



ITINERA INSTITUTE ANALYSE

ONAFHANKELIJKE DENKTANK | KLARE IDEEËN, KLAAR VOOR ACTIE

Denksporen voor het fiscaal beleid
2011 – 2015

2011/07
16 | 04 | 2011



MENSEN



WELVAART



BESCHERMING

Denksporen voor het fiscaal beleid

2011 – 2015

Deze paper wenst een schets aan te reiken voor een denkkader voor het fiscale beleid in België voor de komende 4 jaar.

Vijf noodzakelijke werkdomeinen op korte termijn komen aan bod. Deze zijn:

- De fiscale vereenvoudiging als blijvend noodzakelijk uitgangspunt;
- Actualiseringsinspanningen wat betreft de diverse aspecten van fiscaal onderzoek en fiscale procedure;
- De zoektocht naar nieuwe evenwichten inzake belastingheffing, rekening houdend met de zich wijzigende draagkracht en de thans hoge heffingen op arbeidsinkomsten;
- Het aftasten van de horizonten wat betreft bestedingsfiscaliteit, gezondheids, milieu en energieverbruik gerichte heffingen;
- Enige aandacht voor de regionalisering van bijkomende fiscale bevoegdheden.

Het eerste deel biedt een overzicht van de domeinen waarop de fiscale beleidsaandacht zich wellicht moet richten.

Het tweede deel gaat nader in op, en biedt duiding en achtergrond bij, enkele elementen vevat in het overzicht en actuele beleidsmatige discussiepunten.

De uitwerking van deze denksporen en beleidsoriëntaties gaat uit van een pragmatische / realistische kijk op de mogelijke ontwikkelingen zodat zeer vergaande ingrepen, zoals de zg. "Reaganomics" benadering uit de vorige eeuw, of de zg. "vlaktaks" benadering, met een vergaande tariefverlaging en bijhorende compromisloze verbreding van de belastbare basis, geen nadere uitwerking krijgen. Daarbij werd in het overzicht ook rekening gehouden om budgettaire risico's en avonturen zoveel mogelijk uit te sluiten.

1. VIJF WERKDOMEINEN

1.1. De vereenvoudiging als steeds noodzakelijker uitgangspunt

De aanwending van de fiscale aftrekken en kredieten, vrijstellingen en bijzondere aanslagen of heffingen, en dit op een zich versplinterende wijze, hebben geleid tot een onoverzichtelijke veelheid regels en systemen met een vaak complexe interactie. Een vereenvoudiging dringt zich dan ook op. Een vereenvoudiging kan, in de marge, enige budgettaire impact impliceren, doch deze mag niet in eerste instantie het oogmerk zijn. Regels die het belastbaar inkomen moduleren in functie van de werkelijke draagkracht van een belastingplichtige, moeten behouden blijven.

De nood aan, en de mogelijkheden tot, een vereenvoudiging situeren zich voornamelijk binnen de personenbelasting, die in de loop van de laatste jaren het terrein was van een mateloze regelgeving, meestal vanuit uiterst verscheiden, op zich vaak verdedigbare, overwegingen¹.

Binnen de vennootschapsbelasting werd een redelijke coherentie in het stelsel bewaard, en zijn een aanzienlijk aantal onderdelen in ieder geval Europees gedreven. De BTW is in belangrijke mate een Europees gestuurde belasting. Inzake successierechten stemt de toegenomen complexiteit wellicht overeen met breed gedragen objectieven en hangt zij overigens samen met een zekere verlaging van de heffingen (cfr. stelsel overdracht familievennootschap).

Bij een vereenvoudiging wat betreft de personenbelasting kan de voorrang gaan naar:

- een verdere stap in de vereenvoudiging van de vastgoedfiscaliteit door een uniformisering van het stelsel voor de eigen woning en voor bijkomende onroerende eigendom en door een

¹ Op het vlak van de vennootschapsbelasting is de techniciteit daarentegen in grote mate verbonden met de aard van de materie (cfr. regelingen inzake grensoverschrijdende reorganisaties, enz.) zodat een daadwerkelijke vereenvoudiging minder evident lijkt)

versnelde afbouw van oude mechanismen en regelingen. De vraag stelt zich overigens of in deze materie geen ruimte is voor een beperkte regionale fiscale bevoegdheid die aansluit bij de bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening.

- een gedurfde vergaande eliminatie van een ruime waaier aan aftrekposten en kredieten, met als mogelijk denkspoor (in de mate van het behoud van enkele posten) een invoering van eventueel telkens één “aftrek/krediet-korf” per beleidsdomein waarvoor een fiscale dimensie dan toch gewenst zou zijn. Deze domeinen kunnen omvatten:

- korf lange termijnsparen (gericht op derde pijler)

- korf “ecologische footprint reductie” die op diverse wijzen kan gevuld worden (elektrische wagens, isolatie, zonnepanelen), maar eens vol is vol

- een gedurfde eliminatie van weinig gebruikte, of financieel beperkte regelingen. Het formuleren van voorbeelden hiervan is steeds een delicate oefening die tot bemerkingen uit diverse hoeken bij elk van de vooropgestelde voorbeelden aanleiding geeft. Vandaar het belang om deze operatie in één globale oefening door te voeren zoals hieronder wordt voorgesteld. Mogelijke “usual suspects” zijn in dit verband regelingen in het kader van de aftrekbare bestedingen zoals de aftrek huisbediende. Maar ook, bijvoorbeeld, een reflectie over het nut tot behoud, naar de toekomst toe, van de belastingvrijstelling inzake pensioensparen, een complex apart regime voor in essentie geringe bedragen dat kan overgaan naar de “korf lange termijn sparen”. Dergelijke regimes vergen wellicht in ieder geval een herdenking in het kader van een vernieuwde pensioenfiscaliteit (zie verder). Op te merken valt dat een afbouw van een stelsel steeds gepaard kan gaan met een aantrekkelijke uitstapregeling om de engagementen uit het verleden van de overheid naar de belastingplichtigen te respecteren, en die een substituuat kan vormen voor “uitgroeiregelingen” die van veel langere adem moeten zijn.

Procedure

Omdat het nemen van een politiek initiatief tot schrapping van diverse maatregelen, begrijpelijk, soms erg gevoelig ligt, kan een werkschema uitgewerkt worden waarbij onder leiding van academici/commissarissen een globaal, doch zeer concreet en implementeerbaar, voorstel wordt uitgewerkt met rapportering (na een vastgestelde periode) aan regering en parlement, gevolgd door een debat in de bevoegde kamercommissie en de politieke bijwerking van de voorstellen naar de uitwerking van een wetsvoorstel toe.

Beleids optie

De vereenvoudiging kan parallel lopen met de beleids optie om eventuele budgettaire ruimte die zou vrij komen door afgeschafte vrijstellingen, aftrekken of verminderingen, aan te wenden ter ondersteuning van één van de fiscale hoofdobjectieven in de personenbelasting, namelijk de *verhoging van de activiteitsgraad*. Aldus is een denkpiste de vermindering van de fiscale penalisatie van activiteit inkomsten door, bijvoorbeeld, de verhoging van de belastingvrije som wat betreft arbeidsinkomen, aanpassing van de drempels van de tariefschalen wat betreft arbeidsinkomen enz.

De afschaffing van vrijstellingen, aftrekken en verminderingen kan immers, gezien het bestaande niveau van inkomstenbelastingheffingen, niet als hoofdobjectief hebben de verhoging van de fiscale opbrengsten met budgettaire oogmerk.

De grens van de vereenvoudigingsoefening ligt op het vlak van de "taxatie naar draagkracht". De elementen vervat in de regels inzake de personenbelasting, die tot doel hebben het belastbaar inkomen vast te stellen in functie van elementen die de fiscale draagkracht van de individuele persoon betreffen, moeten behouden blijven (voorbeelden zijn hier de regelingen inzake onderhoudsgelden, personen ten laste, enz..).

1.2. Actualisering kader van het fiscale onderzoek en de fiscale procedure

Een correcte en efficiënte procedure voor fiscale onderzoeken en fiscale fraudebestrijding heeft een dubbel gunstig effect: de fraudebestrijding wordt effectiever en aan burgers en ondernemingen wordt zekerheid, voorspelbaarheid en werkbaarheid geboden voor wat betreft fiscale onderzoeken en in concrete situaties reële of vermeende fiscale inbreuken. De ervaring leert dat de verstrafrechtelijking uit het verleden, in een aantal gevallen contra-productief werkt zowel wat betreft het budgettaire rendement, de effectieve en tijdige inning van de heffingen en boetes en de werkbaarheid/leefbaarheid voor de betrokken onderneming en burger. Een beperking van het strafrechtelijk ingrijpen tot de gevallen waar dit maatschappelijk echt relevant is, en een voldoende pragmatische benadering wat betreft de afwikkeling van fiscale geschillen, verdienen dus aandacht.

