



De ontbrekende schakel: een echte meerwaarde- belasting voor België

JOZEF PACOLET
FREDERIC DE WISPELAERE
JORIS VANORMELINGEN



*De auteurs zijn respectievelijk hoofd onderzoeksgroep, senior onderzoeker
en junior onderzoeker in de onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen van HIVA-KU Leuven*

Hoe accuraat kan een titel van een HIVA-studie de toekomst voorspellen? Onbedoeld zaten wij er raak op. De meerwaardebelasting is de ontbrekende schakel in het jongste Federaal Regeerakkoord. In de traditie van een aantal rapporten over het belasten of eerder niet belasten van bepaalde inkomsten en inkomstengroepen heeft het HIVA een nieuwe studie gepubliceerd over de fiscaliteit van de vermogensinkomsten in België en meer specifiek over de mogelijkheid en wenselijkheid van een vermogensmeerwaardebelasting¹. De voorbije maanden finaliseerden wij dit onderzoeksrapport toen tegelijk een tweede studie² - onafhankelijk van elkaar ontstaan - gepubliceerd werd om de mogelijke opbrengst van een meerwaardebelasting op aandelen in België te ramen.

Wij gaven onze studie de titel ‘de ontbrekende schakel’ mee, om te onderlijnen dat in België veel belastinginstrumenten worden gebruikt maar dat er nog één instrument dat in tal van andere landen wel gebruikt wordt, met name een volwaardige meerwaardebelasting, nog ontbrak. Als de diverse belastingvormen alle soorten Belgische kaas zouden zijn, dan zou de meerwaardebelasting die ene soort zijn die nog ontbrak. Eventjes gaven de rege-
ringsonderhandelingen de indruk dat de onderhandelende partijen de meerwaardebelasting – men sprak van een vermogenswinstbelasting – zouden accepteren als een soort van ‘linkse’ trofee. In onze studie ontbreekt dergelijke titulatuur, want wij vertrokken van de theoretische constatering dat alle inkomens best in de belastbare basis worden opgenomen, en van de empirische observatie dat dit in tal van landen ook werkelijk, en al vele decennia, het geval was.

Wie het Regeerakkoord Michel I leest komt nog meer tot de overtuiging dat de meerwaardebelasting zelfs een ontbrekende schakel is in dat eigenste document. Want wij kunnen in dat regeerakkoord onder de principes van de fiscale hervorming die men voorstaat, onder meer lezen dat zij rechtvaardig moet zijn: ‘dat betekent dat iedereen zijn deel bijdraagt en dat in een progressief inkomstenbelastingstelsel de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen’. Het moet ook efficiënt zijn: ‘Belastingen moeten op een zo ruim mogelijke grondslag worden geheven en tegen een zo laag mogelijk percentage’.³ Het zijn principes die wij in ons eigen theoretisch overzicht oprakelen. Het is bijna onbegrijpelijk dat met deze principes indachtig men toch geen meerwaardebelasting, en dan had men nog Jan met de pet kunnen ontzien, heeft ingevoerd. Het ging misschien zelfs een verdergaande belastingshift ten gunste van de werkenden mogelijk gemaakt hebben.

Wie het Regeerakkoord Michel I leest komt nog meer tot de overtuiging dat de meerwaardebelasting een ontbrekende schakel is.

HOGЕ BELASTINGEN IN BELGIË IN RUIL VOOR GOED UITGEBOUWDE VERZORGINGSSTAAT

Anno 2013 is de welvaart gecreëerd in België goed voor een BBP van 382 miljard euro. Het overheidsbeslag van fiscale en parafiscale ontvangsten en overige ontvangsten is goed voor 197 miljard euro. De overheidsuitgaven zonder rentelast zijn 195 miljard euro, waar bovenop nog eens 12,5 miljard euro rentelasten komen. Het zadelt ons op met een tekort van 10,5 miljard euro. De overheidsuitgaven staan voor 101 miljard euro sociale uitkeringen (grotendeels sociale zekerheid), en 94 miljard euro overige uitgaven waaronder overheidsadministratie, onderwijs, subsidies, enz.

