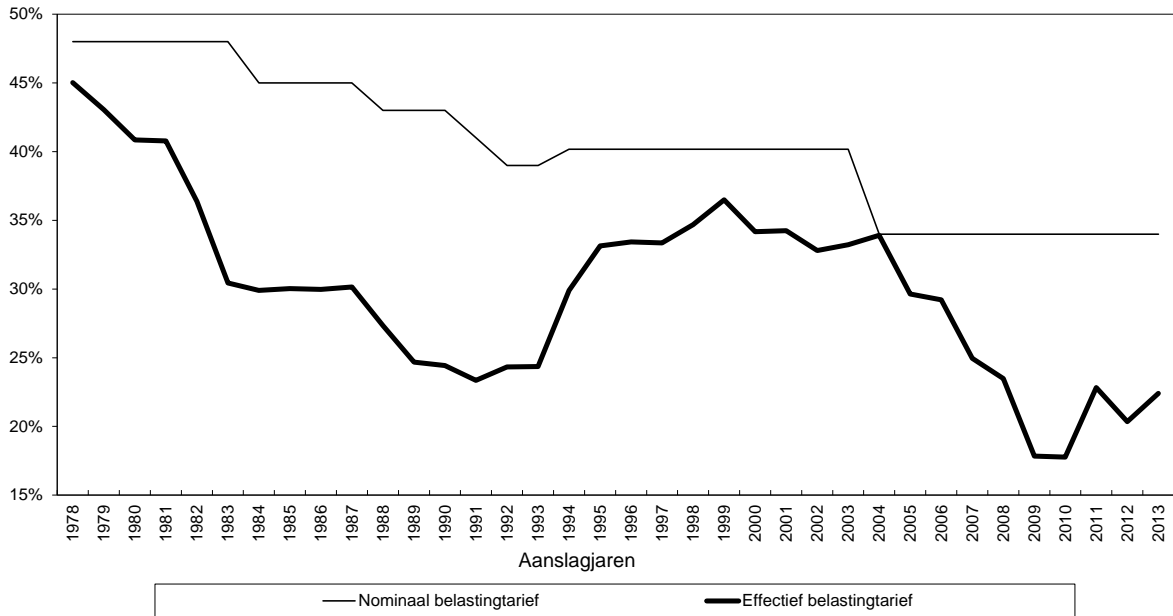


Bron: VALENDUC (2011) en update.

N.B.: De breuk van 1995 in de reeks is toe te schrijven aan de methodewijziging in de nationale boekhouding (overgang naar ESR 95).

Grafiek 44 vervolledigt deze analyse met een vergelijking tussen het effectieve tarief en het nominale tarief. Het verschil was maximaal aan het einde van de jaren 80 en is vervolgens verminderd. Het vergrootte opnieuw aan het einde van de periode, vooral ingevolge de invoering van de aftrek voor risicokapitaal, en bedroeg aldus 15 punt en voor het aanslagjaar 2010 en 12 punten aan het einde van de periode.

Grafiek 44
Vennootschapsbelasting
Van nominaal tot effectief tarief



Bronnen: Fiscale statistieken – eigen berekeningen.

2.2 De spreiding van de effectieve belastingdruk

Het effectieve belastingtarief zoals berekend op basis van de fiscale statistieken, kan eveneens aan de hand van microgegevens op ondernemingsniveau worden berekend. Zo kan de spreiding van de effectieve belastingdruk worden nagegaan.

De oefening werd door Halleux en Valenduc (2007) uitgevoerd op basis van de gegevens met betrekking tot het aanslagjaar 2004 voor een representatieve steekproef van de vennootschappen. Deze analyse was verricht op basis van de gegevens voor het aanslagjaar 2005, dus vóór de invoering van de aftrek voor risicokapitaal. Deze studie wordt momenteel herhaald op basis van de gegevens voor het aanslagjaar 2011 en de eerste resultaten worden hierna opgenomen.

Tabel 29
Effectieve tarieven op basis van de microgegevens
Kleine vennootschappen en andere, verlaagd tarief en vol tarief

	Mediaan	Gemiddelde	Min	Max (*)	Standaard-afwijking	Variatie-coëfficiënt
Alle vennootschappen	0,00%	16,36%	0,00%	196,49%	97,07%	593,41
Excl. nulresultaten (**)						
Alle vennootschappen	30,15%	29,60%	0,00%	192,90%	102,69%	346,94
Kleine vennootschappen	29,51%	23,92%	0,00%	192,90%	30,79%	128,74
Andere vennootschappen	30,18%	29,82%	0,00%	192,35%	118,44%	397,25
Verlaagd tarief	27,67%	29,13%	0,00%	192,35%	145,46%	499,40
Vol tarief	33,27%	30,17%	0,00%	192,90%	78,30%	259,54

(*) Het interval wordt beperkt tussen 0 en 200 %.

(**) De uitgesloten “nulresultaten” zijn die waar de noemer gelijk is aan nul. De resultaten met een teller gelijk aan nul maar met een positieve noemer worden behouden.

Bron: FOD Financiën – SDD.

De resultaten bevestigen wat reeds uit Halleux en Valenduc (2007) bleek, met name het belangrijke aandeel van de vennootschappen waarvan het effectieve belastingtarief gelijk is aan nul. Dit aandeel is zo groot dat het mediane tarief gelijk is aan nul. Als de vennootschappen met een **effectief tarief gelijk aan nul** is buiten beschouwing worden gelaten, komt men tot een gemiddeld (of mediaan) effectief belastingtarief dat tamelijk hoog is.

Het verschil tussen de effectieve belastingdruk op de kleine vennootschappen (81) en die op de andere vennootschappen, is gering op mediaanniveau: het bedraagt minder dan één punt. Het is daarentegen duidelijk groter op het gemiddelde niveau: daar bedraagt het zes punten. Bij de “kleine vennootschappen” is er bijgevolg een veel groter aantal vennootschappen waarvan het effectieve tarief gelijk aan nul of zeer laag is, wat leidt tot een daling van het gemiddelde tarief. De spreiding van het effectieve tarief is veel lager bij de kleine vennootschappen dan bij de grote.

Het mediane effectieve tarief van de vennootschappen onderworpen aan het verlaagde tarief, is 5,6 punten lager dan het mediane effectieve tarief van de vennootschappen die tegen het volle tarief worden belast. Op het gemiddelde niveau is het verschil duidelijk kleiner. De spreiding van het effectieve tarief is veel sterker bij de vennootschappen die tegen het verlaagde tarief worden belast dan bij de vennootschappen waarop het volle tarief van toepassing is.

In de volgende grafieken wordt het verband tussen het effectieve tarief en de omvang van de onderneming geanalyseerd aan de hand van de volgende indicatoren van de omvang: de toegevoegde waarde, het omzetcijfer, het balanstotaal en het personeelsbestand. Voor de eerste drie criteria gebeurt de indeling per deciel terwijl zij per categorie van aantal voltijdse equivalenten (vte) wordt uitgevoerd voor het personeelsbestand. Elke grafiek geeft in elke

81 In de zin van art. 15 van het Wetboek van Vennootschappen. zie hierna, Kader 7, p. 175.

categorie (een deciel of een vte-categorie) op de linker- en de rechteras de mediane en gemiddelde tarieven en op de rechteras de spreiding, gemeten aan de hand van de variatiecoëfficiënt (verhouding standaardafwijking/gemiddelde).

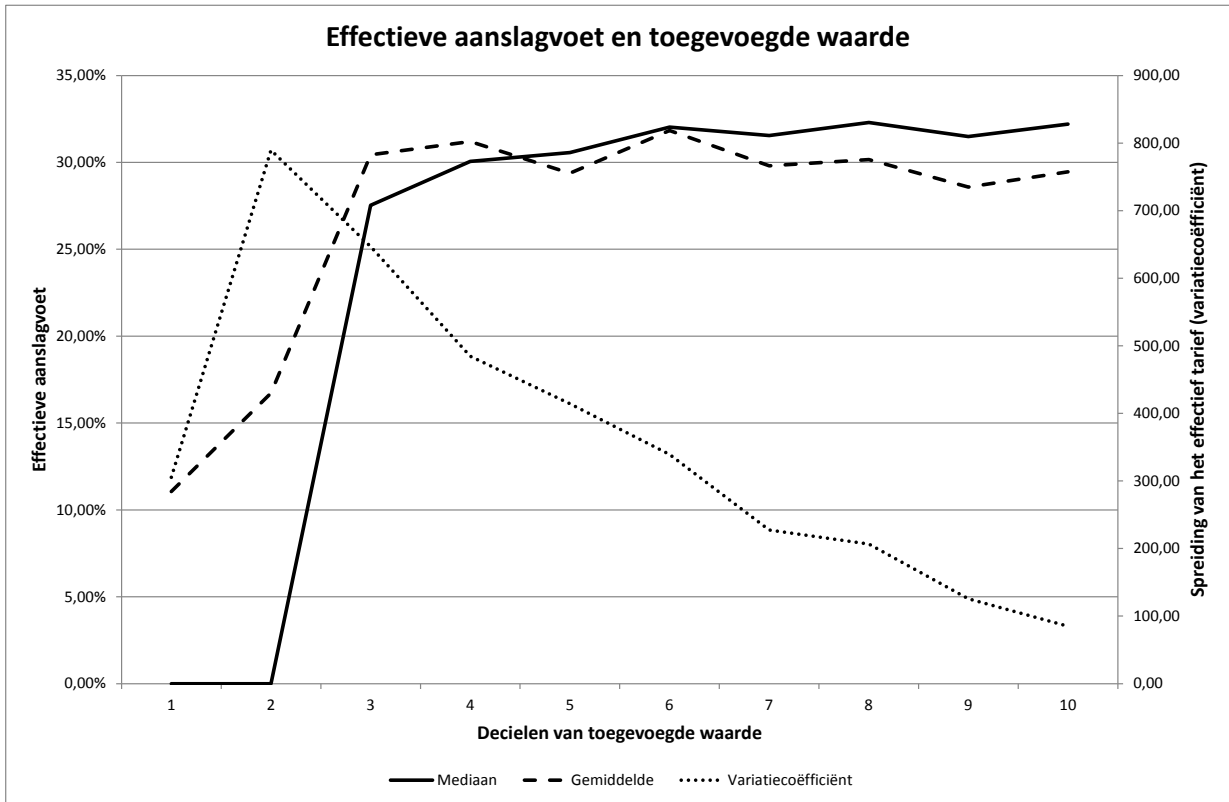
Globaal bevestigen deze vier grafieken het resultaat van de studie van Halleux en Valenduc (2007): het verband tussen het effectieve tarief en de grootte is onduidelijk. De voornaamste wetswijziging die sindsdien met de aftrek voor risicokapitaal werd ingevoerd, doet geen afbreuk aan deze vaststelling.

- Wanneer het effect van de effectieve nultarieven is weggewerkt, is het verband tussen het effectieve tarief en de toegevoegde waarde vanaf het derde deciel eerder stabiel.
- Het verband tussen het effectieve tarief en het balanstotaal is eerder afnemend. Het verband wordt beïnvloed door fiscale variabelen en door de rendabiliteit van de activa. Vivet (2013) merkt op dat de rendabiliteit van de totale activa hoger ligt bij de kmo's dan bij de grote ondernemingen. Het verband dat in Grafiek 42 tot uiting komt, zou bijgevolg kunnen worden verklaard door een omgekeerd verband tussen de rendabiliteit en het balanstotaal.
- Het verband tussen het effectieve tarief en het omzetcijfer is eveneens tamelijk stabiel vanaf het derde deciel. Nog volgens Vivet (2013), is de nettomarge op de verkopen groter bij de kmo's dan bij de grote ondernemingen. Dit zou kunnen wijzen op een omgekeerd verband tussen het effectieve tarief en de nettomarge.
- Het verband tussen het effectieve tarief en de omvang van de onderneming, gemeten aan de hand van de werkgelegenheid, is ook betrekkelijk stabiel.
- De laatste conclusie die kan worden getrokken uit deze grafieken, is transversaal: de spreiding is groot ongeacht het indelingscriterium. Zij neemt eveneens af met de omvang.

De conclusie van deze analyse van het verband tussen het effectieve tarief en de grootte van de onderneming is bijgevolg veeleer dat de trend weinig duidelijk is. Het duidelijkste element is een “negatieve” conclusie: ***er is geen omgekeerd verband tussen het effectieve tarief en de grootte van de onderneming. Het verband is eerder stabiel, ofwel over de hele verdeling, ofwel voor het gedeelte ervan voorbij de effectieve nultarieven. Het andere zeer duidelijke kenmerk is de sterke spreiding.***

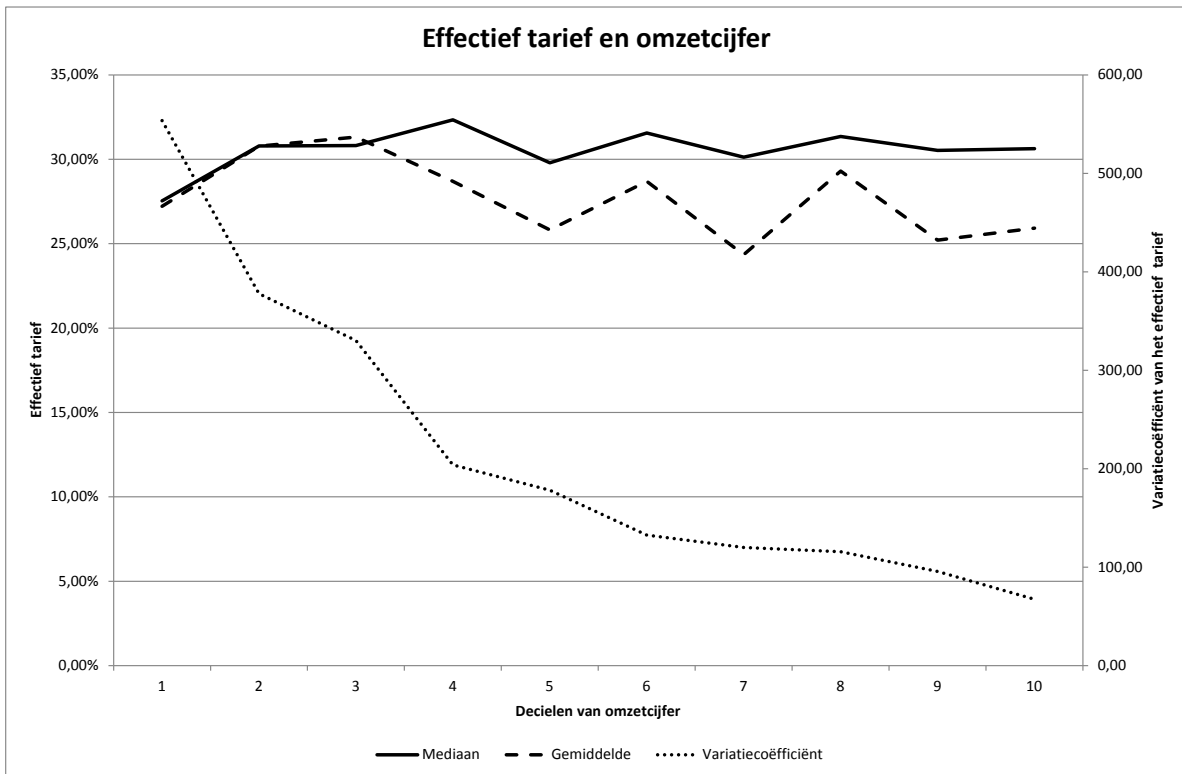
Kortom: de spreiding van de effectieve tarieven wordt niet verklaard door de grootte van de onderneming: de verklaring is elders te vinden. Daarom blijft de spreiding zeer sterk bij elke categorie van grootte en vooral bij de kleine vennootschappen. Halleux en Valenduc (2007) hebben de hoofdrol van de verworpen uitgaven in de spreiding van de effectieve tarieven benadrukt. Dezelfde verworpen uitgaven verklaarden de hoge effectieve tarieven voor kleine vennootschappen. De rol van de verworpen uitgaven in de spreiding blijft en daarbovenop is nog het effect van de aftrek voor risicokapitaal gekomen.

Grafiek 45



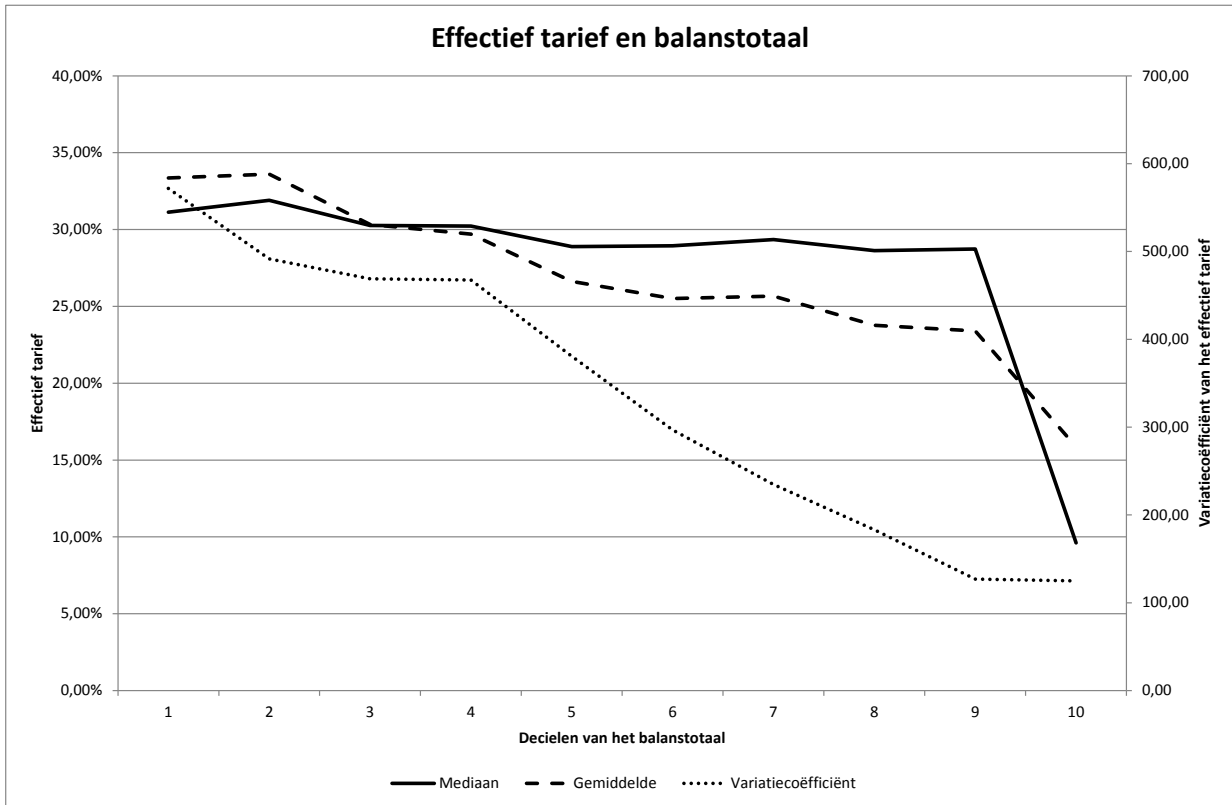
Bron: SDD.

Grafiek 46



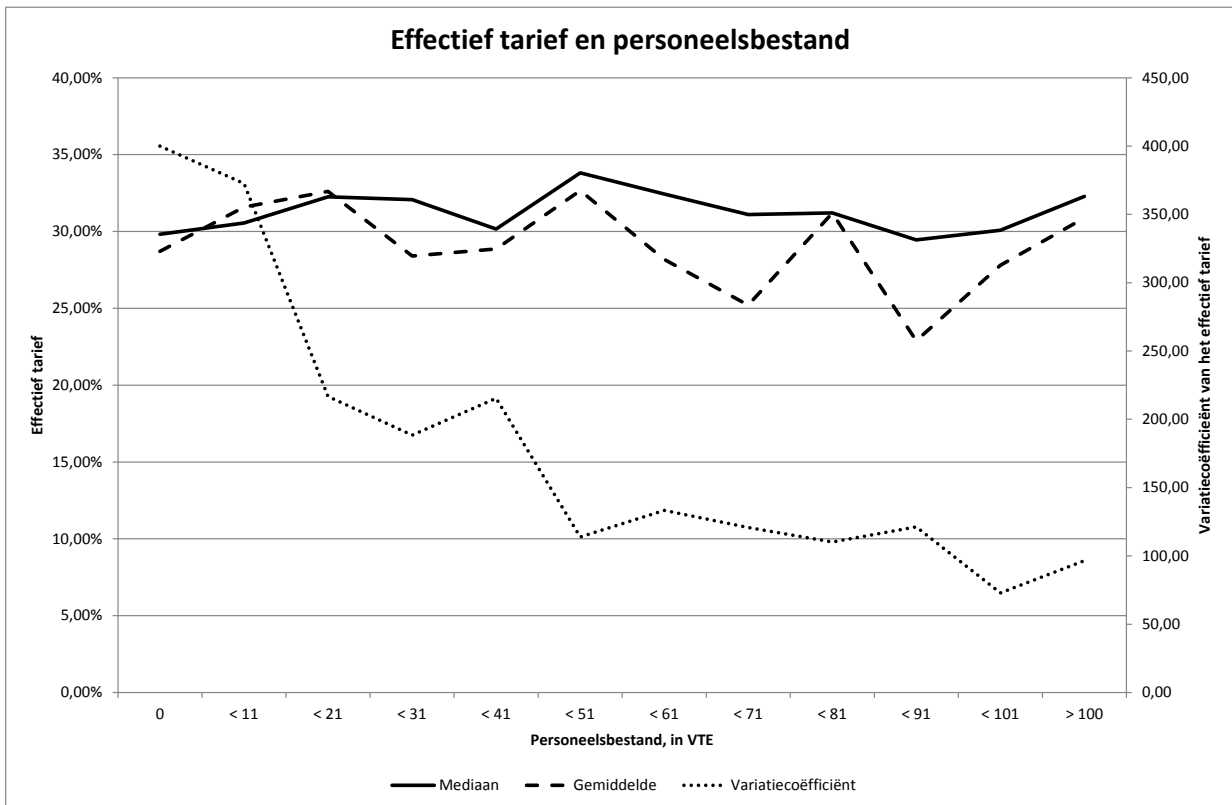
Bron: SDD.

Grafiek 47



Bron: SDD.

Grafiek 48



Bron: SDD.

3. Analyse van de fiscale uitgaven

3.1 Globaal overzicht

Globaal genereren de bepalingen die als fiscale uitgaven worden beschouwd, voor het aanslagjaar 2012 minderontvangsten ten bedrage van *755 miljoen euro, hetzij 6,8% van de belastingopbrengst en 0,2% van het bbp.*

*Tabel 30
Voornaamste fiscale uitgaven – aanslagjaar 2012*

	Miljoenen €	% van het totaal
Investeringsreserve	0,59	0,1%
Gespreide belasting van meerwaarden (*)	46,17	6,1%
Investeringsaftrek	86,65	11,5%
Vrijstelling van gewestelijke steunmaatregelen	39,09	5,2%
Meerwaarden op bedrijfsvoertuigen	16,24	2,2%
Belastingkrediet O&O	346,56	45,9%
Aftrek voor octrooi-inkomsten	113,75	15,1%
Vrijstelling bijkomend personeel kmo's	10,28	1,4%
Reorganisatieplannen	17,02	2,3%
Tarief van 5% voor de sociale huisvesting	11,73	1,6%
Tax shelter audiovisuele werken	38,10	5,0%
Giften	7,30	1,0%

Bron: Inventaris van de fiscale uitgaven, cf. KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2013a).

(*) De cijfers worden in brutokost uitgedrukt, overeenkomstig de in de Inventaris van de fiscale uitgaven gehanteerde methodologie. Zie hieronder, in punt 3.34, de opmerking met betrekking tot de becijfering.

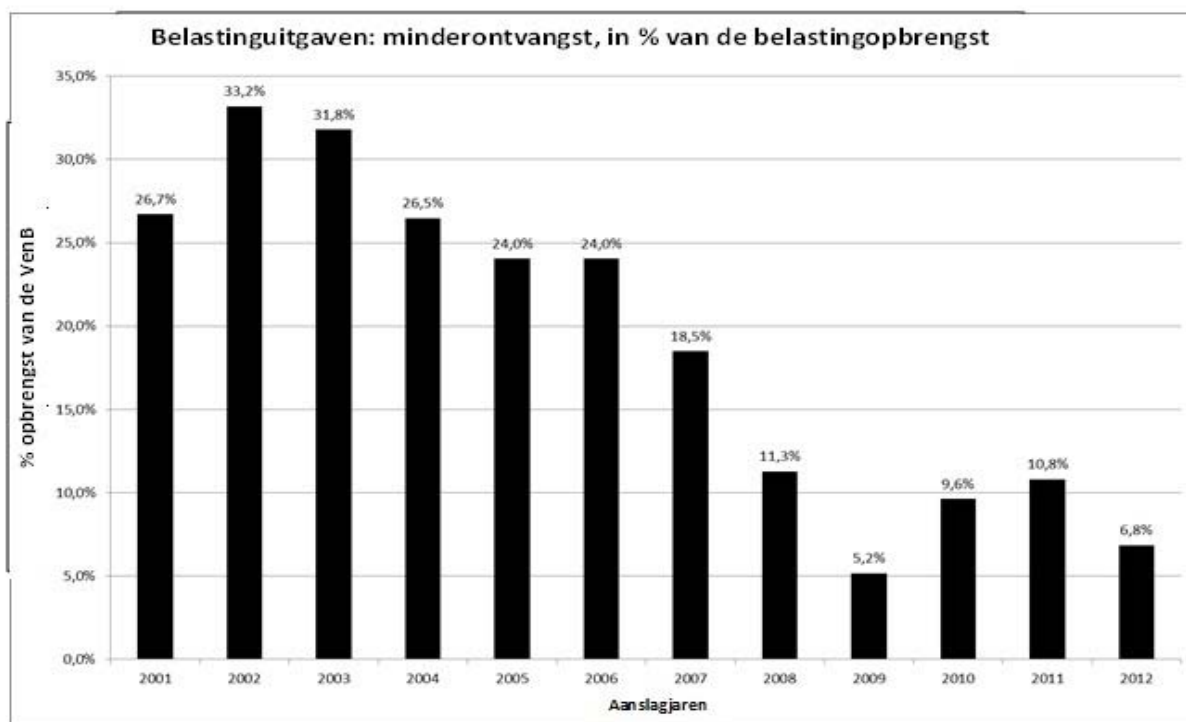
De belangrijkste fiscale uitgaven zijn thans degene die verband houden met O&O: belastingkrediet voor onderzoek en ontwikkeling (347 miljoen euro voor inkomstenjaar 2011) en belastingaftrek voor octrooi-inkomsten (114 miljoen euro). De investeringsaftrek vertegenwoordigt met 87 miljoen euro eveneens een belangrijke post.

Over de periode van het aanslagjaar 2001 tot het aanslagjaar 2012 vertonen de minderontvangsten die voortkomen uit deze uitgaven, globaal genomen een duidelijk dalende trend. Deze evolutie is vooral te verklaren door de ontmanteling van het belastingstelsel voor coördinatiecentra. Dit preferentiële stelsel vormde duidelijk een fiscale uitgave. Bij de invoering van de aftrek voor risicokapitaal werden er eveneens enkele fiscale stimulansen afgeschaft die als fiscale uitgaven werden beschouwd (investeringsaftrek tegen het basistarief, belastingkrediet voor nieuw eigen vermogen).

De impact van de ontmanteling van de coördinatiecentra verbergt de stijging van recentere fiscale uitgaven. Zo vertonen de tax shelter voor de audiovisuele sector en het belastingkrediet O&O beide een gemiddelde jaarlijkse groei van ongeveer 50% sinds de invoering van deze stimulansen, respectievelijk in 2003 en 2006. De aftrek voor octrooi-inkomsten nam eveneens sterk toe maar daalde gedurende het laatste jaar (zie hierna, Tabel 36, p.159). De fiscale uitgaven

in verband met de vrijstelling van de gewestelijke steunmaatregelen steeg sterk (een gemiddelde jaarlijkse groei van 34,5% over de periode 2006-2011).

Grafiek 49



Bron: Inventaris van de fiscale uitgaven.

3.2 Onderzoekscriteria

De afschaffing van de fiscale uitgaven biedt dus geen ruimte voor een aanzienlijke daling van het nominale tarief van de vennootschapsbelasting. Dat neemt niet weg dat een grondiger onderzoek moet worden uitgevoerd. Andere argumenten kunnen immers de afschaffing van fiscale uitgaven rechtvaardigen, waaronder bijvoorbeeld belastingvereenvoudiging. De onderzochte fiscale uitgaven worden gegroepeerd per doelstellingscategorie en de volgende elementen worden achtereenvolgens onderzocht: (a) de investeringssteunmaatregelen, (b) de steunmaatregelen voor onderzoek en ontwikkeling en voor innovatie, (c) de steunmaatregelen voor de werkgelegenheid, (d) de tax shelter voor audiovisuele werken en ten slotte een restcategorie. Bepaalde doelstellingen vallen deels of volledig onder de bevoegdheden van de gewesten en van de gemeenschappen. De vraag of een tussenkomst van de federale overheid al dan niet opportuun is, moet worden beoordeeld rekening houdend met het feit dat de vennootschapsbelasting uitsluitend onder de fiscale bevoegdheid van de federale overheid blijft.

Voor elke fiscale uitgave of categorie van fiscale uitgaven wordt eerst de nagestreefde doelstelling besproken (de *policy rationale*). In tweede instantie worden de beschikbare statistische gegevens over de impact van de fiscale uitgave verzameld. Op die basis analyseren

wij vervolgens in welke mate de fiscale uitgave de nagestreefde doelstelling bereikt. De modaliteiten van de onderzochte bepalingen worden in Bijlage 4 beschreven.

Voorafgaandelijk moet worden opgemerkt dat de doeltreffendheid van een fiscale uitgave niet kan worden gemeten op basis van het aantal begunstigden maar wel op basis van het bijkomend effect daarvan. Onder de begunstigden zijn er onvermijdelijk die zich in elk geval op de gewenste wijze zouden hebben gedragen: het gaat om het vrijbuitereffect. De meting van het bijkomend effect is echter zeer ingewikkeld: een contrafactuele toestand moet worden gecreëerd (of moet beschikbaar zijn), namelijk wat zou gebeuren indien de maatregel niet was genomen. Het vrijbuitereffect en het bijkomend effect kunnen bijgevolg slechts zeer onrechtstreeks worden geraamd.

3.3 *Investeringssteunmaatregelen*

3.31 *Policy rationale*

De investeringen zijn een van de voornaamste determinanten van de economische groei. De investeringssteunmaatregelen vloeien voort uit het beleid ter ondersteuning van de groei en daarmee samenhangend van de werkgelegenheid (onder de hypothese van de complementariteit van de productiefactoren). Op macro-economisch vlak zijn de voornaamste determinanten van de investeringen de verwachte vraag en de kostprijs van het kapitaal. De fiscale steunmaatregelen zijn gericht op de laatstgenoemde determinant.

Het beleid ter ondersteuning van de investeringen kan verschillende doelstellingen nastreven:

- Het kan erop gericht zijn het ***volume*** van de investeringen te verhogen door de kostprijs van het kapitaal te verminderen. Dit kan vooreerst gebeuren door een vermindering van het tarief van de vennootschapsbelasting, hoewel de impact daarvan niet eenduidig is: het hangt af van de financieringswijze van de investeringen (82). Een veralgemeende steun aan de investeringen is eveneens mogelijk via een versnelde afschrijving of via een aftrek tegen meer dan 100% van het geïnvesteerde bedrag, wat het geval is met de investeringsaftrek (of het belastingkrediet voor investeringen).
- Het kan worden gericht op de ***financieringswijze*** van de investering. In een klassiek stelsel houdt de vennootschapsbelasting een discriminatie in tussen de financiering via het eigen vermogen en de financiering via leningen: de vergoeding van het eigen vermogen is niet aftrekbaar in tegenstelling tot de rentelasten (83). Dit is de *debt-equity bias*. De aftrek voor risicokapitaal is erop gericht die te verminderen. In de geschiedenis van de investeringssteunmaatregelen zijn er veel voorbeelden van fiscale maatregelen die bedoeld waren om voor een gegeven financieringswijze de kostprijs van het kapitaal te verminderen. Bij het begin van de jaren 80 beoogden de “Monory-De Clercq (KB 15 & 150)”-maatregelen de vermindering van de kostprijs van het nieuwe eigen vermogen. De investeringsreserve, die hierna wordt behandeld, is een maatregel ter ondersteuning van de zelffinanciering. Om dergelijke steunmaatregelen te rechtvaardigen, wordt vaak melding gemaakt van onvolkomenheden van de markt die

82 Een verlaging van de vennootschapsbelasting vermindert de effectieve belastingdruk op de investeringen die worden gefinancierd via het eigen vermogen maar verhoogt de effectieve belastingdruk op de investeringen die worden gefinancierd via leningen, daar zij het fiscale voordeel op de aftrek van de rentelasten vermindert.