Onze sterk gefiscaliseerde samenleving vereist dat het evenwicht tussen enerzijds de rechten en bevoegdheden van de fiscale (en strafrechtelijke) overheden, en anderzijds de privé sfeer van de burger, de rechtszekerheid en rechtsbescherming, en de rechtmatige economische belangen, voldoende gevrijwaard blijft. België moet daarnaast ook een aantal internationaal afwijkende regels corrigeren (met name inzake bancaire onderzoeken) om te vermijden buiten de "main stream" van de internationale fiscale spelregels te belanden.

Het streven moet gericht zijn op het beperken van de "sfeer van wantrouwen" in fiscale onderzoeken en procedures, en het bevorderen van een "sfeer van vertrouwen" doordat de contouren van een geschil kenbaar zijn en de onderzoeks- en sanctioneringsmethoden redelijk.

Dit vereist wellicht dat een fiscaal geschil opnieuw meer een bilateraal gegeven wordt tussen fiscale overheid en belastingplichtige. De thans bestaande grote onzekerheid door het optreden van de gerechtelijke instanties met een eigen beleidslijn en de techniek van beslagleggingen bij equivalent na het verstrijken van fiscale verjaringstermijnen maakt een "sfeer van vertrouwen" onmogelijk.

Nuttige bouwstenen voor een ruimere herdenking van de evenwichten inzake de fiscale onderzoeken, procedure en fraudebestrijding, zitten vervat in de rapporten opgesteld door de parlementaire onderzoekscommissie inzake de grote fraudedossiers, en de door de vorige regering aangestelde experten groep "charter van de belastingplichtige".

Recente concrete voorstellen verdienen bijgevolg concrete studie en/of snelle implementatie, waarbij men voldoende aandacht moeten behouden voor het geheel van de maatregelen en

het louter doorvoeren van één voorgestelde wijziging tot onevenwichten kan leiden. Deze maatregelen betreffen:

- ° de zg. “una via” benadering: de interventie van de gerechtelijke autoriteiten (met de techniek van de beslagleggingen en verbeurdverklaringen) wordt beperkt tot deze fiscale misdrijven waarvoor het maatschappelijk belang een strafrechtelijke sanctionering vereist die de inning van de ontdoken belasting en (soms ontradende) boetes te boven gaat. In dit verband vergt een zekere “ont-strafrechtelijking” van de fiscaliteit dringende aandacht.
- ° “copernicaanse omwenteling” inzake bankgeheim: vandaag geldt theoretisch een “bankgeheim” als uitgangspunt, met echter zeer vergaande uitzonderingen: het nieuwe regime moet uitgaan van principiële mogelijkheid tot informatie verwerving bij financiële instellingen ook in het kader van een fiscaal onderzoek, doch wel met een noodzakelijke procedurele bescherming: aldus is de inhoudelijke stap niet onoverkomelijk groot maar komt men tot een stelsel dat aansluit bij wat geldt in de ons omringende landen.
- ° uitbreiding regelingen voor onderhandelde oplossingen in fiscale zaken en in strafrechtelijke aangelegenheden waar schadeherstel heeft plaatsgevonden, zodat met instemming van de belastingadministratie, het parket én de belastingplichtige een fiscaal dossier op korte termijn, in overleg en met dadelijke betaling van eventueel verschuldigde bedragen, kan worden afgerond;
- ° de impact van de misschien al te uitgebreide mogelijkheden tot verbeurdverklaringen en beslagleggingen (ook bij equivalent), voornamelijk op grond van het repressieve luik van de witwaswetgeving, zonder enige reële begrenzing gesteld door het tijdsverloop (quasi onverjaarbaarheid van het witwasmisdrijf), dient dringend te worden herbeoordeeld omdat deze al te ingrijpend werken naar belastingplichtigen toe ook op lange termijn en daarbij tevens de normale werking en de continuïteit van de bij een fiscaal dossier betrokken ondernemingen in het gedrang kunnen brengen.

In een periode van hoge budgettaire nood, en belangrijke fiscale inspanningen, verhoogt de “buy in” van de belastingplichtige naarmate de rechten van de burger en de belangen van de onderneming voldoende, en afdwingbaar, gewaarborgd blijven.

1.3. Streven naar nieuwe fiscale evenwichten in het licht van wijzigende fiscale draagkracht

De personenbelasting dient te worden afgestemd op de noden eigen aan een vergrijzende samenleving. Het maximaliseren van de activiteitsgraad staat daarbij centraal. Maatregelen om de klassieke fiscale werkloosheidsval weg te werken, en die de voortdurende tewerkstelling tot 65 jarige leeftijd bevorderen, ook door positieve maatregelen, zijn van belang. De fiscale behandeling van de uitkeringen op en na pensioenleeftijd in het kader van de tweede en derde pijler dienen voorzichtig gedrag in het licht van een verlengde levensduur te onderbouwen. De spreiding van de fiscale bijdrage over arbeidsinkomen, reële inkomsten uit vermogen en andere niet inkomsten gebonden fiscale heffingsbasissen dient wellicht te worden geactualiseerd, rekening houdend met Europese en internationale ontwikkelingen en benchmarks.

De vergrijzing van de bevolking impliceert aanzienlijke proportionele verschuivingen wat betreft het aantal personen dat deel uitmaakt van verschillende bevolkingsgroepen met een erg verschillend fiscaal profiel.

Men kan echter slechts onderbouwde beslissingen voor een passende reactie op deze verschuiving van fiscale draagkracht, nemen na een voorafgaande studie met volledige cijfermatige openheid inzake de spreiding van de werkelijke netto-belastingdruk en concrete fiscale bijdrage over:

- generaties (werkenden/niet werkenden)
- hogere en lagere inkomens.

Deze studie dient alle belastingheffingen en para-fiscale heffingen in aanmerking te nemen.

Het is duidelijk dat in een land dat zich kenmerkt door (i) een hoge graad van fiscalisering, (ii) een lage activiteitsgraad boven een bepaalde leeftijd en (iii) vragen wat betreft de pensioenfinanciering op termijn, de uitgangspunten niet anders kunnen zijn dan:

- de vermindering van de verhoging van de totale belastingdruk;
- het creëren van de ruimte om de arbeidskost te verminderen, mede met het oog op verhoging activiteitsgraad en verlenging activiteitsduur, wat op zich het verschuivingsprobleem enigszins vermindert;
- een vernieuwd evenwicht in stelsels van pensioenopbouw (tweede en derde pijler) en pensioenuitkering, om uitstappen uit arbeidscircuit vóór de leeftijd van 65 te ontraden/ blijvende professionele activiteit aan te moedigen en het verder werken ook na 65 jaar niet te ontmoedigen.

Een realistisch fiscaal stelsel naar draagkracht zal ook rekening houden met de fiscale draagkracht gebaseerd op andere elementen dan de arbeid. Deze fiscale draagkracht kan zich uiten in een bestedings- of leefpatroon (zie 1.4). Bij een corresponderende verschuiving van heffingen naar draagkracht niet gebaseerd op arbeid, past respect voor het vermijden van

dubbele heffingen en van inefficiënte heffingen. Man kan ook rekening houden met de Europese ontwikkelingen wat betreft de omschrijving van fiscaal relevante inkomstenvormen. Een consistent systeem taxeert hierbij op identieke wijze inkomsten voortkomend uit beleggingsinstrumenten die economisch perfecte substituten voor elkaar zijn of kunnen zijn.

1.4. De horizonten wat betreft bestedingsfiscaliteit, gezondheids-, milieu- en energieverbruiksgerichte heffingen;

Een politiek draagvlak kan gevonden worden voor diverse bestedingsheffingen, al dan niet gericht op gezondheids-, milieu- of energieverbruiksobjectieven, onder de vorm van lage heffingen op brede inelastische heffingsbasissen, indien deze kaderen in de hertekening van de fiscale evenwichten en niet louter een vorm van bijkomende heffingen uitmaken.

De uitbouw van een bestedingsfiscaliteit, onder de vorm van heffingen op het "ontsparen/consumeren" werd verschillende tientallen jaren geleden reeds bestudeerd. Sedert enkele jaren kent deze bestedingsfiscaliteit in de ruime betekenis van het woord vernieuwde verschijningsvormen. Heffingen op het gebruik/verbruik van bepaalde goederen, van energie, enz (cfr. de ecotaksen van enkele jaren geleden) zijn dergelijke verschijningsvormen.

