

DE KOST VAN HET NIET BELASTEN

OVER MOGELIJKHEID EN WENSELIJK- HEID VAN EEN KAPITAALINKOMSTEN- OF VERMOGENSBELASTING⁽¹⁾

JOZEF PACOLET / ILSE VAN DE PUTTE

België is een economie die aanzienlijk spaart. Dit heeft ook tot gevolg dat het vermogen en het vermogensinkomen aanzienlijk toenemen, waarvan het laatste op zijn beurt verder kan gespaard worden. Perioden van hoge rentevoeten en nadien de heropleving van de beurs hebben dit proces verder gevoed. Daartegenover stond een overheid die steeds minder fiscale greep kreeg op dit inkomen en vermogen. In een studie in opdracht van het ACV beschrijven wij deze evoluties. Wij berekenen wat de kost is voor de fiscus en de economie van de nagenoeg-onmogelijkheid om dit vermogen of vermogensinkomen nog te belasten.

Deze elementen maken een kapitaalinkomstenbelasting niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk. Meer en meer is men er van overtuigd dat dit een onhoudbare toestand is. Wij tonen verder aan dat België niet zo voorzichtig moet zijn op het vlak van het belasten van kapitaalinkomsten, en ten slotte dat ons land vooral de Europese en internationale oplossingen die in de maak zijn, zou moeten ondersteunen. Deze internationale evolutie overtuigt ons dat een kapitaalinkomstenbelasting ook mogelijk blijft.

1. GROEIEND BELANG VAN KAPITAAL EN KAPITAALINKOMEN

De voortdurend hoge spaarquote - met eerst nominale en nadien reële hoge rentevoeten en de jongste jaren ook aanzienlijke meerwaarden op de beurs - heeft er voor gezorgd dat het vermogen en het inkomen op vermogen steeds groter geworden is terwijl het inkomen uit arbeid relatief achteruit is gegaan. Het privé-sparen in België ligt sinds 1985 veel hoger dan het Europees gemiddelde, dat zelf tussen de spaarquotes van Japen en de VSA ligt.

Het gezinsvermogen is zodoende aanzienlijk gestegen. Vuchelen en Rademaekers⁽²⁾ berekenden dat in 1997 het totale vermogen in België 43.000 miljard frank bedroeg of gemiddeld 10,5 miljoen frank per gezin. Dit is een derde meer dan in 1989. Vooral het aandeel financiële activa werd aanzienlijk groter, ten koste van onroerende goederen. Ook het vermogen in het buitenland nam sterk toe vanaf het einde van de jaren '80. Merkwaardig bij deze reeks is dat het vermogen in nominale termen weliswaar vertienvoudigd is, maar dat er in reële termen slechts een toename is met de factor 2,5.

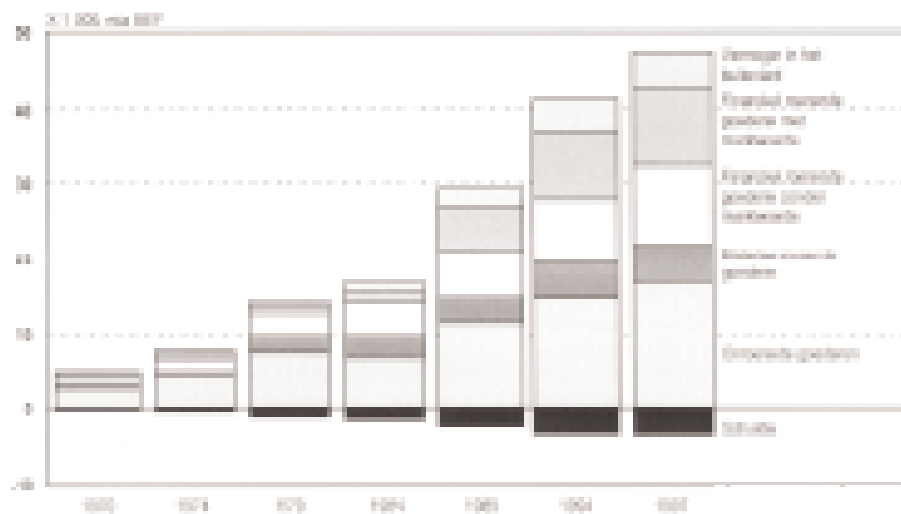
Vooral in de beginjaren was de groei van het vermogen enkel nominaal, en ook de

Figuur 1. *Evolutie van het privé-sparen in de EU, de VS, Japan en België 1960-1997*



Bron: Europese Commissie, 1997

Figuur 2. *Structuur van het gezinsvermogen in België 1970-1997*



Bron: J. Vuchelen, K. Rademaekers, 1998

opbrengsten waren in sommige jaren in reële termen zelfs negatief. Dit maakte het belasten van kapitaalinkomen erg moeilijk. De jongste jaren echter zijn de reële opbrengsten hoger, en noteert men ook aanzienlijke meerwaarden die blijkbaar verder gekapitaliseerd worden. Die verklaren dan ook de grotere stijging van het vermogen in de jongste periode.