83 Onder voorbehoud van de toepassing van de onderkapitalisatieregels.

vooral de kleine en middelgrote ondernemingen zouden treffen. Zoals hierboven vermeld is het altijd meer aangewezen (en goedkoper op budgettair vlak) de onvolkomenheid van de markt aan de bron te corrigeren eerder dan de vermoedelijke effecten daarvan te compenseren met fiscale steunmaatregelen.

- Het kan worden gericht op *bepaalde categorieën van investeringen of bepaalde bedrijfssectoren*. Zo zijn er de investeringssteunmaatregelen die positieve externe effecten genereren (O&O, milieuvriendelijke technologieën).

Er zijn dus globaal drie categorieën van rechtvaardiging: (a) de globale investeringssteun door een algemene vermindering van de kostprijs van het kapitaal, (b) de compensatie voor onvolkomenheden van de markt en (c) het in aanmerking nemen van externe effecten.

Volgens de verdeling van de bevoegdheden tussen de Federale Staat en de deelgebieden blijven de investeringssteunmaatregelen een gedeelde bevoegdheid. Voor de vennootschapsbelasting heeft de nieuwe financieringswet bovendien geen overdracht van de fiscale uitgaven georganiseerd die verband houden met de materiële bevoegdheden van de gewesten, zoals dat wel bij de PB werd gedaan.

3.32 *Investeringsreserve*

De “investeringsreserve” werd ingevoerd door de hervorming van de vennootschapsbelasting van 2002 en is nog steeds van kracht. Dit stelsel is voorbehouden voor kmo's, zoals gedefinieerd in het Wetboek van de vennootschappen, artikel 15. Het gaat hier om een fiscale stimulans tot zelffinanciering. Sinds de invoering van de aftrek voor risicokapitaal mag de investeringsreserve echter niet worden gecumuleerd met het bijkomende halve punt voor deze aftrek.

In feite is er tegelijkertijd sprake van twee stimulansen. De investeringsreserve beoogt de zelffinanciering, is onderworpen aan een verplichting tot investering en wordt beperkt, terwijl de aftrek voor risicokapitaal zowel de zelffinanciering beoogt als het beroep op nieuwe eigen middelen, zonder ermee gepaard gaande verplichting tot investering en zonder bovengrens. Dergelijke toestanden dragen zeker bij tot een gebrek aan transparantie van de wetgeving.

De feiten spreken voor zich. De investeringsreserve wordt steeds minder gebruikt: terwijl de jaarlijkse vrijgestelde bedragen vóór de invoering van de aftrek voor risicokapitaal ongeveer 200 miljoen euro bedroegen, zijn zij gedaald tot 38 miljoen euro voor het aanslagjaar 2007 en tot 5 miljoen euro voor het aanslagjaar 2012.

Tabel 31
Gebruik van de investeringsreserve en budgettaire weerslag

Aanslagjaren	Nettobeweging investeringsreserve	In % van het resultaat 1 ^e bewerking	Minderontvangst
2004	214,9	0,5%	73,0
2005	210,0	0,5%	71,3
2006	215,4	0,4%	70,8
2007	38,5	0,1%	10,1
2008	23,0	0,0%	4,8
2009	21,1	0,0%	5,8
2010	19,5	0,0%	5,8
2011	11,3	0,0%	2,5
2012	5,0	0,0%	0,6

Miljoenen €

De Afdeling spreekt zich bijgevolg uit voor de afschaffing van een bepaling die blijkbaar in onbruik is geraakt en rechtvaardigt dit standpunt omdat de afschaffing leidt tot vereenvoudiging en tot duidelijkere investeringsstimulansen.

3.33 Investeringsaftrek

De investeringsaftrek was in de jaren 80 een zeer belangrijke maatregel. Hij was ingevoerd als een eenvoudige maatregel die een rechtstreeks, leesbaar en overdraagbaar voordeel toekende aan de vennootschappen, die de aftrek niet konden aanrekenen op de belastbare winsten van het jaar. Volgens de oorspronkelijke structuur ervan waren er een basistarief (13%), verhoogde tarieven voor bepaalde categorieën van investeringen (O&O) en een bijzonder stelsel voor kleine vennootschappen (gespreide aftrek) met een aangepaste definitie van deze vennootschappen.

Het basistarief werd geleidelijk verlaagd bij de hervorming van de vennootschapsbelasting, die in het aanslagjaar 1991 werd gestart. Het basistarief werd eerst verbonden aan de inflatie en werd vervolgens geleidelijk verminderd om ten slotte afgeschaft te worden voor andere vennootschappen dan kmo's (die destijds werden gedefinieerd als vennootschappen belast tegen het verminderd tarief). Er bleven dan nog slechts de aftrekken over tegen het verhoogde tarief voor specifieke investeringen en de aftrek tegen het gewone tarief voor kmo's (in één keer of gespreid).

Tabel 32 geeft in detail de evolutie weer van de investeringsaftrek en van de budgettaire kost ervan sinds het aanslagjaar 2004. Er was een daling van de afgetrokken bedragen en van de minderontvangsten, die wordt verklaard door de wetwijzigingen. De afschaffing van de aftrek tegen het basistarief voor de "gewone" investeringen van de kmo's had geen beduidende weerslag. De sterkste afname start vanaf het aanslagjaar 2009 en valt samen met het toenemende belang van het belastingkrediet voor de investeringen in O&O (zie hierna, Tabel 35). Op het einde van de periode bedraagt de budgettaire kost van de investeringsaftrek slechts 86,7 miljoen euro.

Tabel 32
Gebruik van de investeringsaftrek en budgettaire weerslag

Aanslagjaren	Afgetrokken bedragen	In % van het resultaat 1 ^e bewerking	Minderontvangst
2004	570,0	1,1%	193,7
2005	645,3	1,2%	219,3
2006	667,7	1,0%	165,5
2007	572,9	0,7%	111,9
2008	402,4	0,5%	130,1
2009	262,6	0,3%	88,1
2010	280,9	0,4%	91,0
2011	230,1	0,3%	75,3
2012	271,7	0,3%	86,7

Miljoenen €

Een groot deel van de toegekende steun heeft betrekking op investeringen die positieve externe effecten genereren (O&O, energiebesparingen) en waarvan de *policy rationale* bijgevolg tamelijk goed onderbouwd is. Er dient echter aan te worden herinnerd dat wat energiebesparende investeringen betreft, de integratie van de externe kosten in de energietarieven een oplossing is die economisch meer aangewezen is dan de subsidiëring van de energiebesparende investeringen (84), onder voorbehoud van competitiviteitsproblemen indien productie-eenheden worden belast.

De *policy rationale* is duidelijk minder goed onderbouwd voor nieuwe of tweedehandse schepen, voor beveiligingsinvesteringen en voor rookafzuigings- of verluchtingssystemen in horeca-richtingen. In het eerste geval gaat het om een sectoraal beleid. In het tweede geval zijn het externe effect of de onvolkomenheid van de markt, die de *policy rationale* zouden rechtvaardigen, moeilijk te vinden. In zijn rapport van 2002 over de aftrekken bij de personenbelasting schreef de Raad in verband hiermee het volgende: “(...) *het in stand houden van de veiligheid van de burgers is niet bij voorbaat de rol van de fiscaliteit*” (85). In het derde geval gaat het in zekere zin om een voordeel ter compensatie van een regelgeving. Men kan zich afvragen waar de samenhang ligt wanneer enerzijds een regelgeving wordt ingevoerd – dit veronderstelt dat zij als gerechtvaardigd wordt beschouwd – terwijl anderzijds de kosten ervan worden gecompenseerd voor degenen die zich daaraan moeten aanpassen.

De Afdeling is van mening dat de investeringsaftrek moet worden beperkt tot die gevallen waarbij duidelijk een extern effect optreedt. Zij stelt eveneens voor overlappingen te vermijden tussen aftrek en belastingkrediet voor O&O en voor de meest gebruikte formule te kiezen, namelijk het belastingkrediet.

84 Cf. Hoge Raad van Financiën (2009), p. 37 en volgende.

85 Hoge Raad van Financiën (2002), p. 10.

3.34 Gespreide belasting van meerwaarden

Het principe is het volgende: de verwezenlijkte meerwaarde wordt geleidelijk in de belastinggrondslag overgebracht naar verhouding van de afschrijvingen op de investering die de investering vervangt waarvan de verkoop de meerwaarde heeft gegenereerd.

Hier gaat het niet om een definitief fiscaal verlies maar gewoon om een uitgestelde taxatie. Het bedrag van 46 miljoen euro (Tabel 30, p. 148) voor het aanslagjaar 2012 komt aldus overeen met het verschil tussen de opbrengst van de volledige taxatie en die van de gespreide taxatie voor datzelfde jaar. Het werkelijke verlies voor de Staat is veel beperkter: het komt gewoon overeen met de financiering van de uitgestelde taxatie.

De reële kost van deze fiscale uitgave is bijgevolg zeer laag. Bovendien is deze fiscale uitgave vrij goed gerechtvaardigd omdat zij de belastingdruk stabielere in de tijd maakt voor de ondernemingen die hun investeringen op een normale manier vervangen.

De administratieve kost ervan is echter niet te verwaarlozen, zowel voor de belastingplichtige als voor de administratie.

De Afdeling pleit voor het behoud van deze bepaling.

3.35 Vrijstelling van de meerwaarden op bedrijfsvoertuigen

Het gaat hier om de vrijstelling van de meerwaarde bij de verkoop van een bedrijfsvoertuig, onder voorwaarde van herinvestering in voertuigen die aan bepaalde milieunormen voldoen.

Tabel 30 geeft in detail de evolutie weer van de budgettaire kost van deze bepaling. De minderontvangsten zijn beperkt. Het blijkt dat deze maatregel weinig wordt gebruikt, gezien de waarde van het wagenpark van de vennootschappen.

Tabel 33
Vrijstelling van de meerwaarden op bedrijfsvoertuigen

Aanslagjaren	2008	2009	2010	2011	2012
Vrijgestelde bedragen	48,8	61,9	27,4	37,4	47,8
Minderontvangsten	16,6	21,0	9,3	12,7	16,2

Miljoenen €

Bronnen: Fiscale statistieken – Inventaris van de fiscale uitgaven.

Volgens de logica van de typologie die in 2009 door de Afdeling werd gebruikt in haar analyse van de belasting op vervoer (86), gaat het om een subsidie met een positieve weerslag op het milieu. Deze maatregel komt bovenop andere bepalingen die de vennootschappen ertoe

86 Hoge Raad van Financiën (2009), *Het belastingbeleid en het leefmilieu*, pp. 132-133. Deze typologie maakte een onderscheid tussen de subsidies met een negatieve weerslag op het milieu, de negatieve signalen van het algemene stelsel, de positieve signalen van het algemene stelsel, de subsidies met een positieve weerslag op het milieu, de benaderende belastingen en de pigouvianse belastingen.

aanzetten hun wagenpark te hernieuwen door voertuigen met een lagere CO₂-uitstoot te verkiezen (87).

De *policy rationale* daarvan kan bijgevolg in verband worden gebracht met het in aanmerking nemen van een positief extern effect. Er dient te worden herinnerd aan de opmerking dat vanuit een economisch oogpunt de integratie van de externe kost in de prijzen een meer aangewezen oplossing is dan de subsidiering van energiebesparende investeringen. Daarenboven gaat het hier om de vervanging van een voertuig door een ander: het verkochte voertuig komt op de tweedehandsmarkt terecht en vervuult bijgevolg verder. Dit soort stimulans is waarschijnlijk voordeliger voor de industrie – waarvan het orderboek geniet van de versnelde hernieuwing van het wagenpark – dan voor het milieu.

De Afdeling stelt voor deze bepaling af te schaffen: er zijn betere manieren om de nagestreefde doelstelling te bereiken.

3.4 Steunmaatregelen voor O&O

3.41 Policy rationale

O&O is een activiteit die *positieve externe effecten* genereert. In de economische literatuur wordt ruimschoots erkend dat de opbrengst van dergelijke activiteiten voor de gemeenschap hoger is dan de private opbrengst. Zonder tussenkomst van de overheid zal de marktgestuurde economie een suboptimaal niveau van O&O opleveren.

De tussenkomst van de overheid is hier bijgevolg ruimschoots gerechtvaardigd. Zij kan diverse vormen aannemen: fiscale of rechtstreekse steunmaatregelen, steunmaatregelen gericht op inputs (kapitaaluitgaven, personeelsuitgaven of alle O&O-uitgaven) of op outputs (octrooien). De overheid kan dus in verschillende stadia tussenkomen.

Zij kan dat vooreerst doen via een *vermindering van O&O-kosten*. Deze kosten omvatten de personeelsuitgaven en de kapitaaluitgaven. De steunmaatregelen worden dan gericht op alle uitgaven of, zoals in België, op een specifieke manier ontwikkeld voor elke uitgave. De steunmaatregelen kunnen afhangen van het volume of van de schommeling van de uitgaven. In het tweede geval is er sprake van marginale steunmaatregelen. Dit soort steunmaatregelen kan het immers mogelijk maken het vrijbuitereffect te beperken maar kan te restrictief blijken.

87 Cf. regels ter bepaling van het aftrekbaar bedrag van autokosten op basis van de CO₂-uitstoot. Volgens de typologie van het Rapport van 2009 was de beperking van de aftrekbaarheid beschouwd als vrij dicht staand bij een pigouviaanse belasting, onder voorbehoud dat haar peil overeenstemt met de veroorzaakte externe kosten.

De secundaire steunmaatregelen hebben betrekking op de exploitatie van de onderzoeksresultaten. Zij zullen slechts worden toegekend in geval van geslaagde exploitatie. In een eerste stadium wordt dit vertaald in de indiening van een octrooi. De onderneming die het octrooi in handen heeft, kan aldus tussen drie opties kiezen: zij exploiteert zelf het octrooi, zij behoudt het octrooirecht maar geeft een exploitatievergunning aan een derde of verwante onderneming, of zij verkoopt het octrooi aan een derde of verwante onderneming. De *policy rationale* is hier dus van een andere aard: de bedoeling is de exploitatie van het onderzoek aan te moedigen.

De “patent boxes” en andere gelijksoortige instrumenten zijn bijzondere gevallen. Deze fiscale maatregelen zijn gericht op de vennootschappen die de octrooien in handen hebben en die de inkomsten uit de exploitatie ervan krijgen. Het is mogelijk dat deze vennootschappen noch de onderzoeksinspanning leveren noch innoverende activiteiten ontwikkelen op basis van een octrooi. Daarnaast kunnen de “patent boxes” belangrijke tax planning-instrumenten zijn voor multinationale groepen: de vaststelling van de overdrachtsprijs van de octrooien is zeer delicaat gezien de intrinsieke moeilijkheid om de “prijs bij volledige mededinging” te bepalen (*arm’s length*-beginsel) voor iets wat uit zijn aard uniek is. De multinationale groepen kunnen deze preferentiële belastingstelsels ruimschoots gebruiken om de belastinggrondslag te verschuiven met het oog op de vermindering van hun globale belastingdruk.

De steunmaatregelen voor O&O en innovatie blijven een door de federale overheid en de deelgebieden gedeelde bevoegdheid. Voor de vennootschapsbelasting heeft de nieuwe financieringswet bovendien geen overdracht van de fiscale uitgaven georganiseerd die verband houden met de materiële bevoegdheden van de gewesten, zoals dat wel gedaan werd bij de PB. Er kan dus worden gesteld dat de federale overheid ter zake via de fiscale uitgaven nog steeds kan tussenkomen.

3.42 Rol van de fiscaliteit in de O&O-steun

De fiscaliteit is slechts een van de instrumenten die worden gebruikt om O&O te ondersteunen. O&O geniet ruimschoots rechtstreekse gewestelijke steunmaatregelen. Onder de fiscale instrumenten hebben de belangrijkste bovendien niets te maken met de vennootschapsbelasting: het gaat om de vrijstellingen van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing (BV) voor onderzoekers. Deze vrijstellingen hebben de belastingvrijstellingen voor bijkomend personeel voor wetenschappelijk onderzoek vervangen en hebben de impact daarvan ruimschoots versterkt.

De resterende fiscale instrumenten betreffen het bestanddeel “kapitaal” van de O&O-uitgaven en, aan het einde van de keten, het gebruik van de octrooien voor de productie. Daartussen ligt de aftrek voor octrooi-inkomsten.

Tabel 34 bevat alle zowel rechtstreekse als fiscale steunmaatregelen voor O&O die in 2009 in België door verschillende overheidsniveaus werden toegekend aan *ondernemingen die minstens één steunmaatregel hebben genoten en die de tweejaarlijkse enquête van de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden (DWTC) hebben beantwoord* (88). Er kan worden gesteld dat deze groep van ondernemingen representatief is voor de bepaling van het relatieve belang van de verschillende soorten steunmaatregelen.

88 Zie DUMONT M. (2012).

Tabel 34
Alle steunmaatregelen voor O&O - 2009

	Aantal onder- nemingen	Totaal miljoenen €	Gemiddelde €	Mediaan €
Gewestelijke subsidies	558	160,0	286 587	86 312
Vrijstelling BV - samenwerking onderneming - universiteit	147	14,4	97 869	25 135
Vrijstelling BV - Young Innovative Companies	134	9,9	73 685	44 025
Vrijstelling BV - onderzoekers "lijst 1" (doctoraten en ingenieurs)	501	120,0	239 053	52 115
Vrijstelling BV - onderzoekers "lijst 2" (masters)	451	95,2	211 051	46 112
Investeringsaftrek octrooien	21	1,8	85 317	4 198
Investeringsaftrek en belastingkrediet voor O&O	57	33,9	593 957	69 000

Bron: Gegevensbank over O&O-steun - DUMONT (2012).

De federale steunmaatregelen zijn belangrijker dan de gewestelijke subsidies. Onder de federale steunmaatregelen is de vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor onderzoekers onbetwistbaar de belangrijkste maatregel: de budgettaire kost (215 miljoen euro) ervan bedraagt ongeveer vier keer het totaal voor de andere steunmaatregelen. De zeer grote afwijkingen tussen het gemiddelde en de mediaan vallen op. Dit wijst erop dat de verdeling van de steunmaatregelen sterk asymmetrisch is: zij zijn sterk geconcentreerd bij een beperkt aantal grote ondernemingen. De verdeling per kwartiel van de O&O-uitgaven toont aan dat 95% van de steun naar het bovenste kwartiel gaat, terwijl het onderste kwartiel slechts 0,3% van de steun krijgt (Dumont *op. cit.*, 2012, p. 31).

Zoals hieronder uitgelegd wordt, zijn de bedragen van de steun sinds 2009 gestegen. De aftrek voor octrooi-inkomsten is sindsdien vergroot en het tarief van de vrijstelling van voorheffing is eveneens verhoogd.

Hoe dan ook dient vastgesteld te worden dat de vennootschapsbelasting een minder belangrijke rol speelt de ondersteuning van O&O. Dit geldt niet alleen voor de omvang maar ook voor de doeltreffendheid. Dumont (2012) heeft de impact van de voornaamste categorieën van staatsteun uitvoerig onderzocht. De hoogste inputadditionaliteit (verhoging van de O&O-uitgaven) is te vinden bij de vrijstellingen van doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor onderzoekers "lijst 1" (3,46) en bij de vrijstellingen ingeval van samenwerking tussen ondernemingen en universiteiten (2,13). Deze additionaliteit is duidelijk lager (van 0,6 tot 0,8) bij de vrijstellingen van doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor onderzoekers "lijst 2", de gewestelijke steunmaatregelen en de andere instrumenten. Een deel van de additionaliteit kan voortvloeien uit de verhoging van de lonen van onderzoekers: er bestaat immers een stimulans tot nieuwe aanwervingen die tot hogere lonen leidt als het aanbod niet elastisch is. Dit effect kan worden weggewerkt door de additionaliteit op het personeelsbestand te meten. Daarbij komt men tot een

vergelijkbare conclusie: zowel de gewestelijke steunmaatregelen als de vrijstellingen van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing hebben een aanzienlijke weerslag in termen van inputadditionaliteit, met uitzondering van de maatregel met betrekking tot de houders van een masterdiploma.

Dezelfde studie geeft eveneens indicatieve gegevens over de outputadditionaliteit in termen van productontwikkeling of innoverende processen. Ook in dit geval is de vrijstelling van doorstorting van de BV voor “lijst 1” de doeltreffendste maatregel.

3.43 Onderzoek van de betrokken bepalingen

BELASTINGKREDIET VOOR O&O

Het belastingkrediet is de tegenhanger van de investeringsaftrek en wordt veel vaker gebruikt, zoals hieronder blijkt. De bijzonderheid van dit belastingkrediet is de overdraagbaarheid ervan. Het is een steunmaatregel gebaseerd op de input, namelijk op een deel van de O&O-uitgaven. Het betreft hier nochtans niet de belangrijkste categorie van uitgaven: O&O-uitgaven zijn vooral personeelsuitgaven. Er dient aan te worden herinnerd dat de steun die voor de personeelsuitgaven wordt toegekend, geen uitstaans heeft met de vennootschapsbelasting.

Tabel 35 geeft de evolutie weer van de aangerekende belastingkredieten. Het toenemende belang van het stelsel is overduidelijk: in zes jaar is de budgettaire kost van 45 tot 346 miljoen euro gestegen.

Tabel 35
Belastingkrediet voor O&O – Budgettaire kost

Aanslagjaren	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Minderontvangsten	45,49	107,60	134,58	225,77	308,62	346,56

Miljoenen €

Bronnen: Fiscale statistieken – Inventaris van de fiscale uitgaven.

Net zoals de investeringsaftrek wordt het belastingkrediet slechts toegekend voor milieuvriendelijke investeringen in O&O. Deze voorwaarde is begrijpelijk omdat zij overeenkomt met het raakpunt tussen twee externe effecten of tenminste omdat zij het mogelijk maakt om ervoor te zorgen dat investeringen die tegelijkertijd een positief (O&O) en een negatief (verslechtering van het milieu) extern effect zouden hebben, niet worden gesubsidieerd. Hetzelfde “dubbele criterium” geldt echter niet voor de andere steunmaatregelen voor O&O.

De Afdeling pleit voor het behoud van het belastingkrediet aangezien het betrekking heeft op activiteiten die positieve externe effecten genereren.

AFTREK VOOR OCTROOI-INKOMSTEN

Het betreft hier een aftrek van 80% voor de inkomsten uit octrooien die door de vennootschap worden aangehouden en die zij zelf volledig of gedeeltelijk heeft ontwikkeld of verbeterd.

Tabel 36 geeft de evolutie weer van de aftrekbare bedragen en van de overeenkomende minderontvangsten. Dit stelsel is aanzienlijk belangrijker geworden de laatste vier aanslagjaren is het afgetrokken bedrag meer dan vervijfvoudigd.

Tabel 36
Aftrek voor octrooi-inkomsten – Minderontvangsten

Aanslagjaren	2008	2009	2010	2011	2012
Aantal aftrekken	191	71	97	203	231
Afgetrokken bedragen	25,24	111,81	603,67	786,15	569,86
Minderontvangsten	8,58	13,14	183,44	219,46	113,75

Miljoenen €

Bronnen: Fiscale statistieken – Inventaris van de fiscale uitgaven.

Voor deze aftrek zijn er uiteenlopende argumenten:

- Volgens de typologie die hierboven werd aangehaald, gaat het om “secundaire” steunmaatregelen. Zij kunnen worden gecumuleerd met steunmaatregelen inzake input. Het totale steunpercentage kan bijgevolg hoog zijn (89). Bovendien lijkt het er op dat er een drempel bestaat waarboven de additionaliteit daalt (Van Pottelesbergue, 2007);
- Als het gaat om van derden aangekochte octrooien is een “verbetering” weliswaar vereist maar deze verbetering hoeft niet werkelijk beduidend te zijn.
- Gelijksoortige steunmaatregelen bestaan in andere landen. De voornaamste worden in onderstaand kader opgenomen. Daarnaast is het welbekend dat de belastingparadijzen in ruime mate worden gebruikt om de belasting op octrooi-inkomsten tot nul te herleiden.

89 Als de aftrek voor octrooi-inkomsten wordt gecumuleerd met de aftrek voor risicokapitaal (ARK), kan de opbrengst van een octrooi worden vrijgesteld ten belope van 5 keer het tarief van de laatstgenoemde aftrek. Afgezien van de beperking van de ARK wordt een return die 5 keer de rentevoet op lange termijn zonder risico kan bedragen, aldus vrijgesteld, na een vrijstelling van ongeveer 25% van de personeelsuitgaven en iets meer dan 10% van de kapitaaluitgaven, en dit ongeacht de gewestelijke steunmaatregelen.

Kader 5

Patent boxes-stelsel in het buitenland: enkele voorbeelden

Verschillende landen hebben “patent boxes”-stelsels ingevoerd die octrooi-inkomsten volledig of gedeeltelijk vrijstellen. De buurlanden die dit stelsel toepassen zijn Luxemburg en Nederland. In Luxemburg wordt 80% van de octrooi-inkomsten vrijgesteld. De vrijstelling dekt niet de octrooi-inkomsten die van een verwante onderneming worden aangekocht. Voor de andere aankopen van octrooien is echter een intern aangebrachte verbetering geen vereiste. In Nederland wordt een effectief tarief van 5% toegepast op octrooi-inkomsten die minstens voor 30% bijdragen tot de winsten uit het gebruik van immateriële activa. Het tarief van 5% wordt eveneens toegepast op de inkomsten uit intern ontwikkelde en niet-geoctrooierde immateriële activa. Het is niet van toepassing op logo's en handelsmerken. In het Verenigd Koninkrijk wordt een tarief van 10% toegepast op een deel van de octrooi-inkomsten (60% in 2013, verhoging van 10 punten per jaar tot 100% in 2017). De Europese Commissie heeft geoordeeld dat dit stelsel in strijd was met de Gedragscode inzake vennootschapsbelasting. In Ierland werd het “patent box”-stelsel in 2010 afgeschaft.

- Het groot aantal preferentiële stelsels wijst duidelijk op een belastingconcurrentie om de activiteit inzake octrooi-beheer aan te trekken. Dat de Europese Commissie heeft geoordeeld dat het Britse patent box-stelsel in strijd was met het Gedragscode, toont aan dat de grenzen van de schadelijke belastingconcurrentie duidelijk bereikt zijn. Het lijkt erop dat deze belastingconcurrentie veeleer wordt gemotiveerd door de verschuiving van de belastinggrondslagen dan door de wil om economische activiteiten aan te trekken die positieve externe effecten genereren. Vanuit een economisch oogpunt is het echter vooral belangrijk onderzoeksactiviteiten of innoverende activiteiten aan te trekken.

De Afdeling is van mening dat het behoud van de aftrek voor octrooi-inkomsten kan worden gerechtvaardigd, op voorwaarde dat het verband met de ontwikkeling en de valorisatie van onderzoeksactiviteiten en innoverende activiteiten duidelijk wordt bevestigd en gecontroleerd. Zij wil echter de aandacht vestigen op het risico van te hoge steunpercentages – in combinatie met andere instrumenten – die het vrijbuitereffect kunnen verhogen en de additionaliteit kunnen verminderen.

3.5 Steunmaatregelen voor de werkgelegenheid

3.51 Policy rationale

De problematiek van de belasting op arbeid werd reeds grondig besproken in de vorige hoofdstukken. De steunmaatregelen voor de werkgelegenheid beogen de vermindering van de arbeidskosten en de *policy rationale* ervan is dus duidelijk.

3.52 Welke rol voor de vennootschapsbelasting?

De vennootschapsbelasting speelt slechts een geringe rol in de ondersteuning van de werkgelegenheid. De steun neemt vooral de vorm aan van verminderingen van socialezekerheidsbijdragen. De laatste jaren werden eveneens loonsubsidies ingevoerd via de belastingen, in de vorm van vrijstellingen van doorstorting van bedrijfsvoorheffing.

De vennootschapsbelasting is in eerste instantie een bepalende factor voor de kostprijs van het kapitaal. De modulering van deze belasting in functie van de werkgelegenheid of de schommelingen ervan, biedt geen garantie voor een economische weerslag op de arbeidskosten. Terwijl de doelstelling van de steunmaatregelen voor de werkgelegenheid in ruime mate gerechtvaardigd is, is dat absoluut niet het geval voor het gebruik van de vennootschapsbelasting als instrument.

3.53 Betrokken fiscale uitgaven

De enige beduidende fiscale uitgave is de belastingvrijstelling voor bijkomend personeel van kmo's (90). Deze steunmaatregel kende opeenvolgende varianten. Toen de maatregel permanent werd, werden de modaliteiten herzien en werd duidelijk voor een marginale steunverlening geopteerd: de vrijstelling wordt immers berekend op basis van de variatie in het aantal werknemers dat recht op de maatregel geeft ten opzichte van het vorige belastbare tijdperk, en de belastingvrijstelling wordt teruggenomen als het betrokken personeelsbestand vermindert.

De definitie van "kmo" is niet degene die wordt vermeld in artikel 15 van het Wetboek van de vennootschappen. De wetgever heeft gekozen voor een aangepaste definitie, namelijk de vennootschappen die op 1 januari 1997 of, als de aanvang van de exploitatie op een latere datum valt, op het einde van het jaar waarin de exploitatie is aangevangen, minder dan 11 werknemers in dienst hebben. De variatie wordt enkel berekend op basis van het aantal werknemers met "lage lonen" (91).

Tabel 37
Belastingvrijstelling voor bijkomend personeel
Aanslagjaren 2008-2012

Aanslagjaren	2008	2009	2010	2011	2012
Vrijgesteld bedrag, miljoenen euro	31,23	26,97	21,33	27,03	27,57
Aantal aftrekken, eenheden	3.553	3.012	2.195	2.765	2.402
Gemiddelde aftrek, in euro	8,789	8,955	9,716	9,775	11,477
Minderontvangst, miljoenen euro	7.65	7.51	7.26	7.50	10,28

Bron: Fiscale statistieken, Inventaris van de fiscale uitgaven voor de minderontvangst.

In Tabel 37 worden de gegevens over de impact van het huidige stelsel vermeld. De budgettaire kost is zeer laag aangezien weinig vennootschappen de maatregel gebruiken. Er zijn 332.090 vennootschappen die minder dan 11 werknemers tewerkstellen: minder dan 1% van deze vennootschappen gebruikt bijgevolg de maatregel. De bekomen gemiddelde aftrek wijst

90 Er bestaat eveneens een belastingvrijstelling voor bijkomend personeel tewerkgesteld in de kwaliteitszorg of bij de afdeling "uitvoer". De impact van deze vrijstelling is duidelijk miniem.

91 Het gaat om de werknemers met een loon dat niet hoger ligt dan 90,32 euro per dag of 11,88 euro per uur (bedragen voor 2012, jaarlijks geïndexeerde bedragen). Deze grens komt tegenwoordig overeen met 135% van het intersectoraal minimumloon. Het bedrag wordt niet geïndexeerd.

erop dat het gemiddelde aantal betrokken werknemers per begunstigde vennootschap lager dan 2 is.

Ook deze maatregel wordt dus zeer weinig gebruikt en de impact ervan op de werkgelegenheid zou dus miniem moeten zijn. Alles pleit voor het gebruik van andere duidelijkere instrumenten met een snellere impact op de arbeidskosten.

De Afdeling stelt bijgevolg voor deze bepaling en de andere belastingvrijstellingen voor bijkomend personeel af te schaffen en de arbeidskost door andere, meer doeltreffende, middelen te verminderen.