Bij de uitbouw van een bestedingsfiscaliteit is het vereist dat men streeft naar het opleggen van:

- relatief geringe heffingen (beperking van het markt distorsie effect, tenzij deze maatregelen gedragsbeïnvloedend beogen te zijn, meer dan budgettair gericht);
- op zeer brede heffingsbasissen (zodat een relevant budgettair effect mogelijk wordt ook bij zeer lage heffingspercentages);
- die inelastisch zijn (zodat de heffingsbasis niet "wegbelast" wordt. Producten van hoge waarde met een grote incentive voor internet- of buitenlandse aankopen, producten met een relevante grensoverschrijdende markt komen dan wellicht iets minder in aanmerking).

Een theoretisch voorbeeld van een dergelijke heffing, dat in de loop van het voorbije jaar soms werd naar voren geschoven betreft de bijkomende heffing van enkele euro-centiemen aan aanvullende taks op brandstof (diesel, benzine, LPG) voor motorvoertuigen.

Dergelijke heffingen winnen aan politiek draagvlak indien:

- zij zich richten op de consumptie van schaarse, vervuilende, e.d. elementen. Vandaar de verwijzing, in de aanhef van dit onderdeel, naar gezondheids, milieu en energieverbruik gerichte heffingen;
- zij niet louter leiden tot een bijkomende fiscalisering van de samenleving, geen loutere bijkomende belastingen uitmaken, doch geïntegreerd worden in de uitbouw van het vernieuwde fiscale evenwicht, met vermindering van de arbeidsfiscaliteit en parafiscaliteit, enz.

1.5. Denkpijlers regionalisering van de fiscaliteit

Het regionaliseringsdebat is van een andere orde dan de fiscale beleidsopties beoogd in deze paper. Deze fiscale beleidspaper erkent evenwel de logische motieven voor een regionalisering van het beleid inzake fiscale incentives in de vennootschapsbelasting, en duidt er op dat het inbouwen van een responsabiliseringsdimensie in de dotatieregeling niet langs een complexe regeling in de personenbelasting hoeft te worden doorgevoerd.

Het debat inzake de fiscale regionalisering en het zg. “fiscal federalism”, betreft voornamelijk de financiering en de responsabilisering van de gewesten (en de gemeenschappen) en gaat daarom deze schets van elementen voor een fiscaal beleid in zekere mate te buiten.

Twee elementen zijn echter zeer relevant in het kader van deze paper, omdat zij direct doorwerken naar de werkzaamheid van een fiscaal beleid.:

1° - In de Belgische (con)federale staatstructuur is de bevoegdheid (en de verantwoordelijkheid) tot het voeren van een economisch beleid, in essentie een geregionaliseerde bevoegdheid. De drie belangrijke instrumenten voor dit beleid zijn (i) het subsidiebeleid,, (ii) het tewerkstellingsbeleid, en (iii) het fiscaal beleid. Thans werd enkel het eerste beleidsinstrument aan de gewesten toebedeeld, het subsidiëringbeleid. Het effect is dat de gewesten zich er toe verplicht zien dat instrument aan te wenden, ook al zouden zij vanuit hun beleidsvisie zich eerder wensen te richten op de andere instrumenten.

Wat betreft de vennootschapsbelasting volgt hieruit dat de toekenning aan de gewesten van een bevoegdheid (met respect voor de vereisten gesteld door de Europese Unie) inzake fiscale aftrekken en vrijstellingen die kaderen in een economisch beleid, logisch aan de orde is. De bevoegdheid een eigen regionaal “deel-tarief” inzake de vennootschapsbelasting in te stellen (cfr. het Zwitsers model), of tot het toestaan van kortingen/heffen van een aanvullende heffing, op de vennootschapsbelasting, zijn maatregelen van een andere orde die volstrekt kunnen passen in een coherente visie op de financiering van de gewesten met adequate responsabilisering, doch deze modellen reiken verder dan het ter beschikking stellen van een logisch verantwoord specifiek instrument van economisch beleid.

De toebedeling van de bevoegdheid specifieke aftrekken/kredieten in te voeren verdient aanbeveling

2° Wat de denksporen inzake de regionalisering van de personenbelasting betreft zijn er zeker diverse raakvlakken op te lijsten met bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen, zoals huisvesting en ruimtelijke ordening, gezondheidszorg, sport en cultuur. Een aantal regionaliseringsinitiatieven kunnen zeker kaderen in het concept van de zg. “coherente bevoegdheidsdomeinen” dat bij besprekingen vaak ter tafel ligt.

Men moet zich echter hoeden voor al te complexe mechanismen, die de fiscale responsabilisering voor de financiering van de uitgaven van de gewesten en de gemeenschappen beogen, doch die enkel leiden tot als fiscale regionalisering verpakte responsabiliserende dotaties. Anders gesteld: als dat de bedoeling is, dan kan de responsabilisering ook bereikt worden via de regels voor de aanpassingen van dotaties

gefinancierd door een federale personenbelasting, zonder aan de personenbelasting zelf te raken (anders dan wat wordt vermeld in de vorige alinea).

2. NADERE DUIDING

2.1. Actualisering kader van het fiscale onderzoek en de fiscale procedure

Een correcte en efficiënte procedure voor fiscale onderzoeken en fiscale fraudebestrijding heeft een dubbel gunstig effect: de fraudebestrijding wordt effectiever en aan burgers en ondernemingen wordt zekerheid, voorspelbaarheid en werkbaarheid geboden voor wat betreft fiscale onderzoeken en in concrete situaties reële of vermeende fiscale inbreuken. De ervaring leert dat de verstrafrechtelijking uit het verleden, in een aantal gevallen contra-productief werkt zowel wat betreft het budgettaire rendement, de effectieve en tijdige inning van de heffingen en boetes en de werkbaarheid/leefbaarheid voor de betrokken onderneming en burger. Een beperking van het strafrechtelijk ingrijpen tot de gevallen waar dit maatschappelijk echt relevant is, en een voldoende pragmatische benadering wat betreft de afwikkeling van fiscale geschillen, verdienen dus aandacht.

Onze sterk gefiscaliseerde samenleving vereist dat het evenwicht tussen enerzijds de rechten en bevoegdheden van de fiscale (en strafrechtelijke) overheden, en anderzijds de privé sfeer van de burger, de rechtszekerheid en rechtsbescherming, en de rechtmatige economische belangen, voldoende gevrijwaard blijft. België moet daarnaast ook een aantal internationaal afwijkende regels corrigeren (met name inzake bancaire onderzoeken) om te vermijden buiten de "main stream" van de internationale fiscale spelregels te belanden.

Zowel aan de zijde van de fraude bestrijdende overheden als aan de zijde van de belastingplichtigen lopen de frustraties soms hoog op wat betreft de behandeling van fiscale onderzoeken en vermeende fraudedossiers. Aan de zijde van de fraudebestrijdende overheden stelt men dat vermeende grote fraude dossiers onterecht onbestraft zouden blijven, goed bedoelde grondige fiscale onderzoeken nodeloos lang en breed uitdeinen, evidente informatie niet beschikbaar is of niet circuleert. Anderzijds worden burgers en ondernemers die van fiscale vergissingen worden verdacht jarenlang als misdadigers strafrechtelijk vervolgd, creëert BBI optreden toenemende onzekerheid ook op terreinen waar de zekerheid belangrijk is zoals bij de zogenaamde fiscale regularisaties, en leiden beslagleggingen op ondernemingsgoederen soms tot economische schade die een gepaste sanctionering van een eventuele inbreuk te boven gaat. Het vinden van een vernieuwd evenwicht op het vlak van het fiscale onderzoek en de fiscale fraudebestrijding dringt zich op.

De basis opties

De bestaande sfeer van verregaand wantrouwen in het kader van fiscale onderzoeken en procedures houdt in belangrijke mate verband met de onvoorspelbaarheid van het verloop/de afloop van vermeende fiscale fraude dossiers. Deze dossierbehandeling is niet langer een bilateraal gebeuren tussen de belastingplichtige en de fiscale autoriteiten. Gezien de

meldingsplicht van de fiscus, kent elk van deze dossiers de mogelijkheid tot een tussenkomst door het parket. De gerechtelijke overheden voeren hierbij een eigen beleid dat vaak afwijkt van wat een louter fiscaal procedurekader zou omvatten. Door de al te sterke doorwerking van de witwaswetgeving, worden gebruikelijke verjaringstermijnen opzij geschoven.

Bijgevolg dringen de onderstaande elementen zich in sterke mate op:

- het bilateraleren van de procedures: meestal louter fiscaal, waar echt nodig (louter) strafrechtelijk;
- het de-penaliseren van een aantal fiscale overtredingen;
- het bevorderen van een mogelijkheid tot communicatiever optreden bij fiscale geschilbehandeling, met oog voor kansen geboden door overlegde (wetsconforme) oplossingen.