Het is nu pas dat de belastbare basis manifest wordt, zodat ook de kost van het niet-belasten toeneemt.

Bekijken we vervolgens de evolutie van het inkomen over de productiefactoren (in de tabel is inkomen uit ondernemingen niet opgenomen), zien we dat het aandeel inkomen uit vermogen groter geworden is in verhouding tot het inkomen uit arbeid. Nadat het relatief aandeel van het inkomen van de factor arbeid in België, zoals in veel andere landen, gestegen was, is dit aandeel opnieuw aanzienlijk gedaald van 71% naar 64% onder invloed van de loonmatiging, de dalende werkgelegenheid, en de druk om de rendabiliteit van ondernemingen te herstellen. Het aandeel van het inkomen uit vermogen van particulieren steeg daarentegen in België van 14% in 1970 tot 22% in 1997.

Tabel 1. *Evolutie van het aandeel van het inkomen over de productiefactoren 1970-1997 (in procenten)*

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
Lonen en salarissen	64	70	71	66	64	64	64
Inkomen van zelfstandigen en personen-vennootschappen	21	16	14	13	14	13	14
Inkomen uit vermogen	14	13	15	21	22	23	22

Bron: Nationale rekeningen, 1997

2. FISCALITEIT OP KAPITAALINKOMEN BINNEN TOTALE FISCALE EN PARAFISCALE DRUK

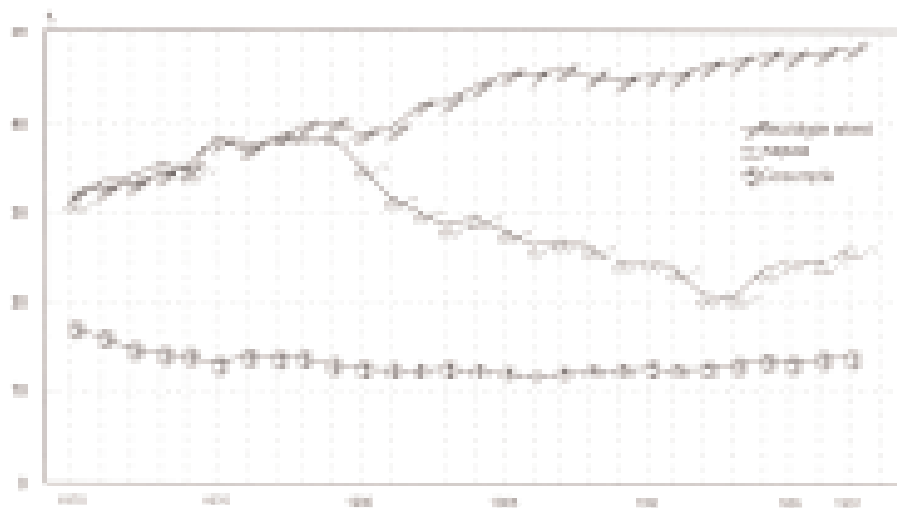
Tegenover dit toegenomen vermogen en inkomen uit vermogen, bekijken we nu even wat de fiscus int op basis van dit kapitaalinkomen. Wij situeren dit binnen de totale fiscale en parafiscale inkomsten.

Vooreerst is er de totale fiscale en parafiscale druk als percentage van het BBP (Bruto Binnenlands Product). Komende van 36% is die sinds het einde van de jaren zeventig, met een aantal schommelingen, vrij constant gebleven rond de 45% van het BBP. Een aantal studies differentieert nu deze belastingdruk naar de belastingdruk (impliciete aanslagvoet) op het inkomen uit arbeid en het inkomen uit kapitaal. Zo is de impliciete aanslagvoet op arbeid sinds 1970 gestegen van 30% tot bijna 50% terwijl de impliciete aanslagvoet op kapitaal die van arbeid volgde tot begin jaren '80 en vanaf toen daalde tot 20% in het begin van de jaren '90 en nu ongeveer 27% bedraagt. Verdere differentiatie naar inkomen op aandelen en overige roerende inkomsten is mogelijk. Voor risicodragend kapitaal, dividenden, ligt die fiscale druk hoger, voor intresten ligt deze belastingdruk veel lager. De aanslagvoet volgt vrij goed het verloop van de tarieven. Voor risicodragend kapitaal, inclusief vennootschapsbelasting,

is de impliciete druk tot 1981 hoger geweest dan de druk op het arbeidsinkomen. Nadien is die drastisch gedaald.

Als ook de inflatie in ogenschouw genomen wordt, zijn in sommige perioden zelfs alle reële inkomsten weggetaxeed door de inflatie en is elke bijkomende belasting in feite een belasting op het vermogen geweest. Dit probleem is thans minder groot. Als men rekening houdt met meerwaarden, die in sommige recente jaren eveneens aanzienlijk zijn, zal de fiscale druk nog verder dalen.