3.6 Tax shelter voor audiovisuele werken

Deze bepaling is in 2003 in werking getreden en maakt het mogelijk de winsten die worden verwezenlijkt in het kader van de financiering van audiovisuele werken, vrij te stellen. De modaliteiten worden in Bijlage 4 beschreven.

Deze maatregel is een duidelijk sectorale maatregel. Hij steunt de productie van een goed dat als publiek kan worden beschouwd, namelijk cultuur. Daarom subsidieert de overheid veel instellingen die in dit gebied actief zijn.

Deze activiteit valt echter duidelijk onder de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen. De opportuniteit van een tussenkomst van de federale overheid, via de vennootschapsbelasting, moet worden beoordeeld rekening houdend met het feit dat deze belasting uitsluitend onder de bevoegdheid van de federale overheid blijft vallen.

Tabel 38 geeft in detail de budgettaire impact van de tax shelter weer. Deze impact stijgt duidelijk, met minderontvangsten van 38 miljoen euro voor het aanslagjaar 2012.

Tabel 38
Tax shelter voor audiovisuele werken
Vrijgestelde bedragen en minderontvangsten

Aanslagjaren	Vrijgesteld bedrag	Minderontvangst
2004	4,2	1,4
2005	16,5	5,6
2006	29,4	10,0
2007	39,1	13,3
2008	97,7	33,2
2009	92,4	31,4
2010	92,9	31,6
2011	59,2	20,1
2012	112,1	38,1

Miljoenen €

Bron: Fiscale statistieken, Inventaris van de fiscale uitgaven voor de minderontvangst.

De *tax shelter* voor audiovisuele werken past in een concurrentiële context: andere landen, zoals Luxemburg, Italië, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, kennen gelijksoortige stimulansen toe.

Dit stelsel werd onlangs in het Parlement onderzocht (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2013b) en werd door de wetgever herzien.

De Afdeling vraagt zich af of het bestaan van een maatregel gericht op de audiovisuele sector opportuun is. Zij is echter van mening dat de recente wetwijzigingen het stelsel op een correcte manier geheroriënteerd hebben op zijn voornaamste doelstelling.

3.7 Andere fiscale uitgaven

3.71 Aftrek van giften

De aftrek van giften bestaat zowel bij de personenbelasting als bij de vennootschapsbelasting, bovendien is de lijst van de erkende instellingen dezelfde. Van zodra de opdrachten waarvoor de betrokken instellingen worden erkend, overeenkomen met domeinen waarin de tussenkomst van de overheid gerechtvaardigd is, is de *policy rationale* voor de aftrek in de personenbelasting degelijk onderbouwd.

Dat is veel minder het geval in de vennootschapsbelasting. In tegenstelling tot een burger handelt een vennootschap uit winstbejag en iedere handeling ervan wordt geacht het bereiken van het maatschappelijk doel te bevorderen. De burger die een erkende instelling ondersteunt, wordt gedreven door edelmoedige motieven. Een vennootschap handelt in principe niet uit edelmoedigheid. Indien zij het wel doet, is dat om haar imago te verbeteren en te hopen er baat bij te hebben. Het begrip “gift” is intrinsiek in strijd met het winstoogmerk. Deze tegenstrijdigheid verklaart dat giften in eerste instantie als verworpen uitgaven worden beschouwd. Sponsoring maakt daarentegen deel uit van de aftrekbare uitgaven.

De Afdeling stelt bijgevolg voor deze bepaling af te schaffen en de giften als verworpen uitgaven te behouden.

3.72 Reorganisatieplannen

Kort samengevat wordt een vermindering van de passiva van de onderneming beschouwd als niet belastbaar, voor zover de onderneming doorstart. Er kan worden gesteld dat hier rekening wordt gehouden met een positief extern effect. Op een gelijkaardig domein wordt er immers van uit gegaan dat het ontslag van werknemers kosten doet ontstaan die extern zijn aan de onderneming. In het verlengde daarvan kan de toekenning van een subsidie om de schulden te verminderen worden beschouwd als een vermindering van het sociaal passief dat voortspuit uit een faillissement en uit ontslagen.

In de inventaris van de fiscale uitgaven worden de minderontvangsten geraamd op 9,49 miljoen euro voor het aanslagjaar 2011 en op 17,02 miljoen euro voor het aanslagjaar 2012. Het gebruik van deze bepaling lijkt bijgevolg zeer beperkt te zijn.

De Afdeling steunt het behoud van deze bepaling die in de meeste gevallen een essentiële maatregel is voor het doorstarten van de activiteit. Het vrijbuitereffect zou miniem moeten zijn.

3.73 *Verminderde tarieven voor de vennootschappen met een specifiek maatschappelijk doel*

Het gaat om verminderde tarieven die worden toegekend aan enerzijds vennootschappen en verenigingen die in uitvoering van het statuut van de NV Beroepskrediet krediet voor ambachtsoutillage mogen verstrekken, en anderzijds aan huisvestingsmaatschappijen.

De Afdeling is van mening dat de steun in het eerste geval te vroeg in het proces voor investeringssteun wordt toegekend om een betekenisvol effect te hebben. In het tweede geval gaat het om een exclusief gewestelijke bevoegdheid.

De Afdeling stelt voor deze verminderde tarieven af te schaffen.

3.74 *Intercommunales zijn niet onderworpen aan de vennootschapsbelasting*

Deze fiscale uitgave wordt in de Inventaris niet becijferd. Het gaat echter duidelijk om een afwijking van het referentiestelsel, in elk geval voor de intercommunale vennootschappen die een handelsactiviteit uitoefenen en ook voor degene die enige activiteit met een winstoogmerk uitoefenen (92). Dat deze ondernemingen niet onderworpen zijn aan de vennootschapsbelasting is in strijd met het principe van de belastingneutraliteit en kan resulteren in concurrentievervalsingen. Volgens een simulatie op basis van de balansen en de resultatenrekeningen voor het jaar 2011, bedraagt de budgettaire opbrengst 329 miljoen euro (93).

De Afdeling beveelt aan de intercommunales die een handelsactiviteit uitoefenen of die een duidelijk winstoogmerk hebben, aan de vennootschapsbelasting te onderwerpen.

4. De aftrek voor risicokapitaal

4.1 Beschrijving en historiek

De aftrek voor risicokapitaal (ARK) werd in 2005 ingevoerd om de aftrek mogelijk te maken van de vergoeding van het eigen vermogen. In zijn oorspronkelijke versie werd de aftrek verleend aan het tarief van de langetermijnrente (lineaire obligaties op 10 jaar) van het voorgaande jaar, vermeerderd met een half punt voor de kmo's in de zin van artikel 15 van het Wetboek van vennootschappen. De aftrek wordt toegepast op de voorraad eigen middelen en niet op de verhoging ervan.

De ARK is sindsdien meerdere malen aangepast, wat beslist op een politieke instabiliteit wijst.

92 Als deze vennootschappen vzw's met winstoogmerk waren, dan zouden zij onderworpen zijn aan de vennootschapsbelasting.

93 De hypothesen zijn de volgende: geen activeerbare stock aan de vroegere verliezen, de DBI's, de aftrek voor risicokapitaal en de investeringsaftrek, alsmede de verhouding verworpen uitgaven (buiten niet-aftrekbare belastingen)/resultaat 1^e bewerking zijn gelijk aan het gemiddelde, geen buitenlandse inkomsten, berekening van de DBI's op basis van een verhouding "DBI's/financiële immateriële activa" die gelijk aan het gemiddelde is, geen aftrek voor octrooi-inkomsten, tarief van 33,99%, geen toepassing van de bepalingen inzake "kleine vennootschappen".

Kader 6
Wetswijzigingen sinds de invoering van de ARK

- *Tijdelijke beperking van het tarief tot 3,8 % voor de aanslagjaren 2011 en 2012 (art. 132 van de programmawet 29.12.2009 - BS 30.12.2009)*
- *Beperking van het tarief tot 3% vanaf het aanslagjaar 2013 (art. 45 en art 52, W 28.12.2011 - BS 30.12.2011) (art. 205quater, § 5 WIB92)*
- *Einde van de overdracht van stocks van aftrek voor risicokapitaal vanaf het aanslagjaar 2013 (art. 48 en art. 59, al. 6, W 13.12.2012 – BS 20.12.2012) (opheffing van het artikel 205quinquies WIB92)*
- *Overgangsmaatregel voor stocks van aftrek voor risicokapitaal voorafgaand aan het aanslagjaar 2013 (art. 56 en art. 59, al. 6, W 13.12.2012 - BS 20.12.2012) (art. 536 WIB92)*
- *Aanpassing van de berekening van het tarief (uitsluitend rekening houdend met de maanden juli, augustus en september) vanaf het aanslagjaar 2014 (art. 16, 1°, 2°, 3°, 4° en art. 23, al. 5, W 17.06.2013 – BS 28.06.2013) (aanpassing van art. 205quater, § 2 WIB92)*
- *Harmonisering DBI en berekeningsbasis van de aftrek voor risicokapitaal (de aandelen en deelnemingen in beleggingen van kasmiddelen waarvan de inkomsten in aanmerking komen voor de aftrek van DBI worden uitgesloten van de berekeningsbasis van de aftrek voor risicokapitaal vanaf het aanslagjaar 2014 (art. 4 van de Programmawet 28.06.2013 - BS 01.07.2013)*
- *Invoering van de “fairness tax” die zich richt op de aftrek voor risicokapitaal toegepast op winstuitkeringen.*

4.2 Policy rationale

De aftrek voor risicokapitaal werd voorgesteld als een hervorming die tot doel had de discriminatie tussen financiering met eigen vermogen en financiering met vreemd vermogen af te schaffen, terwijl het eigenlijke doel vooral het creëren van een uitweg voor de ontmanteling van de coördinatiecentra was. Deze ontmanteling werd geëist door de Europese Commissie in het kader van de uitvoering van de “Gedragscode” en van gelijklopende beslissingen van het DG Concurrentie inzake overheidssteun (94).

De doelstelling om de discriminatie tussen eigen en vreemd vermogen te verminderen, stond centraal in het oorspronkelijke voorstel van *Allowance for Corporate Equity*, dat we in de economische literatuur vinden (DEVEREUX en FREEMAN H, 1991). Twee essentiële verdiensten worden aan een dergelijke hervorming toegeschreven:

- Georganiseerd op deze manier, belast een vennootschapsbelasting de marginale investering niet (die waarvan het rendement de langetermijnrente zonder risico niet overstijgt). Enkel de risicopremie wordt belast. De vennootschapsbelasting heeft dus een geringer negatief effect op het investeringsvolume.

94 Voor dit onderwerp, zie VALENDUC (2009).

- Er is geen discriminatie meer tussen eigen en vreemd vermogen.

Deze theoretische eigenschappen, uitermate positief vanuit economisch standpunt, worden in het bijzonder geanalyseerd in OESO (2007) en in VALENDUC (2009).

Een belangrijk punt moet vermeld worden: geen van beide fundamentele eigenschappen vereist dat een introductie van een *Allowance for Corporate Equity* uitgebreid wordt tot de bestaande kapitaalvoorraad. Deze voorraad is de vertaling van voorafgaande investeringen die winstgevend gebleken zijn volgens de gangbare fiscale en economische voorwaarden op het moment van de overeenkomstige investeringsbeslissingen. En wat niet gedaan is, zal niet meer “tot leven gewekt worden”. De hervorming toepassen op de bestaande kapitaalvoorraad betekent een vrijbuitereffect genereren in het voordeel van de bezitter van het bestaande kapitaal (95). Opdat ARK een oplossing zou zijn voor de ontmanteling van de coördinatiecentra, was het uiteraard noodzakelijk hem ook toe te passen op de bestaande kapitaalvoorraad.

Indien de wetgever had gekozen voor een beperking van het toepassingsgebied van de hervorming tot nieuwe investeringen, zouden bijkomende antimisbruikmaatregelen noodzakelijk zijn geweest, waaronder bepaalde maatregelen op geconsolideerde basis.

4.3 Evaluatie-elementen

4.31 De budgettaire kost

Tabel 39 preciseert de evolutie van de afgetrokken bedragen en de overeenkomstige budgettaire kost.

Tabel 39
Brutokosten voor de aftrek van risicokapitaal

Aanslagjaren	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(a) Totale aftrekken	7.155,11	12.391,09	17.180,85	16.475,08	15.522,46	20.392,25
(b) Minderontvangsten	1.845,20	3.803,16	5.354,99	4.951,75	3.518,30	6.159,81

Bronnen: Statistieken Ven.B op 30 juni t+1 van het aanslagjaar voor (a), Inventaris van de fiscale uitgaven voor (b).

Miljoenen €

De totale aftrekken (a) bevatten zowel de aftrekken die in het jaar zelf zijn toegekend op basis van de toestand van het eigen vermogen aan het begin van het boekjaar als de aftrekken die resulteren uit vorige belastbare tijdperken en die niet konden worden verricht omwille van onvoldoende belastbare winst. De minderontvangsten worden geraamd overeenkomstig de methodologie die wordt gebruikt voor de Inventaris van de fiscale uitgaven. Het gaat bijgevolg

95 Bij de invoering van een *Allowance for Corporate Equity* heeft de regering-Monti in Italië, deze beperkt tot nieuwe investeringen en heeft dit duidelijk gemotiveerd door een ondersteuning van de economische groei.

om de budgettaire opbrengst die statisch wordt berekend en die zou voortvloeien uit de afschaffing van deze bepaling (96).

De toepassing van de hervorming op de bestaande kapitaalvoorraad heeft van bij het begin een belangrijke brutokost gegenereerd. De afgetrokken bedragen zijn nadien gevoelig gestegen: *in 6 jaar zijn ze van 7,2 naar 20,4 miljard euro gegaan en dit ondanks een sombere economische context, die niet bijzonder gunstig is voor de oprichting van ondernemingen of voor investeringen*. Over dezelfde periode zijn de minderontvangsten gestegen van 1,8 t ot 6,2 miljard euro. De geaccumuleerde uitstaande aftrekbare bedragen moeten echter eveneens in aanmerking worden genomen: zij bedragen ongeveer 18 miljard euro op het einde van de periode.

Het betreft een brutokost. Vier voorbehouden moeten worden gemaakt:

- Er is geen rekening gehouden met het rendement van de compenserende maatregelen die ingevoerd werden ten tijde van de hervorming;
- Een deel van de budgettaire kost is niet meer dan een verplaatsing, onder een andere vorm, van de budgettaire kost van de coördinatiecentra. De meeste van deze centra zijn omgevormd tot intragroepfinancieringsmaatschappijen;
- De financieringsmaatschappijen die de ARK ruimschoots genieten zijn in België gevestigd omwille van deze maatregel. Het gaat dus niet om een netto budgettaire kost.
- Er is evenmin rekening gehouden met het feit dat bepaalde verhogingen van eigen middelen niet zouden hebben plaatsgevonden indien de hervorming niet was doorgevoerd en dat deze verhogingen van eigen middelen geen budgettaire nettokost hebben. Zij zouden integendeel zelfs een positief effect kunnen hebben indien de belastinggrondslag gelegen in België positief blijft na alle aftrekken.

De raming van de nettokost is een zeer delicate zaak: men moet immers het tegenovergestelde scenario opbouwen: wat zou er gebeurd zijn indien de hervorming niet had plaatsgevonden? In haar rapport op vraag van de Regering, heeft de Nationale Bank (2008) een extreem standpunt ingenomen, door de volledige toename van directe, binnenkomende investeringsstromen na 2005 aan de hervorming toe te schrijven, wat zonder twijfel overdreven is. Andere elementen zijn ter attentie van de Afdeling gebracht. Zo werd er tijdens hoorzittingen, georganiseerd door de Commissie Financiën van de Kamer van Volksvertegenwoordigers in 2010, meegedeeld dat het groeipercentage van de eigen middelen van niet-financiële ondernemingen over de periode 2005-2007 niet hoger was dan de gemiddelde jaarlijkse groei vastgesteld over de periode 1998-2004 en dat, als men dit groeipercentage vergelijkt met dat van het bbp, er geen versnelling waarneembaar is in de periode waarin de hervorming is uitgevoerd.

De berekening van de nettokost van de ARK blijft dus een ingewikkelde kwestie. De Afdeling heeft echter de marge geraamd die beschikbaar zou kunnen blijven voor een verlaging van de vennootschapsbelasting indien de aftrek voor risicokapitaal wordt afgeschaft (97).

96 Deze becijfering houdt zowel rekening met de aftrekken van het jaar zelf als met die welke voortkomen uit de nog niet aangezuiverde voorraad aftrekken uit voorgaande aanslagjaren. De raming houdt rekening met stroomafwaartse gevolgen, namelijk het feit dat de toekenning van een aftrek de beschikbare marge voor andere, stroomafwaartse aftrekken vermindert, hoofdzakelijk de aftrekken van voorafgaande verliezen.

97 Zie hierna p. 186 en volgende.

4.32 Wie geniet van de aftrek voor risicokapitaal?

Deze vraag kan vanuit twee optieken onderzocht worden. Men kan de verdeling van de aftrekken onderzoeken of die van de effectieve belastingvermindering die de aftrek voor risicokapitaal creëert. De eerste optie is de meest frequente maar is niet relevant: de resultaten geven vaak slechts dezelfde concentratie bij een beperkt aantal grote vennootschappen weer als voor de belastinggrondslag, terwijl de kleine vennootschappen veel talrijker zijn. Daarom is de Afdeling van mening dat de tweede optie de meest relevant is. Wij geven echter de resultaten van beide optieken om de bijzonderheden ervan te benadrukken.

DE VERDELING VAN DE AFTREK EN VAN DE BRUTO BUDGETTAIRE KOST

De grote ondernemingen genieten het grootste voordeel van de ARK: de classificatiecriteria zoals gebruikt in Tabel 40 bevestigen deze stelling.

De kleine ondernemingen, die negen maal talrijker zijn dan de grote ondernemingen, besparen slechts 448 miljoen euro terwijl de grote ondernemingen hun fiscale lasten met 3.576 miljoen euro verminderd zien. Wanneer we de fiscale criteria gebruiken om de kmo's af te bakenen (diegene die een verlaagd tarief genieten), dan zijn ze opnieuw talrijker dan de tegen het volle tarief belaste ondernemingen maar ontvangen zij slechts 5% van de totale kost van de ARK. Dit wordt deels verklaart door de concentratie van de belastinggrondslag bij de grote vennootschappen.

Tabel 40
Verdeling van de budgettaire kost van de ARK, zonder overdracht, aanslagjaar 2011

	Totaal, miljoenen €	Aantal	Gemiddelde (€)	Belastinggrondslag Miljoenen €
Alle ondernemingen	4.024,48	175.602	5.951,65	31.576,08
Uitsplitsing volgens belastingtarief				
Ondernemingen belast tegen het verlaagde tarief	230,33	95.558	943,99	3.856,43
Ondernemingen belast tegen het volle tarief	3.791,97	79.930	18.473,53	27.675,65
Kleine ondernemingen/andere ondernemingen				
Kleine ondernemingen	448,35	156.782	1.265,86	9.973,37
Andere ondernemingen	3.576,13	18.820	37.489,02	21.602,71

Bron: Microsimulatiemodel MiSIS.

De tabellen en grafieken hieronder geven de verdeling van de kosten van de ARK weer volgens verschillende criteria voor de bedrijfsgrootte (98). Het gaat achtereenvolgens om tewerkstelling (Grafiek 50), toegevoegde waarde (Tabel 41) en balanstotaal (Tabel 42). Voor de tewerkstelling,

98 Deze tabellen vereisen een kruising van fiscale gegevens met exploitatiegegevens. De informatie is dus niet beschikbaar voor de ondernemingen die hun jaarrekeningen niet hebben ingediend, noch voor de banken en verzekeringen waarvan de jaarrekeningen volgens een ad hoc schema wordt opgesteld en niet opgenomen is in de gegevensbank BELFIRST.

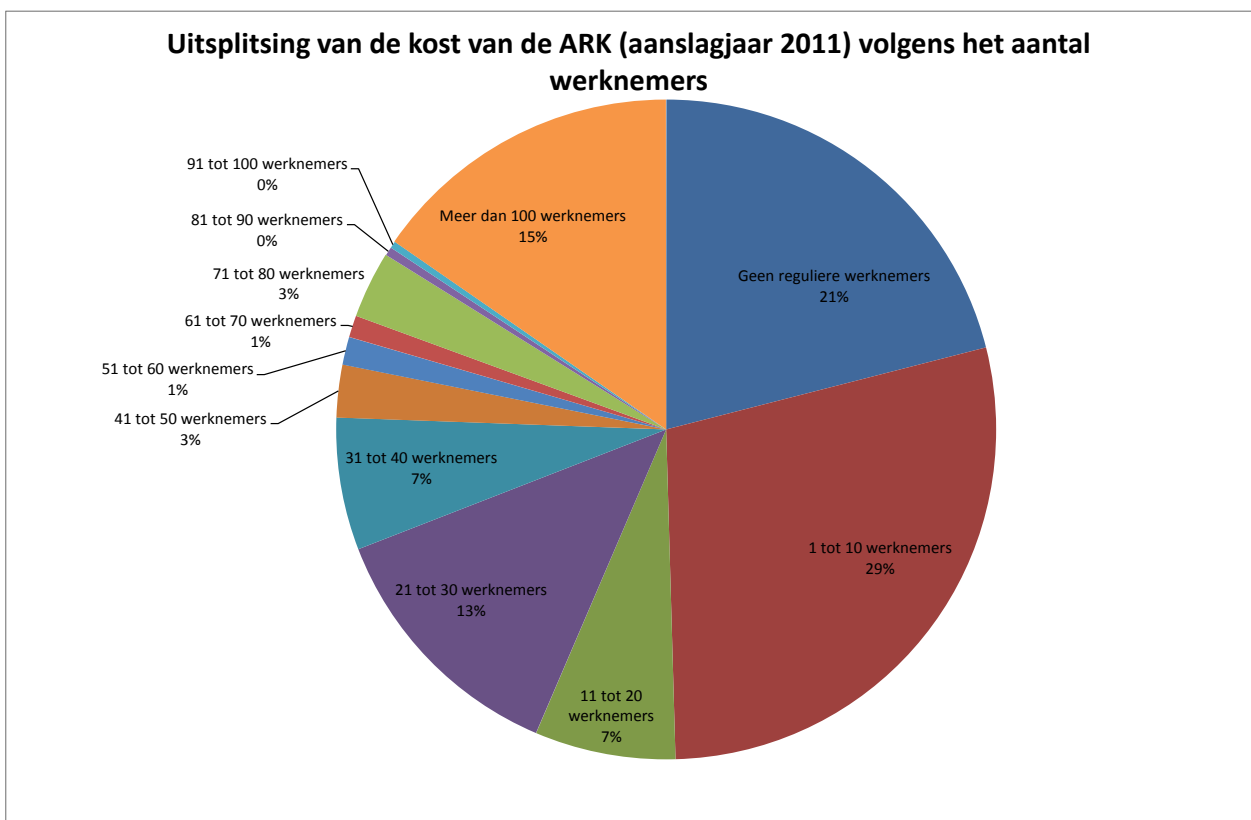
wordt de grootte uiteraard gemeten aan de hand van het aantal werknemers. Voor de andere twee criteria hebben we decielen opgesteld.

Grafiek 50 levert een interessant gegeven op: terwijl we net gezien hebben dat het leeuwendeel van de kosten van de ARK zich bij de “grote ondernemingen” bevindt, toont deze grafiek dat de helft van de kost ondergebracht is bij ondernemingen die minder dan 10 werknemers hebben, waarvan één vijfde van het totaal in ondernemingen die geen enkele aangegeven werknemer heeft. De ondernemingen die aanzienlijk van de ARK genieten zijn “groot” maar wegen veel minder zwaar op het gebied van tewerkstelling.

Het klassemment van ondernemingen in decielen van toegevoegde waarde geeft eveneens een verrassend resultaat. Een belangrijk deel van de kost van de ARK huist in ondernemingen waarvan de toegevoegde waarde laag is (1^{ste} deciel). We vinden er een duizendtal ondernemingen dat gemiddeld een zeer hoge gemiddelde aftrek heeft. Het betreft klaarblijkelijk ondernemingen waarvan de resultaten in essentie uit financiële activiteiten komen die geen toegevoegde waarde creëren in de boekhoudkundige zin van het woord.

De klassering volgens balanstotaal geeft een logischer resultaat: bijna driekwart van de kosten van de ARK is geconcentreerd in het bovenste deciel, terwijl dit slechts een duizendtal ondernemingen omvat die gebruik maken van de ARK voor het betrokken aanslagjaar.

Grafiek 50



Bron: Microsimulatiemodel MiSIS.

Tabel 41
Uitsplitsing van de ARK, per deciel op toegevoegde waarde – aanslagjaar 2011

Decielen	Totaal van de ARK (miljoenen €)	Aantal aftrekken	Gemiddelde aftrek, in €
1	1.208,01	1.062	66.819,12
2	42,00	5.657	846,52
3	82,71	29.112	1.166,85
4	50,71	35.664	740,33
5	95,06	30.486	1.742,51
6	201,49	23.272	5.021,79
7	235,94	16.433	9.322,23
8	469,14	8.977	33.790,81
9	327,16	4.012	53.746,51
10	975,28	1.519	384.571,59
Geen gegevens	336,98	19.410	3.369,21

Bron: Microsimulatiemodel MiSIS.

Tabel 42
Uitsplitsing van de ARK, per deciel op balanstotaal – aanslagjaar 2011

Decielen	Totaal van de ARK (miljoenen €)	Aantal aftrekken	Gemiddelde aftrek, in €
1	3,56	16.183	56,23
2	17,40	34.324	252,93
3	34,17	30.963	555,97
4	52,00	25.569	979,48
5	91,04	19.949	2.164,62
6	106,61	12.981	3.721,34
7	135,01	8.670	7.980,66
8	144,35	4.502	15.635,19
9	202,45	1.972	45.947,32
10	2.901,27	1.083	1.075.734,25
Geen gegevens	336,64	19.408	3.400,50

Bron: Microsimulatiemodel MiSIS.

In de eerste optiek blijkt er duidelijk **een sterke concentratie van aftrekken – en dus van de brutokost van de ARK – bij een beperkt aantal ondernemingen dat een hoog belastbaar inkomen en een hoog balanstotaal heeft. Deze ondernemingen zijn echter niet belangrijk qua toegevoegde waarde en tewerkstelling.** De introductie van de ARK was precies gemotiveerd, zoals hierboven aangehaald, vanuit de wil om dit type ondernemingen, die de rol van de coördinatiecentra overnamen, in België te behouden.

WAT IS DE VERDELING VAN DE VERMINDERING VAN DE EFFECTIEVE BELASTINGHEFFING DIE DOOR DE AFTREK VAN RISICOKAPITAAL WORDT GECREËRD?

De economische impact van de ARK komt voort uit de vermindering van de effectieve belastingheffing die hij creëert. De volledige verwachte weerslag (vermindering van de schuldenlast, investeringen, werkgelegenheid) staat immers in functie van deze parameter. Zoals hierboven aangegeven, bestaan er verschillende metingen voor de effectieve belasting. We gebruiken hier het effectieve belastingtarief berekend op basis van de gegevens van de belastingaangifte (99). Dit effectieve belastingtarief werd berekend zonder en met ARK. Het verschil geeft de vermindering van de effectieve belastingheffing weer die door de ARK wordt gecreëerd.

Tabel 43
Effect van de ARK op de effectieve belastingheffing, per categorie ondernemingen
(Gemiddelde per categorie)

	Met ARK	Zonder ARK	Vershil
Alle ondernemingen	17.67%	25.18%	7.51
Ondernemingen belast tegen verminderd tarief	16.77%	23.57%	6.80
Ondernemingen belast tegen vol tarief	18.77%	27.13%	8.36
Kleine ondernemingen	17.67%	25.02%	7.35
Andere ondernemingen	17.36%	30.66%	13.30

Bron: Microsimulatiemodel MiSIS.

Globaal genomen bedraagt de vermindering van de fiscale lasten die door de ARK gecreëerd wordt 7,5 punten effectieve belasting. Ze is iets hoger voor ondernemingen die belast zijn tegen vol tarief. Men vindt dezelfde vaststelling, meer uitgesproken, terug als men een indeling maakt op basis van het criterium van de “kleine ondernemingen” zoals in het Wetboek van vennootschappen en dit ondanks de toekenning van een half punt bijkomende vermindering.

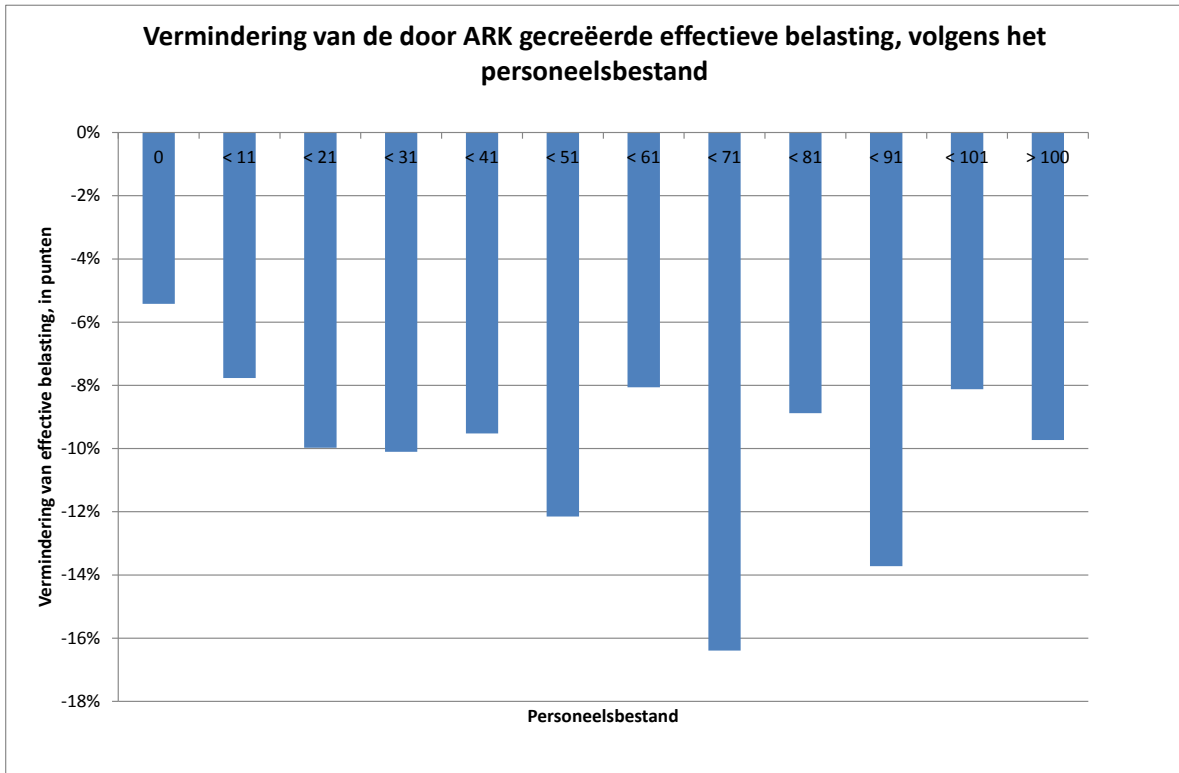
De drie grafieken hieronder tonen aan hoe de effectieve belastingvermindering verdeeld wordt in functie van de drie criteria voor grootte, namelijk werkgelegenheid, toegevoegde waarde en balanstotaal.

De conclusie die naar voor komt is dat **de effectieve belastingvermindering die voortkomt uit de ARK groter is voor de grote ondernemingen dan voor de kleine, ongeacht de criteria die gebruikt worden voor de definitie en voor en de grootte**. Er blijft echter een grote spreiding van de impact bestaan binnen de verschillende categorieën.

Het duidelijkste profiel is datgene dat verschijnt als we de ondernemingen klasseren in functie van het balanstotaal. Hoe hoger dat is, des te groter de effectieve belastingvermindering, gecreëerd door de ARK, wordt. Het profiel is ietwat minder duidelijk als men de verdeling van de effectieve belastingvermindering bekijkt in functie van de toegevoegde waarde. Het meest onregelmatige profiel is datgene dat op basis van de werkgelegenheid opgesteld wordt.