Het rapport schetst vooral de omvang van het vermogen, van het belasten van het vermogen en vooral van het voortduren van diverse vormen van niet belasten. Ook op vermogens stijgen de belastingontvangsten. Aan de ene kant wordt geïllustreerd dat de belastingen op vermogen de jongste jaren zijn gestegen, en in internationaal perspectief ook hoog zijn maar moeten gecorrigeerd worden voor de omvang van het vermogen. Aan de andere kant wordt voor de publieke financiën de ondraaglijke lichtheid van diverse vormen van niet belasten en fiscale uitgaven aan de kaak gesteld. Zij vormen een aanzienlijke opportuniteit voor een fiscale consolidatie. Ook diverse vormen van ongelijkheid, bijvoorbeeld in de erfenis- en schenkingsrechten, worden in beeld gebracht.

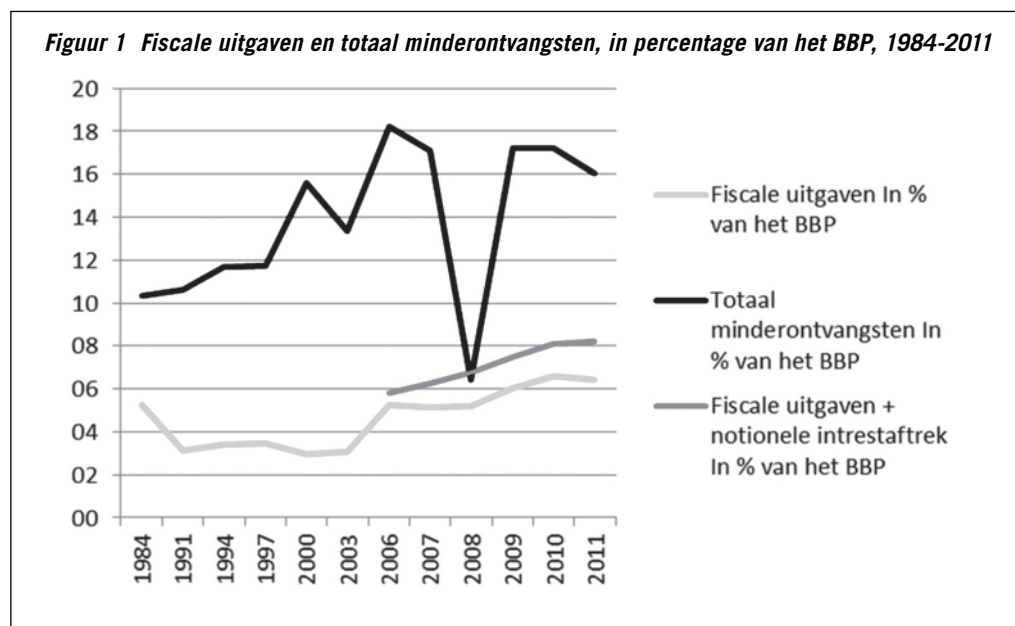
België heeft wat belastingen op vermogen betreft, als percentage van het BBP, met 3,4% één van de hoogste aandelen van de OESO-landen, op twee

landen na (het VK en Frankrijk, respectievelijk 4,2% en 3,9% van het BBP). Deze twee landen hebben dan wel een meerwaardebelasting... maar ook een relatief hoge belasting op vastgoed. Verhoogd met de roerende voorheffing (die internationaal verscholen zit in de inkomstenbelasting) wordt dit percentage voor België in 2013 zelfs 4,9% van het BBP of 11,1% van de totale fiscale en parafiscale ontvangsten. Maar deze relatief hoge belastingontvangsten zijn ook niet verwonderlijk. België heeft een aanzienlijke vermogensvorming: in 2013 is het netto vermogen meer dan het vijfvoud van ons BBP.