Figuur 3. Evolutie van de impliciete aanslagvoeten van arbeid, kapitaal en consumptie in België 1970-1997



Bron: Eigen berekeningen

Het hier geschetste verloop van de belastingdruk op arbeid en kapitaal is afhankelijk van definities en berekeningswijzen. Het niveau van de boven geschetste curve kan anders liggen, maar het algemene beeld komt ook in diverse andere berekeningen terug, zowel van het Belgisch ministerie van Financiën als van de Europese Commissie: een belastingdruk die toeneemt op arbeid en daalt voor het kapitaal.

Hoeveel bedragen nu de belastingontvangsten op kapitaal?

In totaal tellen wij een 577 miljard (zie tabel 2). Dit is 1/5 van de totale fiscale ontvangsten of 6% van het BBP. 1/3 is vennootschapsbelasting, de roerende en onroerende voorheffing zijn telkens nog eens goed voor ruim 100 miljard en ook de taken, vooral op financiële en onroerende transacties (zoals registratierechten), zijn samen nog eens goed voor 106 miljard. De successierechten bedragen ongeveer 30 miljard.

Er was dus in de fiscale en parafiscale ontvangsten, die globaal relatief constant en op een hoog niveau bleven, sinds de jaren zeventig, een verschuiving naar meer fiscale en parafiscale druk op arbeid en minder belasting op vennootschapsinkomsten, roerende en onroerende inkomsten.

3. HOE IS HET ZOVER GEKOMEN?

We overlopen kort de belangrijkste maatregelen in het kader van de wetgeving omtrent de fiscale behandeling van het kapitaalinkomen. In de belangrijke belastinghervorming van 1962 gold nog de globalisatie van inkomens en bijgevolg de toepassing van aanslagvoeten van de personenbelasting. Er is een heffing van 20% als roerende voorheffing, maar het inkomen dient nog aangegeven en wordt toegevoegd aan het totale inkomen.

Vooraf de laatste twee decennia zijn er tal van overheidsbeslissingen genomen die het inkomen uit kapitaal minder belasten. De reden hiertoe kan uiteenlopend zijn. Zo is sinds mensenheugenis omwille van sociale redenen (aanmoedigen van het gewoon sparen op een spaarboekje van Jan Modaal) de intrest op dat boekje vrijgesteld tot een bepaald bedrag (nu 55.000 fr.). Het stimuleren van het woningbezit met het woonsparen is een tweede vorm van sparen die sterk ondersteund is in de Belgische maatschappelijke opvattingen, wat zich ook vertaalde in een fiscaal aanmoedigingsbeleid. Een modernere vorm van fiscale aanmoediging met een sociaal motief is het aanmoedigen van het sparen voor zijn eigen pensioen.

Andere maatregelen waren echter ingegeven door economische redenen: aanpassing aan de feitelijke belastbaarheid (vermijden van kapitaalvlucht), aanmoedigen van bepaalde activiteiten of beleggingen, of expliciet beoogde belastingverlaging. Ook de jaren '70 met hoge inflatie brachten mee dat belasting op kapitaal riskeerde een belasting te zijn op een (in reële termen) negatief inkomen. Dit alles leidde uiteindelijk tot een daling van de fiscale druk op het kapitaalinkomen.

In 1984 werd de roerende voorheffing weliswaar verhoogd, maar zij werd "bevrijdend", dit wil zeggen de inkomens moesten niet meer aangegeven worden en bijgevolg ook niet meer belast tegen de tarieven van de personenbelasting. In 1990 werd het tarief echter verlaagd van 25 naar 10% voor vastrentende effecten, waarna geleidelijk opnieuw een verhoging tot 15% ingevoerd werd.

Wat de onroerende inkomsten betreft, werd de belastbare basis (perequatie van kadastraal inkomen) lange tijd niet aangepast zodat ook de belasting niet steeg, alhoewel huurinkomsten ondertussen wel de hoogte ingingen.

In de jaren '80 werden dan verschillende maatregelen genomen ter bevordering van investeringen en risicodragend kapitaal, zoals de coördinatiecentra, de aandelenwet met aandelen met fiscaal voordeel, het pensioensparen. Ook werden de tarieven van de vennootschapsbelasting geleidelijk verlaagd van 48% in 1980 naar 39% in 1991.

In de jaren '90, met het vrij maken van het verkeer van kapitaal in de Europese Unie, kwamen er nieuwe maatregelen. Beveks die roerende inkomsten omzetten in meerwaarden die voor de finale belegger volledig vrijgesteld zijn, werden mogelijk. Ten slotte werden de successierechten verlaagd.