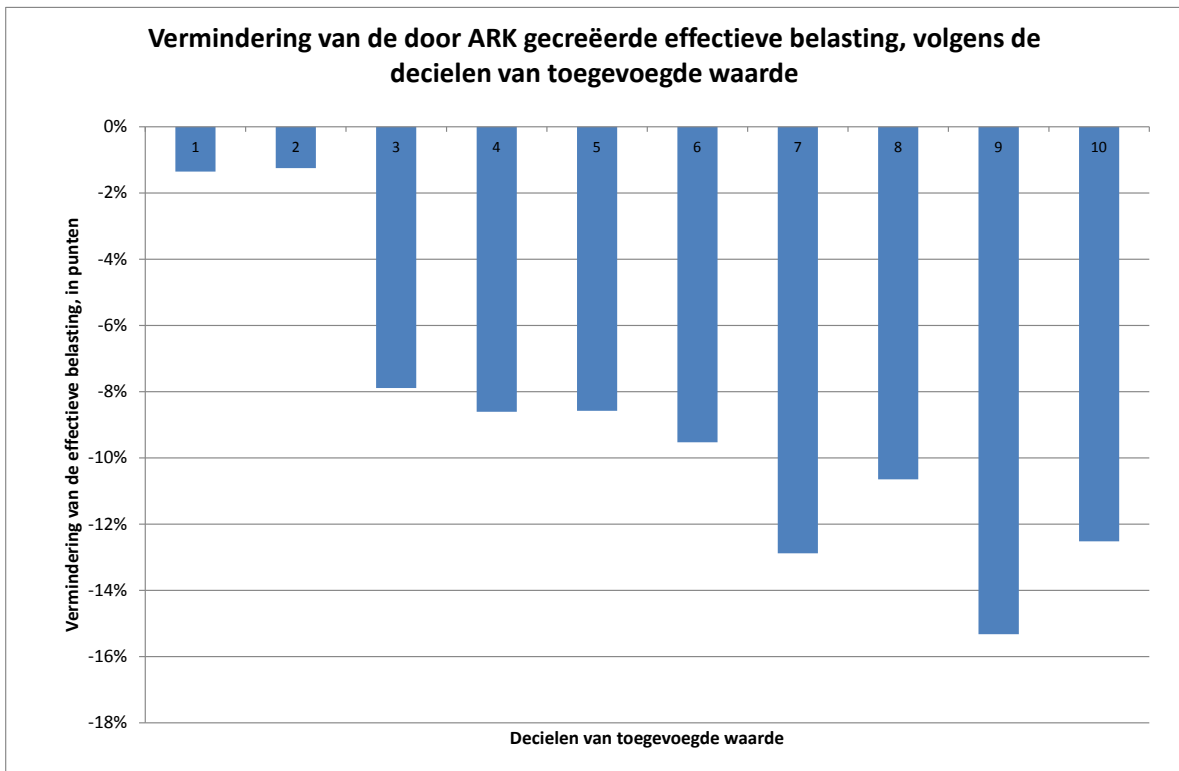
99 Zie hierboven op p. 140 en volgende.

Grafiek 51



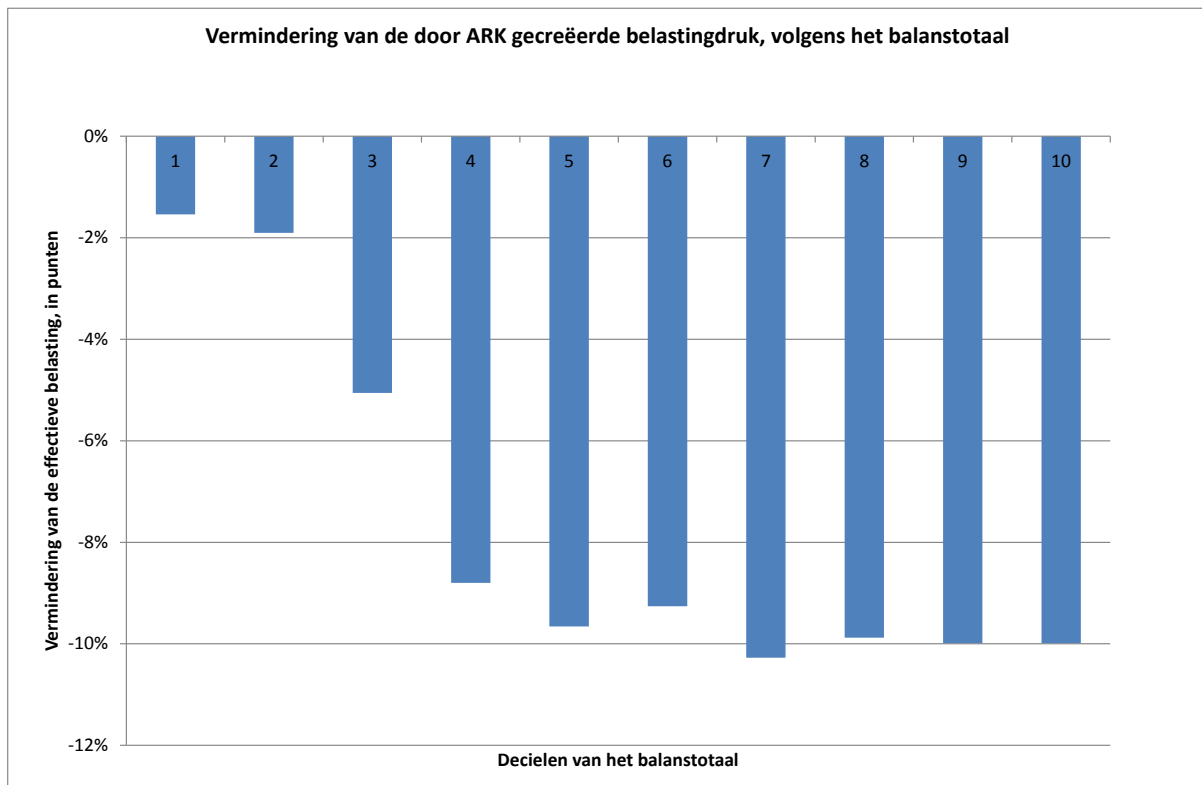
Bron: Microsimulatiemodel MiSIS.

Grafiek 52



Bron: Microsimulatiemodel MiSIS.

Grafiek 53



Bron: Microsimulatiemodel MiSIS.

4.33 Welke economische effecten?

Er zijn weinig studies uitgevoerd om de impact van de ARK op de structuur van de ondernemingsbalans te meten, met de algemeen bekende uitzondering van PRINCEN (2011). Deze studie volgt de methode van “*difference-in-differences*”: het gaat dus om het vergelijken van twee groepen ondernemingen over eenzelfde periode ten aanzien van “resultaatsvariabelen” zoals de schuldquote van de ondernemingen of het aandeel eigen middelen in het balanstotaal. De eerste groep (“behandelingsgroep”) omvat de niet-financiële ondernemingen die in België gevestigd zijn: de tweede groep (“controlegroep”) bestaat uit dezelfde ondernemingen uit een ander land, met een sensitiviteitsanalyse waarbij de controlegroep varieert. Deze analyse bevestigt dat de resultaten niet gebonden zijn aan de keuze van de controlegroep en dat ze dus onderbouwd zijn.

Deze studie besluit dat *de invoering van de ARK de schuldquota van de niet-financiële ondernemingen in België met 2,7 punten heeft verminderd. Ze detecteert daarentegen geen enkel effect op de activa van de balans en geen enkel effect op de werkgelegenheid.*

VALENDUC (2011b) heeft een meer macro-economische benaderingswijze gekozen: het gaat erom na te gaan in welke mate de daling van de effectieve belasting van de ondernemingen, gecreëerd door de ARK, zich vertaald heeft in een grondslagverbreding, door een toename van de omvang van de sector van de ondernemingen in de nationale boekhouding.

Terwijl er wel degelijk een verbreding is van de macro-economische basis van de vennootschapsbelasting ten opzichte van het bbp, kan deze eerder verklaard worden door een toename van de brutorendabiliteit (de primaire inkomsten van ondernemingen, uitgedrukt in %

van de toegevoegde waarde) dan door een aangroei van de omvang van de sector (het aandeel in de toegevoegde waarde van de ondernemingen in het bbp).

De stijging van de brutorendabiliteit lijkt verrassend maar het vastgestelde resultaat is verenigbaar met een scenario waarbij in België financieringsmaatschappijen worden opgericht, ruimschoots voorzien van eigen middelen, die van de coördinatiecentra de rol van “interne bankier” van de ondernemingsgroepen overnemen door aan de verbonden ondernemingen leningen toe te staan. Dit soort vennootschappen creëert weinig meerwaarde maar genereert winsten en haar brutorendabiliteit, uitgedrukt in verhouding tot de toegevoegde waarde, is dus opvallend hoog.

De verklaring voor de stijging van de brutorendabiliteit nuanceert dus sterk de aard van het terugverdieneffect van de hervorming: er is zo goed als geen verruiming van de omvang van de sector of van de creatie van bijkomende toegevoegde waarde. Dit relativeert dus zeer sterk de mogelijkheid dat de hervorming meer economische activiteit, investeringen of werkgelegenheid heeft gecreëerd.

4.4 Tot besluit

De invoering van de aftrek voor risicokapitaal blijft een fundamentele en controversiële hervorming. Sinds het begin heeft de tweeslachtigheid van de doelstellingen – afschaffing van de discriminatie van de financiering door eigen vermogen versus behoud van de activiteit van de coördinatiecentra in België – een zekere verwarring teweeggebracht. Deze verwarring beïnvloedt de evaluatie van de budgettaire kost. Daar waar de bruto budgettaire kost duidelijk hoog ligt en nog stijgt, blijft de evaluatie van de netto budgettaire kost ingewikkeld. De hervorming heeft het inderdaad mogelijk gemaakt financieringsmaatschappijen in België te houden of naar België aan te trekken. Het onderzoek naar de verdeling van de begunstigden toont trouwens de concentratie van de brutokost van de ARK aan bij een beperkt aantal ondernemingen dat een hoog balanstotaal en een hoog belastbaar inkomen vóór aftrek heeft, maar dat minder belangrijk is qua toegevoegde waarde en werkgelegenheid. Ze genereren niettemin winst door hun financiële activiteit, in die mate dat er globaal een toename is van de brutorendabiliteit van deze ondernemingen sinds de uitvoering van de hervorming maar geen stijging van de toegevoegde waarde van de ondernemingen in het bbp. Voor de niet-financiële ondernemingen heeft de invoering van de ARK een vermindering van de schuldquote mogelijk gemaakt, maar ze heeft geen toename van de investeringen op de activazijde van de balans met zich meegebracht.

De kwestie van het behoud of de opheffing van de ARK staat centraal in de keuze tussen een strategie van “lage tarieven, brede basis” en een nichestrategie.

We zullen hierop terugkomen in het zesde deel van dit hoofdstuk, dat handelt over de hervormingsmogelijkheden.

5. Fiscale bepalingen met betrekking tot de kmo's

5.1 Betrokken bepalingen

De fiscale bepalingen die van toepassing zijn op kmo's zijn talrijk en we zullen er hier niet in detail over uitweiden.

De verminderde tarieven vormen zeker enkele van de belangrijkste bepalingen. Ze laten toe de eerste schijf van belastbare inkomsten tot 25.000 euro tegen 24,25% te belasten. Daarboven stijgt het tarief naar 31% en vervolgens naar 34,5%, d.w.z. tot boven het nominaal tarief, met de bedoeling om de ondernemingen die verlaagde tarieven genieten en die welke ze niet genieten, op gelijke voet te stellen bij een belastbare winst van 322.500 euro. Er zijn ook andere voorwaarden dan de hoeveelheid winst om de verlaagde tarieven te genieten. De belangrijkste ervan betreft de minimale bezoldiging van de bedrijfsleider.

Daar komt een aantal maatregelen bovenop dat een vermindering van de kapitaalkost beoogt en waarvan het merendeel al vermeld of zelfs geanalyseerd werd in het kader van dit rapport. Onder deze rubriek vindt men in het bijzonder de investeringsreserve en het bijkomende halve punt aftrek voor risicokapitaal. Zeer recent werd de investeringsaftrek voor bepaalde investeringen die in 2014 en 2015 verwezenlijkt zijn, opnieuw ingevoerd en een verlaagde roerende voorheffing zal toegepast worden op dividenden ter vergoeding van aandelen op naam, die uitgegeven worden ter gelegenheid van een nieuwe inbreng in geld, uitgevoerd vanaf 1 juli 2013.

De maatregelen die verband houden met de werkgelegenheid of met de arbeidskosten staan grotendeels los van de vennootschapsbelasting waarin nog slechts een belastingvrijstelling blijft bestaan voor bijkomend personeel met "lage lonen".

Het is ook het vermelden waard dat de kmo's uitgesloten werden van bepaalde belastingverhogingen, zoals de fairness tax of de belasting op meerwaarden uit aandelen, of nog de beperking prorata temporis van de eerste jaarlijkse afschrijving.

Daarnaast stelt men, in de wetgeving, een verschuiving in de definiëeringswijze van de kmo's vast: ook al blijven de verminderde tarieven een belangrijk element om de belastinggrondslag te bepalen, ze worden niet langer gebruikt als toegangspoort tot andere voordelen: het criterium "kleine vennootschap" (artikel 15 van het Wetboek van Vennootschappen) heeft de rol overgenomen.

Kader 7

Kmo's in de zin van het Wetboek van Vennootschappen

De nieuwe definitie van kmo's, die de definitie volgens het criterium van de verminderde tarieven vervangt, vereist dat de criteria weergegeven in artikel 15 van het Wetboek van Vennootschappen, gewijd aan de "kleine vennootschappen", gerespecteerd worden. Kleine vennootschappen zijn volgens het Wetboek van Vennootschappen de vennootschappen met rechtspersoonlijkheid die voor het laatste en het voorlaatste afgesloten boekjaar niet meer dan een van de volgende criteria overschrijden:

- *jaargemiddelde van het personeelsbestand: 50,*
- *jaaromzet (excl. btw): 7.300.000 euro,*
- *balanstotaal: 3.650.000 euro.*

Vennootschappen die gemiddeld meer dan 100 werknemers per jaar tewerkstellen zijn hoe dan ook uitgesloten.

Dit criterium is gebaseerd op drie begrenzings die bepaald zijn door het gemiddeld aantal werknemers op jaarbasis, de omzet exclusief btw en het balanstotaal. De beperkingen uitgedrukt in euro zijn niet geïndexeerd. Men stelt vast dat het volstaat aan twee van deze criteria te voldoen om erkend te worden als “kleine vennootschap”. Daarbij komt een absolute beperking van 100 wat betreft het aantal werknemers.

Deze definitie is strenger dan de Europese definitie (100): volgens HENNE en STRENGS (2014), is 99,8% van de Europese ondernemingen een kmo volgens deze definitie. Er kan worden geraamd dat ongeveer 90% van de vennootschappen “kleine vennootschappen” zijn volgens het criterium van artikel 15 van het Wetboek van Vennootschappen.

5.2 De policy rationale

De *policy rationale* van de ondersteuningsmaatregelen voor kmo's werd reeds besproken aan het begin van dit hoofdstuk.

5.3 Beoordelingselementen

De beoordeling zal de volgende punten kort behandelen:

- Komt de belasting van kleine ondernemingen, zoals zij georganiseerd is, tegemoet aan de neutraliteitsdoelstelling?
- Is er, vanuit een economisch oogpunt, een *policy rationale* om af te wijken van de neutraliteitsdoelstelling en zo ja, komen de overeenkomstige fiscale bepalingen tegemoet aan die andere doelstellingen?
- Zijn de verlaagde tarieven op een correcte wijze doelgericht?

5.31 De belasting op de kleine ondernemingen en de neutraliteitsdoelstelling

De neutraliteitsdoelstelling kan verschillende vormen aannemen. Twee daarvan worden hier bekeken: de neutraliteit ten opzichte van de *incorporation decision* en de neutraliteit aangaande de financieringswijzen van investeringen. Weinig belastingstelsels garanderen een volledige neutraliteit. De theoretische vereisten zijn des te belangrijker daar de situaties onderling vervangbaar zijn.

NEUTRALITEIT EN “INCORPORATION DECISION”

De eerste invalshoek verwijst naar de vergelijking van de individuele belasting met die van de onderneming in vennootschapsvorm. Of naar de stimulans die de het belastingstelsel geeft om over te gaan naar de vennootschapsvorm.

De mogelijkheid van een omzetting tot een vennootschap moet worden onderzocht rekening houdend met sociale, fiscale, administratieve, boekhoudkundige en juridische aspecten. Enkel de

100 Volgens de Europese definitie wordt een kleine onderneming er gedefinieerd als een onderneming waarvan het aantal werknemers minder dan vijftig is en de jaarlijkse omzet of het balanstotaal ten hoogste 10 miljoen euro bedraagt. Er bestaat evenwel een definitie van de “micro-onderneming” volgens dewelke het aantal werknemers minder dan tien is en de jaarlijkse omzet of het balanstotaal ten hoogste 2 miljoen euro bedraagt. Een Belgische definitie van de “micro-onderneming” zal op 1 juli 2015 in werking treden. De beperkingen zullen de volgende zijn: een gemiddeld personeelsbestand van 10, een balanstotaal van 350.000 euro en een netto-omzetcijfer van 700.000 euro.

fiscale en parafiscale parameters worden hier aangekaart en de belangrijkste elementen worden samengevat in Kader 8.

Kader 8
Eenmansbedrijf of vennootschap?
De belangrijkste keuze-elementen

Wanneer men ervoor kiest om in een eenmansbedrijf te blijven, worden op het gehele inkomen de progressieve tarieven van de PB geheven, in hoofde van winsten of baten. De omzetting naar een vennootschap zorgt ervoor dat de bestuurders op verschillende wijzen bezoldigd kunnen worden. Buiten de toewijzing van beroepsinkomsten, die dan als inkomsten van bedrijfsleiders belast worden bij de PB, kan er ook een gedeeltelijke bezoldiging zijn in de vorm van dividenden, via huurinkomsten, door de terbeschikkingstelling van een bedrijfswagen, via intresten op leningen aan de vennootschap. De winst kan ook in de vennootschap blijven.

- *Een van de meest voorkomende argumenten ten gunste van de omschakeling naar een vennootschap is het belastingtarief van de vennootschapsbelasting, dat systematisch vergeleken wordt met het marginale tarief dat van kracht is in de personenbelasting en dat lager ligt dan dat laatste. In feite moet men het toepasselijke tarief van de vennootschapsbelasting met het werkelijke gemiddelde tarief van de PB vergelijken.*
- *De toewijzing van huurinkomsten botst op de herkwalificatie tot beroepsinkomsten. Dit gebeurt slechts voor het gedeelte van de huurinkomsten dat 5/3 van het geherwaardeerde kadastraal inkomen overschrijdt. Met inachtneming van die fiscale limiet blijft het voor de bedrijfsleider fiscaal interessant om het beroeps gedeelte van privé-goed aan zijn vennootschap te verhuren.*
- *De intresten op leningen zijn een andere manier om inkomsten toe te wijzen. Dit zou een bijzonder aantrekkelijke bezoldigingswijze zijn aangezien het tarief van de roerende voorheffing op de interesten lager is dan het normale tarief van de vennootschapsbelasting en gedurende lange tijd zelfs lager dan het laagste verlaagde tarief. Er is evenwel een regel van reclassificatie voor de intresten op voorschotten aan vennootschappen gedaan door aandeelhouders of bedrijfsleiders. De stijging van de roerende voorheffing naar 25% en de invoering van de ARK hebben deze toewijzingswijze minder aantrekkelijk gemaakt.*
- *Bij een vennootschap bestaat er een specifieke lijst met verworpen uitgaven. Dat brengt de verplichte opname van deze uitgaven in de belastinggrondslag van de Ven.B met zich mee, terwijl de grens vager is bij de PB. Langs de andere kant is de ondernemer sowieso onderworpen aan de werkelijke beroepskosten bij de PB, terwijl de bedrijfsleider de aftrek van lasten bij de Ven.B kan cumuleren met een aftrek van de forfaitaire lasten bij de PB (3%).*
- *De socialezekerheidsbijdragen van de ondernemer-natuurlijke persoon worden berekend op het totaal van de belastbare inkomsten van het jaar, terwijl de socialezekerheidsbijdragen van de bedrijfsleider bepaald worden op basis van het loon dat aan de bedrijfsleider toegewezen werd. De overige vormen van toekenning van inkomsten zijn niet aan de socialezekerheidsbijdragen onderworpen. In een vennootschap is het ook mogelijk om hoge inkomsten in de tijd te spreiden en op die manier het bedrag van de socialezekerheidsbijdragen te verminderen. Omgekeerd is er bij de PB geen vaste socialezekerheidsbijdrage voor de ondernemer-natuurlijke persoon, terwijl de vennootschappen onderworpen zijn aan een vaste jaarlijkse socialezekerheidsbijdrage.*

- *De vennootschap kan een middel zijn tot fiscale optimalisering van het privévermogen via constructies die bestaan uit een splitsing van het vruchtgebruik en de blote eigendom, uit de erfpachtrechten, enz. De omzetting naar een vennootschap maakt de overdracht van het klantenbestand mogelijk (dit is met name het geval voor het cliënteel van artsen). Door de inbreng van goodwill in de vennootschap kunnen er zekere optimalisaties plaatsvinden.*

Over het algemeen zijn de voordelen van de omzetting naar een vennootschap de laatste jaren verminderd.

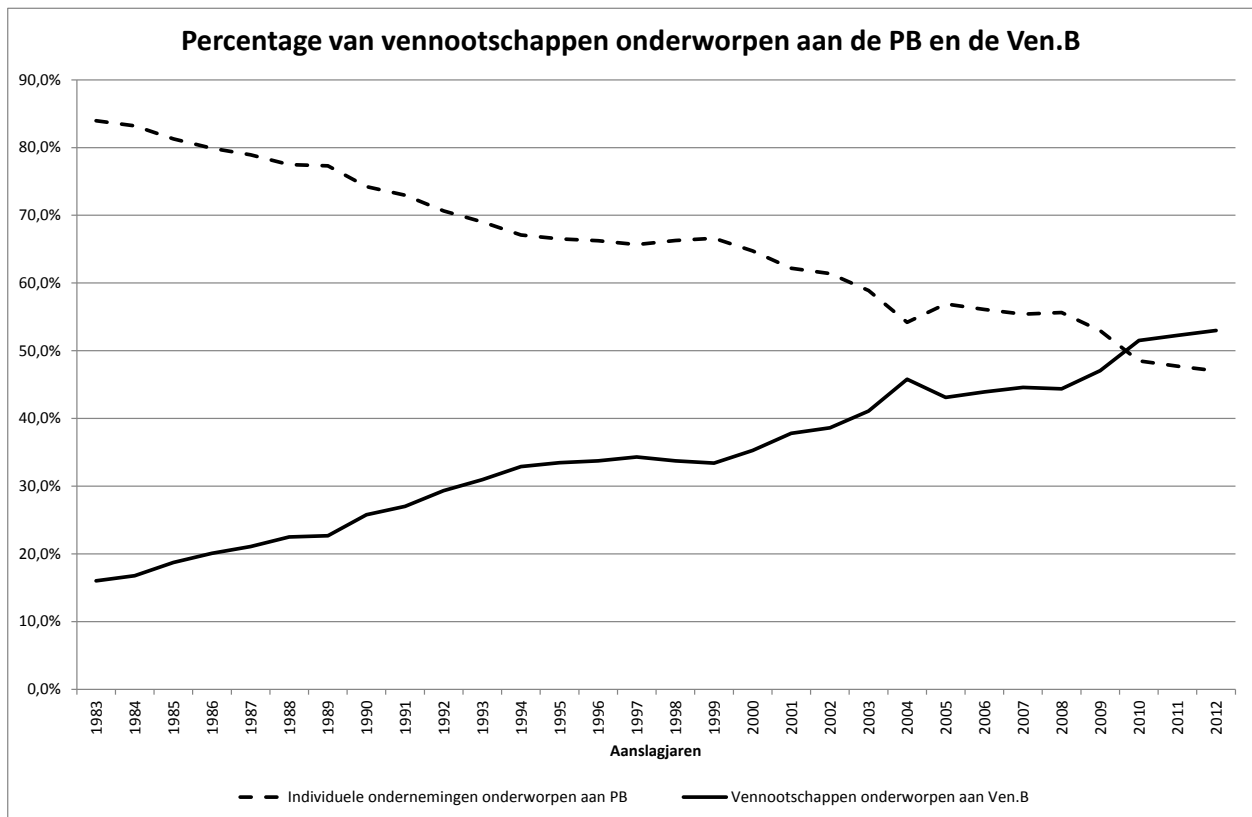
Buiten de zuiver fiscale aspecten zijn er ***nog andere belangrijke vragen*** bij het maken van de beslissing om over te schakelen naar een vennootschap, namelijk de bescherming van het privévermogen, betere waarborgen voor het behoud van de activiteiten en de pensioenaspecten (groepsverzekering op naam van de bedrijfsleider, de mogelijkheid om bij de Ven.B de tweede en derde pijler te combineren, terwijl de ondernemer bij de PB uitsluitend het voordeel van de derde pijler zou hebben).

Dit onderzoek van de toepasbare regels werd aangevuld met een gedetailleerde simulatie-oefening in Bijlage 5. Onder de gebruikte hypothesen kan de belasting als individuele onderneming voordeliger zijn beneden 20.000 euro winst. Wanneer men het onvermijdelijk restrictieve kader van deze modellering overschrijdt, zullen alle andere elementen alleen maar bijdragen tot de aanzetting om over te schakelen naar een vennootschap. Men kan dus besluiten dat er onder de huidige regels een significante aansporing blijft om een zelfstandig beroep in vennootschapsvorm uit te oefenen. De neutraliteit is hoe dan ook verre van verzekerd.

De conclusie van de hierboven uitgevoerde oefening is duidelijk genoeg: ***het huidige stelsel is niet neutraal en over het algemeen stimuleert het de overgang naar een vennootschap. Dit wordt ruimschoots bevestigd door de feiten*** (Grafiek 54).

De vertekening is vrij vanzelfsprekend en des te spijtiger omdat het twee economische situaties betreft die gemakkelijk vervangbaar zijn.

Grafiek 54



Bron: SDD

Buiten de verstoring van de economie die ze creëert, heeft deze toestand ook een afgeleid effect op de sociale zekerheid. Zodra de fiscale bepalingen aanzetten tot de minimalisering van de bezoldiging van de bedrijfsleider inzake beroepsinkomsten, verminderen ze de financiering van de sociale zekerheid van de zelfstandigen. In een stelsel dat uitsluitend op verzekering gebaseerd is, zou het probleem minder belangrijk zijn, aangezien het verband tussen uitkeringen en bijdragen een tegengewicht zou vormen voor de fiscale scheef trekking. In het thans bestaande stelsel leidt elke verlaging van de bijdragen tot een onevenwicht en verschuivingen van de lasten.

NEUTRALITEIT EN FINANCIERINGSWIJZEN VAN INVESTERINGEN

De neutraliteit van de vennootschapsbelasting inzake de financieringswijze van investeringen is beter gewaarborgd. De aftrek voor risicokapitaal vermindert aanzienlijk de klassieke vertekening tussen financiering door eigen vermogen en financiering door middel van leningen. Zij komt neer op het verschil tussen het tarief van de ARK en de intrestvoet voor leningen aan kmo's. Dit verschil wordt verminderd door het bijkomend half procentpunt dat aan de kleine vennootschappen wordt toegekend. Dit verschil omvat het effect van de maatregelen tot beperking van de ARK en de risicopremie.

Het in rekening brengen van de belasting op het inkomen van de fondsinbrenger verandert deze vaststelling niet grondig: zowel de dividenden als de interesten worden tegen 25% belast en vanaf 1 oktober 2014 zal hetzelfde gelden voor de liquidatieboni. De belangrijkste bestaande scheef trekking is het ontbreken van belastingen op de overdracht van aandelen. Dat leidt terug

naar de meer algemene problematiek van het ontbreken in de personenbelasting van de belasting op meerwaarden van aandelen.

5.32 *Afwijken van de neutraliteit?*

Zoals uitgelegd in het begin van dit hoofdstuk houdt de neutraliteitsdoelstelling geen rekening met de onvolmaaktheden van de markt en de externe effecten. We hebben twee mogelijkheden van onvolmaaktheden van de markt geïdentificeerd: degene die betrekking hebben op de verschillende financieringsbeperkingen, die zich kunnen uiten in een onvoldoende eigen vermogen en/of hogere kredietkosten, en degene met betrekking tot de administratieve lasten.

FINANCIERINGSBEPERKINGEN

Met betrekking tot de financieringsbeperkingen staat het empirisch vast dat de kmo's (de ondernemingen die hun rekeningen volgens het verkorte schema indienen) relatief minder eigen vermogen hebben en dat ze dus relatief meer leningen aangaan. Dat wordt voor een deel gecompenseerd door een hogere graad van zelffinanciering (Vivet, 2013).

Er zijn te weinig objectieve elementen om twee belangrijke punten te beoordelen: de mate waarin het minder beroep doen op nieuw eigen vermogen vrijwillig is (bijvoorbeeld, door de wil om de controle over de onderneming in de familiale kring te houden) of onvrijwillig, en de hogere kredietkosten. Men moet dus teruggrijpen naar subjectieve elementen die door de enquêtes verschaft worden.

In België voert het CeFIP (zie CeFIP, 2013) regelmatig dergelijke enquêtes uit. De laatste betreft 2012. Het besluit is niet onverdeeld: het probleem van de financieringsbeperkingen wordt weliswaar belangrijk genoemd, maar het lijkt niet erger dan elders en het is de laatste jaren niet verslechterd.

Er moet aan worden herinnerd dat het eerste antwoord op een tekortkoming van de markt erin bestaat deze meteen te behandelen. De enquêtes van CeFIP, die hierboven reeds vermeld werden, ondervragen ook de bedrijfsleiders van de kmo's over hun kennis van de verschillende steunvoorzieningen voor ondernemingen. Terwijl de aftrek voor risicokapitaal relatief goed gekend is, is dat minder het geval voor de maatregelen die de opheffing van de financieringsbeperkingen beogen (101).

Het fiscale stelsel bevat bepalingen die de kost van het eigen vermogen verminderen en die eigen aan kmo's zijn. Dat is het geval bij het extra half procentpunt voor de aftrek van risicokapitaal. Onrechtstreeks gaat het niet-toepassen van de fairness tax voor kmo's dezelfde richting uit aangezien die minimumbelasting feitelijk een belasting is op de aftrek van risicokapitaal (en op de aftrek van vroegere verliezen). De inspanning werd vergroot met een recente beslissing om bij de PB de belasting te verminderen op dividenden toegewezen aan nieuwe aandelen op naam uitgegeven ter gelegenheid van nieuwe inbreng in geld, uitgevoerd vanaf 1 juli 2013. De voorziene herinvoering van de investeringsaftrek gaat eveneens die richting uit, aangezien ze de kapitaalkost zal verminderen.

101 Zo wordt de achtergestelde lening van het Participatiefonds "slecht gekend" aangegeven door meer dan twee derde van de ondernemingen. De resultaten zijn niet schitterender voor de regionale maatregelen zoals Arkimedes (80,2%) of het Vlaamse Innovatie Fonds (77,4%) in Vlaanderen, het risicokapitaal van de SRIW (73,4%) in Wallonië of de leningen van de GIMB in Brussel (77,2%). Zie CeFIP (2013), p. 56.

ADMINISTRATIEVE LASTEN

De opeenvolgende enquêtes tonen aan dat de door de overheid opgelegde administratieve lasten proportioneel meer op de kleine ondernemingen wegen en dat is in het bijzonder het geval voor de fiscaliteit (Kegels, 2014 voor de laatste editie). Men mag niet uit het oog verliezen dat zodra de ondernemingen ondervraagd worden over de administratieve lasten met betrekking tot werkgelegenheid, fiscaliteit en milieu, het voeren van een boekhouding alleen in de fiscaliteit kan worden opgenomen. Nochtans is het voeren van een boekhouding in ieder geval noodzakelijk.

Het huidige fiscale stelsel bevat in dit opzicht geen specifieke bepalingen. Het is overigens duidelijk te verkiezen om meteen de kosten van de administratieve lasten te verminderen.