DE ONDRAAGLIJKE LICHTHEID VAN HET NIET BELASTEN

Daartegenover staat wel de omvang van het niet belasten, dat ruimer is dan alleen maar het inkomen uit vermogen. In figuur 1 worden de fiscale uitgaven en de totale minderontvangsten uitgedrukt als percentage van het BBP. De totale minderontvangsten situeren zich op een hoog niveau van 16% van het BBP (anno 2011). De eigenlijke fiscale uitgaven stijgen de jongste jaren van 5%

naar 6,5% van het BBP, terwijl zij de jaren voordien al gestegen waren van minder dan 4% naar meer dan 5%⁴. Vanaf 2007 wordt een belangrijke fiscale uitgave voor de bedrijven, met name de coördinatiecentra, vervangen door een 'aftrek voor risicokapitaal' via de 'notionele intrest'. Dit maakt deel uit van het algemeen stelsel en wordt een 'overige minderontvangst'. Indien wij deze meetellen, wat best gebeurt aangezien zij het vroegere stelsel van de coördinatiecentra gewoon vervangt, stijgen deze fiscale uitgaven plus de notionele intrestaftrek tot meer dan 8% van het BBP. Zij waren in 2003 nog minder dan 4%. Het illustreert dat het 'niet belasten' aanzienlijk is toegenomen. Ze vormen voor de overheid een ondraaglijke lichtheid van het niet belasten. Deze 8% van het BBP staat voor een goede 30 miljard euro. In het Regeerakkoord heeft men deze 'fiscale uitgaven' ook ontdekt. De niet-indexering van een aantal fiscale uitgaven zal in 2018 goed zijn voor 193 miljoen euro. De btw-verhoging voor een aantal diensten kan daar misschien nog 200 miljoen euro aan toevoegen. Het is een druppel op een hete plaat.⁵



Bron Eigen verwerking data uit bijlagen Rijksmiddelenbegroting

GOEDE THEORETISCHE ARGUMENTEN VOOR EEN MEERWAARDEBELASTING

We hanteren twee belangrijke theoretische begrippen om na te denken over de fiscale hervorming. Met name 'optimale belastingen' en 'een verruimd inkomensconcept'.⁶ Belastingen hebben zowel een allocatieve, herverdelende, stimulerende als stabiliserende functie. Optimale belastingen moeten efficiëntie en billijkheid verzoenen en toch nog voldoende inkomsten opbrengen om de taken die de overheid wenst op te nemen, te financieren. Het heffen van belastingen leidt tot een afwijking in de normale vraag en aanbod van goederen en diensten, arbeid, kapitaal, wat tot gevolg heeft dat één van de partijen een verlies leidt ten opzichte van de situatie zonder belastingen, maar dat er ook een extra welvaartsverlies is omdat het activiteitsniveau verschuift. Het is de efficiëntiekost van belastingen. Het komt er dus op aan belastingssystemen te vinden die het minst welvaartsverlies veroorzaken. Er zijn hiervoor een aantal stelregels: een belasting is efficiënter naarmate het tarief lager is, naarmate de grondslag of heffingsbasis minder prijsgevoelig is ('elastisch'), naarmate zij dus minder kan gesubstitueerd worden door andere activiteiten. Een derde regel is dat het welvaartsverlies ook minder groot is naarmate alle activiteiten op dezelfde manier worden belast zodat er geen substitutie of ontwijking mogelijk is. Het efficiëntie argument pleit dus 'voor een belasting met een laag heffingsstarief en een ruime belastingbasis', wat ook de aanbeveling is van de OESO.

De herverdelende functie van de belastingen brengt ons op de vraag of men moet bijdragen in de belastingen op basis van de baat (het profijtbeginsel) of op basis van de draagkracht. Voor de bijdragecapaciteit wordt regelmatig naar de Schanz-Haig-Simons definitie verwezen van inkomen als 'het bedrag dat een persoon zou kunnen uitgeven zonder de waarde van zijn

De eigenlijke fiscale uitgaven stijgen de jongste jaren van 5% naar 6,5% van het BBP, terwijl zij de jaren voordien al gestegen waren van minder dan 4% naar meer dan 5%

vermogen aan te tasten'.⁷ Het gaat hier over een 'verruimd inkomensconcept' of 'comprehensive income' dat regelmatig zal opduiken in de discussie over vermogensinkomen en vermogensmeerwaarden. Het begrip heeft een voorgeschiedenis die terug gaat tot het einde van de negentiende eeuw, maar wordt nu meer en meer naar voor geschoven om ook een zo ruim mogelijke basis te definiëren voor de belastingen. Een belasting op de meerwaarden past hierin, en heeft dan ook in tal van landen een plaats gevonden in het belastingstelsel.