Depenalisering van een groot aantal fiscale overtredingen

Veel van de frustraties, aan de zijde van zowel de fraude bestrijdende overheden als aan de zijde van de belastingbetaler, vloeien voort uit de constante vermenging van een louter administratieve en een strafrechtelijke fiscale vervolging. Het punt is namelijk dat elke intentionele fiscale overtreding thans automatisch een strafrechtelijk misdrijf uitmaakt. En in de praktijk blijkt dat het de parket-vervolging is, zeker indien de tussenkomst van een onderzoeksrechter aan de orde is, die leidt tot het moeilijk werkbaar uitdeinen van de procedures. De dossiers waarbij de vervolging berust op al dan niet correcte fiscale interpretaties en inschattingen, komen evenzeer in dit vaarwater terecht indien de fraude bestrijdende overheid een bijzonder opzet tot belastingontduiking vermoedt.

Ook de Parlementaire onderzoekscommissie naar de grote fraudedossiers komt tot de vaststelling dat de fiscale en de strafrechtelijke vervolging en beteugeling van fraude uit elkaar moeten worden gehaald. Ofwel onderzoekt en vervolgt de administratie (de BBI), ofwel het parket, niet meer beiden samen. Dit wordt de "una via" regeling genoemd. De parlementaire oplossing (met grote meerderheid goedgekeurd als principe) bestond er in aan de administratie een aantal politionele bevoegdheden te gaan verlenen. Deze benadering strekt er toe de strafrechtelijke dimensie te behouden doch deze in zekere mate naar het niveau van de onderzoekende belastingdiensten te brengen (waarvan sommige leden het statuut van officier van de gerechtelijke politie zouden moeten krijgen). Recent werd in dat verband trouwens een huiszoekingsmogelijkheid voor de fiscus in bedrijfslokalen ingevoerd.

De expertengroep aangesteld door de regering met het oog op "de actualisering van het charter van de belastingplichtige", ging uit van een identieke "una via" benadering maar kwam tot een iets andere invulling: zij stelt dat het geen zin heeft de "gewone" fraude strafrechtelijk te behandelen. Bij gewone fraude is het voornamelijk de recuperatie van de ontdoken belastingen die beoogd wordt, plus een afschrikkende boete. Een strafrechtelijke

veroordeling heeft in de meeste gevallen geen maatschappelijke toegevoegde waarde, eens het fiscale leed hersteld is. Vandaar het voorstel om de gewone fiscale fraude te depenaliseren. Een misdrijf zou voortaan nog de grotere georganiseerde fraude zijn, waar strafrechtelijke bestraffing wel maatschappelijke toegevoegde waarde heeft. De recente ingevoerde regeling inzake de beteugeling van sociaalrechtelijke inbreuken, kan daarbij inspirerend werken.

Het efficiënt en volledig laten behandelen van fiscale overtredingdossiers door de belastingdiensten zelf leidt tot een snellere en fiscaal competente afhandeling met het oog op inning van belastingen en eventuele boetes. Ook voor de onderneming/belastingplichtige neemt de voorspelbaarheid van het dossierverloop toe, zowel ten gevolge van de behandeling ervan door specifiek fiscaal bekwame onderzoekers/fiscale ambtenaren, als door de verkorting van de totale procedure. Uiteraard vereisen ernstige doelbewuste fiscale misdrijven met een maatschappelijke impact, elementen van herhaling of waarbij parallelle andere misdrijven werden gepleegd, wel een strafrechtelijke beteugeling. In dat geval zal een ter zake geschoolde divisie van het parket moeten optreden, al dan niet na aanstelling van een onderzoeksrechter.

Diverse specifiekere ingrepen

Een nuttige waaier aan ingrepen, die leiden tot een effectiever en zekerder kader voor fraudebestrijding verdient inderdaad alle aandacht.

° De impact van de misschien al te uitgebreide mogelijkheden tot verbeurdverklaringen en beslagleggingen (ook bij equivalent), voornamelijk op grond van het repressieve luik van de witwaswetgeving, zonder enige reële begrenzing gesteld door het tijdsverloop (quasi onverjaarbaarheid van het witwasmisdrijf), dient dringend te worden herbeoordeeld. De mogelijkheden tot in de tijd quasi onbegrensd onderzoek, met de er aan verbonden mogelijkheden tot beslag en verbeurdverklaring, leiden tot een onevenwichtige situatie die vaak onevenredig ingrijpend werkt naar belastingplichtigen toe en die tevens de normale werking en de continuïteit van de bij een fiscaal dossier betrokken ondernemingen kan in het gedrang brengen.

° Bestaande voorstellen die een verruiming van de regeling van de “minnelijke schikking” nader uitwerken, verdienen ook alle aandacht. Deze regeling betreft de dossiers waarvoor het parket optreedt in het kader van een strafonderzoek, of die reeds voor de rechtbanken aanhangig zijn. De efficiëntie van de dossierbehandeling, en de effectiviteit van de financiële beteugeling en van de daadwerkelijke belasting inning, zijn gediend met een mogelijkheid voor de belastingplichtige om alsnog samen met de belastingdiensten tot een fiscaal vergelijk te komen en de verschuldigde belastingen en een boete te betalen. In dat geval vindt schadeherstel plaats.

° Zoals gesteld verdient ook de ondernemingscontinuïteit aandacht in een fiscale procedure. Bij strafrechtelijk behandelde fraudedossiers vinden geregeld huiszoeken binnen

de onderneming plaats met beslaglegging op belangrijke ondernemingsgoederen. Deze kunnen de IT infrastructuur betreffen, essentiële voorraden enz. Op het ogenblik van de beslaglegging treedt de fraudebestrijdende overheid noodzakelijkerwijze eenzijdig op, en is geen tegensprekelijke behandeling mogelijk. Een rechtszeker ondernemingsklimaat dient doortastend overheidsoptreden niet uit te sluiten waar dit weloverwogen en nodig is. Wel moet de mogelijkheid open staan om binnen een naar ondernemingsnormen redelijke en korte termijn, tot een tegensprekelijk debat te komen om bijvoorbeeld beslagleggingen tot correcte proporties te herleiden op grond van bijkomende informatie, of de onderneming toe te staan op een andere wijze aan de onderzoekende overheid waarborgen van medewerking en blijvende aanwezigheid aan te reiken.

Verruimde mogelijkheden tot informatieverwerving en –uitwisseling voor de overheden

Binnen een fiscale onderzoeksprocedure die evenwichtige en efficiënte dossierafhandeling mogelijk maakt, is er geen ruimte, maar ook geen noodzaak, voor de bescherming van de belangen van de belastingplichtige door middel van belangrijke belemmeringen op de informatieverwerving door de overheid. Binnen de grenzen gesteld door een passend respect voor de privésfeer, ontstaat dan ook de ruimte om, bijvoorbeeld, de mogelijkheden voor de belastingdiensten om ook in een louter fiscale onderzoeksfase specifieke inlichtingen in te winnen bij financiële instellingen met betrekking tot een individuele belastingplichtige voor wie men beschikt over ernstige aanwijzingen van fraude. Ook internationaal gelden, minstens binnen de Europese Unie, zich uitbreidende verplichtingen van informatie-uitwisseling wat betreft grensoverschrijdende verrichtingen of beleggingen. De thans ter tafel liggende actualisering van de regels inzake het zogenaamde “bankgeheim”, beantwoordt aan deze logica.

Tijdelijke inkeerregeling inzake kapitalen als budgettaire nuttige overgangmaatregel

Aan de belastingplichtige die geconfronteerd wordt met een dergelijk vernieuwd en verbeterd kader van informatie-uitwisseling en fraudebestrijding, kan dan wellicht een tijdelijke mogelijkheid geboden worden om zijn historisch gegroeide fiscale positie te herzien, en met incorrect fiscaal gedrag in het reine te komen mits betaling van een redelijke bijdrage. Een dergelijke inkeerregeling viseert in dat geval de terugkeer, of bekendwording, van aangehouden vermogensbestanddelen (rechtstreeks of via entiteiten) die tot dan aan de fiscale perimeters onttrokken waren. Zij staat naast de thans bestaande, en te behouden, mogelijkheid tot regularisatie van niet aangegeven inkomsten; zij betreft immers de fiscale situatie van aangehouden kapitalen en vermogenscomponenten. Het budgettaire voordeel is dubbel en neemt de vorm aan zowel van de heffing op het ogenblik van de “inkeer” als de er op volgende recurrente heffing op de vermogensinkomsten. Het succes van een dergelijke maatregel vereist fiscale en juridische zekerheid. ook op het vlak van de witwaswetgeving, die een tijdelijke correctie dient te ondergaan om dergelijke zekerheid te kunnen bieden.

2.2. Een fiscaal evenwicht in het licht van de zich wijzigende draagkracht

De fiscaliteit van vermogensinkomsten kan verder evolueren in het licht van de Europese evoluties inzake de omschrijving van roerende inkomsten, wat tot een grotere consistentie kan leiden. De budgettaire impact dient te worden aangewend voor de hertekening van de fiscale en andere heffingen op arbeidsinkomsten en de hervorming van de pensioenfiscaliteit. Een "vermogensbelasting" of een "vermogensrendementsheffing" zijn echter als ineffectief en sub-performant af te wijzen.