Ook vennootschappen en ondernemers genoten van een aantal fiscale voordelen. Veel van deze maatregelen pasten in het algemeen beleid om de fiscale druk te verlagen. Zo werden ook de marginale tarieven van de personenbelasting verlaagd eind jaren '80 van 71,6% naar 55%. Maar de maatregelen waren ook een uiting van het feit dat men de belastbaarheid van kapitaalinkomen steeds moeilijker achtte, tot men het volledig niet meer ging belasten.

Soms werd gas teruggenomen: te grote anomalieën werden opnieuw rechtgetrokken. Zo werden de kadastrale inkomens geïndexeerd zodat daar de belastbare basis terug steeg en ook werd een aantal misbruiken op het vlak van vervenootschap-

pelijking en vennootschapsbelasting tegengegaan. Een aantal taksen op financiële verrichtingen werd ingevoerd (b.v. op beveks) om het zo goed als niet-belasten te compenseren.

Veel van deze maatregelen verkleinen de belastbare basis of stellen bepaalde inkomsten volledig vrij. De werkelijke belastingdruk ligt daardoor een heel stuk lager dan de wettelijke tarieven. Bepaalde inkomsten blijven zelfs volledig onbelastbaar, onder meer de meerwaarden bij particulieren.

4. DE (BUDGETTAIRE) KOST VAN HET NIET BELASTEN OP KAPITAALINKOMEN

De optelling van al de belastingen op kapitaalinkomen, want die is er natuurlijk, levert een bedrag op van 557 miljard. Het is de last van de belasting, en hiermee wordt vooral de belastingdruk in de verf gezet. Daartegenover staan voor al deze vermogenscomponenten en -inkomsten de bovenvermelde fiscale vrijstellingen, aftrekken en verminderingen, en het niet kunnen (door fraude of kapitaalvlucht) en niet willen belasten. Het is datgene wat de overheid niet ontvangt aan belastingen: de minderontvangsten. Wij noemen het de (budgettaire) kost van het niet belasten. Ook die worden hieronder even in beeld gebracht.

Tabel 2. *Fiscale ontvangsten en niet-ontvangsten op kapitaal en kapitaalinkomen, 1997 (in miljard fr.)*

De last van de belasting		De kost van het niet-belasten	
<i>Inkomstenbelasting</i>	440,8	<i>Personenbelasting</i>	
Roerende voorheffing	105,3	Kapitaalaflossingen en	29,5
Onroerende		bijkomende intrestaftrek	
voorheffing	108,0	Spaarboekje	14,5
Vennootschapsbelasting	227,5	Langetermijnsparen	18,1
<i>Belasting bij overlijden,</i>		<i>Vennootschapsbelasting</i>	
<i>opvolging of schenking</i>	30,3	Meerwaarde op aandelen	126,5
Successierechten	28,6	Coördinatiecentra	51,1
Schenkingsrechten	1,7	Definitief belaste inkomens	
<i>Anderen taksen</i>	106,3	zondere dubbele belasting	13,7
Registratierechten	64,5	<i>Registratierechten</i>	10,5
Taks op		Subtotaal: fiscale uitgaven	305
verzekerings-		berekend in de	
contracten	24,6	Rijksmiddelenbegroting	
Taks op		Verlaging roerende voorheffing	110 ^r
beursverrichtingen	8,8	Beveks	30 ^r
Taks op		Meerwaarden: tussen -115 en +360 ^r	
coördinatiecentra	1,0	Bevrijdende roerende voorheffing	PM
Taks op langetermijnsparen		Fraude	PM
	2,3	Totale kost (zonder meerwaarde,	445
Totale last	577,4	bevrijdende roerende	
		voorheffing en fraude)	
		r = raming	

Jaarlijks geeft de overheid zelf een raming van een aantal van deze minderontvangsten. Het is de berekening van de zogenaamde fiscale uitgaven, d.i. een minderontvangst tengevolge van een fiscale tegemoetkoming die voortvloeit uit een afwijking van het algemene stelsel van een gegeven belasting ten voordele van zekere belastingplichtigen of van zekere economische, sociale, culturele... activiteiten en die kan vervangen worden via een rechtstreekse subsidie. Deze kost van niet belasten op het kapitaal volgens de enge definitie van de overheid zou ongeveer 305 miljard fr. bedragen.

Hierbij mag men niet vergeten dat een aantal posten niet berekend is. Een verder open trekken van deze kost van het niet belasten omvat de kost van de verlaagde roerende voorheffing en ontwijking (ongeveer 110 miljard) en de beveks (ongeveer 30 miljard).

Het groeiend belang van meerwaarden in het algemeen en het niet belasten ervan bij particulieren kost de staat vooral de laatste jaren een aanzienlijk aantal miljarden. Maar op andere ogenblikken realiseren zich ook minwaarden. Voor deze rubriek kunnen dan ook ramingen van -115 miljard (overheid moet terugbetalen) tot +360 miljard vermeld worden.