TAL VAN BUITENLANDSE VOORBEELDEN

Soms wordt geargumenteed dat een meerwaardebelasting misschien wel theoretisch wenselijk is maar praktisch ondoenbaar. Diverse recente studies van de OESO⁸ geven een overzicht van de plaats van belasting op meerwaarden in het totale belastingstelsel, illustrerend dat het niet alleen wenselijk is, maar ook doenbaar is. In de HIVA-studie gaan wij nader in op het bestaan van vormen van meerwaardebelasting in niet alleen Angelsaksische landen als de VS en het VK, maar ook in buurlanden als Nederland en Frankrijk.

Alhoewel er hier en daar ook in België al vormen zijn van een impliciete meerwaardebelasting, bijvoorbeeld op het obligatiegedeelte in beleggingsfondsen, vormt België, samen met nog enkele andere landen, eerder een uitzondering op het vlak van de meerwaardebelasting op roerend vermogen. In het buitenland zijn ook meerwaarden

op vastgoed courant, en ook daar is België een uitzondering. De gezinswoning wordt meestal wel overall uitgesloten van een meerwaardebelasting.

De belasting op meerwaarden is in veel gevallen een instrument geweest om te vermijden dat belasting wordt vermeden door het omzetten van courante inkomsten in meerwaarden. Maar misschien kan dat juist ook op andere manieren vermeden worden. Het is in veel gevallen een belasting die de hoogste inkomens en vermogens het zwaarste treft zodat zij misschien niet zozeer de hoge opbrengsten zal verzekeren, maar wel de progressiviteit zal verbeteren.

MOGELIJKHEID VAN EEN MEERWAARDEBELASTING OP AANDELEN IN BELGIË

Wij namen in deze studie twee hypothesen aan, met name dat de meerwaarde op het totale financiële vermogen wordt belast, en dat dit enkel op de meerwaarden op aandelen wordt geheven. In 2013 zou de meerwaarde op de totale financiële activa 35 miljard euro bedragen, en een belasting van 25% (het huidige tarief van de roerende voorheffing) zou 8,7 miljard euro extra inkomsten in theorie kunnen opleveren, of 2,3% van het BBP. De meerwaarden op aandelen bedroegen 20,7 miljard euro en een belasting van 25% zou daarop 5,2 miljard euro opleveren, of 1,4% van het BBP. Dit alles weliswaar onder de hypothese dat alle meerwaarden die zich aftekenen in de evolutie van de koersen van de vermogensactiva, ook daadwerkelijk zouden gerealiseerd worden, quod non.

Tegelijk moet men er rekening mee houden dat andere elementen van een vermogensfiscaliteit lager kunnen zijn. Het is geen garantie voor meer belastingopbrengsten, onder meer doordat in het buitenland er tal van uitzonderingen, vrijstellingen en aparte verlaagde tarieven worden gehanteerd en waarvoor ook in België vaak al aparte regimes bestaan. De belasting op meerwaarden zal dan ook bij de invoering moeten afgewogen

worden met alle vormen van belasting op vermogen en vermogensinkomsten en vermogensoverdrachten en de vrijstellingen en fiscale uitgaven die men daaromtrent geïnstalleerd heeft. Misschien kan het herroepen van al deze voordelen ook al meer opbrengen dan de nieuwe belasting ooit zou kunnen opbrengen. Maar misschien is het ene doen geen reden om het andere te laten. Nieuwe belastingen invoeren mag zeker geen alibi zijn om mankementen van oude belastingen niet te herstellen. En misschien komt het daar alleen maar op neer.