5.33 “Verlaagde tarieven”... of “kleine vennootschap”?

We hebben de evolutie van de wetgeving van de toepasbaarheid van verlaagde tarieven naar het criterium van artikel 15 van het Wetboek van vennootschappen onderstreept. Het onderzoek van de werkingssfeer van de twee criteria toont aan dat het tweede ronduit veel ruimer is dan het eerste: op basis van een extrapolatie aan de hand van een representatieve steekproef telt men immers minimum 340.992 kleine vennootschappen (102) en zelfs meer dan 400.000 ten opzichte van 244.028 vennootschappen die de verlaagde tarieven genieten.

Tabel 44
Kruising van de criteria “verlaagde tarieven” en “kleine vennootschappen”
Aanslagjaar 2012

	Kleine	Andere	Geen gegevens	Totaal
Verlaagd tarief kmo	193.310	712	50.006	244.028
Bijzondere tarieven	157	68	62	287
Vol tarief	147.526	9.722	48.017	205.265
Totaal	340.992	10.502	98.086	449.580
Verlaagd tarief kmo	56,7%	6,8%	51,0%	54,3%
Bijzondere tarieven	0,0%	0,6%	0,1%	0,1%
Vol tarief	43,3%	92,6%	49,0%	45,7%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Verlaagd tarief kmo	79,2%	0,3%	20,5%	100,0%
Bijzondere tarieven	54,7%	23,7%	21,6%	100,0%
Vol tarief	71,9%	4,7%	23,4%	100,0%
Totaal	75,8%	2,3%	21,8%	100,0%

Bron: SDD – gegevensbank van het micro-simulatiemodel MiSIS.

102 De kolom “Geen gegevens” bevat zeer waarschijnlijk vooral kleine vennootschappen maar ook de bank- en verzekeringssector.

Een andere vaststelling uit Tabel 44 is dat de twee criteria elkaar slechts gedeeltelijk overlappen. Zo is er bij de kleine vennootschappen maar 57% dat tegen het verlaagde tarief belast wordt, de andere worden belast tegen het volle tarief (103). In de tweede plaats, wanneer men kijkt naar de subpopulatie van de vennootschappen die de verlaagde tarieven genieten, is maar 0,3% ervan geen kleine vennootschap.

Men ziet dus dat langs één kant het criterium van verminderde tarieven slechts marginaal betrekking heeft op “grote ondernemingen” terwijl dat maar gedeeltelijk geldt voor de “kleine vennootschappen”. De eerste vaststelling vormt slechts een relatief kleine fout bij de bepaling van de doelgroep. Het tweede punt is belangrijker en verdient het om onderzocht te worden. Er zijn twee verschillende verklaringen mogelijk:

- Als een belangrijk deel van de kleine vennootschappen belast wordt tegen het volle tarief, kan dat betekenen dat ze de regel van de minimumvergoeding van de bedrijfsleiders niet respecteren of omdat ze voor het grootste deel niet in handen zijn van natuurlijke personen. In dat geval is de gedeeltelijke dekking van de “kleine vennootschappen” door de verlaagde tarieven niets meer dan een vertaling van de bedoeling van de wetgever.
- Een andere mogelijkheid is dat de kleine vennootschappen die belast worden tegen het verlaagde tarief de “kleine van de kleine” zijn. Dat punt wordt onderzocht in Bijlage 6, waarbij de vergelijking wordt gemaakt van de verdeling van de vennootschappen die belast worden tegen het verlaagde tarief en degene die belast worden tegen het volle tarief op een as waarbij de omvang alternatief gemeten wordt door de toegevoegde waarde, het balanstotaal en het aantal werknemers. De resultaten zijn genuanceerd. Men stelt een zekere concentratie vast van de vennootschappen die belast worden tegen het verlaagde tarief in het “onderste” gedeelte van de verdeling, indien het klasseringscriterium de toegevoegde waarde is (Grafiek A6.1) of het balanstotaal (Grafiek A6.2) maar de scheiding is in ieder geval minder duidelijk dan bij de kleine vennootschappen “artikel 15” en de grote. De doelgerichtheid van het verlaagde tarief blijkt beter te zijn als men het balanstotaal als omvangscriterium neemt: er blijft maar 8% van de vennootschappen die belast worden tegen het verlaagde tarief boven de mediaan van de verdeling over. De doelgerichtheid blijkt daarentegen minder duidelijk wanneer de omvang gemeten wordt op basis van het aantal werknemers (Grafiek A6.3).

Dit betekent dat ***het als referentie nemen van het criterium “Wetboek van vennootschappen” duidelijk de kosten van de steun aan de kmo’s vergroot***. Men kan zich ook vragen stellen over een criterium dat ertoe zou leiden dat de ondernemingen die buiten de bijzondere regeling vallen, slechts 2,3% van het totaal van de vennootschappen zouden uitmaken waarbij deze natuurlijk wel een veel groter aandeel van de belastinggrondslag zouden vertegenwoordigen. Uit het empirische onderzoek blijkt eveneens dat de vennootschappen die het verlaagde tarief genieten, vooral de “kleine van de kleine” zijn, maar dat dat kenmerk niet absoluut is. Als wij de “kleine van de kleine” in aanmerking moeten nemen, is het criterium van de micro-onderneming van de nieuwe Boekhoudrichtlijn, die in 2015 in werking zal treden, meer relevant (104).

Een belangrijk bijzonderheid van het verlaagd tarief is dat het geen drempel effect genereert, in tegenstelling tot een preferentieel tarief dat zou worden bepaald op basis van artikel 15 van het Wetboek van Vennootschappen.

103 De vennootschappen die de bijzondere tarieven genieten, zijn weinig talrijk en zijn slechts van gering belang voor de hier onderzochte problematiek.

104 Zie hierboven, voetnoot 100, p. 176.

Aan de andere kant blijft er de kritiek van het Grondwettelijk Hof: het winstpeil is geen omvangscriterium. Het Grondwettelijk Hof had in 2007 geoordeeld dat het discriminerend was dat een vennootschap die beantwoordt aan de kenmerken van een kmo maar een belaste winst behaalt die meer bedraagt dan het grensbedrag bepaald in artikel 215, tweede lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen, uitgesloten werd van het mechanisme van de investeringsreserve (105).

6. Hervormingsoriëntaties

De discussie over de hervormingsoriëntaties aan het begin van dit hoofdstuk heeft de weg tussen een stelsel van “lage tarieven, brede basis” en het behoud van een nichestrategie opengehouden. We komen hier op dat alternatief terug, in het licht van alle analyse-elementen die in dit hoofdstuk bijeen gebracht werden. Een zeker aantal mogelijkheden van vergroting van de belastinggrondslag werd reeds geïdentificeerd bij het onderzoek van fiscale uitgaven, maar zij hebben slechts een beperkte impact.

In deze laatste afdeling integreren we in de discussie over het hierboven vernoemde alternatief de analyse-elementen inzake de aftrek voor risicokapitaal en de kmo's.

Er blijft in ieder geval nog één punt uit te klaren, dat van de begrotingskosten van een vermindering van de vennootschapsbelasting.

6.1 Hoeveel kost een verlaging van het nominale tarief?

Tabel 45 raamt de begrotingskosten van een verlaging van het nominale tarief van de vennootschapsbelasting met één punt.

Tabel 45
Begrotingskosten van een verlaging van het nominale tarief van de vennootschapsbelasting met één punt

	2011	2014
Bruto begrotingskosten		
Verlaging van alle belastingtarieven met één punt	329	453
Verlaging van het normale tarief met één punt, bevriezing van de verlaagde tarieven	289	398
Terugverdieneffecten: raming FPB		1,5%
Terugverdieneffect via RBI (semi-elasticiteit van 2,8)		24,0%
Netto begrotingskosten		
Verlaging van alle belastingtarieven met één punt	245	339
Verlaging van het normale tarief met een punt, bevriezing van de verlaagde tarieven	207	285

Miljoenen €

Op basis van de gegevens van 2011 (aanslagjaar 2012) kost een vermindering van de Ven.B met één punt, bij een onveranderde belastinggrondslag, 329 miljoen euro als de verlaging veralgemeend wordt naar alle tarieven en 289 miljoen euro als de verlaging uitsluitend de tegen het volle tarief belastinggrondslag betreft, wanneer men dus de verminderde tarieven voor de kmo's op hun huidige niveau bevriest.

Tabel 45 geeft de vooruitzichten tot 2014 weer. Men heeft dus 453 miljoen euro bij een algemene vermindering en 398 miljoen euro bij een vermindering die beperkt is tot het volle tarief. De stijging wordt verklaard door de sterke groei van het primaire inkomen van de vennootschappen op het einde van de recessie.

Het gaat hier dus om de bruto begrotingskosten.

Tabel 45 geeft enkele indicaties over het terugverdieneffect weer:

- Men kan dit ramen op basis van simulaties uitgevoerd aan de hand van het model HERMES van het Federaal Planbureau (Bassilière e.a., 2005) door de bruto begrotingskosten van een gegeven vermindering van de vennootschapsbelasting te vergelijken met het uiteindelijke effect op het begrotingssaldo van de gehele overheid. Het op die manier berekende terugverdieneffect is erg beperkt (1,5% van het oorspronkelijke effect).
- Dit model houdt evenwel geen rekening met de effecten van de fiscale concurrentie. Een van deze effecten is de rechtstreekse buitenlandse investeringsstroom op een vermindering van de vennootschapsbelasting. Dat was in de economische literatuur het onderwerp van tal van ramingen. We onthouden hier de mediaanwaarde die voortkomt uit een meta-analyse die door DE MOOIJ en EVERDEEN (2005) verricht werd. Deze studie komt tot een semi-elasticiteit van -2,8 (106). De omzetting ervan naar ontvangsten, voortvloeiend uit het rendement van het eigen vermogen en uit de verhouding van de netto belastinggrondslag ten opzichte van het eigen vermogen, leidt tot een terugverdieneffect van 24%. Het gaat om een maximumhypothese, waarbij uitgegaan wordt van een onveranderde gedrag van andere landen. De conclusie is duidelijk: *zelfs uitgaande van een maximale hypothese maken de terugverdieneffecten het financieren van een belastingverlaging niet mogelijk.*

Vermits we redeneren vanuit begrotingsneutraliteit, zijn de bruto begrotingskosten van belang, aangezien de compenserende maatregelen terugverdieneffecten hebben in de omgekeerde richting van die van de belastingvermindering.

6.2 Vergroting van de belastinggrondslag, zonder aan de aftrek voor risicokapitaal te raken

Bij een dergelijke keuze is de speelruimte zeker beperkt. Het totaal aan fiscale uitgaven in overweging genomen (zie Tabel 30, p. 148), is de speelruimte voor vermindering van het belastingtarief maar 2,3 punt. De belastingplicht van de intercommunales in de vennootschapsbelasting zou een vermindering met een extra punt mogelijk maken.

106 Dit betekent dat een verlaging van de vennootschapsbelasting met één punt de rechtstreekse inkomende investeringen verhoogt met 2,8%.

Het hierboven uitgevoerde onderzoek van de fiscale uitgaven pleit alleszins voor het behoud van bepaalde fiscale uitgaven, waaronder hoofdzakelijk de steun aan O&O. De speelruimte van is dus belachelijk klein: ze bedraagt niet eens 1,5 punt, de belastingplicht van de intercommunales in de vennootschapsbelasting inbegrepen.

Het is dus niet mogelijk om een significante vermindering van het belastingtarief uit te voeren in een budgettair neutraal kader zonder de grondslag buiten fiscale uitgaven te verhogen. Dit leidt onvermijdelijk tot het debat over het behoud of de afschaffing van de aftrek voor risicokapitaal.

6.3 Vergroting van de belastinggrondslag bij een afschaffing van de aftrek voor risicokapitaal

6.31 Pro en contra

Er is dus reden om de voor- en nadelen van het behoud van dit stelsel te onderzoeken in vergelijking met die van een vermindering van het nominaal tarief.

Een significante vermindering van het tarief van de vennootschapsbelasting heeft een effect van zichtbaarheid, dat weliswaar moeilijk te meten is. Omgekeerd maakt het behoud van een hoog nominaal tarief in het kader van een nichestrategie België kwetsbaar voor profit shifting, wat minder het geval is in een systeem met lage tarieven en brede basis.

Buiten die twee algemene overwegingen, moet men rekening houden met de specifieke aspecten van de aftrek voor risicokapitaal.

Deze aftrek is duidelijk onderhevig aan een ***wetgevende instabiliteit*** die leidt tot een gebrek aan geloofwaardigheid. Anderzijds wordt het belastingstelsel door de ARK ***op een goedkopere manier competitief gemaakt*** dan door een verlaging van het nominale belastingtarief.

De financiële crisis heeft het debat rond ***de neutraliteit van de belastingen in de keuze tussen financiering door eigen vermogen en financiering door lening*** weer op de voorgrond geplaatst. We hebben aangegeven dat het effect van de ARK op de vermindering van de schuldenlast van niet-financiële vennootschappen bevestigd is. Andere recente werken pleiten in overeenstemming daarmee. Zo bespreekt de Europese Commissie tijdens haar jaarlijks onderzoek van de fiscale hervormingen in de lidstaten de problematiek van de ***debt equity bias*** (Europese Commissie, 2013) en herneemt ze de argumenten die in de economische literatuur aangevoerd worden over de verantwoordelijkheid van de fiscaliteit in de schuldenlast van, vooral financiële, ondernemingen. Het effect op de balansstructuur wordt bevestigd door twee recente studies. De Mooij (2011a en 2011b) schat, op basis van een meta-analyse, dat een vermindering van het Ven.B-tarief met één punt de schuldenlast (***debt-asset ratio***) met 0,27 punt zou verlagen.

Men zou ***de economische impact op de financieringsvennootschappen*** moeten kunnen evalueren, die zeker verliezen bij de invoering van een dergelijke hervorming. Maar het gaat om een erg mobiele economische activiteit en belastinggrondslag. Men beschikt helaas niet over een evaluatie over dat onderwerp die tegelijkertijd neutraal en robuust is. Argumenten in verschillende richtingen worden aangevoerd:

- Dat gunstige gevolgen voor de financieringsvennootschappen België op de “short lists” voor de financiering van multinationale ondernemingen plaats, pleit in het voordeel

van het behoud van de ARK. Dit argument wordt regelmatig aangevoerd door de zakenkringen.

- Toch blijft het zo dat de financiële vennootschappen enkel een geringe rechtstreekse economische impact hebben. De hierboven uitgevoerde analyse toont het duidelijk aan: er is “een balans” maar weinig toegevoegde waarde en weinig jobs.
- Het onrechtstreekse effect is controversieel. De stelling van de verdedigers van de maatregel is dat wanneer men financieringsvennootschappen aantrekt, men ook de vestiging van productieve activiteiten begunstigt: dat zou het indirecte effect van de ARK zijn. Dat argument kan in twijfel getrokken worden: de strategie van een multinationale groepering is om de belasting van de groep te minimaliseren en vanuit dat standpunt zijn het voordeel dat aan de financieringsvennootschappen wordt toegekend en de lokalisatie van productieve activiteiten twee verschillende zaken. In het algemeen kan men in de actuele context van de fragmentatie van “global value chains” de beslissing om de vestiging van een productieve activiteit te verbinden met de vestiging van een financieringsvennootschap in vraag stellen.
- De evaluatie van de economische impact door Princen (2011) relateert de onrechtstreekse impact sterk, want als die bestond, zou er aan de actiefzijde van de balans een stijging van de investeringen in materiële activa zijn, en een dergelijke stijging werd niet vastgesteld. In dezelfde zin zou er een creatie van toegevoegde waarde moeten zijn. Welnu, de ARK heeft niet geleid tot een stijging van het aandeel van de toegevoegde waarde van de vennootschappen in het bbp.

De economische impact van de financieringsvennootschappen is dus niet degelijk onderbouwd.

6.32 Welke speelruimte creëert de afschaffing van de ARK?

De raming van de speelruimte die de afschaffing van de ARK zou veroorzaken, is een delicate opdracht. Men kan zich namelijk niet baseren op de bruto begrotingskosten en op een zuiver statische manier redeneren: de afschaffing van de ARK, zelfs wanneer die gekoppeld wordt aan een verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting, zou de houding van de multinationale groeperingen fundamenteel veranderen betreffende hun beslissing inzake de vestiging van financieringsvennootschappen. Zoals hierna uitgelegd wordt, moet men bovendien rekening houden met de conjuncturele context.

Het uitgangspunt van de redenering zijn de bruto begrotingskosten van de ARK, vermeld in Tabel 39 (p. 166):

- Het eerste element waarmee rekening moet worden gehouden, is het verschil tussen de aftrekken “van het jaar” en degene afkomstig uit de voorraad, bestaande uit de aftrekken van de voorafgaande jaren die niet uitgevoerd konden worden bij gebrek aan voldoende winst. Voor het aanslagjaar 2012 bedraagt het verlies aan ontvangsten verbonden aan de aftrek “van het jaar” (afgezien van overdrachten van vroegere aftrekken) bruto 4.609 miljoen euro, wat ongeveer 75% van de totale brutokosten van de ARK is. Die verhouding was dezelfde voor het voorafgaande aanslagjaar.
- We laten de voorraad van de vroegere aftrekken buiten beschouwing, en dit om verschillende redenen: (1) de regels omtrent de aftrek zijn fundamenteel veranderd; (2) de begrotingswinst bij een eventuele afschaffing is niet structureel en (3) de afschaffing van

- de aftrek voor de bestaande voorraad zou ernstige problemen veroorzaken op juridisch vlak. Deze voorraad zou bijgevolg worden weggewerkt op basis van de huidige bestuursrechtelijke bepalingen.
- De berekening die gedaan werd voor het aanslagjaar 2012 neemt als basis een tarief van 3,425%. Met een aftrek tegen het tarief van 2,630%, dat momenteel van kracht is, bedragen de bruto begrotingskosten 3.542 miljoen euro voor de aftrekken “van het jaar”.
 - Men moet daarbij ook rekening houden met de hoogstwaarschijnlijke reactie van de financieringsvennootschappen. Wanneer men deze vennootschappen identificeert zoals de Nationale Bank dat doet, namelijk op basis van hun NACE-code, kan men ramen dat hun ARK een derde van het totaal van de ARK vertegenwoordigt. Dat cijfer zou om twee redenen, die in tegenovergestelde richting gaan, verfijnd kunnen worden.
 - o Onder de aldus geïdentificeerde vennootschappen zijn er enkele grote die een belangrijke toegevoegde waarde onafhankelijk van hun activiteit van financiële bemiddeling genereren. Die vennootschappen zijn zeker minder mobiel dan de zuivere financieringsvennootschappen en bovendien zouden ze aanzienlijk genieten van een significante vermindering van de tarieven van de vennootschapsbelasting. Daarnaast zouden bepaalde vennootschappen als dusdanig kunnen worden geïdentificeerd.
 - o Daartegenover verliest men voor de vennootschappen die verhuizen, ook de netto belastinggrondslag die zij momenteel in België hebben.
 - De netto begrotingskosten zouden in dat stadium dus ongeveer 2.361 miljoen euro bedragen.
 - Daarvan moet men nog het gegeven aftrekken dat de afschaffing van de ARK speling vrijmaakt voor de stroomafwaartse aftrekken, waarbij het hoofdzakelijk over vroegere verliezen gaat. Welnu, deze hebben zich tijdens de crisis opgestapeld. De marge die ingenomen wordt door de aftrekken van vroegere verliezen varieert erg van jaar tot jaar. Ze werd geraamd op 40% voor het aanslagjaar 2011 maar bedraagt nog slechts 16% voor het aanslagjaar 2012. De jaren 2012 en 2013 zouden nieuwe aftrekken van verlies veroorzaakt hebben. Op het einde van de crisis zou men dus perfect weer kunnen uitkomen op een verhouding van 40%. Op basis daarvan zou de speelruimte dus zowat 1,4 miljard euro bedragen. Men zou dus een enveloppe van ongeveer 4 punten bij het tarief van de Ven.B hebben.
 - Deze schatting zou nog verfijnd worden door rekening te houden met een toepassing in een betere economische context dan die van 2011. De effecten van de conjuncturele context gaan verschillende richtingen uit: een vermindering van het tarief van de Ven.B met één punt kost meer, zoals aangegeven in Tabel 45 maar het bedrag van de ARK zou hoger kunnen zijn.

Tabel 46 stelt enkele varianten voor.

Tabel 46

Welke tariefverlaging van de Ven.B kan men financieren door een afschaffing van de ARK?

	Aandeel van de belastinggrondslag dat wordt gecompenseerd door een stijging van de stroomafwaartse aftrekken	
ARK van de financieringsvennootschappen	40%	20%
Verdeling 70/30 tussen de aftrekken van het jaar en de vroegere aftrekken	4,3 punten	5,7 punten
Integraliteit van hun A RK = verminderingen van het jaar	2,8 punten	3,7 punten

We werken met twee hypothesen: (1) het deel van de belastinggrondslag dat opgeslokt wordt door een stijging van de stroomafwaartse aftrekken (40 of 20% van de bijkomende belastinggrondslag) en (2) de ARK van financieringsvennootschappen. Voor die laatste hebben we de hypothese aangehouden dat ze verdeeld werd tussen “aftrekken van het jaar” en “vroegere aftrekken” volgens een verhouding die identiek is aan die van het totaal van vennootschappen. De alternatieve hypothese is dat de 2 miljard euro aan aftrek van de financieringsvennootschappen aftrekken van het jaar zijn.

Laten we vertrekken bij 4,3 punten. Wij gaan aldus uit van de hypothese dat het aandeel van de bijkomende belastinggrondslag dat zal worden gecompenseerd door stroomafwaartse aftrekken 40% bedraagt en dat de in de financieringsmaatschappijen gelocaliseerde ARK als volgt wordt verdeeld: 70% voor de aftrekken van het jaar en 30% voor de vroegere aftrekken.

- Uitgaande van de hypothese dat er minder stroomafwaartse aftrekken zijn (verhouding van 20% van de bijkomende belastinggrondslag), is de stijging van de belastinggrondslag groter en kan men dus een sterkere verlaging van het nominale tarief van de Ven.B (5,7 punten) financieren. Dat scenario is evenwel weinig waarschijnlijk aan het einde van de crisis.
- Terugkerend naar het uitgangspunt zullen wij nu de andere hypothese aanpassen: de 2 miljard aan aftrekken van financieringsvennootschappen zijn volledig aftrekken van het jaar. Dit verlaagt de netto begrotingswinst van de afschaffing van de ARK en men kan nog slechts een verlaging van de tarieven van de vennootschapsbelasting met 2,8 punten financieren.

We kunnen redelijkerwijs aannemen dat de speelruimte voor de vermindering van het tarief van de Ven.B ongeveer 3 punten bedraagt en zeker niet hoger zou liggen dan 4,5 punten.

De hoorzittingen die georganiseerd worden door de gemengde Commissie van Kamer en Senaat over de fiscale hervorming (DAEMS e.a., 2014) geven een grote consensus over een verlaging van het nominale tarief van de vennootschapsbelasting aan. Het grootste deel van de deelnemers streeft een doelstelling na die zich situeert tussen 20 en 25%.

Het is duidelijk dat een verlaging van de vennootschapsbelasting naar een tarief tussen 20 en 25% niet mogelijk is in het kader van een ex-ante neutrale begroting, zelfs niet door de afschaffing van de fiscale uitgaven te combineren met de afschaffing van de aftrek voor risicokapitaal. Daarvoor zou men een tariefvermindering van 9 tot 14 punten moeten kunnen

financieren en volgens de hier besproken opties zou men 4,5 punten tot maximum 6 punt en kunnen financieren.

6.4 Het behoud van de ARK in het kader van een nichestrategie

Vermits het tarief dat als competitief bestempeld wordt, niet gehaald kan worden in het kader van een budgettaire neutrale hervorming, en dat ondanks de afschaffing van de aftrek voor risicokapitaal, kan in overweging genomen worden te kiezen voor het behoud van een nichestrategie om de competitiviteit te verzekeren.

Een mogelijke keuze is de afschaffing van de algemene toepassing van de aftrek voor risicokapitaal behalve voor de ondernemingen die het gevoeligste zijn voor fiscale concurrentie en te kiezen voor een tariefvermindering voor de andere vennootschappen. Men zou dan de sectoren als “fiscaal kwetsbaar” of als “fiscaal beschermd” definiëren.

Daartoe moet er een criterium komen dat in de interne wetgeving als niet-discriminerend beoordeeld wordt en dat conform de Europese regels inzake staatssteun is.

Een eerste piste zou kunnen zijn om het stelsel voor te behouden voor de in België gevestigde vennootschappen die belangrijke bindingen hebben met verwante vennootschappen gevestigd in het buitenland. Dat was de visie die gebruikt werd om de goedkeuring van de coördinatiecentra te verlenen. Ze werd zowel in de Europese Unie als in de OESO ruimschoots bekritiseerd in de debatten over de Gedragscode, weliswaar nu en dan ten onrechte. Zonder terug te komen op die controverse, moet men toch toegeven dat die aanpak niet werkbaar is. Het is te verkiezen deze benadering op te geven.

De Afdeling heeft een andere optie onderzocht, die bestaat uit de beperking van de aftrek voor risicokapitaal tot vennootschappen die beursgenoteerd zijn of die deel uitmaken van een groep waarvan een vennootschap beursgenoteerd is. Die gegevens worden geverifieerd op basis van geconsolideerde rekeningen (hierna “beursgenoteerde vennootschappen”). Hier benadert men, op een weliswaar onrechtstreekse manier maar voldoende precies, de “fiscaal kwetsbare” sector.

Er rijzen twee vragen:

- De eerste heeft betrekking op de verenigbaarheid met het Europees recht. Er is een risico dat het focussen ertoe leidt dat de ARK wordt beschouwd als een Staatssteun. In het Europees recht bestaan er echter andere voorbeelden van fiscale bepalingen die worden beperkt tot of ontzegd aan beursgenoteerde vennootschappen. Dit wijst erop dat het criterium zou worden aanvaard.
- De tweede vraag heeft betrekking op het grondwettelijk beginsel van de gelijke behandeling. Volgens dit beginsel dienen de toegepaste criteria om belastingplichtigen aan een bijzonder stelsel te onderwerpen, objectief en relevant te zijn ten opzichte van de aard van de betrokken bepalingen.

Er werd een simulatie-oefening uitgevoerd. Zoals voor de andere simulatie-oefeningen die in dit rapport besproken worden, gaat het om een statische oefening. De reikwijdte van die beperking is in ieder geval kleiner omdat het gaat om het bepalen van modaliteiten in dewelke men een voordeel kan behouden. De parameters zijn de volgende:

- De aftrek voor risicokapitaal wordt behouden voor de beursgenoteerde ondernemingen of ondernemingen die lid zijn van een groep waarvan een onderneming beursgenoteerd is. Voor die vennootschappen blijft het tarief van de vennootschapsbelasting behouden op 33,99%.

- De andere vennootschappen genieten niet meer de aftrek voor risicokapitaal, maar worden belast tegen 29%. De verminderde tarieven worden afgeschaft.

De resultaten hangen uiteraard af van de betrouwbaarheid en de volledigheid van informatie die beschikbaar is in de jaarrekeningen over de beursnotering.

De maatregel is neutraal voor de “beursgenoteerde” ondernemingen. Voor de andere blijkt er significant aantal winnaars en verliezers te zijn. Bepaalde ondernemingen winnen meer dankzij de verlaging van het tarief dan ze verliezen door de afschaffing van de aftrek voor risicokapitaal. Voor andere geldt het omgekeerde. Hoe sterker een niet-beursgenoteerde onderneming gekapitaliseerd is en/of hoe lager het rendement op het eigen vermogen, hoe groter over het algemeen de waarschijnlijkheid dat de onderneming verliest bij deze hervorming.

Dit scenario heeft als centrale doelstelling het behoud van het fiscale concurrentievermogen. De verdeling van winnaars en verliezers illustreert de algemenere gevolgen ervan. Een ander beoordelingselement is dat wanneer men de ARK op de beursgenoteerde vennootschappen richt, de kosten van het eigen vermogen verminderen voor de vennootschappen die het gemakkelijkst hun eigen vermogen kunnen verhogen. Er is dus een sterk vermoeden van een vrijbuitereffect, maar dat kan gezien worden als de prijs die men moet betalen voor het behoud van het fiscale concurrentievermogen.

De Afdeling heeft zich niet uitgesproken over de opportuniteit van deze bepalingen.

6.5 Een stelsel met keuzemogelijkheid?

Daar een verlaging van het nominale tarief van de vennootschapsbelasting en het behoud van de ARK beide economische voordelen hebben, kan de vraag gesteld worden naar een stelsel met keuzemogelijkheid. Op deze manier zouden de vennootschappen kunnen kiezen tussen een lager nominaal tarief, zonder aftrek voor risicokapitaal, of het huidig tarief met de afschaffing van de ARK.

Er werd een simulatie uitgevoerd op basis van het MiSIS-model. Voor elke vennootschap werd de optimalisering verricht op basis van de gegevens voor het laatste beschikbare aanslagjaar, met toepassing van de fiscale wetgeving van 2013. Men moet zich ervan bewust zijn dat er in de praktijk zou worden gekozen voor een langere tijdshorizon, omdat de vennootschappen bij hun keuze rekening houden met prospectieve gegevens. Dit geldt in nog sterkere mate als de keuze met een vaste periode gepaard gaat.

Onder dit voorbehoud en op basis van de inkomsten van 2011 en de wetgeving van 2013 bedraagt de budgettaire kost van een dergelijke keuzemogelijkheid:

- 1,8 miljard euro voor een verlaging tot 25%,
- 3,4 miljard euro voor een verlaging tot 20%.

Deze resultaten wijzen duidelijk op de gevolgen van een stelsel met keuzemogelijkheid, namelijk de budgettaire kostprijs voor een win-win-toestand. Een stelsel met keuzemogelijkheid is eveneens dubbelzinnig in termen van fiscaal beleid. Het betekent de weigering een keuze te maken tussen twee beleidsoriëntaties.

De Afdeling is bijgevolg van mening dat deze oplossing kan niet worden toegepast.

6.6 Fiscale transparantie voor kleine vennootschappen

De analyse van het belastingstelsel voor kmo's heeft de ontbrekende neutraliteit van ons belastingstelsel ten opzichte van de "incorporation decision" benadrukt (de keuze tussen de individuele onderneming en de omschakeling naar de vennootschapsvorm). Zoals hierboven vermeld, is deze ontbrekende neutraliteit des te schadelijker daar zij onderling zeer omwisselbare toestanden betreft. Zij creëert belastingafwijkingen die economisch niet gerechtvaardigd zijn en zij heeft een negatieve weerslag op zowel de fiscale ontvangsten als de financiering van de sociale zekerheid.

6.61 Beschrijving van het scenario

De Afdeling heeft dus een scenario onderzocht dat de fiscale transparantie voor kleine vennootschappen zou invoeren. Het principe van de fiscale transparantie is het volgende. Hoewel de vennootschap op juridisch vlak ten grondslag van de activiteit blijft liggen, worden de resultaten en alle door de activiteiten van de vennootschap gegenereerde inkomsten fiscaal beschouwd als rechtstreeks verwezenlijkt door de vennoten van de onderneming. De winsten van de vennootschap worden dan in verhouding tot de aandelen verdeeld tussen de vennoten, die deze winsten in hun belastingaangiften moeten aangeven. Indien de vennoot een natuurlijke persoon is, zal zijn deel van de winsten aan de personenbelasting worden onderworpen. De fiscale transparantie kan eveneens worden toegepast voor de verliezen die in het kader van de aangifte in de inkomstenbelasting geïntegreerd kunnen worden.

Het stelsel zou verplicht en niet optioneel zijn. Het is natuurlijk noodzakelijk ervoor te zorgen dat de criteria ter afbakening van het toepassingsgebied van de transparantie niet als discriminerend kunnen worden beschouwd.

Deze benadering werd reeds overwogen in een vorig rapport over de hervorming van de vennootschapsbelasting (107). De optie die destijds werd onderzocht, bestond erin de vennootschappen waarvan het aantal als bedrijfsleiders bezoldigde vennoten niet groot genoeg was, aan de personenbelasting te onderwerpen.