In de meest ruime zin zouden wij de kost van het niet belasten kunnen berekenen in de hypothese dat alle kapitaalinkomsten geglobaliseerd worden en belast tegen de daar geldende marginale tarieven, wat overigens het uitgangspunt was bij de belastinghervorming in 1962. In tabel 2 hebben wij dat enkel pro memorie (PM) opgenomen, omdat wij er zelf niet meer in geloven dat men zover zou kunnen teruggaan (zie verder). Ook de fraude ten slotte blijft inhouden dat er miljarden niet geïnd worden, maar opnieuw berekenen wij dit niet verder, vooral omdat de omvang van de fraude zelf zo weinig gekend is. Maar zelfs zonder deze meest optimistische hypothese dat alle kapitaalinkomens zouden gekend en belast zijn, berekenen wij onder bepaalde hypothesen dat de kapitaalinkomstenbelastingen die men laat liggen de werkelijk geïnde belastingen evenaren of zelfs overtreffen (bijvoorbeeld als men de meerwaarden voor de particulieren zou belasten, wat in sommige andere landen het geval is). Een minimale raming is in alle geval de 445 miljard opgenomen in de tabel. Dit alles heeft ook een indirecte kost van het niet belasten, die wij hierna bespreken.

5. INDIRECTE KOST VAN HET NIET BELASTEN: MACRO-ECONOMISCHE GEVOLGEN EN HET UITHOLLEN VAN DE DOELSTELLINGEN VAN DE FISCALITEIT

5.1 Impact op de publieke financiën

Tegenover de 557 miljard die men int, laat men ongeveer 445 miljard of zelfs meer liggen. Het spreekt voor zich dat de overheid al lang een overschot zou hebben, en een lagere schuld, als men deze belasting wél geheven had. Of men had de belasting op arbeid kunnen verlagen. Nu is het omgekeerde gebeurd.

De huidige fiscale structuur leidt ontegensprekelijk tot verstoringen in de economische beslissingen gaande van vervanging van arbeid door kapitaal, uitstoot van laag-productieve arbeid door een globaal te weinig progressief fiscaal stelsel, financiering van de ondernemingen door schulden in plaats van met risicodragend kapitaal met als gevolg ook een meer kwetsbare eigendomsstructuur van de bedrijven (gemakkelijker over te nemen), kapitaalvlucht, misschien ook te veel sparen, en vooral een derven van aanzienlijke belastingontvangsten doordat een aanzienlijke belastbare basis achterwege blijft.

Dit heeft tot gevolg dat de fiscale belastingdruk op andere factoren hoog blijft, met ook daar mogelijk afremmende gevolgen, en vooral dat het overheidstekort hoger is dan normaal, met een grotere verschuldiging en hoge rentelast vandien. Ook de verdringing van andere belangrijke overheidsuitgaven is hiervan het gevolg.

5.2 Stijgende belastingdruk op arbeid

Impliciete aanslagvoeten van de verschillende productiefactoren geven een beter beeld van de echte belastingdruk aangezien de belastingontvangsten bekeken worden tegenover de evolutie van de relevante macro-economische basis (ontvangen inkomsten per factor, vóór belastingen, aftrekken...) (zie figuur 3).

Te lage belasting op kapitaal kan leiden tot onevenwichten onder vorm van een te hoge belasting op arbeid, wat zijn impact heeft op de beslissing werken/vrije tijd met mogelijk negatieve gevolgen op de algemene welvaartsschepping, terwijl ook de mogelijkheden van de overheid om aan herverdeling te doen - wat meestal gebeurt via de progressieve inkomstenbelastingen - ingeperkt worden. Alternatieven liggen niet voor de hand. Een bronbelasting op een zo ruim mogelijke definitie van inkomen lijkt dan ook het meest aangewezen. Hiervoor is tussen belastingautoriteiten een grotere mate van samenwerking en overleg noodzakelijk.

5.3 Geen belasting naar draagkracht

Tal van fiscale uitgaven voor kapitaalinkomen maken de belastingdruk regressief. Het principe van een belasting naar draagkracht en de doelstelling van herverdeling wordt niet meer verwezenlijkt. Een aantal maatregelen bevoordeelt nog wel lage of middeninkomens, bijvoorbeeld een eerste schijf van de intresten op spaarboekjes die vrijgesteld is of de eigen woning die vrijgesteld wordt. Soms zijn de belastingen nog wel progressief, zoals de tarievenstructuur in de erfenisbelasting. Steeds echter blijft het onderscheid tussen formele tarieven en werkelijke belastingen bestaan, wat de tarievenstructuur aantast. En in werkelijkheid zijn het vooral de hoge inkomens die kapitaalinkomen hebben, en dat wordt amper of niet belast zodat de marginale aanslagvoet daalt.