Een meerwaardebelasting op aandelen is per definitie een progressieve belasting. Rechtstreeks beleggen in aandelen is slechts weggelegd voor 15% van de Belgen. Voor het mediaan inkomen van het hoogste deciel van het vermogen zou deze meerwaardebelasting in theorie een verhoging van de belastingdruk op hun overige inkomen uitmaken van 4,22 procentpunt. Voor de twee laagste kwintielen stijgt hun belastingdruk amper met 0,09 en 0,46 procentpunt.

BEVESTIGING VAN ONZE RESULTATEN DOOR DE STUDIE VAN DE HOGE RAAD VAN FINANCIËN⁹

Ongeveer gelijktijdig toen wij onze studie aan het afronden waren, verscheen van de Hoge Raad van Financiën (HRF), Afdeling 'Fiscaliteit en parafiscaliteit' een rapport over de mogelijk-

De meerwaardebelasting is in veel gevallen een belasting die de hoogste inkomens en vermogens het zwaarste treft zodat zij misschien niet zozeer hoge opbrengsten zal verzekeren, maar wel de progressiviteit zal verbeteren.

heden tot *tax shifting*. In de hoorzittingen van de gemengde Commissie Kamer en Senaat over de fiscale hervorming¹⁰ had de Hoge Raad van Financiën nog aangekondigd dat de impact van een meerwaardebelasting niet kon onderzocht worden omdat over gerealiseerde meerwaarden geen gegevens beschikbaar zijn. Sindsdien hadden zij blijkbaar toch ook de door hen zelf verklaarde ‘mission impossible’ aangevat om zo in augustus 2014 haar scenario's voor een ‘tax shift’ voor te stellen. Zelfs met een aantal verschillende hypothesen, onder meer over de periode dat wij terug gekeken hebben naar de waardeveranderingen, is het bronnenmateriaal en de methode merkwaardig vergelijkbaar met de door ons bewandelde weg. Zo berekent de HRF zowel de meerwaarden op rechtstreekse als onrechtstreekse (via beleggingsfondsen) beleggingen in aandelen, maar ook op onroerend vermogen, om daarop een belastingtarief van de huidige roerende voorheffing van 25% toe te passen en om daarna vast te stellen dat vermoedelijk veel van die vermogenscomponenten (in eerste instantie de eigen woning) toch niet zal kunnen belast worden. Wij citeren hierbij: *‘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’* (Ibidem, p. 107). Zij extrapoleren overigens over een veel langere periode de veel positievere koersevoluties van de aandelen over een periode van 1992 tot nu.

Wij geven op p.41 een veel minder gunstige beeld van de evolutie in de aandelenkoersen vanaf 2000 tot nu met twee stevige crisissen, en een iets minder zware crisis in 2011 om dan

We ramen voor 2012 en 2013 de mogelijke opbrengst op respectievelijk 2,0% en 1,36% van het BBP of respectievelijk 7,6 en 5,2 miljard euro. Maar in andere jaren had het veel minder kunnen zijn.