Een zoektocht naar een vernieuwd fiscaal evenwicht is vereist omdat enerzijds de fiscale en para-fiscale heffingen op de arbeid hun limieten hebben bereikt/overschreden, en anderzijds het proportionele aandeel van de professioneel actieve populatie afneemt ten gevolge van de vergrijzing. Bij een dergelijke zoektocht komen, louter conceptueel-theoretisch denkend, aan de orde:

- de inkomsten andere dan uit arbeid,
- de bestedingen (het leefpatroon van de burger)
- het vermogen
- activiteiten en transacties allerhande (een zeer ruime waaier gaande van de privésfeer, met verervingen/successierechten tot elektriciteitsproductie of financiële transacties en andere bancaire elementen).

Op te merken valt dat:

- gezien het bestaande niveau van heffingen, de gerichtheid niet de invoering van louter bijkomende heffingen mag zijn;
- er een band bestaat tussen, inkomsten en vermogen, inkomsten/vermogen en bestedingen, zodat het gevaar van dubbele heffingen zeer groot is.

Het vermogen

Wat specifiek de heffingen op vermogen of vermogensinkomsten betreft, gelden drie belangrijke uitgangspunten die de contouren van het debat bepalen:

1° Een vermogensbelasting is ineffectief en sub-performant als heffingsysteem, zeker in de Belgische context waar grote onzekerheid bestaat over de omvang van het maatschappelijke draagvlak voor een dergelijke benadering.

Een werkbare vermogensbelasting vooronderstelt de vaststelling en verifieerbaarheid (controleerbaarheid) van de omvang van het privévermogen van elkeen. Ook al neemt de achterhaalbaarheid van eigendom van roerende vermogensbestanddelen toe naarmate de afschaffing van de toondereffecten zich daadwerkelijk doorzet tegen eind 2013, de oplijsting

en controle door de fiscale overheden van de volledige roerende en onroerende bezittingen van alle belastingplichtigen vormt een investering die niet in verhouding staat met de mogelijke opbrengsten van de vermogensbelasting. Deze negatieve kosten/baten afweging is zeker reëel indien men er rekening mee houdt dat het tarief van een eventuele vermogensheffing noodzakelijkerwijze beperkt is (want werkt cumulatief met de heffingen op de vermogensinkomsten) ook al omdat de belastbare basis een zekere elasticiteit kent: niet enkel aanwezige fiscale immigranten kunnen de terugkeer naar hun land van origine (vooral Nederland en Frankrijk overwegen), andere vermogende belastingplichtigen (die de grootste bijdragers tot deze heffing zouden vormen) zullen een zeer belangrijk ontwijinggedrag gaan vertonen, al dan niet opgebouwd rond Zwitserse chalets of Frans/Spaanse villa's...

De onduidelijkheid over welke vermogenselementen tot een te belasten vermogen behoren is ook moeilijk weg te werken. Aldus leiden de auteursrechten door een schrijver behaald tot heffing van personenbelasting op beroepsinkomsten, doch in hoofde van de erfgenamen zouden auteursrechten of andere immateriële rechten wellicht tot het vermogen moeten gerekend worden. Een oeverloos domein.

Blijft ook de problematiek van de waardering van de vermogensbestanddelen. De graad van marktbaarheid van een vermogensbestanddeel moet worden vastgesteld om de waarderingsregels te kunnen bepalen (marktwaarde, intrinsieke waarde, verwervingskost,...).

Ook inflatiecorrecties zijn uiteraard een must, die een vermogensheffing sterk compliceren en die de wenselijkheidsvraag beïnvloeden. De inkomsten op vermogen zorgen er in de allereerste plaats voor dat het vermogen in inflatoire tijden waardevast blijft. Nochtans worden inkomstenbelastingen geheven zonder rekening te houden met de vraag of het inkomen louter leidt tot waardevermindering, dan wel een reële verrijking impliceert. Een heffing, direct op het vermogen zelf geënt, zou bijgevolg steeds dubbel zwaar wegen.

Tenzij de "vermogensbelasting" beperkt zou blijven tot heffingen op een aantal vermogenscomponenten, die gelden als een soort nieuwe "tekenen en indicieën van welstand". Viseert men dan aandelenbezit, onroerende eigendom (is reeds als dusdanig belast op zijn huurwaarde middels de onroerende voorheffing), paarden en vaartuigen, kunst en antiek, de omvang van bankrekeningen? Willekeur troef en zowaar geen basis voor een evenwichtig uitgebouwde vermogensheffing. Dergelijke heffingen horen thuis in de politieke sfeer van de heffingen op enkele bijzonder geïsoleerde bestedingen of verwervingen, doch kunnen bezwaarlijk leiden tot een verdedigbare vermogensbelasting.

Kortom, los van de politieke inschatting wat betreft de wenselijkheid van de vermogensbelasting, dient deze in een Belgische context te worden afgewezen als ineffectief en oninbaar op enige redelijke en coherente basis.

Aanvullend bij het voorgaande kan men verwijzen naar bestaande studies die aanvoeren dat In België reeds relevante heffingen met de aard of het effect van een vermogensheffing

bestaan. Aldus de belasting van het kadastraal inkomen van niet verhuurde onroerende goederen (andere dan de voornaamste woning), belangrijke overdrachtsheffingen bij verkopen (onroerend goed) en vererving, een niet inflatie gecorrigeerde heffing op de vermogensinkomsten, enz.

2° Een gelijkaardige vaststelling moet gelden voor de zogenaamde vermogensrendementsheffing.

Tot de essentie herleid komt deze heffing er op neer dat het totale vermogen van de belastingplichtige wordt vastgesteld, om daar vervolgens een fictief forfaitair vastgesteld rendement op te gaan imputeren. Dat rendement wordt belast aan een vastgesteld tarief; deze heffing op het fictieve forfaitaire rendement komt dan *in de plaats van* de heffingen op de werkelijk behaalde rendementen.

Enkele van de implicaties van dit regime kunnen interesse wekken. De belastingheffing wordt niet langer beïnvloed door de wijze waarop het vermogen wordt belegd. Allerlei constructies van inkomens- (en dus belasting) uitstel, omvorming van vermogensinkomsten naar vrijgestelde privé meerwaarden, het tussenplaatsen van fiscale schermen, worden efficiënt opzij geschoven.

Bij nader inzien kan een dergelijk regime echter niet worden weerhouden.

In de eerste plaats leidt dit regime tot nagenoeg alle problemen waartoe ook de vermogensbelasting aanleiding geeft: vaststelling van vermogen, wat is het totale vermogen, verifieerbaarheid van het vermogen, waardering van het vermogen...

Daarenboven leidt een dergelijke heffing tot diverse perverse effecten. Twee voorbeelden: Vermogen dat niet leidt tot recurrente inkomsten, waar verliezen aan verbonden zijn enz leiden niettemin tot een dadelijke (jaarlijkse) belastingheffing. Ook al is het gebrek aan reëel rendement het gevolg van een economisch nuttige risico-investering in groeikapitaal, een beginnende onderneming... Beleggingsvormen met hoog risicoprofiel worden fiscaal begunstigd: het surplus aan rendement boven het forfaitaire rendement blijft immers belastingvrij.

De invoering van een dergelijk regime leidt ook procedureel tot onoverkomelijke moeilijkheden. Het heeft immers tot gevolg dat het zeer efficiënt functionerende regime van de (bevrijdende) roerende voorheffing (dat steeds meer navolging krijgt in andere Europese lidstaten) volledig wordt opzij geschoven voor een regime gebaseerd op vermogensaangifte met alle daar aan verbonden problemen.

Een vermogensrendementsheffing is in een Belgische context bijgevolg duidelijk ineffectief en zelfs duidelijke contraproductief. Een systeemverbetering die uitgaat van de "proven technology" van de bevrijdende roerende voorheffing is evident performanter.

3° Wat betreft de belastingheffing op de reële opbrengsten van vermogensinkomsten (de interesten, dividenden, rechtstreeks of onrechtstreeks behaald) geldt een belangrijke basisregel: *producten die zich economisch-financieel voor de belegger als substituten, alternatieven of uitwijkmogelijkheden aanbieden, moeten fiscaal gelijk behandeld worden.* Consistentie is essentieel, tenzij goede motieven voor handen zijn voor afwijkende regelingen.

Deze vaststelling leidde eind vorige eeuw reeds tot de geleidelijke belastbaarstelling van de verzekeringsbons, naarmate deze door de liberalisering van onderdelen van het reglementair kader van de levensverzekeringen, steeds meer als substituten voor kasbons en termijnrekeningen werden aangeboden.