5.4 Uitholling van de fiscale ethiek

Aangezien de verlaagde voorheffing of het voorzien in nultarieven (door bijvoorbeeld toe te laten dat kapitaalopbrengsten omgezet worden in niet belaste meerwaarden) eigenlijk situaties van ontduiking of kapitaalvlucht legaliseert, wordt de (morele) druk om deze belasting te betalen nog minder groot en zal dit een verdere belastingvermijding veroorzaken ⁽³⁾. Ook internationaal kan men in de spiraal van belastingontwijking en -verlaging terecht komen.

6. IS DE NIET BELASTING ONVERMIJDBAAR?

De economische theorie lijkt ons voor te houden, en ook fiscalisten zeggen het ons, er ons ten dele bij neer te leggen dat de mobiele productiefactor (kapitaal) niet zo hoog kan getaxeerd worden als de immobiele productiefactor (arbeid).⁽⁴⁾ Ondertussen is het voor iedereen voldoende duidelijk dat ook deze laatste productiefactor, samen met de totale onderneming, vatbaar is voor delocalisatie. Dit noopt

de fiscus er toe een zo ruim mogelijke belastbare basis te definiëren. De fiscale behandeling van kapitaalinkomsten vertoont in de meeste landen een voorkeurtarief ten nadele van het arbeidsinkomen. Lage tarieven voor kapitaal maken het alvast minder noodzakelijk om rekening te houden met effecten van inflatie, zoals lage inflatie een inflatiecorrectie minder noodzakelijk maakt. De voorstellen die soms geformuleerd worden om alle kapitaalinkomsten (ingehouden winsten, uitgekeerde winsten en intresten) op dezelfde manier aan de bron te belasten en tegen een tarief dat lager is dan dit in de personenbelasting, lijken alvast de meest realistische, in lijn met de regelgeving in de meeste landen, en er toch voor zorgend dat een zekere belasting van de kapitaalinkomsten voorzien is. De meerwaarden moeten hier in opgenomen worden, al is het maar omdat via constructies als beveks al te gemakkelijk kapitaalinkomsten kunnen omgezet worden in meerwaarden. Uit overwegingen van draagkracht ligt de integratie van kapitaalinkomsten in het globaal inkomen uiteraard nog meer voor de hand. Als men meerwaarden belast, zullen echter ook minwaarden moeten in rekening gebracht worden. Maar nultarieven of amper of niet belasten is omwille van de directe en indirecte kost ervan ook niet houdbaar.

7. FISCALE BEHANDELING VAN KAPITAALINKOMEN IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

7.1 België is te voorzichtig

Als de boven besproken mobiliteit ingeroepen wordt als een determinerende factor voor het al dan niet belasten, zal de verdergaande economische integratie en globalisatie een nog grotere coördinatie van de belastingstelsels vragen.

Als de fiscale hervorming van 1962 nog een globalisering van alle inkomens tot doel had, is men zich vanaf de jaren '80 gaan neerleggen bij een aparte behandeling van het kapitaalinkomen, eerst nog op een verhoogd niveau (25%), nadien op een steeds lager niveau en met het succes van de beveks op een nagenoeg-nulniveau. Het invoeren van de euro in 1999 zal deze fiscale concurrentie nog doen toenemen⁽⁵⁾.

Internationaal, en dan vooral Europees, valt echter op dat België op bijna alle vlakken een zeer voorzichtige houding is gaan aannemen tegenover het belasten van kapitaalinkomsten. Misschien was dit geïnspireerd door de verwevenheid met Luxemburg, een in wezen fiscaal paradijs voor buitenlanders. Vergeleken met andere landen valt voor België op hoe de roerende voorheffing bevrijdend werd, en thans veeleer laag is; er is geen meldingsplicht; de vennootschapsbelasting is in een middenpositie en er bestaan geen eigenlijke vermogensbelastingen of meerwaardebelastingen. De impliciete aanslagvoet op arbeid is in Europees perspectief hoog en gestegen; de impliciete aanslagvoet op kapitaal ligt in een middenpositie en is gedaald. Enkele voorbeelden illustreren hoe ons land terughoudend geworden is om het kapitaal(inkomen) te belasten.

De meeste landen in de EU kiezen voor het belasten van intresten voor een bevrijdende roerende voorheffing met tarieven tussen 12,5% en 28%. De directe belastingen laten blijkbaar bij de particulieren intresten buiten schot (met verlies aan progres-

Bij elke hervorming zijn er winnaars en verliezers. De politiek moet de keuzen maken.

siviteit als gevolg). België situeert zich hier samen met Griekenland op een laag belastingniveau.

Globalisering van het roerend inkomen (en daarmee gepaard gaande hogere tarieven) is enkel toepasbaar in die landen met een degelijk informatiesysteem (controleerbare couponlijst of meldingsplicht van de banken). De helft van de landen in Europa heeft zo'n regelgeving. Zonder mogelijkheid van informatie-uitwisseling, zoals bijvoorbeeld in Luxemburg en Zwitserland, zijn de hogere tarieven veeleer fictief door niet-aangifte. Bovendien kunnen de hoge tarieven afgeroomd worden door vrijstellingen of intrestaftrekken toe te kennen. België heeft alvast geen meldingsplicht.