6.62 Fiscale transparantie in de buurlanden

De Afdeling heeft de toepassing van het principe van transparantie onderzocht. In tegenstelling tot België passen verschillende landen het principe toe dat de fiscale gevolgen van de overgang naar de vennootschapsvorm niet automatisch aanvaard worden.

Het principe van de fiscale transparantie bestaat in alle buurlanden. Het is echter minder ontwikkeld in Frankrijk dan in Duitsland. Het enige voorbeeld van totale transparantie in Frankrijk betreft de onroerende vennootschappen van mede-eigendom. Het percentage van de personenvennootschappen die aan de personenbelasting zijn onderworpen, is daarentegen bijzonder hoog in Duitsland. Veel daarvan zijn kmo's maar bepaalde Duitse grote ondernemingen zijn op juridisch vlak personenvennootschappen gebleven.

107 Cf. Hoge Raad van Financiën, 2001, p. 141 en volgende.

AFBAKENINGSCRITEIA

Het lijkt erop dat het gebruikte criterium het soort vennootschap is:

- In Luxemburg gaat het om de vennootschappen onder firma, de gewone commanditaire vennootschappen en de burgerlijke vennootschappen. Deze categorieën van vennootschappen zijn fiscaal transparant.
- In Frankrijk waren historisch gezien de entiteiten die aan het stelsel van de personenvennootschappen waren onderworpen, vanuit een historisch oogpunt, de vennootschappen onder firma, de onroerende burgerlijke vennootschappen en de professionele burgerlijke vennootschappen. Dit stelsel is eveneens van toepassing op landbouwbedrijven met beperkte aansprakelijkheid, eenmansbedrijven met beperkte aansprakelijkheid, economische samenwerkingsverbanden, enz. In Frankrijk is er eerder sprake van “*sociétés translucides*” (doorzichtige vennootschappen). Dit stelsel van de doorzichtige vennootschappen bevindt zich tussen het stelsel van de fiscale transparantie, waarin de verrichtingen worden geacht rechtstreeks door de vennoten te worden uitgevoerd, en het stelsel van de fiscale ondoorzichtigheid, waarin de personenvennootschap in eigen naam op haar belastingresultaat wordt belast, waarbij de vennoten slechts op de werkelijk ontvangen bedragen worden belast. In het stelsel van de doorzichtige vennootschap vormt de rechtspersoonlijkheid van de vennootschap geen volledige afscherming tussen de vennootschap zelf en de vennoten.
- In Duitsland zijn er verscheidene juridische vormen van personenvennootschappen: vennootschappen onder firma, vennootschappen van burgerlijk recht, commanditaire vennootschappen of individuele ondernemingen.

KEUZEMOGELIJKHEID VOOR DE VENNOOTSCHAPSBELASTING?

In Duitsland is er geen keuzemogelijkheid voor een overgang naar de vennootschapsbelasting.

In Frankrijk mogen de personenvennootschappen ervoor kiezen om aan de vennootschapsbelasting te worden onderworpen (behalve uitzonderingen waaronder de economische samenwerkingsverbanden). Dit maakt dus een groot verschil uit met het Duitse stelsel

6.63 Welke opties zijn mogelijk in België?

Een eerste optie bestaat in de afbakening van het toepassingsgebied van de fiscale transparantie op basis van de juridische vorm (soort van vennootschap). Die zou dan worden toegepast op personenvennootschappen met onbeperkte aansprakelijkheid.

Een tweede optie zou bestaan in de ambtshalve toepassing van de transparantie op alle vennootschappen waarvan het maatschappelijk doel een activiteit is die door een of meerdere bedrijfsleiders in eigen naam wordt uitgeoefend. De effecten van de omzettingen van vrije beroepen tot vennootschappen of de vennootschappen van beheerders zouden aldus met name kunnen worden geneutraliseerd.

Een derde optie zou bestaan in de combinatie van een criterium gebaseerd op het aantal vennoten en op de grootte van de vennootschap. Dat laatste zou kunnen worden gebaseerd op het personeelsbestand, het balanstotaal of de toegevoegde waarde, uitgaande van een

referentieperiode van verschillende jaren om te vermijden dat jaarlijkse schommelingen resulteren in opeenvolgende overgangen van de PB naar de Ven.B en omgekeerd.

Het onderwerpen aan de personenbelasting zou kunnen gepaard gaan met de belasting van een vermoedelijke opbrengst van het geïnvesteerd kapitaal als kapitaalinkomen en dus buiten globalisering. Deze optie ligt in het verlengde van het principe van een duale belasting, zoals in Hoofdstuk 3 voorgesteld. In een dergelijke context zou de opportuniteit van de toekenning van investeringssteun grondig moeten worden geanalyseerd.

De Afdeling is van mening dat het principe van de fiscale transparantie moet worden toegepast op de vennootschappen die het meest aansluiten bij de individuele onderneming om meer neutraliteit te verzekeren. Verschillende opties werden beschreven maar de Afdeling heeft daaronder geen definitieve keuze gemaakt. De Afdeling benadrukt echter dat een dergelijk stelsel verplicht en niet optioneel moet zijn. Als de vennootschap aan de PB wordt onderworpen, kan dat gepaard gaan met een belasting van de vermoedelijke opbrengst van het geïnvesteerde kapitaal tegen het tarief van de roerende voorheffing. Deze maatregel vormt een aanvulling op de harmonisering van de spaarfiscaliteit en draagt ertoe bij om ons belastingstelsel te structureren op grond van de principes van een “dual income tax” stelsel.

BIJLAGE 1

DE BTW-VRIJSTELLINGEN

De btw wordt in de hele Europese Unie geregeld door een aantal richtlijnen die door de lidstaten in nationale wetgeving werden omgezet. De centrale richtlijn is de zogenaamde btw-richtlijn nr. 2006/112/EG van 28.11.2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006). Deze richtlijn is sindsdien herhaaldelijk gewijzigd.

In deze nota wordt eerst besproken welke de voornaamste activiteiten zijn die volgens de btw-richtlijn (in principe) vrijgesteld moeten zijn. Daarna wordt nagegaan in welke mate de huidige Belgische toestand, krachtens de overgangsbepalingen vervat in de richtlijn, van het principe afwijkt.

Gezien de complexiteit van het btw-stelsel, kan in het kader van deze tekst niet op alle juridische details worden ingegaan en worden sommige handelingen vereenvoudigd beschreven. Op bijna alle principes kunnen er uitzonderingen of bijzondere bepalingen van toepassing zijn.

Hier worden alleen de vrijstellingen besproken voor bepaalde activiteiten van algemeen belang (Art. 132-134) en de vrijstellingen ten gunste van andere activiteiten (Art. 135-137).

De andere vrijstellingen (met betrekking tot intracommunautaire handelingen, bij invoer, bij uitvoer, met betrekking tot internationaal vervoer, enz.) komen niet aan bod. Deze vrijstellingen zijn meestal bedoeld om een goede werking van het algemene btw-stelsel te garanderen. Vermits zij in de meeste gevallen het verkeer betreffen tussen belastingplichtigen die recht op aftrek van btw hebben, leiden zij niet tot ontvangstendervingen. De btw is in de praktijk een belasting die uiteindelijk het eindverbruik treft en (in principe) niet de relaties tussen degenen die goederen leveren en diensten verrichten.

De vrijgestelde activiteiten van algemeen belang zijn:

- a. openbare postdiensten, met uitzondering van personenvervoer en telecommunicatiediensten
- b. ziekenhuisverpleging en medische verzorging
- c. medische verzorging door medici en paramedici
- d. levering van menselijke organen, menselijk bloed en moedermelk
- e. tandtechnici
- f. dienstverlening door zelfstandige groeperingen van personen die een activiteit uitoefenen welke is vrijgesteld of waarvoor zij niet belastingplichtig zijn (z.g. kostendelende verenigingen)
- g. diensten die samenhangen met maatschappelijk werk en sociale zekerheid, bv. rusthuizen
- h. bescherming van kinderen en jongeren
- i. onderwijs aan kinderen of jongeren, school- of universitair onderwijs, beroepsopleiding of –herscholing
- j. lessen die particulier door docenten worden gegeven en die betrekking hebben op school- of universitair onderwijs

- k. beschikbaarstelling van personeel door religieuze of levensbeschouwelijke instellingen voor een aantal activiteiten en met het oog op de geestelijke bijstand
- l. activiteiten door instellingen met doeleinden van politieke, syndicale, religieuze, vaderlandslievende, levensbeschouwelijke, filantropische en staatsburgerlijke aard
- m. sommige diensten in verband met sport
- n. sommige culturele diensten
- o. diensten en goederenleveringen door lichamen die bepaalde vrijgestelde activiteiten uitoefenen en die activiteiten organiseren ter verkrijging van financiële steun
- p. vervoer van zieken of gewonden
- q. niet-commerciële activiteiten van openbare radio- en televisieorganisaties

Indien zij niet gedaan worden door publiekrechtelijke instellingen, kan voor de volgende activiteiten de vrijstelling door de lidstaten in principe aan bijkomende voorwaarden worden onderworpen (art. 133).

- ziekenhuisverpleging en medische verzorging in inrichtingen
- maatschappelijk werk en sociale zekerheid
- bescherming van kinderen en jongeren
- onderwijs
- activiteiten door instellingen van politieke, syndicale, religieuze, vaderlandslievende, levensbeschouwelijke, filantropische en staatsburgerlijke aard
- diensten in verband met sport en lichamelijke opvoeding
- culturele diensten

België maakt van deze mogelijkheid gebruik onder andere voor de vrijstellingen inzake maatschappelijk werk en sociale zekerheid en bescherming van kinderen en jongeren (opsomming in artikel 44, § 2, 2° Btw-Wetboek), diensten in verband met sport en lichamelijke opvoeding (artikel 44, § 2, 3° Btw-Wetboek: vereniging zonder winstoogmerk), onderwijs (artikel 44, § 2, 4° Btw-Wetboek: geen systematisch winstbejag) en culturele diensten (artikel 44, § 2, 6°, 7° en 9°:vereniging zonder winstoogmerk). Voor andere vrijstellingen daarentegen (bv. vrijstelling voor ziekenhuizen,...) wordt van deze mogelijkheid dan weer geen gebruik gemaakt.

De vrijstellingen voor andere activiteiten betreffen (art. 135, 1):

- a. verzekeringen
- b. kredietverlening
- c. borgtochten en kredietgaranties
- d. handelingen betreffende deposito's, rekeningen-courant, betalingen, overmakingen, schuldvorderingen en dergelijke
- e. handelingen betreffende deviezen en wettelijke betaalmiddelen
- f. handelingen inzake effecten
- g. beheer van gemeenschappelijke beleggingsfondsen
- h. leveringen van postzegels met frankeerwaarde, fiscale zegels en dergelijke zegels
- i. weddenschappen, loterijen en kansspelen
- j. levering van een gebouw of gedeelte ervan, met het bijbehorende terrein, behalve voor "nieuwe gebouwen met bijbehorend terrein"

- k. levering andere onbebouwde onroerende goederen dan bouwterreinen
- l. verpachting en verhuur van onroerende goederen, met uitzondering van hotels, campings, parkeerruimte voertuigen, blijvend geïnstalleerde werktuigen en machines, safeloketten en andere handelingen die door de lidstaten uitgesloten kunnen worden (Art. 135, 2 – in België gebeurt dat voor de onroerende leasing en de ter beschikkingstelling van bergruimte voor het opslaan van goederen)

Voor de volgende activiteiten kunnen de lidstaten de belastingplichtigen het keuzerecht voor belastingheffing verlenen (art. 137):

- financiële diensten zoals kredietverlening, financiële rekeningen, deposito's, verrichtingen inzake deviezen en aandelen, beheer gemeenschappelijke beleggingsfondsen
- levering "niet-nieuwe gebouwen" en bijhorende terreinen
- levering andere onbebouwde onroerende goederen dan bouwterreinen
- verhuur en verpachting van onroerende goederen

BIJLAGE 2

EXHAUSTIVITEIT VAN DE BELASTINGGRONDSLAG

Om de exhaustiviteit van de belastinggrondslag te onderzoeken, is het vereist vergelijkingspunten te gebruiken die noodzakelijkerwijs extern zijn. Wij zullen daarbij natuurlijk van de nationale boekhouding uitgaan. De vergelijking heeft betrekking op de recentste periode. Voor de nationale rekeningen betreffen de laatste volledige gegevens het jaar 2012, terwijl de recentste gegevens voor de belastinggrondslagen inzake de personenbelasting en de vennootschapsbelasting betrekking hebben op het jaar 2011 (aanslagjaar 2012).

De nationale rekeningen zijn echter niet het enige vergelijkingspunt. Zij bevatten immers niet de meerwaarden, aangezien deze laatste resulteren uit verrichtingen die niet aan productieve activiteiten gebonden zijn en die bijgevolg geen toegevoegde waarden genereren. De definitie van de belastinggrondslag van Schantz-Haig-Simons (SHS), die als referentie fungeert en die in Hoofdstuk 3 wordt gebruikt, neemt de meerwaarden wel in de belastinggrondslag op. Er is een ander punt waarbij wordt afgeweken van de nationale boekhouding: de raming van de particuliere huurinkomsten.

1. Beroepsinkomsten en sociale overdrachten

1.1 Werkmethode

De gebruikte methode bestaat erin de belastbare bruto-inkomsten te vergelijken met het equivalent in de nationale boekhouding, namelijk de bruto-inkomsten na aftrek van persoonlijke socialezekerheidsbijdragen. Het gaat bijgevolg om een “top-down” benadering: een evaluatie van de onvolledigheid van de belastinggrondslag wordt afgeleid uit de vergelijking van twee statistische reeksen. Een “bottom-up” benadering zou daarentegen de weerslag van verscheidene vrijstellingen bij elkaar tellen. Een dergelijke benadering hangt volledig af van de beschikbare statistische gegevens en garandeert geen volledigheid. Het nadeel van de “top-down” benadering is dat de geïdentificeerde afwijking kan worden toegeschreven aan conceptuele verschillen die geen gevolgen in termen van fiscaal beleid hebben.

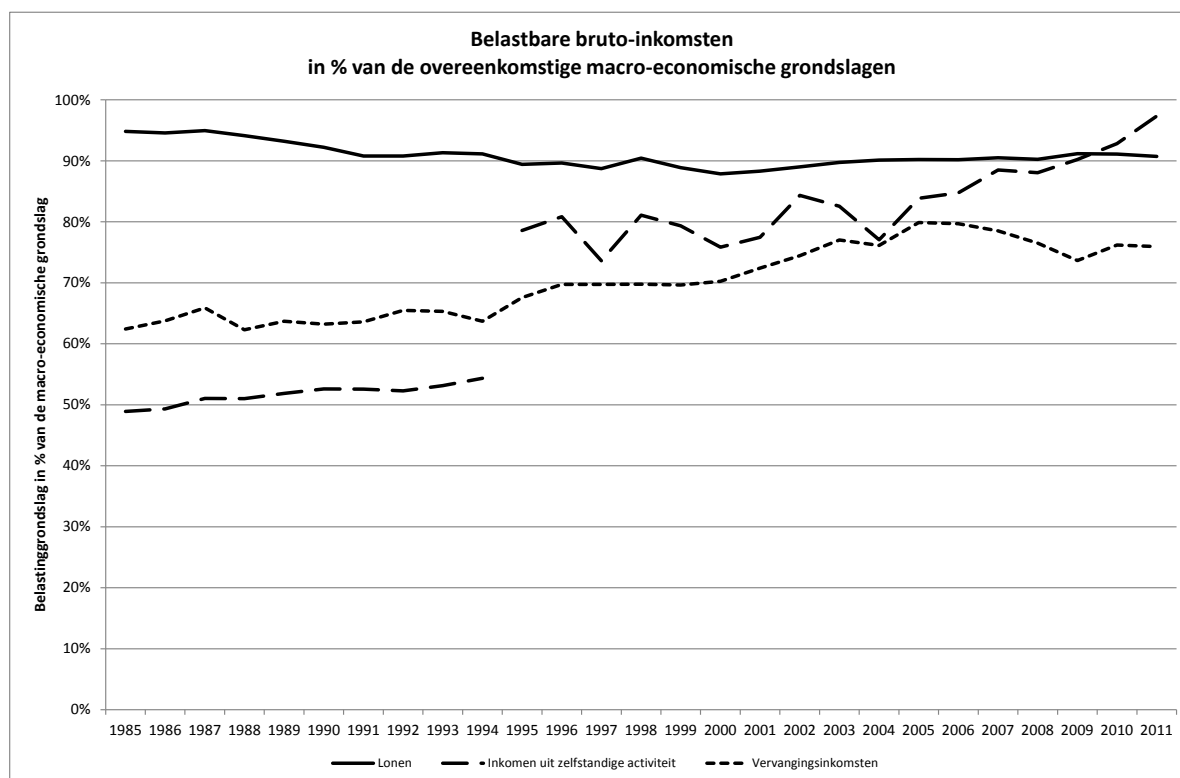
1.2 Resultaten

Tabel A2.1 en Grafiek A2.1 geven de resultaten weer volgens deze benadering voor de volgende drie grote categorieën van inkomsten: lonen, inkomen uit zelfstandige activiteit en sociale overdrachten.

Wat betreft de lonen en de sociale overdrachten, wordt de vergelijking uitgevoerd op het niveau van de belastbare bruto-inkomsten. Wat betreft het inkomen uit zelfstandige activiteit, wordt de vergelijking gemaakt tussen het “gemengd inkomen” in de nationale boekhouding, na aftrek van de sociale bijdragen, en het inkomen na aftrek van de lasten in de fiscale gegevens.

Voor de drie inkomstencategorieën wordt de vergelijking op “nationale” basis uitgevoerd: de aan de rest van de wereld betaalde inkomsten worden niet in aanmerking genomen, terwijl de van de rest van de wereld ontvangen inkomsten wel zijn inbegrepen.

Grafiek A2.1



Bron: INR – FOD Financiën – eigen berekeningen.

Tabel A2.1

Vergelijking tussen de belastinggrondslagen en de raming van de inkomsten in de nationale boekhouding (NB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lonen						
Volg. nationale boekhouding	106.779,8	111.584,8	117.772,4	117.778,4	119.993,0	125.559,1
Belastbare brutolonen	96.310,9	100.997,7	106.285,8	107.371,1	109.339,8	113.933,9
Idem, in % van het concept NB	90%	91%	90%	91%	91%	91%
Afwijking t.o.v. concept NB	-10.469	-10.587	-11.487	-10.407	-10.653	-11.625
Inkomen uit zelfstandige activiteit (inkomen na aftrek van de lasten)						
Volg. nationale boekhouding	17.245,5	17.446,0	17.636,5	17.166,9	17.419,9	17.168,1
Belastbaar inkomen	14.617,4	15.439,4	15.529,9	15.487,4	16.168,3	16.709,8
Idem, in % van het concept NB	85%	88%	88%	90%	93%	97%
Afwijking t.o.v. concept NB	-2.628	-2.007	-2.107	-1.679	-1.252	-458
Sociale overdrachten						
Volg. nationale boekhouding	53.677,1	55.863,4	58.854,2	63.164,5	64.242,6	67.134,4
Belastbaar bruto-inkomen	42.771,9	43.852,9	45.032,1	46.525,2	48.945,7	50.979,7
Idem, in % van het concept NB	80%	79%	77%	74%	76%	76%
Afwijking t.o.v. concept NB	-10.905	-12.010	-13.822	-16.639	-15.297	-16.155

Bron: Nationale rekeningen – fiscale statistieken – eigen berekeningen.

Miljoenen €

Wat de **lonen** betreft, is de relatieve afwijking (uitgedrukt in procent) tamelijk stabiel in de tijd. Bij de interpretatie ervan moet rekening worden gehouden met het feit dat een groot deel van de van de rest van de wereld ontvangen inkomsten niet belastbaar is: de internationale instellingen maken in de nationale boekhouding deel uit van de “rest van de wereld” en de inkomsten die door deze instellingen worden toegekend aan personen die in België verblijven, zijn niet belastbaar. De inkomsten die door hen aan Belgische ingezetenen zijn gestort, zijn niet in detail gekend maar er kan worden gesteld dat voor het jaar 2011 de van de rest van de wereld ontvangen netto-inkomsten 5.380 miljoen euro bedragen (uitgedrukt als brutoloon).

Voor het overige, namelijk ongeveer 6 miljard euro belastbaar bruto-inkomen of iets meer dan 5% van de brutolonen, zijn de verklaringsmogelijkheden de volgende:

- afwijkende methodes om de voordelen van alle aard, waaronder bedrijfswagens en stock-options, te evalueren;
- het zwartwerk: hier dient eraan herinnerd te worden dat de gegevens uit de nationale boekhouding in principe voor fiscale en sociale fraude worden gecorrigeerd;
- het in aanmerking nemen van de inkomsten uit studentenarbeid, die niet volledig zouden opgenomen zijn in de fiscale gegevens;
- verscheidene vrijstellingen (bijvoorbeeld de resultaatsgebonden extra loonvoordelen).

Wat de **vervangingsinkomsten** betreft, bevatten de gegevens uit de nationale boekhouding tegelijk de door de socialezekerheidsinstellingen betaalde uitkeringen, de particuliere sociale verzekering met fondsvorming (vooral groepsverzekeringen) en de sociale uitkeringen die rechtstreeks door de werkgever worden betaald (bijvoorbeeld de pensioenen in de overheidssector). Uit de nationale boekhouding worden enkel de in geld betaalde uitkeringen opgenomen. Bovendien worden de uitkeringen sociale voorziening niet opgenomen.

De drie in aanmerking genomen categorieën komen normaal overeen met belastbare inkomsten. Er blijft nochtans op het einde van de periode een aanzienlijke afwijking van 16 miljard euro bestaan. Onder de drie hier onderzochte categorieën is de afwijking op het einde van de periode de grootste voor de categorie “vervangingsinkomsten”, zowel in absolute als in relatieve termen.

Er wordt opgemerkt dat de afwijking vermindert, wat kan worden verklaard door de veralgemening van de incohiering. Deze veralgemening heeft immers geleid tot de integratie in de fiscale statistieken van niet-belastbare sociale-uitkeringsgerechtigden die vroeger niet ingekohierd werden.

Om de afwijking te verklaren, kunnen de volgende elementen worden vermeld:

- de afwijking bevat zeker de kinderbijslag (6.012 miljoen euro in 2011);
- er is een aanzienlijke afwijking tussen het bedrag van de sociale uitkeringen die door de verzekeringsondernemingen en de pensioenfondsen worden betaald, zoals berekend in de nationale boekhouding (5.713 miljoen euro in 2011) en de overeenkomstige belastbare inkomsten (2.961 miljoen euro). Vanuit een juridisch oogpunt worden al deze sociale uitkeringen belast als vervangingsinkomsten. Men weet echter dat een gedeelte van het kapitaal en de afkoopwaarde wordt betaald aan personen die niet meer in België verblijven en dat dit gedeelte bijgevolg niet meer wordt belast. Er zijn geen gegevens beschikbaar over het betrokken bedrag. De afwijking kan eveneens worden verklaard

door conceptuele verschillen, bijvoorbeeld de behandeling van het equivalent van de “omzettingsrenten” in de nationale boekhouding;

- de sociale uitkeringen die rechtstreeks door de werkgevers worden betaald (13.327 miljoen euro in 2011), bevatten toerekeningen die op fiscaal vlak kunnen worden beschouwd als lonen, als voordeel van alle aard. Indien dit de afwijking tussen de vervangingsinkomsten in fiscale zin en de sociale uitkeringen in de zin van de nationale boekhouding kan verklaren, is het gevolg daarvan dat het belaste aandeel van de looninkomsten en de voordelen van alle aard onderschat zou zijn.

Wat betreft het *inkomen uit zelfstandige activiteit* is de interpretatie deliquer om verschillende redenen:

- er is in 1995 een breuk in de reeks in de nationale boekhouding;
- in de nationale rekeningen wordt er een correctie aangebracht voor fiscale fraude en daardoor ontstaat noodzakelijkerwijs een kloof met de fiscale statistieken;
- op conceptueel vlak zijn de termen van de vergelijking niet identiek. In de nationale boekhouding wordt het gemengd inkomen berekend op basis van de productie (de omzet) na aftrek van het intermediair verbruik en het verbruik van vaste activa (de afschrijvingen). Het in de fiscale statistieken opgenomen inkomen na aftrek van de lasten wordt berekend na aftrek van de lasten van de onderneming en van de persoonlijke lasten; het is niet mogelijk een systematisch onderscheid te maken tussen beide categorieën (108). Nettobedragen worden bijgevolg deels met brutobedragen vergeleken en dit creëert noodzakelijkerwijs een afwijking die geen onderschatting is.
- De opwaartse trend van de ratio en het niveau dat op het einde van de periode werd bereikt (bijna 100%) doen vragen rijzen, des te meer indien rekening wordt gehouden met het vorige punt. Er zou een probleem kunnen zijn om het gemengd inkomen in de nationale boekhouding te meten. Deze post wordt immers per saldo bekomen.

Er zijn dus “communicerende vaten” tussen de bij deze drie posten bekomen afwijkingen. Indien de rubriek “sociale uitkeringen” in de nationale boekhouding elementen bevat die als lonen worden belast, verklaart dit de afwijking tussen de belastbare vervangingsinkomsten en de sociale uitkeringen in de zin van de nationale boekhouding. Dat betekent echter dat de *gap* voor de lonen groter is dan wat wordt gemeten op basis van een vergelijking tussen de fiscale inkomsten en de in de nationale boekhouding opgenomen inkomsten. Indien het gemengd inkomen wordt overschat, betekent dat daarnaast dat de looninkomsten, voor een correct gemeten toegevoegde waarde, worden onderschat.

Wij moeten dus helaas vaststellen dat *de vergelijking tussen de belastbare bruto-inkomsten en de overeenkomende gegevens uit de nationale boekhouding minstens zoveel vragen doet rijzen als zij antwoorden geeft.*

108 Het is niet mogelijk dit onderscheid tussen beide lastencategorieën te maken voor handelaars en beoefenaars van vrije beroepen.

2. Lopende inkomens uit vermogen

De vergelijking is nog deliquer voor inkomens uit vermogens. Aangezien deze laatste niet meer worden geglobaliseerd, zijn er geen beschikbare statistische gegevens over het geheel van de belastbare inkomens. Voor elke post wordt er bijgevolg een vergelijking uitgevoerd op basis van drie categorieën: het kadastraal inkomen van de woning, de andere onroerende inkomsten en de financiële inkomsten.

2.1 Kadastraal inkomen van de woning

Er kan worden aangenomen dat het kadastraal inkomen van de woning buiten beschouwing blijft. Het gaat niet om een werkelijk inkomen en wij stellen vast dat het sinds 2005 niet meer deel uitmaakt van de belastinggrondslag, behalve indien de combinatie van de gewone interestaftrek en de aanrekening van een onroerende voorheffing ten belope van 12,5% van het kadastraal inkomen, voordelig is voor de belastingplichtige.

2.2 Andere onroerende inkomsten

De andere onroerende inkomsten zijn vooral huurinkomsten. Voor deze post zijn er twee mogelijke onderschattingen: het percentage van de forfaitaire lasten (40% voor gebouwde percelen en 10% voor ongebouwde percelen) en de verwijzing naar het geïndexeerd en geherwaardeerd kadastraal inkomen eerder dan naar de werkelijke huurprijzen na aftrek van de lasten, voor de “particuliere” verhuringen (109). Hier wordt slechts het tweede punt behandeld.

Het is welbekend dat de huurprijzen in de nationale boekhouding worden onderschat. Dit blijkt uit de vergelijking tussen de aan de eigenaars-bewoners toegerekende huur (9.810 miljoen euro in 2011) en de huur die door de huurders wordt betaald (297 miljoen euro voor hetzelfde jaar). Deze onderschatting ontnemt ons een vergelijkingspunt op basis waarvan het verschil tussen de belastinggrondslag en de macro-economische grondslag zou kunnen worden afgeleid (110).

Een andere methode moet bijgevolg worden gebruikt. Een vergelijkingspunt kan worden bekomen door te verwijzen naar de referentiedatum van de laatste kadastrale perekwatie en naar de evolutie van de post “huurgelden” van de prijsindex. De volgende redenering wordt toegepast: in 1975, referentiejaar van de laatste kadastrale perekwatie, vertegenwoordigde het kadastraal inkomen het nettohuurinkomen van het onroerend goed. Als de fiscale evaluatie van de lasten (40 %) wordt aanvaard, is de huidige onderschatting gelijk aan het verschil tussen het belastbare bedrag (140% van het sinds 1991 geïndexeerd kadastraal inkomen) en het theoretische huurinkomen, berekend aan de hand van het bestanddeel “huurgelden” van de prijsindex met basisjaar 1975. Op 31 december 2013 bekomen wij dan een index van 4,53 die moet worden vergeleken met een ophogingscoëfficiënt van het kadastraal inkomen van 2,35. Als de afwijking tussen beide coëfficiënten wordt toegepast op het geheel van de betrokken kadastrale inkomens,

109 Hiermee wordt bedoeld een verhuring waar de huurder een natuurlijke persoon is die het goed niet gebruikt voor beroepsdoeleinden. In de andere gevallen wordt het goed belast op basis van de werkelijke huurgelden, na aftrek van de forfaitaire lasten.

110 Zij heeft geen invloed op de bepaling van het beschikbaar inkomen van de huishoudens omdat de huurgelden die door de ene worden ontvangen, door de andere worden betaald en het nettobedrag van de inkomens uit vermogen opgenomen zijn in het beschikbaar inkomen.

bekomen wij *een onderschatting van de grondslag van 2.993 miljoen euro* in vergelijking met de raming van de effectieve nettohuurgelden. Deze afwijking bevat eveneens de tweede verblijven: voor deze laatste dient de afwijking te worden geïnterpreteerd als het verschil tussen het toegerekend belastbaar inkomen en het toegerekend lopend inkomen.

2.3 Financiële inkomsten

De vergelijking van de fiscale statistieken met de nationale rekeningen is ook hier delicaat, vermits er geen statistiek beschikbaar is omtrent de belastinggrondslag aangezien de inkomsten niet worden geglobaliseerd.

In de nationale rekeningen worden als financiële inkomsten beschouwd:

- de rente, met een onderscheid tussen de werkelijke rente en IGDFI (111),
- de winstuitkeringen van de vennootschappen,
- de inkomens uit vermogen toegerekend aan polishouders.

Voor de eerste post wordt slechts met de werkelijke rente rekening gehouden. In de nationale boekhouding bevat deze post niet alleen de toegekende interesten maar ook alle bedragen die liggen tussen de aankoopprijs en de verkoopprijs. De tweede categorie bevat de dividenden. De derde categorie heeft betrekking op de inkomsten verbonden aan levensverzekeringsovereenkomsten en pensioenfondsen. In de nationale boekhouding worden deze inkomsten beschouwd als toegekend aan de verzekerden, vermits de verzekeringsmaatschappij of het pensioenfonds ze heeft toegewezen aan reserves die de toekomstige uitkeringen financieren. Deze categorie bevat dus de inkomstenkapitalisatie in het kader van de derde pijler alsmede in het kader van “tak 23”.

In de nationale boekhouding zijn de beleggingsfondsen, met inbegrip van de beveks en de andere vormen van beleggingsvennootschappen, doorzichtig: de inkomsten worden rechtstreeks uitgekeerd aan de aandeelhouders.

De exhaustiviteit van de belastinggrondslag kan op twee manieren worden geëvalueerd: ofwel door de belastinggrondslag in de roerende voorheffing te vergelijken met de financiële inkomsten zoals geëvalueerd in de nationale boekhouding, ofwel door de opbrengst van de roerende voorheffing te vergelijken met de theoretische opbrengst van een uniforme belasting, die wij bekomen door een tarief van 25% toe te passen op de inkomsten zoals bepaald in de nationale boekhouding. Bij gebrek aan een statistische reeks voor de belastinggrondslag wordt in Tabel A2.2 van de tweede optie gebruikt gemaakt.

Volgens deze optiek zou de opbrengst van een uniforme belasting in 2013 5.000 miljoen euro bedragen, hetzij een bijkomende opbrengst van 1.150 miljoen euro rekening houdend met verwezenlijkte inningen. Tabel A2.2 toont aan dat deze bijkomende opbrengst over de laatste drie jaren duidelijk daalt door de uitbreiding van het toepassingsgebied van het tarief van 25% van de roerende voorheffing. Ongeveer een derde van deze bijkomende opbrengst zou resulteren uit de belasting op spaarboekjes, rekening houdend met de raming van de kost van deze fiscale uitgave

111 Indirect gemeten diensten van financiële intermediairs.

voor 2013 (378 miljoen euro). Het saldo dat in dit stadium kan niet worden verklaard, bedraagt bijgevolg 772 miljoen euro.