Wat de indirecte belegging in obligaties betreft, werd het regime van de obligatie-beveik ingevoerd, met een belastingheffing op interesten en waardetoenames behaald op obligaties via de belegging in beleggingsinstellingen die in belangrijke mate (40% grens) obligaties aanhouden.

Een verdere analyse van de diverse beleggingsinstrumenten vanuit dit perspectief is logisch, dit met oog voor de ontwikkelingen ter zake op Europees niveau. Men moet daarbij wel rekening houdend met de beïnvloeding van het marktgedrag van de belegger en vermogensbeheerder, die hier noodzakelijk mee verbonden is.

* Aldus is het debat inzake de belastingvrijstelling van de eerste interesten schijf behaald op de bancaire spaarboekjes nuttig, doch niet eenduidig. Men kan zich afvragen of de omgevingsfactoren en beleidsobjectieven die eertijds tot de fiscale vrijstelling hebben geleid, thans nog aanwezig. Vragen kan men ook stellen bij de vaststelling dat over de jaren heen, ondanks het ter zake correcte optreden van de financiële instellingen zelf, nog steeds geen waterdichte verificatie plaatsvindt wat betreft het fenomeen van de "multipale spaarboekjes" (bij diverse instellingen) die leiden tot het toepassen van een veelvoud aan vrijstellingen.

Echter, uit de recente cijfers blijkt dat meer dan 200 mia Euro zou aangehouden worden op dergelijke spaarboekjes. Elke maatregel moet daarom oog hebben voor mogelijke effecten wat betreft de financiële stabiliteit van onze financiële instellingen (cfr. de recente versterking van de stabiliteitsfactor in de regelingen voor de "boekjes"). En voor de economische consequenties van een risico van verplaatsing van dergelijke spaarmassa, de kans op de verhoging van de desintermediatie bij de financiering van onze economie enz. Nieuwe heffingen met een "leerling tovenaars effect" zijn uiterst delicaat.²

* Een analoge, voldoende ruime, analyse dient zich aan voor wat betreft de vrijstelling van de rendementen behaald op (kapitalisatie)BEVEKs, en aansluitend de zg. Tak 23 verzekeringsproducten. Voornamelijk concurrentieoverwegingen hebben tot deze vrijstelling in 1990 geleid: de Luxemburgse en Franse producten worden immers vrij aangeboden. De

² Een maatregel waarvan het uiteindelijke effect of gevolg niet bij voorbaat te overzien valt.

nieuwe ontwerp-teksten voor de aangepaste Europese spaarrichtlijn voorzien in een verruiming van de "interest-definitie" en leiden er toe dat vele van deze rendementen zullen gevat worden door de vereisten en verplichtingen van de steeds verder gaande informatie uitwisseling. De vraag is of intra-Belgisch nog voldoende relevante overwegingen gelden om deze rendementen blijvend vrij te stellen.

De technische uitwerking van deze belastbaarstelling verdient aandacht met het oog op efficiëntie en effectiviteit. Systemen van forfaitaire rendementsvaststelling in functie van marktgebonden benchmarks kunnen moeilijkheden inzake rendementsventilatie voorkomen.

Het tarief van de roerende voorheffing van 15% op interesten wordt vanuit diverse hoeken in vraag gesteld. Ook het eenvormig maken van het tarief op interesten en (niet VVPR) dividenden wordt soms ter tafel gebracht. Een redelijke tarief aanpassing kan een verdedigbare politieke keuze uitmaken. Enkele randbemerkingen:

- de techniek van een bevrijdende voorheffing heeft zijn deugdelijkheid bewezen, wat ook blijkt uit de invoering ervan in een aantal andere Europese lidstaten (cfr. Duitsland);
- de hoogte van het tarief dient rekening te houden met de aanwezigheid van een dubbele belasting wat betreft de dividenden, en Europese benchmarks wat betreft interest, het feit dat ook de rente die een loutere inflatiecorrectie uitmaakt (en dus niet leidt tot een verrijking) wordt getaxeed, enz;
- het belang van de VVPR aandelen (15% roerende voorheffing op dividenden op, o.a., sedert 1 januari 1994 op de beurs uitgegeven aandelen) is groot en de aantasting van die regeling leidt wellicht tot ongewenste financiële en marktgebonden effecten.

2.3. Een fiscaliteit voor een vergrijzende bevolking

De personenbelasting dient te worden afgestemd op de noden eigen aan een vergrijzende samenleving. Het maximaliseren van de activiteitsgraad staat daarbij centraal. Maatregelen om de klassieke fiscale werkloosheidsval weg te werken, en die de voortdurende tewerkstelling tot 65 jarige leeftijd bevorderen, ook door positieve maatregelen, zijn van belang. De fiscale behandeling van de uitkeringen op en na pensioenleeftijd in het kader van de tweede en derde pijler dienen voorzichtig gedrag in het licht van een verlengde levensduur te onderbouwen

De analyse betreffende de pensioenproblematiek in een vergrijzende samenleving werd reeds elders uitgewerkt³. Het maximaliseren van de activiteitsgraad bij de bevolking, en dit in alle leeftijdscategorieën vormt in dat kader één van de belangrijke oogmerken. Een hogere activiteitsgraad leiden tot meer sociale bijdragen en, zeer belangrijk, meer pensioenbijdragen. Een hogere activiteitsgraad boven de leeftijd van 60 jaar draagt bij tot een vermindering van

³ Hindriks, Jean, Ivan Van de Cloot, Onze pensioenerfenis, Itinera Institute

pensioenuitgaven (verschuiving in de tijd doch ook globale vermindering). Enige mogelijkheid tot professionele activiteit boven de leeftijd van 65 jaar kan ook fiscaal ondersteund worden.⁴

De vergrijzing van de bevolking leidt overigens wellicht niet enkel naar hogere uitkeringsnoden, doch kan ook tot gevolg hebben dat de totale fiscale ontvangsten proportioneel afnemen ten opzichte van de bevolking. Een intuïtieve inschatting laat immers vermoeden dat de totale fiscale voetafdruk (bijdrage) van een belastingplichtige lager ligt eens de pensioenleeftijd behaald. Resultaten van lopend studiewerk zullen in de komende maanden deze veronderstelling wellicht bevestigen (of nuanceren). Indien bijgevolg een proportioneel groter deel van de bevolking de pensioenleeftijd zou hebben overschreden, zal de gemiddelde fiscale totaalbijdrage per belastingplichtige wellicht enigszins afnemen.

Op minstens drie deeldomeinen verdient het voorgaande aandacht voor wat betreft de fiscale beleidsvoering. Deze betreffen niet zozeer de belastingheffing op de pensioenuitkeringen zelf, waarvoor zich over de jaren een zeer redelijk functionerend stelsel van belastingkredieten met begrenzings, heeft ontwikkeld. Ook blijft het van belang dat de 2^e en 3^e pijler gebonden spaarzaamheid en vermogensopbouw hun evenwichtig huidig fiscaal regime behouden. Speciaal wat de 3^e pijler betreft dienen echter wellicht wel de thans geldende plafonds te worden herbekeken, en enigszins opgetrokken om rekening te houden met de zich wijzigende "life cycle visie" van de belastingplichtigen.

Een dergelijke "lyfe cycle taxation" visie verdient trouwens op zeer korte termijn alle aandacht, omdat dit het referentiekader is voor het algemene taxatiemodel in de vergrijzende samenleving. Deze benadering houdt rekening met zeer uiteenlopende elementen zoals:

- de geringe fiscale draagkracht bij aanvang beroepswerkzaamheid en bij het opstarten van een eigen bedrijf;
- de maximale fiscale draagkracht op middelbare leeftijd, doch in combinatie met de noodzaak tot pensioenopbouw;
- het verlengen van de periode met aanzienlijke fiscale draagkracht: verhoging van de activiteitsgraad boven 55 jarige leeftijd;
- de samenhang tussen de inspanningen inzake pensioenopbouw en lange termijnsparen enerzijds, en de belastingheffing bij het aanwenden van de opgespaarde middelen;
- de begunstiging van kernelementen van armoedebestrijding op hogere leeftijd, zoals de verwerving van een eigen woning als efficiënte lange termijn spaarvorm, enz..

Drie meer concrete deeldomeinen die echter zeker de aandacht verdienen omvatten:

1. De verhoging van de activiteitsgraad vereist dat de belastingheffing er in alle gevallen toe leidt dat wie tewerkgesteld is, ook met een lage verloning, er netto na belastingen financieel niet minder goed aan toe is dan een persoon met een werkloosheidsvergoeding. De

⁴ Het is evenwel duidelijk dat de vraag naar een verruimde mogelijkheid tot een professionele activiteit na de leeftijd van 65 jaar in de allereerste plaats van het perspectief van pensioenrechten moet bekeken worden.

maatregel die hierbij in de eerste plaats onderzoek verdient is de optrekking van de belastingvrije som tot een bedrag dat, bijvoorbeeld, gelijk is aan het bedrag van het wettelijke minimumloon, of van de hoogste werkloosheidsbijdrage. Een (snel doorwerkende) uitfasering van deze (drastische) verhoging in functie van het totaalbedrag aan belastbaar inkomen, kan er toe strekken de budgettaire kostprijs van deze maatregel beperkt te houden. Dat deze maatregel een relevant terugverdieneffect in zich draagt mag echter ook duidelijk zijn.