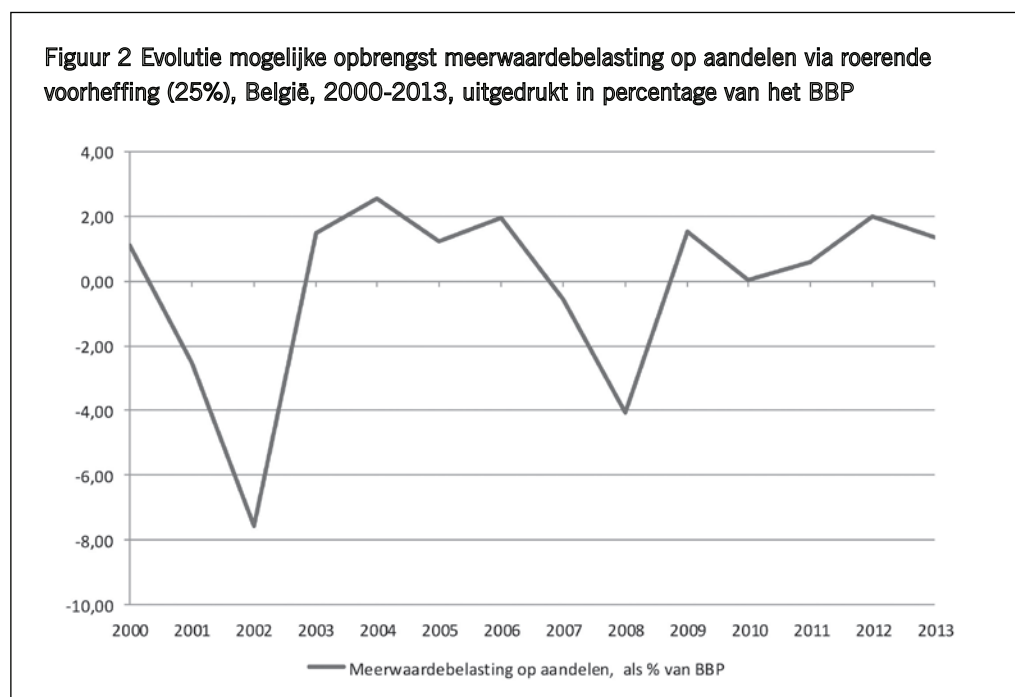
enkel, naast de volledige periode, ook de meest recente jaren even te bespreken, en dan nog enkel en alleen voor de aandelen. Wij ramen voor 2012 en 2013 de mogelijke opbrengst op respectievelijk 2,01% en 1,36% van het BBP of respectievelijk 7,6 en 5,2 miljard euro. Maar in andere jaren had het veel minder kunnen zijn, terwijl de HRF een gemiddelde over een meer gunstige periode in beeld bracht. Dit leidde voor hen, na alle correcties, op een mogelijke opbrengst van 1% van het BBP of ongeveer 4 miljard euro. Het zijn cijfers die ‘nauw’ aansluiten bij onze eigen inschatting, inbegrepen de marge die wij moeten aannemen omtrent dergelijke ramingen. En zeggen dat wij bij de voorstelling van de interim-resultaten van de studie op de werkgroep Fiscaliteit van het ACV de commentaar kregen dat wij toch wel de donkerste periode uit de beursevolutie hadden uitgekozen – de HRF heeft inderdaad een aantal vette jaren meer in beeld genomen – terwijl wij bij het publiceren van de studie in september van VOKA het verwijt kregen dat wij enkel de cijfers van het laatste jaar in de verf hadden gezet.¹¹ In beide studies gaat het steeds over theoretische ramingen. Voor de mogelijke werkelijke opbrengst gaven beide studies verwijzingen naar het buitenland. In de landen waar een meerwaardebelasting werkelijk wordt gehanteerd, varieert de opbrengst (die bovendien sterk kan schommelen) van 0,2% tot soms 1,4% en 1,6% van het BBP. Binnen deze vork

situeert zich vermoedelijk de bijkomende opbrengst die men zou kunnen realiseren. In onderstaande grafiek worden de mogelijke theoretische schommelingen geschetst.

DEBAT NIET GESLOTEN?

Wat baten kaars en bril als de uil niet zien en wil. Vooral de studie van de Hoge Raad voor Financiën heeft de mogelijkheden aangegeven voor een belastingshift. Onze eigen studie brengt gelijkaardig bewijs naar voren. De werkzaamheden van de gemengde Commissie in Kamer en Senaat over de fiscale hervorming hebben aangetoond dat tal van hervormingen denkbaar zijn. Het is ondenkbaar dat dit massieve werkstuk in het Parlement zijn finaal beslag heeft gevonden in het huidige Regeerakkoord. Want dan zou de berg een muis gebaard hebben.

Deze studie kaderde in een reeks van studies die wij de voorbije jaren maakten over 'de kost van het belasten en vaak ook niet belasten' van diverse vormen van inkomen. Het riep soms een beeld op van een fiscaal paradijs voor sommigen of sommige inkomenscomponenten. Een beeld van 'ondraaglijke lichtheid' voor onze publieke financiën. Deze onevenwichten van het verleden kan men in de fiscaliteit niet retroactief herstellen. Het moet wel de ambitie zijn om dit in de toekomst evenwichtiger te maken. Dit zal op verschillende fronten moeten gebeuren. De invoering van een meerwaardebelasting kan enkel een ontbrekende schakel zijn in een ruimere fiscale hervorming waarin verschuivingen in de volledige belastingmix en de mix van fiscale uitgaven en vrijstellingen worden bekeken. Voorlopig is daar weinig van in huis gekomen.