Dividenden worden in Europa meestal hoger belast (tussen de 28% en 74%) dan rente omwille van de dubbele belasting in de vennootschaps- en personenbelasting. Ons land situeert zich qua dividendbelasting in vergelijking met de andere landen ergens in het midden. Op voorwaarde dat de vennootschapsbelasting ook effectief geheven is, is de belasting aanzienlijk. Hier knelt echter vaak het schoentje. Elk land heeft zo zijn gunstregime om investeerders aan te trekken. In ons land is dat wel teruggeschoefd.

De meeste landen, behalve opnieuw België (en ook Oostenrijk en Portugal), kennen ook een vermogens- of een meerwaardebelasting. In meer dan de helft van de EU-landen is dat het geval evenals in de VSA en Japan. Met de opkomst en de enorme groei van de beleggingsfondsen, waardoor inkomsten kunnen omgezet worden in een onbelaste meerwaarde, betekent dit een enorm verlies aan belastingen in landen zonder meerwaardebelasting. België hoort daarbij. Belasting op meer- impliceert evenwel ook belasting op minwaarden.

7.2 EU en Oeso maken er eindelijk werk van

Uit dit internationaal overzicht blijkt hoe gul België het kapitaal behandelt heeft en zich niet mag verstoppen achter een Europees initiatief ter zake om daaraan iets te verhelpen, aangezien andere Europese landen daarin nu al verder gegaan zijn. Europa mag zich ook niet verbergen achter een internationaal initiatief aangezien er Oeso-landen (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) te vinden zijn (waaronder de VSA) waarin men het kapitaal meer belast. Met een billijk belasten van kapitaal zouden veel problemen van rechtvaardige verdeling of financiering van overheidstaken kunnen opgelost worden.

Tegenover de politiek van 'laissez-faire, laissez-passer' in België is er op Europees en internationaal vlak echter een kentering merkbaar. Er groeit een consensus (of is het een illusie te denken dat kapitaal grijp- en belastbaar is?) dat kapitaalinkomen zal moeten belast worden om de kloof met de belasting op arbeid te dichten, zo blijkt uit het denken hieromtrent bij de Oeso en de Europese Commissie.⁶⁾ Hier ligt voor België een kans voor het grijpen. Aan deze situatie verhelpen, kan immers slechts in Europees of internationaal verband. Het studiewerk en de besluitvorming op Oeso- en Europees vlak stellen steeds meer diverse vormen van 'nadelige fiscale concurrentie' aan de kaak en bepleiten een gecoördineerde aanpak van een belasting op kapitaalinkomen. Zo was er reeds tien jaar geleden een poging van de Europese Commissie (Voorstel Commissielid Scriviner in 1989) om een geharmoniseerd tarief van roerende voorheffing op interesten te innen van 15%. Deze poging mislukte omdat sommige landen verder gingen, en andere duidelijk niet. Onder impuls van

Commissielid Monti werd sinds 1996 een pakket van nieuwe maatregelen voorbereid om 'schadelijke belastingconcurrentie' in de EU te vermijden. Een van de voorstellen is om opnieuw een belasting op interesten te bewerkstelligen door een voorheffing van nu 20% te installeren, of het inkomen aan te geven (en de informatie hierover ook door te geven aan andere belastingadministraties). Op die manier behoudt men diverse stelsels die in sommige landen al bestaan ('co-existentie') zodat er sneller een consensus zou groeien. Het voorstel voorzag de invoering ten laatste in januari 2000. Het pakket bevatte verder een gedragscode tussen de lidstaten voor het vermijden van neerwaartse concurrentie op het vlak van de vennootschapsbelasting. Als een lidstaat immers zijn belastingstarief verlaagt, heeft dit tot gevolg dat de andere landen riskeren activiteiten te zien verhuizen naar deze lidstaten met de laagste belasting, terwijl het innen van belastingen in dat land ook steeds moeilijker wordt.