De vraag is natuurlijk: waarmee komt deze afwijking overeen? Hier gaat het opnieuw om een “top down”-benadering: deze afwijking kan bijgevolg niet worden opgesplitst in verschillende soorten niet-belaste inkomsten, maar er kunnen wel enkele posten worden onderscheiden.

Tabel A2.2
Raming van de onderschatting in de belasting op inkomsten uit spaargelden

	2011	2012	2013
Bedragen van de inkomens uit vermogen van particulieren			(vooruitzichten)
(a) Werkelijke rente	9.170,8	9.373,6	10.400,0
(b) Dividenden	13.020,4	14.079,6	14.600,0
(c) Inkomen uit vermogen toegekend aan polishouders	8.641,2	8.706,8	8.900,0
Opbrengst van een uniforme belasting tegen 25% op (a) en (b)	6.112,9	5.547,8	5.000,0
Ontvangst roerende voorheffing, raming van het aandeel “eindbelasting”			
Interesten	1.324,0	1.833,4	1.643,1
Dividenden	1.451,0	1.314,3	2.206,4
Bijkomende opbrengst van een uniforme belasting tegen 25%	3.337,9	2.400,1	1.150,5
Vrijstelling van spaarboekjes	477,8	461,8	378,0
Saldo	2.860,1	1.938,3	772,5

Bronnen: Nationale rekeningen voor de inkomsten van 2011 en 2012 – Federaal Planbureau voor 2013.

Inventaris van de fiscale uitgaven – fiscale statistieken voor de opbrengst van de roerende voorheffing – eigen berekeningen.

Miljoenen €

Dit saldo bevat vooreerst andere fiscale uitgaven (intercommunales, pensioenfondsen) ten belope van 80 miljoen euro.

De beveks en de beleggingsfondsen zijn de voornaamste verklarende factoren. Hoewel de gekapitaliseerde opbrengst van de obligatiebeveks (en -fondsen) wordt belast, is dat immers niet het geval voor de opbrengst van de aandelenbeleggingen. De deelnemingen in ICB's die in het bezit van particulieren zijn, bedragen ongeveer 112 miljard euro voor de laatste jaren, waarvan ongeveer 30 miljard euro in obligatie- of monetaire ICB's. Met een opbrengst van 5% wordt het ontbrekende bedrag aan voorheffing reeds ten belope van bijna 1 miljard euro verklaard.

De afwijking bevat eveneens de inkomsten van buitenlandse oorsprong die niet aan de roerende voorheffing of de PB onderworpen zijn. Deze inkomsten zijn in de nationale boekhouding immers opgenomen in de raming van de inkomens uit vermogen van de particulieren. Volgens de nationale rekeningen bedragen de van de rest van de wereld ontvangen interesten en dividenden respectievelijk 26 en 21,3 miljard euro in 2012. Het door de huishoudens ontvangen aandeel is niet gekend maar 10% volstaat om een extra ontbrekende 1 miljard euro te genereren. De afwijking bevat eveneens de opbrengst van de financiële producten die interesten omzetten in niet-belastbare meerwaarden.

Er dient aan te worden herinnerd dat de inkomens uit vermogen toegerekend aan de verzekerden niet zijn opgenomen in deze cijfers. Deze inkomens bedragen 8.384 miljoen euro voor het jaar 2011. Zij bevatten de kapitalisatie van de derde pijler maar ook de verzekeringsbons alsmede tak 23:

- Wat de derde pijler betreft, zijn deze inkomens reeds deels belast door de belasting op de toekenning van winstdeelnemingen en, in de personenbelasting (in het geval van de tweede pijler), de belasting op de uitkering van het geaccumuleerde kapitaal of door de belasting op het langetermijnsparen. De premies worden eveneens aan de bron in de PB ontlast door de belastingvermindering op de gestorte premies (112). Vanuit een theoretisch oogpunt is het weliswaar gerechtvaardigd deze inkomsten in aanmerking te nemen bij een uniforme belasting van de inkomsten uit spaargelden, maar dat valt in de praktijk moeilijk te realiseren. Het is immers onmogelijk de kapitalisatie te belasten die in het buitenland plaatsvindt en waarvan de opbrengst toekomt aan een Belgische inwoner.
- Een deel van de door de verzekeringsbons en tak 23 gegenereerde inkomsten blijft onbelast.

3. Meerwaarden en minderwaarden

In de nationale boekhouding worden de gekapitaliseerde inkomsten met lopende inkomsten gelijkgesteld, maar worden de meerwaarden (minderwaarden) die resulteren uit een transactie op bestaande activa, niet in aanmerking genomen. Er wordt immers geen toegevoegde waarde gegenereerd. De gebruikte methode bestaat in een macro-economische wedersamenstelling die hoofdzakelijk uitgaat van de gegevens over het particuliere vermogen en in tweede instantie van de gegevens over de verkoopprijzen van onroerende goederen.

In onderstaande tekst wordt gesproken over “meerwaarden”. Het begrip verwijst echter naar het nettobedrag van de meerwaarden en minderwaarden en kan dus negatief zijn. Deze meerwaarden worden immers gekenmerkt door een zeer grote veranderlijkheid van het ene tot het andere jaar, wat wordt bevestigd door de bekomen resultaten.

Gezien de veranderlijkheid van de jaarresultaten hebben wij gekozen voor een analyse op lange termijn waaruit wij jaargemiddelden en veranderlijkheidsindexen afleiden.

3.1 Macro-economische wedersamenstelling van de meerwaarden op financiële activa

De Nationale Bank publiceert zowel op jaarbasis als op driemaandelijke basis statistieken met betrekking tot de *financiële activa in het bezit van de particulieren*. Deze gegevens hebben betrekking op zowel de stock op het einde van het jaar (S_t) als de (netto)vorming gedurende het jaar (V_t). Het bedrag van de meerwaarden op financiële activa kan als volgt worden berekend:

$$MW_{fin} = S_t - S_{t-1} - V_t$$

Deze berekening wordt slechts verricht voor de financiële activa exclusief deposito's en chartaal geld: voor deze laatste kan het saldo niet overeenkomen met een meerwaarde (of minderwaarde), behalve voor het effect van de wisselkoers op de waardering van de deposito's in deviezen. Deze identiteit kan worden beïnvloed door definitieveranderingen, problemen met betrekking tot de

112 Volgens VALENDUC (2003) is het gevolg van de ontheffing aan de bron en de latere belasting echter een negatief effectief tarief. Dit resultaat blijft geldig met een tot 25% verlaagde belastingvermindering.

perimeter (bijvoorbeeld de in aanmerking genomen instellingen) en stromen tussen de sectoren (van de particulieren naar de niet-inwoners), maar deze veranderingen zouden beperkt moeten zijn. Voor het laatste vermelde punt houden deze stromen bovendien wel een wijziging van de belastinggrondslag in.

Het resultaat komt niet overeen met de gedurende het jaar verwezenlijkte meerwaarden, maar met de waardevermeerdering of -vermindering van het financieel vermogen van de huishoudens gedurende het jaar. Dit punt zal later worden behandeld.

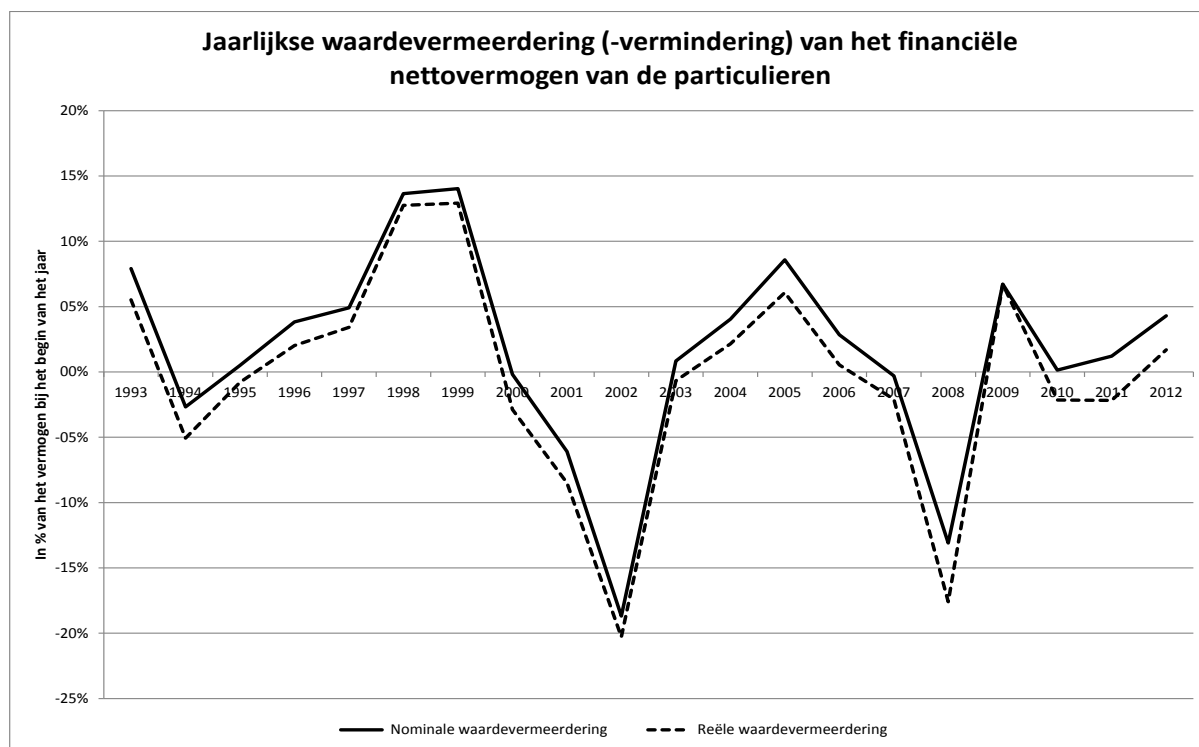
Op deze basis kan de waardevermeerdering of -vermindering van deze activa worden gemeten door ze te vergelijken met de stock bij het begin van het jaar. Uitgaande daarvan geeft Grafiek A2.2 de waardeschommelingen van het particuliere vermogen sinds 1992 weer en toont Tabel A2.3 enkele structurele indicatoren.

Tabel A2.3
Waardeschommelingen van het financieel vermogen van particulieren
1992-2012

	Gemiddelde	Standaardafwijking	Min	Max
Nominale schommeling	1,6%	7,8%	-18,7%	14,0%
Inflatie (HICP)	2,0%	1,0%	0,0%	4,5%
Reële schommeling	-0,4%	8,3%	-20,3%	12,9%

Bron: NBB – eigen berekeningen.

Grafiek A2.2



Bron: NBB – eigen berekeningen.

Over de laatste 20 jaren bedraagt de gemiddelde jaarlijkse waardevermeerdering 1,6% in nominale termen en bedraagt de gemiddelde jaarlijkse waardevermindering -0,4% in reële termen. ***De jaarlijkse waardevermeerdering van het financieel vermogen vertoont duidelijk een cyclisch zaagtandprofiel.*** Het effect van beide cycli is, met de beurscrashes van 2002 en 2008, duidelijk zichtbaar. De afwijking tussen de minimumwaarde en de maximumwaarde dekt een zeer ruim interval.

Wat is nu het jaarbedrag van de verwezenlijkte meerwaarden? Deze problematiek kan op twee verschillende manieren worden behandeld: ten eerste door ingewikkelde hypothesen te ontwikkelen over de gemiddelde omloopsnelheid van de financiële activa en ten tweede door uit te gaan van het principe dat ***de jaarlijkse verwezenlijking, in structurele termen en over een tamelijk lange gegeven periode, gelijk is aan de gemiddelde jaarlijkse waardevermeerdering.*** Indien elk jaar een tiende van het vermogen wordt verwezenlijkt, betekent dit dat de gemiddelde bezitsduur gelijk is aan 10 jaar. Een tiende van tien keer de gemiddelde jaarlijkse waardevermeerdering wordt bijgevolg elk jaar verwezenlijkt. Op basis van de parameters in Tabel A2.3 en van het financiële vermogen van de particulieren op 31 december 2012 kan dus gesteld worden dat een algemene belasting op meerwaarden die worden verwezenlijkt op de financiële activa van de particulieren, ***een jaarlijkse belastinggrondslag ten belope van 11,5 miljard euro, hetzij ongeveer 3 punten van het bbp,*** zou genereren. Men bekomt hetzelfde resultaat als wordt uitgegaan van een ratio “vermogen/bbp” gelijk aan 2 en van de gemiddelde jaarlijkse nominale waardevermeerdering van de laatste 20 jaren.

Het gaat hierbij om zeer globale cijfers. Twee correcties moeten worden aangebracht:

- Als deze cijfers worden toegevoegd aan de financiële inkomsten zoals gemeten in de nationale boekhouding, is er een dubbeltelling van de inkomsten die worden gekapitaliseerd in beleggingsvennootschappen, gemeenschappelijke beleggingsfondsen en andere tussenpersonen;
- Ongeacht dit kapitalisatie-effect genereert het bezit van een vastrentend effect slechts een meerwaarde (minderwaarde) indien de rentevoeten een dalende (stijgende) trend volgen. Het aandeel van de meerwaarden dat overeenkomt met de obligatiecomponent van het financieel vermogen, is bijgevolg niet structureel.

Deze opmerkingen zetten ertoe aan de bijkomende belastinggrondslag te beperken tot de meerwaarden op aandelen die rechtstreeks of via beleggingsfondsen worden aangehouden (113).

Tabel A2.4 geeft dezelfde parameters weer als Tabel A2.3, rekening houdend met deze opmerkingen.

113 Op basis van de door de NBB gepubliceerde statistieken kan het uit aandelen resulterende deel van de jaarlijkse waardevermeerdering van de deelnemingen in ICB's en van de technische verzekeringsvoorzieningen, niet worden geïsoleerd. Wij zijn ervan uitgegaan dat deze tussenstructuren worden gekenmerkt door dezelfde ratio obligaties/aandelen als de gehele particuliere sector. Het percentage van de jaarlijkse waardevermeerdering van de obligaties wordt vervolgens toegewezen aan het obligatieaandeel. Het saldo van de waardevermeerdering van de deelnemingen in ICB's en van de technische verzekeringsvoorzieningen wordt toegerekend aan het rechtstreekse bezit van aandelen door particulieren.

Tabel A2.4
Schommelingen van de waarde van het financiële vermogen van de particulieren
Rechtstreeks en onrechtstreeks bezit van aandelen - 1992-2011

	Gemiddelde	Standaard- afwijking	Min.	Max.
Nominale jaarlijkse waardevermeerdering	5,3%	21,7%	-42,5%	48,9%
Reële jaarlijkse waardevermeerdering	3,3%	22,3%	-47,0%	48,0%

Bron: NBB – Fiscale statistieken – eigen berekeningen.

Men verkrijgt dan een gemiddelde waardevermeerdering van 5,3% voor het particuliere vermogen dat rechtstreeks of onrechtstreeks in aandelen wordt aangehouden. Na aftrek van de inflatie verkrijgt men een gemiddeld jaarlijks waardevermeerderingspercentage van 3,3%.

Het gemiddeld jaarlijks waardevermeerderingspercentage is hoger dan voor het gehele vermogen, maar het is eveneens veel wisselvalliger. De variabiliteit vermindert echter duidelijk wanneer de schommeling van de belastbare gereserveerde winst van de vennootschappen wordt afgetrokken van de jaarlijkse waardevermeerdering.

Zoals hierboven kan een structurele belastinggrondslag worden berekend door het vermogen dat op het einde van de periode rechtstreeks of onrechtstreeks in aandelen wordt aangehouden, te vermenigvuldigen met de gemiddelde opbrengstpercentages die in Tabel A2.4 opgenomen zijn. De theoretische belastinggrondslag bedraagt aldus 24 miljard euro.

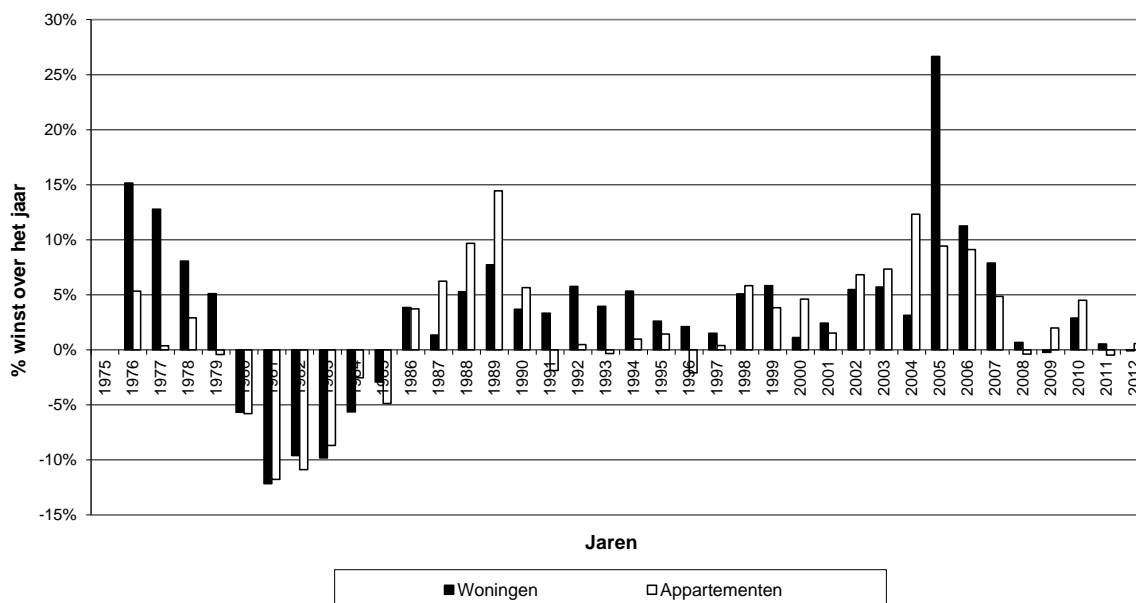
3.2 Onroerend vermogen

Wat betreft het onroerend vermogen van de huishoudens zijn er beschikbare statistische gegevens over de secundaire markt, waaruit de in Grafiek A2.3 opgenomen prijsevoluties kunnen worden afgeleid. Het gaat om gegevens met betrekking tot de verkopen van onroerende goederen, die elk jaar door de FOD Economie worden gepubliceerd.

Op die basis geeft Tabel A2.5 dezelfde parameters weer als in de tabellen hierboven, namelijk de gemiddelde jaarlijkse waardevermeerdering en de spreiding ervan.

Grafiek A2.3

Kapitaalwinst op onroerend vermogen Reële winst



Bron: FOD Economie – eigen berekeningen.

Tabel A2.5
Schommelingen van de waarde van het onroerend vermogen
1975-2012

	Gemiddelde	Standaardafwijking	Minimum	Maximum
In nominale termen				
Woningen	6,7%	7,0%	-4,9%	30,2%
Appartementen	5,4%	5,0%	-4,5%	18,0%
In reële termen				
Woningen	3,2%	7,0%	-12,2%	26,7%
Appartementen	2,0%	5,8%	-11,8%	14,4%

Bron: FOD Economie – eigen berekeningen.

De nominale gemiddelde waardevermeerdering is hoger dan die van het gehele financiële vermogen, maar lager dan die van aandelen. Zij is vooral minder wisselvallig: de standaardafwijking sluit nauw aan bij het gemiddelde, terwijl zij veel hoger ligt voor het financiële vermogen, ongeacht dit laatste globaal wordt beschouwd of beperkt tot aandelen.

Volgens de NBB wordt het onroerend vermogen van particulieren eind 2011 geraamd op 1.069,7 miljard euro (114). Na toepassing van het gemiddeld jaarlijks waardevermeerderingspercentage bekomt men een structurele opbrengst van 71,1 miljard euro. Uitgaande van de bovenvermelde hypothesen zou dit bedrag op structurele basis de opbrengst vertegenwoordigen van een algemene belasting op de meerwaarden die worden verwezenlijkt op het onroerend vermogen van de particulieren, met inbegrip van de eigen woning. Het aandeel

van deze woning in het totale vermogen kan worden geraamd op 81% (115). Een belasting op onroerende meerwaarden die de eigen woning zou uitsluiten, zou bijgevolg in structurele termen een gemiddelde belastinggrondslag van 13,7 miljard euro genereren, hetzij iets minder dan 4 punten van het bbp.

3.3 Conclusie en enkele opmerkingen

De inaanmerkingneming van de meerwaarden in de belastinggrondslag leidt tot een aanzienlijke verruiming ervan: indien slechts het rechtstreekse of onrechtstreekse bezit van aandelen en het financiële vermogen exclusief de woning in aanmerking worden genomen, bekomt men een bijkomende belastinggrondslag van 38 miljard euro, ofwel tussen 9 en 10 punten van het bbp, op basis van het vermogen zoals geëvalueerd in 2011-2012 en van het gemiddeld jaarlijks waardevermeerderingspercentage op lange termijn. Deze bijkomende belastinggrondslag is natuurlijk zeer variabel. Wat hier wordt gemeten geeft bijgevolg *een grootteorde van de gemiddelde nominale opbrengst op middellange en lange termijn, in termen van bijkomende belastinggrondslag*. Het gaat dus niet om de opbrengst van een belasting op meerwaarden in 2014.

BIJLAGE 3
GEDETAILLEERDE RESULTATEN VAN DE VERDELINGSEFFECTEN VAN DE
GESIMULEERDE MAATREGELLEN

Tabel A.1
Simulatie B – impact per deciel

Deciel		Winnaars	% winnaars	Gemiddelde winst	Totale winst	% beschikb. inkomen
Zonder belastbaar inkomen	0,00	0	0,0%	0	0,0	0,00%
1	5.214,77	24.000	0,0%	0	0,0	0,00%
2	12.023,49	174.600	3,9%	20	0,06	0,00%
3	14.509,14	436.800	28,3%	123	20,39	0,25%
4	17.704,87	524.000	70,9%	408	177,65	1,93%
5	21.388,35	582.000	85,0%	595	311,47	2,95%
6	25.542,76	592.400	94,4%	623	362,29	3,03%
7	30.948,47	605.000	96,1%	663	392,23	2,81%
8	39.788,62	609.400	98,2%	755	456,70	2,72%
9	55.711,64	611.000	98,9%	982	598,54	2,80%
10		4.159.200	99,1%	1.174	717,40	2,02%
Totaal		0	61,7%	731	3.036,72	2,26%

Bron: Microsimulatiemodel SIRE 2011.

Tabel A.2
Simulatie B – Indicatoren voor ongelijkheid en herverdeling

	Basistoestand	Simulatie	Vershil
Belastbaar inkomen	0,418	0,418	0,000
Belasting Staat	0,637	0,655	0,018
Beschikbaar inkomen	0,356	0,358	0,002
Progressiviteit	0,219	0,237	0,018
Gemiddeld belastingtarief	0,212	0,194	-0,018
Herverdelend effect	0,062	0,060	-0,002

Bron: Microsimulatiemodel SIRE 2011.

Tabel A.3
Simulatie C – Impact per deciel

Deciel		Winnaars	% winnaars	Gemiddelde winst	Totale winst	% beschikb. inkomen
Zonder belastbaar inkomen	0,00	0	0,0%	0	0,0	0,00%
1	5.214,77	0	3,7%	0	0,0	0,00%
2	12.023,49	22.800	27,8%	13	0,05	0,00%
3	14.509,14	171.000	68,8%	76	12,49	0,16%
4	17.704,87	423.800	84,8%	250	105,48	1,14%
5	21.388,35	522.800	94,5%	421	219,65	2,08%
6	25.542,76	582.600	96,6%	611	355,84	2,97%
7	30.948,47	595.000	98,6%	636	378,24	2,71%
8	39.788,62	607.800	99,4%	754	457,89	2,73%
9	55.711,64	612.400	99,4%	995	609,26	2,85%
10		613.000	61,5%	1.268	777,17	2,19%
Totaal		4.151.200	0,0%	703	2.916,09	2,17%

Bron: Microsimulatiemodel SIRE 2011.

Tabel A.4
Simulatie C - Indicatoren voor ongelijkheid en herverdeling

	Basistoestand	Simulatie	Vershil
Belastbaar inkomen	0,418	0,418	0,000
Belasting Staat	0,637	0,649	0,012
Beschikbaar inkomen	0,356	0,359	0,003
Progressiviteit	0,219	0,231	0,012
Gemiddeld belastingtarief	0,212	0,195	-0,017
Herverdelend effect	0,062	0,059	-0,003

Bron: Microsimulatiemodel SIRE 2011.

BIJLAGE 4

BESCHRIJVING VAN DE TOEKENNINGSMODALITEITEN VAN DE FISCALE UITGAVEN IN DE VENNOOTSCHAPSBELASTING

Investeringsreserve

Het bedrag van de investeringsreserve wordt vrijgesteld ten belope van 50% van de verandering in het belastbaar gereserveerd resultaat, na aftrek van bepaalde posten. Het op die manier bekomen bedrag wordt beperkt tot 37.500 euro. De vrijstelling van de investeringsreserve wordt onderworpen aan de naleving van meerdere voorwaarden, waarbij de voornaamste de onaantastbaarheidsvoorwaarde en de investeringsvoorwaarde zijn:

- De daadwerkelijk samengestelde reserve moet geboekt zijn op een afzonderlijke rekening van het passief en moet daar behouden blijven;
- Een bedrag gelijk aan de investeringsreserve moet binnen een termijn van drie jaar door de vennootschap worden geïnvesteerd in afschrijfbaar materiële of immateriële vaste activa die recht kunnen geven op de investeringsaftrek (116). Die termijn van drie jaar vangt aan op de eerste dag van het aanslagjaar waarvoor de investeringsreserve is aangelegd. Wordt de investeringsvoorwaarde niet gerespecteerd, dan wordt de investeringsreserve beschouwd als winst van het aanslagjaar waarin de investeringstermijn van drie jaar verstreken is.

Sinds de invoering van de aftrek voor risicokapitaal (ARK) mag de investeringsreserve evenwel niet worden gecumuleerd met de verhoging met 0,5 punt voor deze aftrek.

Investeringsaftrek

De investeringsaftrek is slechts van toepassing op materiële en immateriële vaste activa, verkregen of tot stand gebracht in nieuwe staat, en alleen op investeringen die in België worden gebruikt in het kader van de activiteiten van de vennootschap. Er zijn twee soorten aftrek: de aftrek in één keer en de gespreide aftrek.

Bij de invoering van de ARK werd de aftrek in één keer voor gewone investeringen afgeschaft (117). Alleen de verhoogde tarieven zijn bijgevolg nog van toepassing.

De investeringsaftrek vormt de zesde operatie op basis waarvan de belastinggrondslag van de vennootschap kan worden bepaald: dit gebeurt dus na de DBI's, de aftrek voor risicokapitaal, de aftrek voor octrooi-inkomsten en de aftrek van vroegere verliezen. In geval van ontbrekende of onvoldoende winst voor een aanslagjaar wordt de niet-toegekende aftrek, zonder beperking in de tijd, overgedragen op de winst van de volgende aanslagjaren. Een beperking in % van het bedrag van de aftrekken kan echter bestaan.

116 Er wordt in feite verwezen naar de soorten investeringen die, naargelang van hun aard, recht zouden kunnen geven op de investeringsaftrek indien deze laatste nog van toepassing was.

117 Deze aftrek werd echter terug geactiveerd voor de investeringen van 2014 en 2015.

Tabel 47
Tarief van de investeringsaftrek – Aanslagjaar 2014

Aard van de investering	Aftrektarief	
	Natuurlijke personen	Vennootschappen
Aftrek in één keer		
Basispercentage gewone investeringen	4,5%	0%
Verhoogde tarieven		
Octrooien (*)	14,5%	14,5%
Investeringen “O&O en milieu” (*)	14,5%	14,5%
Energiebesparende investeringen	14,5%	14,5%
Rookafzuig- of verluchtingssystemen in horeca- inrichtingen	14,5%	14,5%
Investeringen in beveiliging	21,5%	21,5% / 0% (**)
Investeringen tot aanmoediging van het hergebruik van verpakkingen van dranken en nijverheidsproducten	n.a.	3%
Gespreide aftrek		
Investeringen “O&O en milieu” (*)	21,5%	21,5%
Andere investeringen	11,5%	0%

(*) *Behalve indien de vennootschap heeft gekozen voor het belastingkrediet voor onderzoek en ontwikkeling. De keuze van de belastingplichtige is onherroepelijk.*

(**) *Het tarief van 21,5% is slechts van toepassing voor de KMO's die worden gedefinieerd ofwel als vennootschappen waarin het stemrecht voor het merendeel vertegenwoordigd wordt door natuurlijke personen, ofwel als “kleine vennootschappen” in de zin van het Wetboek van Vennootschappen.*

Gespreide taxatie van de meerwaarden

Het huidige stelsel dateert van de jaren 80 en heeft de wetgeving verduidelijkt na een reeks opeenvolgende tijdelijke maatregelen.

Het principe is het volgende: de verwezenlijkte meerwaarde wordt op een geleidelijke manier overgebracht in de belastinggrondslag, in verhouding tot de afschrijvingen op de investering die de investering vervangt waarvan de verkoop de meerwaarde heeft gegenereerd.

Het stelsel van de gespreide taxatie wordt toegepast op gedwongen meerwaarden (schadegeval, onteigening, opeising in eigendom, enz.) en op vrijwillig verwezenlijkte meerwaarden op materiële of immateriële activa die sinds meer dan vijf jaar voor beroepsdoeleinden worden gebruikt.

Deze meerwaarden worden bijgevolg beschouwd als winst of baten van het aanslagjaar waarin de herbelegde goederen verkregen of tot stand gebracht worden en van elk daaropvolgend aanslagjaar, in verhouding tot de afschrijvingen op die goederen, die als beroepskosten in aanmerking worden genomen, ten belope van het saldo dat eventueel overblijft op het ogenblik dat de goederen ophouden gebruikt te worden voor het uitoefenen van de beroepsactiviteit en uiterlijk bij de stopzetting van de beroepsactiviteit.

Het belastingstelsel wordt bijgevolg gebaseerd op het principe van uitgestelde taxatie, onder voorwaarde van herbelegging. De herbelegging moet gebeuren in afschrijfbaar materiële of immateriële vaste activa die in een lidstaat van de Europese Economische Ruimte voor het uitoefenen van de beroepsactiviteit worden gebruikt. Bovendien moet de herbelegging binnen een termijn van drie jaar gebeuren. Deze termijn vangt aan op de eerste dag van het aanslagjaar waarin de meerwaarde werd verwezenlijkt. Bij ontstentenis van herbelegging binnen deze termijn wordt de meerwaarde aangemerkt als winst van het aanslagjaar waarin de herbeleggingstermijn verstreek. De taxatie geschiedt tegen vol tarief.

Vrijstelling van de meerwaarden op bedrijfsvoertuigen

De meerwaarde die bij vervreemding van een bedrijfsvoertuig wordt verwezenlijkt, wordt vrijgesteld. De vrijstelling van de fiscale meerwaarde is onderworpen aan de naleving van een voorwaarde: voor vrijwillig verwezenlijkte meerwaarden moet het gaan om bedrijfsvoertuigen die sinds meer dan drie jaar de aard van vaste activa hebben. Er bestaat eveneens een verplichting om op bepaalde wijze en binnen bepaalde termijnen te herinvesteren. De herinvestering moet gebeuren in bedrijfsvoertuigen die aan bepaalde ecologische normen voldoen. Zonder herinvestering op de gestelde wijze en binnen de gestelde termijnen, wordt de verwezenlijkte meerwaarde beschouwd als een inkomen van het aanslagjaar waarin de herinvesteringstermijn verstreken is. De gespreide taxatie wordt in dit geval niet toegepast.