Bron Eigen verwerking data uit gedetailleerde nationale rekeningen-ESR 1995, Belgostat online (NBB)

Met onze eigen studie hebben wij bijgevolg enkel een bijkomende vorm van niet belastingen gekwantificeerd, die we gerust kunnen bijtellen bij de talrijke andere vormen van niet belastingen die wij al geïdentificeerd hebben. Het debat over de echte fiscale hervorming, waar tal van andere elementen moeten aan toegevoegd worden, zoals de vervennootschappelijking of – zoals het Regeerakkoord zelf aangeeft – de strijd tegen belastingontwijking via fiscale paradisijs, moet dus nog beginnen. ■

De onevenwichten van verleden kan men in de fiscaliteit niet retroactief herstellen. Het moet wel de ambitie zijn om dit in de toekomst evenwichtiger te maken.

-
1. Pacolet, J., De Wispelaere, F. & Vanormelingen J. (2014), *De ontbrekende schakel: Een echte meerwaardebelasting voor België*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven. Wij danken het ACV voor de mogelijkheid die zij ons gunde om binnen hun Mecenaatkrediet van de Nationale Bank van België hier onderzoek over te doen. Wij danken in het bijzonder Chris Serroyen en Koen Meesters van de studiedienst van het ACV om dit thema te prioritair te maken, in het kader van een rechtvaardige fiscaliteit. De studies zijn downloadbaar op de website van het HIVA.
Pacolet, J., De Wispelaere, F., Vanormelingen J. (2014), *De ontbrekende schakel: Een echte meerwaardebelasting voor België, Synthèse*, HIVA-KU Leuven, Leuven.
Pacolet, J., De Wispelaere, F., Vanormelingen J. (2014), *Le chaînon manquant: un véritable impôt sur les plus-values en Belgique, Résumé*, HIVA-KU Leuven, Leuven.
 2. Hoge Raad van Financiën – Afdeling ‘Fiscaliteit en Parafiscaliteit’ (2014), *Een tax shifting ten voordele van arbeid en bredere belastinggrondslagen. Scenario’s voor een globale en significante belastinghervorming*, Augustus 2014, 229 p.
 3. Federaal Regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 58-59.
 4. Zie ook Pacolet, J. & Strengs, T. (2011), *De kost van fiscale en parafiscale uitgaven en ontwijking in België*, Leuven, HIVA.
 5. Begrotingstabel Regeerakkoord, te vinden op http://www.kristofcalvo.be/archief/201410152223_begrotingstabel.pdf.
 6. Zie onder meer Decoster, A. & Valenduc, C. (red.). (2011). *Belastingen en fiscaal beleid in België*. Leuven, Acco.
 7. Ibidem p. 75
 8. OESO (2006). *Taxation of Capital Gains of Individuals. Policy considerations and approaches* (Onderzoeksrapport), OESO Tax Policy Studies OESO Publishing.
 9. Harding, M. (2013). *Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income* (OESO Taxation Working Papers, No. 19.). Geraadpleegd via OESO Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3wh96w246k-en>
Hoge Raad van Financiën – Afdeling ‘Fiscaliteit en Parafiscaliteit’ (2014), *Een tax shifting ten voordele van arbeid en bredere belastinggrondslagen. Scenario’s voor een globale en significante belastinghervorming*, Augustus 2014, 229 p.
 10. Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat (2014, 24 februari). De fiscale hervorming (verslag), via <http://www.lachambre.be/flwb/pdf/53/3343/53K3343001.pdf>.
 11. Zie VOKA (2014, 19 september). Studie HIVA spiegelt fata morgana voor, via <http://www.voka.be/nieuws/2014/9/studie-hiva-spiegelt-fata-morgana-voor/>