2. Het invoeren van een fiscale stimulus voor personen die professioneel actief zijn na een vastgestelde leeftijd (voorbeeld 60 of 62 jaar) verdient aandacht. Aldus lijkt het toestaan van een belastingkrediet voor activiteitsinkomsten vanaf 60 jaar, dat licht verhoogt jaar na jaar tot de leeftijd van 65, een positieve maatregel die in essentie gericht is op budgettaire meerontvangsten en vermindering (verplaatsing in de tijd) van pensioenuitkeringen.

Ontradende maatregelen voor wat betreft het optrekken van een 2^e en 3^e pijler pensioenkapitaal vóór de leeftijd van 65 jaar, zijn tevens denkbaar. De doorwerking hiervan is echter delicaat omdat deze heffingen direct verband houden met het fiscale stelsel van de vorming van deze 2^e en 3^e pijler pensioenrechten. Het gewettigde vertrouwen van de burger in de quasi-contractuele engagementen vanwege de overheid wat betreft de consistentie van het fiscale stelsel van toepassing op bijdragen en uitkeringen, moet gevrijwaard blijven. Vandaar dat enkel naar de toekomstig opgebouwde rechten toe een ingrijpen mogelijk zijn, wat de effectiviteit van de maatregel voor de eerste jaren zeer sterk beperkt.

3. Tot slot vereist de langere levensverwachting na 65 jaar het herdenken van de belastingheffing op de opnemings van de tweede en derde pijler tegoeden onder de vorm van een rente. Deze wordt thans belast als beroepsinkomen aan de normale progressieve tarieven. Diverse technieken bestaan in de praktijk om via de omweg van het pensioenkapitaal de belastingheffing op een rente in te perken. De logica zou gebieden dat men de keuze voor een rente uitkering fiscaal neutraler maakt. Immers, op hoge leeftijd ontstaat het risico dat een op 65 jarige leeftijd verkregen kapitaal "opgebruikt" zou zijn, een levenslange rente biedt op dat ogenblik in een aantal gevallen meer zekerheid.

3. VENNOOTSCHAPSBELASTING: EEN ACTUEEL AANDACHTSPUNT

De notionele interestaftrek (aftrek voor risicokapitaal) is een noodzakelijk kerngegeven van de Belgische vennootschapsbelasting geworden die ons internationaal sterk positioneert. Deze regeling verdient bevestiging gezien de concrete onmogelijkheid tot tariefverminderingen te komen die internationaal als concurrentieel kunnen gelden. Een nadere uitwerking van het regime moet uiteraard bespreekbaar zijn, mits de essentieel beoogde effecten ervan gevrijwaard blijven. Het lijkt redelijk deze vaststelling te herzien op het ogenblik dat een zeer belangrijke vermindering van het tarief vennootschapsbelasting aan de orde kan zijn, met oog evenwel voor de doorwerking van de eigen effecten van de aftrek voor risicokapitaal op internationale ondernemingen.

De beoordeling van het fiscale kader voor ondernemingen in België mag niet voorbij gaan aan de bijzondere "aftrek voor risicokapitaal", gewoonlijk "notionele interestaftrek" genoemd, die samen met regimes zoals de dividend – quasi-vrijstelling (stelsel van de "definitief belaste inkomsten/DBI") en de meerwaardenregeling voor aandelen, centraal staat in onze vennootschapsbelasting.

Kort gesteld, de notionele interestaftrek staat de vennootschap toe een (louter) fiscale aftrekpost in aanmerking te nemen gelijk aan (thans) 3,8% van het bedrag van haar boekhoudkundige eigen vermogen (met wat logische correcties). Het percentage wenst de "risicoloze" rentevoet op 10 jaar te weerspiegelen.

Academisch wordt deze maatregel geprezen omdat hij ertoe strekt een gelijkaardige fiscale behandeling tot stand te brengen voor de financiering van de vennootschap met vreemd vermogen (aftekbare betaalde interest) en met eigen vermogen (aftekbare notionele interest).

In concreto was de totstandkoming minder academisch geïnspireerd. De directe aanleiding tot deze maatregel was de uitfasering van het zeer succesrijke vroegere stelsel van de zg. "coördinatiecentra" dat het aantrekken en behouden in België van de hoofdkwartieren en financieringscentra van grote internationale ondernemingen moest bewerkstelligen. Meer dan 300 van de grootste internationale ondernemingen waren in België aanwezig, mede in het kader van de toepassing van dat bijzondere fiscale regime. Tot de tussenkomst van de Europese Commissie tot het uitdoven van het stelsel leidde, en het volledig wegvallen ervan vanaf 2010. In dit licht blijkt dadelijk dat het regime van de notionele interest er op gericht is, en moet blijven, aan deze groepen het gelijkaardige fiscale kader aan te reiken als dit dat hen in de eerste plaats naar België bracht, weze het dan op een wijze die conform is aan alle Europese vereisten (iets waar België via het regime van de notionele in is geslaagd).

De notionele interestaftrek als algemene maatregel

De noodzaak deze Europese toets te doorstaan heeft tot gevolg gehad dat het regime van de notionele interest van toepassing is op alle vennootschappen die in België belastbaar zijn, of zij nu al dan niet hun zetel in België hebben. Dit had een dubbel gevolg:

(i) Enerzijds verkreeg de maatregel hierdoor de status van substituut voor een, destijds politiek onhaalbare, vermindering van het tarief van de vennootschapsbelasting voor alle vennootschappen. Het Belgische 33, 99% tarief vennootschapsbelasting is bijzonder hoog, in

een Europese wereld waar zeer vele landen tenderen naar een tarief van, of net boven, 20% en enkele lidstaten het niveau van 15% zijn gaan opzoeken. Zeer ruwe berekeningen kunnen inderdaad aantonen dat het reële tarief door de notionele interestaftrek daalt naar een ordegrrootte 25 tot 28%⁵. Punt is wel dat een aantal vennootschappen een zeer grote impact kennen op het belastbaar inkomen, en dat dit ook de bedoeling is. De met eigen middelen gefinancierde groeps-financieringsvennootschap, die middelen uitleent in een mix van korte termijn disponibiteit en lange termijn leningen, zal wellicht tot een gemiddeld interestrendement komen dat niet ver verwijderd is van het aftrekpercentage van de notionele interest. Kortom: het stelsel vrijwaart de fiscale positie van deze internationale vennootschappen, zodat het doel bereikt is. Een typische zg. managementvennootschap zal daarentegen veelal over erg beperkte eigen middelen beschikken in verhouding tot de gerealiseerde omzet verminderd met de werkelijke kosten (die overigens sterk afhangen van het al dan niet aan de zaakvoerder doorgestorte loon), zodat de daling van de werkelijke belastingvoet veel geringer zal zijn. Ook dat was de bedoeling van het systeem. Politieke stellingnames dat de maatregel slechts voor 5% de KMO ten gunste zouden komen, vormen dus veeleer een bevestiging van het succes van het systeem dan een kritiek er op.

(ii) Anderzijds verklaart deze ruime toepassing op alle vennootschappen ook de grote aandacht die de regeling verkrijgt, en de diverse uitspraken met betrekking tot de budgettaire kostprijs ervan. Wat deze budgettaire kostprijs betreft, circuleren diverse inschattingen en benaderingen. De ene minimaliseren de impact door terugverdien- en andere effecten, de andere begaan een grondige overschatting van de impact door louter te kijken naar het bedrag aan aftrek notionele interest dat in de belastingberekeningen blijkt.

Los van de cijfers die voor vele interpretaties vatbaar zijn geldt de volgende vaststelling: een bijzonder groot deel van de aftrek notionele interest wordt toegepast ten opzichte van belastbaar inkomen dat nooit in België zou behaald worden zonder deze maatregel. Financieringsvennootschappen van grote ondernemingen worden gefinancierd met vele miljarden aan eigen vermogen. Heel wat concrete voorbeelden van ondernemingen met een eigen vermogen van om en bij, of zelfs meer dan, 5 mia Euro zijn bekend (of tenminste, kenbaar). Neemt men slechts één van dergelijke vennootschappen dan stelt men een aftrek notionele interest vast van niet minder dan 190 mio Euro. Schaft men de notionele interest af, dan verdwijnt weliswaar deze aftrek, maar ook het inkomen waar deze tegenover staat. Op globaal vlak moet men vaststellen dat de totale opbrengst van de vennootschapsbelasting indien men de periode voor en na de invoering van de notionele interestaftrek beschouwt, niet zichtbaar is beïnvloed door de maatregel zelf, doch voornamelijk blijft fluctueren op de economische conjunctuur golven. Dit lijkt de enige efficiënte benchmark te kunnen zijn nu het niet mogelijk is na te gaan in welke mate de aftrek genomen wordt ten opzichte van inkomsten die anders belast zouden zijn, en in welke mate van inkomsten die anders niet behaald zouden zijn.