Belastingkrediet voor O&O

De vennootschappen kunnen een belastingkrediet genieten voor investeringen in octrooien en milieuvriendelijke investeringen in O&O. Het belastingkrediet voor O&O wordt toegepast op investeringen in materiële vaste activa die in nieuwe staat zijn verkregen of tot stand gebracht en in nieuwe immateriële vaste activa, indien die vaste activa in België voor het uitoefenen van de beroepsactiviteit worden gebruikt. De toepassing van het belastingkrediet voor O&O is onverenigbaar met de aftrek voor investeringen in octrooien of milieuvriendelijke investeringen. De keuze van de vennootschap voor het belastingkrediet voor O&O is overigens onherroepelijk.

Het belastingkrediet voor O&O kan in één keer of op een gespreide manier worden toegepast. Het wordt berekend op basis van het tarief van de investeringsaftrek vermenigvuldigd met het tarief van de vennootschapsbelasting. Het is volledig verrekenbaar met de vennootschapsbelasting. Als het de verschuldigde belasting overschrijdt, wordt het overgedragen naar de belasting die opeenvolgend betrekking heeft op de volgende vier aanslagjaren. Na deze vier jaren wordt het saldo, dat niet verrekend kon worden, terugbetaald.

Aftrek voor octrooi-inkomsten

De octrooi-inkomsten zijn aftrekbaar ten belope van 80%. Indien er onvoldoende winst is, is het saldo van de aftrek voor octrooi-inkomsten niet overdraagbaar naar de volgende aanslagjaren.

Worden in aanmerking genomen:

- de octrooien (of aanvullende beschermingscertificaten) waarvan de vennootschap octrooihouder of certificaathouder is en die geheel of gedeeltelijk door de vennootschap werden ontwikkeld in haar onderzoekscentra;
- de van derden aangekochte octrooien (en licentierechten of aanvullende beschermingscertificaten) op voorwaarde dat die verder door de vennootschap in haar onderzoekscentra werden verbeterd.

Onder “octrooi-inkomsten” worden verstaan zowel de inkomsten *sensu stricto*, met name ontvangen uit octrooien die in licentie worden gegeven, als de inkomsten die de vennootschap die de octrooien voor haar eigen rekening heeft geëxploiteerd, van derden zouden hebben verkregen. De inkomsten moeten geëvalueerd worden op basis van de vergoeding die zou zijn overeengekomen tussen onafhankelijke ondernemingen.

Vanaf het aanslagjaar 2014 wordt de aftrek voor octrooi-inkomsten versoepeld voor kmo's (in de zin van in artikel 15 van het Wetboek van Vennootschappen). Deze kmo's zijn niet meer verplicht om over een afzonderlijke onderzoeksafdeling te beschikken.

Tax shelter voor audiovisuele werken

Sinds 2003 kunnen bedragen uitgegeven voor de financiering van de productie van audiovisueel werk vrijgesteld worden van vennootschapsbelasting in het kader van de “tax shelter”.

Dit mechanisme steunt op een of meerdere raamovereenkomsten gesloten voor de financiering van audiovisueel werk. Deze overeenkomsten worden gesloten tussen de vennootschap die het audiovisueel werk produceert en de vennootschap(pen) die de productie financieren.

De productievennootschap moet een binnenlandse vennootschap of de Belgische inrichting van een buitenlandse productievennootschap zijn.

Onder audiovisueel werk wordt verstaan:

- een fictiefilm, een documentaire of een animatiefilm bestemd om in een bioscoop te worden vertoond;
- lange fictiefilm voor televisie;
- een animatieserie;
- een documentaire voor televisie;
- kinder- en jeugdreeksen, zijnde fictiereeksen met een educatieve, culturele en informatieve inhoud voor een doelgroep van 0- tot 16-jarigen.

De investering kan gebeuren in de vorm van een lening of door de verwerving van rechten verbonden aan de productie en de exploitatie van het audiovisueel werk. De aangewende som uit leningen mag echter niet méér bedragen dan 40% van het geheel van de sommen aangewend door de vennootschap in uitvoering van de raamovereenkomst.

De “raamovereenkomst” moet met name de verwachte uitgaven vermelden die noodzakelijk zijn voor het audiovisuele werk en moet een onderscheid maken tussen het deel dat door de

productievennootschap ten laste wordt genomen en het deel dat wordt gefinancierd door de andere aan de “raamovereenkomst” gebonden partijen.

De vrijstelling van de winst wordt toegestaan onder de volgende voorwaarden:

- het totaal van de sommen gestort voor de uitvoering van de raamovereenkomst met vrijstelling van winst mag niet meer bedragen dan 50% van het totale budget voor de productie van het audiovisueel werk;
- de vrijstelling mag, per vennootschap die aan de financiering deelneemt, noch méér bedragen dan 50% van de winst van het aanslagjaar, noch 750.000 euro overschrijden;
- de vrijgestelde winst moet op een afzonderlijke rekening van het passief van de balans worden geboekt en moet daar behouden blijven (onaantastbaarheidsvoorwaarde) en mag niet dienen voor de berekening van enige beloning of toekenning;
- aan raamovereenkomsten die vanaf 1 juli 2013 worden gesloten, worden bijkomende voorwaarden opgelegd. Het aandeel van het budget dat in België moet worden uitgegeven, wordt vastgelegd op 90% van de totale verzamelde sommen en minstens 70% van het globale budget moet worden aangewend voor uitgaven die rechtstreeks verbonden zijn met de productie.

De winst wordt vrijgesteld ten belope van 150% van de gestorte sommen wanneer die de hierboven vermelde voorwaarden vervullen.

Reorganisatieplannen

De winst die voortvloeit uit de minderwaarden die door de schuldenaar zijn opgetekend op bestanddelen van het passief ten gevolge van de homologatie door de rechtbank van een reorganisatieplan of ten gevolge van de vaststelling door de rechtbank van een minnelijke schikking krachtens de wet van 31 januari 2009 betreffende de continuïteit van de ondernemingen, wordt vrijgesteld. De bedoeling is het heropstarten van vennootschappen in moeilijkheden te vergemakkelijken en een faillissement te vermijden.

Wanneer het reorganisatieplan of de minnelijk schikking niet volledig werd uitgevoerd, is er een tijdelijke vrijstelling.

De vrijstelling wordt definitief voor het aanslagjaar waarin het plan of de schikking volledig wordt uitgevoerd. In de aangifte resulteert dit in een verhoging van de begintoestand van de reserves om de belastbare winst die voortvloeit uit de kwijtschelding van schulden, te neutraliseren.

Wat de schuldeiser betreft: wanneer de minnelijke schikking of het gerechtelijke reorganisatieplan voorziet in een kwijtschelding van de schulden van de schuldenaar, boekt de schuldeiser een waardevermindering of minderwaarde ten belope van de toegekende vermindering. De belastingvrijstelling van deze waardeverminderingen wordt dan voorzien.

BIJLAGE 5

PRIKKELS VOOR DE OVERGANG NAAR EEN VENNOOTSCHAP

MODELBEREKENINGEN

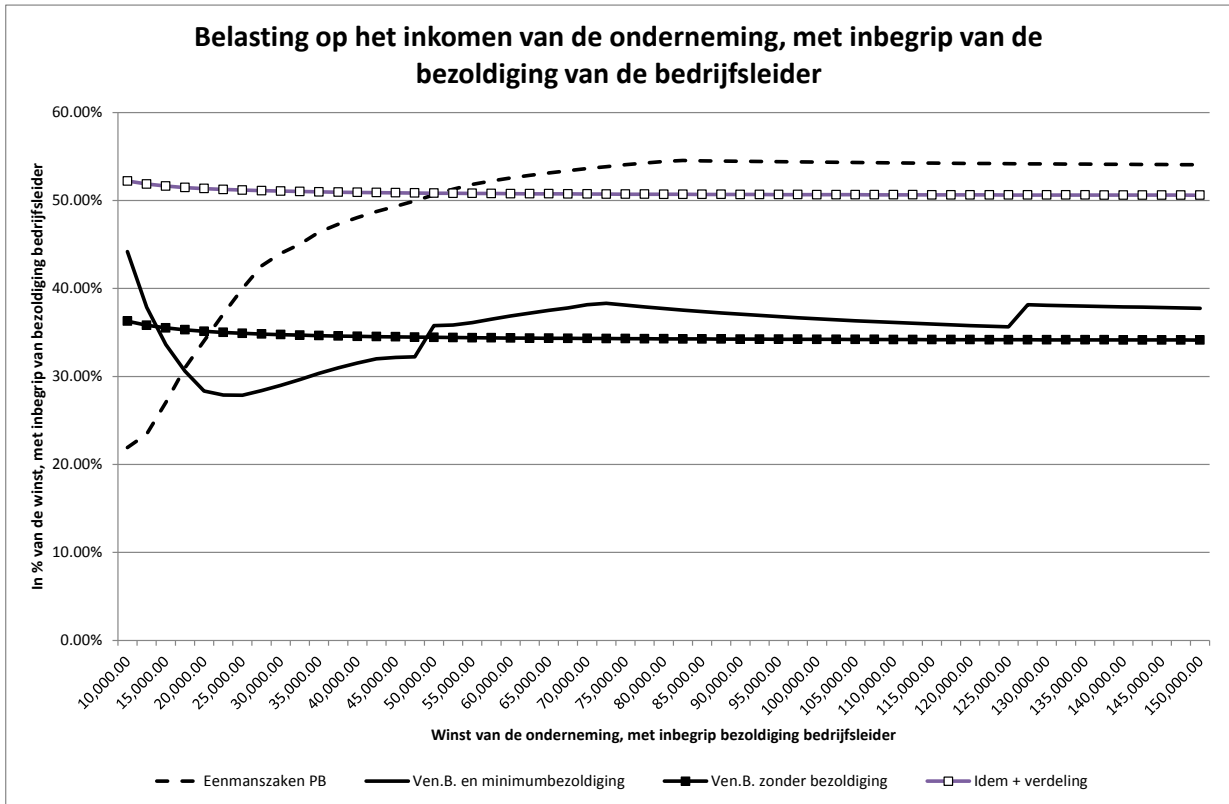
Deze problematiek wordt behandeld op basis van een vergelijking van de belasting op een door een onderneming gegenereerd inkomen, met inbegrip van de bezoldiging van de bedrijfsleider. Ten minste voor wat betreft de belastingtarieven, wordt de afweging vooral daarop gebaseerd.

De modellering gebeurt als volgt:

- In eenmanszaken wordt het inkomen volledig belast als inkomen uit een zelfstandige activiteit (winst) en onderworpen aan socialezekerheidsbijdragen. Deze laatste worden berekend op basis van het barema dat wordt toegepast op de hoofdactiviteit en het gaat uiteraard om de definitieve bijdragen. De PB wordt berekend rekening houdend met het barema, het vrijgestelde basisbedrag en de eventuele verhoging ervan voor lage en middelhoge inkomens, het belastingkrediet voor lage inkomens uit arbeid en 7% aan gemeentelijke opcentiemen.
- In geval van overgang naar een vennootschap, berekent het model de minimumbezoldiging die moet worden toegekend om recht te hebben op de verlaagde tarieven. Deze bezoldiging is onderworpen aan de sociale bijdragen voor zelfstandigen en wordt in de PB belast volgens de modaliteiten die gelden voor winsten, weliswaar met de toekenning van forfaitaire lasten. Het aandeel van de winst van de onderneming dat niet als bezoldiging wordt toegekend, is onderworpen aan de vennootschapsbelasting tegen het verlaagd tarief. De forfaitaire bijdrage voor de vennootschappen wordt eveneens, tegen het basistarief, geïntegreerd.
- De derde optie bestaat in de overgang naar een vennootschap zonder toekenning van bezoldigingen. De belasting beperkt zich dan tot de Ven.B tegen het gewoon tarief en tot de forfaitaire socialezekerheidsbijdrage voor de vennootschappen. Een variant met uitkering van de winst wordt geïntegreerd.

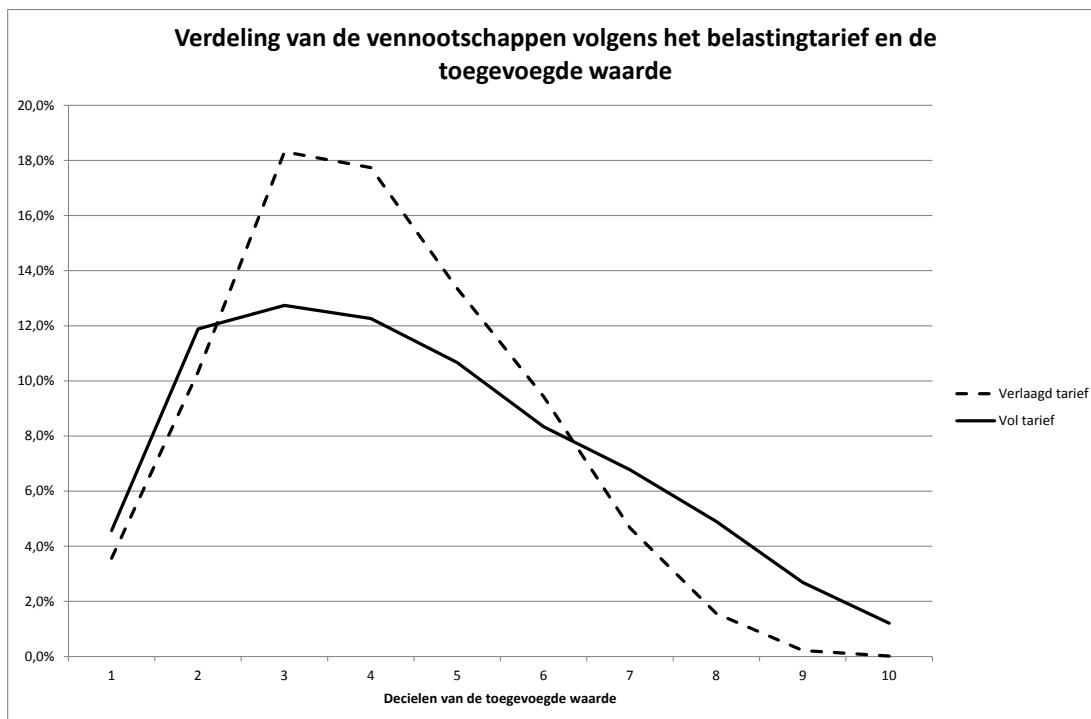
Onder de 20.000 euro kan de belasting op eenmanszaken voordeliger blijven, onder voorbehoud uiteraard dat het geheel van de bovenvermelde elementen gelden. De aantrekkingskracht van de belasting in de PB resulteert vooral uit het voordeel van het vrijgestelde gedeelte en van het belastingkrediet voor lage beroepsinkomsten. Daarna is de overgang naar een vennootschap waarbij de verlaagde tarieven met de minimumbezoldiging worden gecombineerd, de meest interessante optie. Dit geldt tot 50.000 euro. Boven deze drempel is de vennootschapsbelasting tegen het volle tarief de meest interessante optie. Het gaat echter om een theoretisch resultaat, vermits ze steunt op twee hypothesen, waarbij de ene bijzonder gewaagd is (geen beroepsinkomsten toekennen) en de andere (het niet in aanmerking nemen van de roerende voorheffing op de uitkering) een kortzichtigheid of een onbeperkte tijdshorizon inhoudt.

Grafiek A5.1



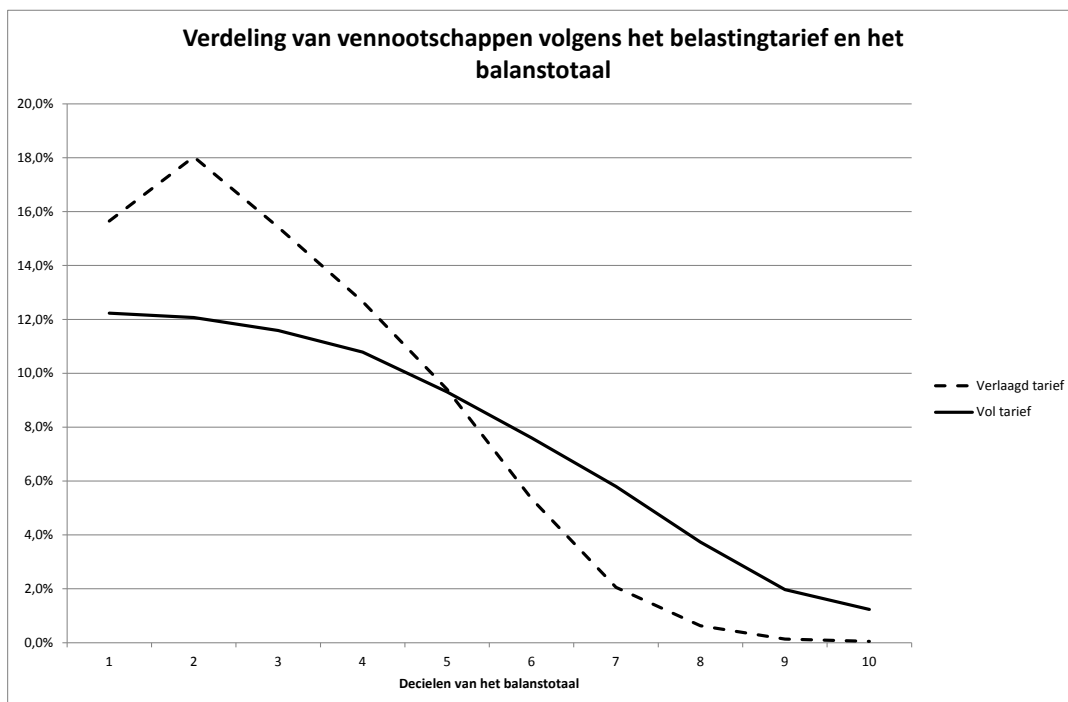
BIJLAGE 6

Grafiek A6.1



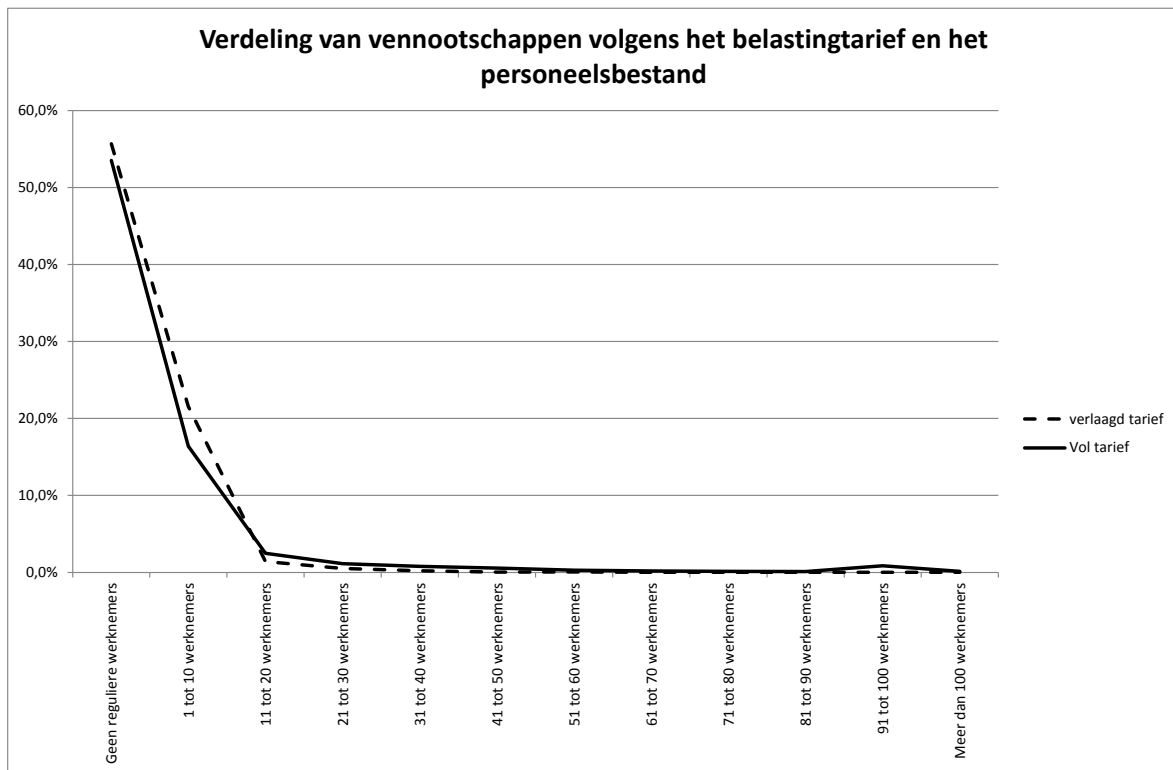
Bron: SDD – gegevensbank van het microsimulatiemodel MiSIS.

Grafiek A6.2



Bron: SDD – gegevensbank van het microsimulatiemodel MiSIS.

Grafiek A6.3



Bron: SDD – gegevensbank van het microsimulatiemodel MiSIS.

BIBLIOGRAFIE

ACOSTA-ORMAECHEA S., OHNSORGE F., WEBER S (2012), *Belgium: Selected issues*, International Monetary Fund, Washington.

BASSILIERE D., BOSSIER F., VERSCHUEREN F. (2009), *Hausse de la fiscalité sur l'énergie et baisse d'autres formes de prélèvement : résultats macroéconomiques*, Working Paper 11-09.

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2013a), *Inventaris 2012 van de vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de Staat beïnvloeden*, Doc 53 3070/002.

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2013b), *Hoorzittingen over de hervorming van de Tax Shelter-regeling, Verslag namens de Commissie voor de Financiën en de Begroting uitgebracht door de heer Philippe LACROIX*, Doc 53 2762/001.

BOGAERT H., ROBETTE F. (2013), *Effets d'un choc pétrolier sur la structure des revenus en présence du mécanisme belge d'indexation*, dans MAYSTADT Ph., CANTILLON E., DENAYER L., PESTIAU P., VAN DER LINDEN B. et CATTELAÏN M. (Ed), *Le modèle social belge : quel avenir ? 20^{ème} congrès des économistes belges de langue française*, Presses universitaires de Charleroi, pp. 381-416

BONNARD S., BRUYNOGHE C., DELPORTE J-M., DEPREZ M. et KESTEMONT B. (2013), *Prix de l'énergie et précarité énergétique*, dans MAYSTADT Ph., CANTILLON E., DENAYER L., PESTIAU P., VAN DER LINDEN B. et CATTELAÏN M. (Ed), *Le modèle social belge : quel avenir ? 20^{ème} congrès des économistes belges de langue française*, Presses universitaires de Charleroi, pp. 247-271.

BRYS B. (2006), *The Box System in the Netherlands: an alternative?*, Reflets et perspectives de la vie économique, No 3, pp. 63-80.

COMMISSIE PENSIOENHERVORMING (2014), *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, <http://pensioen2040.belgie.be/nl/>

COPENHAGEN ECONOMICS (2007), *Study on reduced VAT applied to good and services in the member States of the European Union*, European Commission, Taxud.

COCKX. B., SNEESSENS H., VAN DER LINDEN B., BAYTRA A., CARDULLO G., DEJEMEPPE M., DENNI M., GÖBEL C., MORENO E. (2005), *Micro- en macro-economische evaluaties van de (para)fiscale bijdrageverminderingen in België*, Federaal Wetenschapsbeleid en Academia Press.

CPB, CAPPN, Ed. (2013), *Study on the impact of fiscal devaluation*, European Commission, Taxation Papers No 36.

CRAWFORD I., KEEN M., SMITH S (2008), *Value-Added taxes and Excises, Paper for the Report of a Commission on reforming the Tax System for the 21st Century*, IFS, London.

DAEMS R., BACQUELAINE D., VAN DER MAELEN D., MATZ V. (2014), *De fiscale hervorming: verslag namens de gemengde parlementaire commissie belast met de fiscale hervorming*, Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat, Doc 53 3343/001 (Kamer) en 5-2272/1 (Senaat).

DECOSTER A., LOUGHREY C. (O'DDONOGHUE and VERWERFT D. (2010), *How regressive are indirect taxes? A microsimulation analysis for five European countries*, Journal of Policy Analysis and Management, 29 (2^o, pp. 326-350).

DECOSTER A., VAN CAMP G. (2006), *Hoe vlak is onze taks? Is een vlaktaks "fair"*, Leuvense Economische standpunten, No 110.

DECOSTER A., VALENDUC C., Ed. (2010a), *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*, Editions de l'Université libre de Bruxelles.

DECOSTER A., VALENDUC C., Ed. (2010b), *Belasting en fiscaal beleid in België*, ACCO, Leuven,

DE MOOIJ R., (2011a), *The tax elasticity of corporate debt: a synthesis of size and variations*, IMF, Working Paper, 11/95.

DE MOOIJ R., (2011b), *Tax biases to debt finances: assessing the problem, finding solutions*, IMF, Staff Discussion notes, 11/11.

DE MOOIJ R. EVERDEEN S. (2003), *Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research*, International Tax and Public Finance, Vol. 10, pp. 373-693.

DE MOOIJ R. EVERDEEN S. (2005), *Explaining the Variations in Empirical Estimates of Tax Elasticities of Foreign Direct Investment*, Tinbergen Institute Discussion Paper, No 108.

DE MOOIJ R., KEEN M. (2012), *Fiscal devaluation and fiscal consolidation: VAT in troubled times*, IMF, Working Paper 12/85

DEVEREUX M.P., FREEMAN H. (1991), *A general neutral profit tax*, Fiscal Studies, Vol. 12, No 3, pp. 12-15.

DEVEREUX M., GRIFFITH R. (1998), *The taxation of discrete investment choices*; Institute for Fiscal Studies, London, Working Paper 98/16

DUMONT M. (2012), *De impact van subsidies en fiscale voordelen op onderzoek en ontwikkeling van ondernemingen in België (2001-2009)*, Federaal Planbureau, Working Paper 08-12.

DU CAJU Ph. (2013), *Structuur en verdeling van het gezinsvermogen: een analyse op basis van de HFCS*, Economisch Tijdschrift, Nationale Bank van België, September, pp. 43-66.

EUROPEAN COMMISSION (2013), *Tax reforms in the EU Member states: tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*, European Commission, Taxud, Taxation Papers, No 38.

EUROPEAN COMMISSION (2014), *Taxation Trends in the European Union*

FEDERAAL PLANBUREAU, NATIONALE BANK VAN BELGIE (2011), *Socialezekerheidsbijdrageverminderingen en herfinancieringsmaatregelen*, FPB, Miméo.

HALLEUX F., VALENDUC C., (2007), *L'imposition effective des sociétés : une analyse des micro-données*, FOD Financiën, Documentatieblad, Nr 2, pp. 217-254.

HENNE F., STRENGS T. (2014), *KMO – Hun financieringsmoeilijkheden onder de loep*, Sociaal-economische nieuwsbrief, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, No 198, pp. 12-19

HOGHE RAAD VAN FINANCIEN (2001), Afdeling “Fiscaliteit en Parafiscaliteit”, *De hervorming van de vennootschapsbelasting: het kader, de inzet en de mogelijke scenario's*, FOD Financiën, Brussel.

HOGHE RAAD VAN FINANCIEN (2002), Afdeling “Fiscaliteit en Parafiscaliteit”, *Advies over de aftrekken bij de personenbelasting*, FOD Financiën, Brussel.

HOGHE RAAD VAN FINANCIEN (2007), Afdeling “Fiscaliteit en Parafiscaliteit”, *Belasting op arbeid, werkgelegenheid en concurrentievermogen*, FOD Financiën, Brussel.

HOGHE RAAD VAN FINANCIEN (2009), Afdeling “Fiscaliteit en Parafiscaliteit”, *Het belastingbeleid en het leefmilieu*, FOD Financiën, Brussel.

HOGHE RAAD VAN FINANCIEN (2013), Afdeling “Fiscaliteit en Parafiscaliteit”, *Advies omtrent het fiscaal stelsel van de aandelenopties*, FOD Financiën, Brussel.

JOHANSSON, A. HEADY, C. ARNOLD, J-M. BRYN, B. VARTIA L. (2008), *Taxation and Economic Growth*, OECD, Economics Department, Working Paper No 620

IMF (2012), *Staff Report for the 2011 Article IV consultation*, IMF.

KeFiK (2013), *KMO-financiering: enquête 2012*, KeFiK, Brussel.

KEGELS C. (2014), *Administratieve lasten in België voor het jaar 2012*, Federaal Planbureau, Planning Paper No 114

KING M., FULLERTON D. (1984), *The taxation of income from capital*, NBER and University of Chicago Press

KUYPERS S. MARX I (2014), *De verdeling van de vermogens in België*, CSB-Berichten, Universiteit Antwerpen.

NATIONALE BANK VAN BELGIE (2008), *Macro-economische en budgettaire impact van de belastingaftrek voor risicokapitaal*.

- OECD (2007a), *OECD Economic Surveys: Belgium*, OECD, Paris.
- OECD (2007b), *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, OECD Tax Policy Studies, No 16.
- OECD (2009a), *OECD Economic Surveys: Belgium*, OECD, Paris.
- OECD (2009b), *Taxation and SMEs: Key Issues and Policy Considerations*, OECD, Tax Policy Studies, No 18.
- OECD (2010a), *Choosing a Broad Base - Low rate Approach to Taxation*, OECD, Tax Policy Studies, No 19, Paris.
- OECD (2010b), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax policy Studies, No 20.
- OECD (2011a), *OECD Economic Surveys: Belgium*, OECD, Paris.
- OECD (2012), *Consumption Tax Trends*, OECD, Paris.
- OECD (2013), *Revenue statistics, 1965-2011*, OECD, Paris.
- OECD (2014), *Taxing wages*, OECD, Paris.
- POULLET G. (2013), *Het onroerend vermogen per institutionele sector*, Nationale Bank van België, Economisch Tijdschrift, juni, pp. 87-101.
- PRINCEN S., (2011), *Taxes do affect corporate financing decisions: the case of the Belgian ACE*, Louvain School of Management, Louvain-la-Neuve.
- SMETS F. (2012), *Beoordeling van de economische impact van een belasting op financiële transacties in België*, Documentatieblad, FOD Financiën, Nr.4, pp. 109-144
- VALENDUC C. (1994), *L'harmonisation fiscale et la construction européenne*, Courrier hebdomadaire du CRISP, Nos 1441-1442.
- VALENDUC C. (1999), *La réforme de l'impôt des sociétés*, Ministerie van Financiën, Documentatieblad, Nr. 5.
- VALENDUC C. (2003), *Effective taxation of household savings in Belgium*, Paper presented at the 59th congress of the International Institute for Public Finance "Public Finance and Financial Markets", Praha, 25-28 August 2003
- VALENDUC C. (2004), *Les taux d'imposition implicite du travail, du capital, de la consommation et des transferts sociaux*, FOD Financiën, Documentatieblad, Nr. 6, pp.138-181
- VALENDUC C. (2006), *Une flat tax en Belgique ? Quelques éclairages sur les principes et les conséquences d'une telle réforme*, Reflets et perspectives de la vie économique, No 3, pp. 63-80.

VALENDUC C. (2008), *Politique fiscale et positionnement des Etats dans une économie globalisée*, FOD Financiën, Documentatieblad, Nr. 3, pp. 53-90.

VALENDUC C. (2009), *Les intérêts notionnels : une réforme fondamentale et controversée*, Courrier hebdomadaire du CRISP, No 2018

VALENDUC C. (2011a), *Quelle structure des prélèvements pour quelle croissance ?* dans AUJEAN M. et LORENZI J-H, *Fiscalité et croissance*, « Cahiers du cercle des économistes » Parijs, pp. 43-54.

VALENDUC C. (2011b), *Imposition des revenus du travail, du capital et de la consommation : évolutions récentes*, FOD Financiën, Documentatieblad, Nr. 3, pp. 15-62

VALENDUC C., VAN REYBROUCK G. (2012), *Taxation of Housing in Belgium: facts and reforms*, in GAJER M., MOURRE G., Editors, *Property taxation and enhanced tax administration in challenging times*, European Economy, Economic Papers, 463 pp.

VAN POTTELESBERGUE (2007), *Les politiques de science et de technologie et l'objectif de Lisbonne*, Reflets et perspectives de la vie économique, No 1, pp. 69-86

VIVET D. (2012), *Resultaten en financiële situatie van de ondernemingen in 2011*, Nationale Bank van België, Economisch Tijdschrift, December, Nr. 4, pp. 69-101

VIVET D. (2013), *Resultaten en financiële situatie van de ondernemingen in 2012*, Nationale Bank van België, Economisch Tijdschrift, December, Nr. 4, pp. 83-105

D/2014/11691/6