Het lijkt bijgevolg een redelijke inschatting te zijn dat, zonder tot een budgettaire ontsporing te leiden, de maatregel inderdaad zijn (uiteindelijk) dubbel doel realiseert: de aantrekkelijkheid

⁵ Gaat men uit van een « return on equity » van een vennootschap van 12% en ruwweg een notionele interest aftrek van 4%, dan zal één derde van deze return belastingvrij blijven zodat ook het effectieve tarief met een derde zou dalen...

voor internationale groepen vrijwaren, en de Belgische KMO in zekere mate (wisselend in functie van het vennootschaps- en ondernemingsprofiel) een daling van het werkelijke tarief aanbieden.

De tariefvermindering als alternatief?

De vraag wordt gesteld of een rechtstreekse tariefvermindering geen effectiever, eenvoudiger, eerlijker en bijgevolg te verkiezen alternatief vormt voor het regime van de notionele interestaftrek. Indien men de inschatting verricht rekening houdend met het specifieke essentiële doel van de notionele interestaftrek enerzijds, en met oog voor de realiteit van de politieke besluitvorming en mogelijkheden op het vlak van de vennootschapsbelasting, dan luidt het besluit dat ons land wellicht, en in zekere mate jammer genoeg..., geen keuze heeft en de maatregel moet behouden.

In de allereerste plaats kan een algemene tariefvermindering de voor de economie, en onze plaats in de ondernemingswereld, zeer belangrijke internationale groepen niet bieden wat zij beogen. De quasi-belastingvrijstelling van hun intra-groeps financieringsvennootschappen en financiële centra. De uitwijkmogelijkheden zijn multipel, de verplaatsbaarheid (exit strategie) van deze activiteiten is zeer groot, het aanzuigeffect (eerder wegzuigeffect) van de verplaatsing van deze centra is reëel.

Ten tweede. Het is evident dat een daling van het tarief van de vennootschapsbelasting naar, bijvoorbeeld, 28% ons beter zou situeren in de Europese middengroep van de tarieven betreft. Het huidige 33,99% tarief kan er soms toe leiden, indien het niet genuanceerd wordt aangebracht, dat België de short list van vestigingslanden niet haalt. De vaststelling dat de notionele interestaftrek belangrijk blijft, doet dus geen afbreuk aan een pleidooi voor een, minstens beperkte, tariefdaling in de vennootschapsbelasting.

“Real politik” terzake leidt echter tot een tweeledige bemerking:

(i) De politieke haalbaarheid in België van een drastische tariefvermindering in de vennootschapsbelasting is in het recente verleden niet gebleken. Een realistische inschatting van de Belgische politieke constellatie op federaal niveau, duidt niet op korte termijn verandering terzake⁶. Op politiek niveau geldt daarbij ook de fiscaal klassieke inschatting dat de combinatie van het tarief vennootschapsbelasting en de (bevrijdende) roerende voorheffing op het saldo, tot een totaalheffing moeten leiden die aansluit bij het hoogste marginale tarief, om de vlucht naar de management- en andere beroepsvennootschap in te dijken.

(ii) Ook al zou besloten worden tot een tariefvermindering die België tot in het Europese midden peloton zou brengen (22%), of dicht daar tegen (25%), of minder ver daar buiten (28%), dan nog heeft België geen fiscale aantrekkingsfactor gecreëerd. Werkelijke competitieve niveaus wat betreft de tarieven van de vennootschapsbelasting situeren zich

⁶ In het kader van een vergaand geregionaliseerde vennootschapsbelasting die ofwel tariefkortingen mogelijk maakt, ofwel een dubbel tarief model « op zijn Zwitsers » zou invoeren, verandert de inschatting wellicht, doch daar kan men alsnog niet als werkhypothese van uitgaan, ook al omdat de regionalisering van bepaalde aftrekken en verminderingen kaderend in het voeren van een economisch beleid ook ter tafel ligt (kan liggen).

beneden 22%. Het lijkt moeilijk denkbaar dat deze tariefniveaus op voorzienbare termijn in België haalbaar zijn. Bijgevolg heeft ons stelsel nood aan die meer specifieke maatregelen die België "outstanding" maken op het vlak van de vennootschapsbelasting. En ook, het moge worden herhaald, zelfs een vergaande tariefvermindering biedt geen soelaas voor onze vroegere coördinatiecentra...

Aanpassingen aan de maatregel?

De vraag naar de inperking van de notionele interestaftrek door de invoering van beperkingen en toepassingsvoorwaarden allerhande, wordt door verschillende politieke partijen geformuleerd. Ingaan op de diverse mogelijke maatregelen leidt ons te ver. De bovenstaande analyse leidt wel tot enkele belangrijke vaststellingen ter zake:

- een aanpassing van de referentie interestvoet voor de vaststelling van het aan notionele interest aftrekbare bedrag is niet aan te bevelen. Immers lange termijnleningen in vennootschapsgroepen kennen marktconforme tarieven die een risicopremie omvatten en zullen dus steeds boven de huidige referentie interestvoet liggen (die uitgaat van de "risicoloze" OLO's). Heel wat groepen aanvaarden dit verschil en betalen daadwerkelijke belastingen op het deel van de werkelijke rente boven het tarief van de notionele. De performante financiële centra van groepen kennen echter ook diverse vormen van korte termijnfinancieringen toe aan lagere rente en kennen een gemiddeld rendement dat om en bij het tarief van de notionele ligt. Een aanpassing naar een lagere referentiegroep zou dus voor alle groepen het beoogde "coördinatiecentrum voordeel" ontnemen en leiden tot een herbeoordeling van hun aanwezigheid of van de dimensie van hun financiële investering in België.

- de notionele interestaftrek is geen tewerkstellingsmaatregel. Een tewerkstellingsvereiste invoeren ligt dan ook niet in de logica der dingen. Echter, het regime viseert een opbouw en aanwending van eigen middelen, en een zekere tewerkstelling kan gehanteerd worden als een benchmark wat betreft de realiteit en substantie van een financiële investering in een onderneming/vennootschap. Ook in het kader van de regeling "coördinatiecentra" diende een tewerkstellingsvereiste te worden voldaan. Een gradueel toenemende tewerkstellingsvereiste, met een realistische "cap" (10 "full time equivalenten" in het stelsel van de coördinatiecentra...) is dan ook misschien niet direct wenselijk en na te streven, doch hoeft er niet noodzakelijkerwijze volstrekt incompatibel mee te zijn mits deze slechts doorwerkt vanaf bepaalde niveaus aan eigen middelen waar deze substantie vereiste een realistische voorwaarde kan worden.

- in een aantal commentaren wordt gewag gemaakt van "vele misbruiken" van de aftrek voor risicokapitaal, en de noodzaak de anti-misbruik regelingen aan te scherpen. Dergelijke vaststellingen verdienen wellicht nuance.

Het is duidelijk dat er thans een groot aantal dossiers zijn waarbij de correcte toepassing van de notionele interestaftrek aan de orde is. dat kan ook niet anders voor een zeer nieuwe, en zeer algemene maatregel die op alle vennootschappen van toepassing zijn.

Deze dossiers zouden in grote mate vragen rond het misbruik van de notionele interestaftrek betreffen. ook dat verwondert niet. Het meest technische en moeilijkst toe te passen onderdeel

van het regime, betreft precies de verschillende anti-misbruikmaatregelen die expliciet werden ingevoerd. Deze leiden tot verminderingen van de berekeningsbasis, die evident centraal staan in de fiscale dossiers.

De administratieve circulaire van de belastingadministratie van 3 april 2008 bevat een nuttige bespreking van alle mogelijke anti-misbruikmaatregelen die van toepassing zijn, en die ook op grond van soms vergaande rechtspraak ter beschikking staan van de belastingdiensten. Sedert het cassatiearrest van 10 juni 2010 kan er geen twijfel meer bestaan dat de zogenaamde algemene anti-misbruik bepaling (het befaamde artikel 344,§2 Wetboek Inkomstenbelastingen) ook een effectief wapen kan zijn. Nieuwe wetgevende initiatieven lijken in dat kader dan ook niet aan de orde te moeten zijn.

Axel Haelterman