Deze onhoudbare belastingconcurrentie is voor de Oeso ook de aanleiding geweest om op een nog ruimer vlak een halt toe te roepen aan het uithollen van nationale belastingsbasissen. In mei 1996 hebben de lidstaten aan de Oeso de opdracht gegeven om maatregelen voor te stellen ter bestrijding van 'harmfull tax competition'. Zowel in terminologie als in strategie is er heel wat gelijkenis met wat er gebeurt op Europees vlak. Bij de Oeso is het bereik zelfs nog ruimer: 29 lidstaten worden gevat door de nieuwe voorstellen, en bovendien is het beleid van de Oeso ook gericht op de relaties met niet-lidstaten. Hiermee zijn we een stap verder in de wereldwijde oplossing van het probleem van de belastbaarheid van kapitaalinkomsten. De Oeso-voorstellen betreffen andere aspecten van de internationale fiscale concurrentie. Een eerste doelstelling is een lijst van belastingparadijzen opmaken (zou er eind 1999 moeten zijn). Die zullen dan in tweede instantie gesanctioneerd worden bij nieuwe nationale fiscale wetgeving, als zij zich als fiscaal paradijs willen blijven profileren: een soort fiscale boycot van de belastingparadijzen. Een tweede doelstelling is om, via een systeem van wederzijdse beoordeling/bewaking, er toe te komen dat de lidstaten die voordelige fiscale voorzieningen die een doorn zijn in het oog van de andere lidstaten, geleidelijk zullen afbouwen: een soort wederzijdse ontwapening in de aan gang zijnde belastingconcurrentie of -dumping. Deze strategie is vergelijkbaar met de Europese politiek. Tegen 2006 zouden deze praktijken moeten verdwenen zijn; ondertussen belooft men er geen nieuwe in te voeren ('standstill'-clausule).

Het principe van een belasting naar draagkracht en de doelstelling van herverdeling wordt niet meer gerealiseerd.

8. SLOTBEDENKINGEN

De meeste theoretici zijn het er over eens dat de mobiele factor kapitaal slechts kan belast worden via sluitende internationale afspraken en behandeling. Het is niet realistisch te veronderstellen dat België daarin een voorloper kan zijn.⁽⁷⁾ Uit bovenstaand overzicht blijkt echter dat ons land op veel domeinen achterop geraakt. Men durft minder belasten. Hier zou een 'standstill' moeten optreden. Tevens kan men

het voortouw nemen in het Europees en internationaal debat ter zake. Want een grondige analyse toont aan dat ook dit een verre van gewonnen zaak is.⁽⁸⁾ Het komende voorzitterschap van de EU voor België (in 2001) lijkt daartoe een ideaal tijdstip, als men ook het Belgische beleid ter zake wil wijzigen.

Wij bepleiten dat ons land zich volledig inschrijft in dit beleid door zo veel mogelijk het kapitaalinkomen onder een hoger niveau van roerende voorheffing te brengen (het voorgestelde Europese niveau van 20%); op korte termijn gunstregels voor bepaalde stelsels (o.m. het nultarief voor beveks) af te bouwen; op lange termijn de discriminatie tussen risicodragende en niet-risicodragende financiering weg te werken, en via een vorm van progressiviteit (want nu is de fiscaliteit van kapitaalinkomen degressief) ook bij de kapitaalinkomsten een belasting naar draagkracht proberen te bewerkstelligen.

Wij hebben een bijkomende belastingontvangst geïdentificeerd van meer dan 400 miljard, afhankelijk van een enge of ruime definitie van niet belasten, die men nu laat liggen. De belastbaarheid steunt op het economisch principe dat datgene dient getaxeerd dat als inkomen kan beschouwd worden. De vorm van deze belasting op kapitaal, inkomstenbelasting of vermogensbelasting, de hoogte van het tarief, de modaliteiten qua progressiviteit dienen bekeken in functie van wat het meest aanvaard wordt, het minst weerstand oproept en het minst omzeild kan worden. Zo kan de invoering van een vermogensbelasting vanaf bepaalde vermogens het voordeel hebben dat zij een grotere progressiviteit in de fiscale druk meebrengt, terwijl nu inkomenscategorieën die vooral de hoogste inkomens ten goede komen niet belast worden. Vermogensbelasting is evenwel maar een vorm van belasting op kapitaal, die even zeer rechtstreeks kan geheven worden op het kapitaalinkomen.

3 6

De belastingsverlagingen of vormen van niet-belasten van het verleden waren onverantwoord of alvast voorbarig. Dit terugschroeven is echter niet eenvoudig. Want ook belastingverhogingen moeten even behoedzaam ingevoerd worden als belastingverminderingen. De voortijdige belastingverlagingen van de jaren tachtig en de toename van de fiscale uitgaven zijn onbetaalbaar gebleken en hebben de overheidsdeficits en de overheidsschuld negatief beïnvloed. Herhaaldelijke wijzigingen in belastingstelsels zijn niet heilzaam voor de doorzichtigheid van de fiscaliteit, de impact op de economische beslissingen en de rechtszekerheid van diegenen onder-

Het gaat hier om een olietanker die van koers moet veranderen: moeilijk maar niet onmogelijk. Zijn nodig: verbeeldingskracht en politieke wil.

hevig aan de belastingen. Daarenboven is het menu van fiscale uitgaven dat hierboven behandeld werd de beste illustratie dat bij elke hervorming er winnaars en verliezers zullen zijn. De politiek moet de keuzen maken. Sommige besluiten dringen zich echter meer en meer op. Maar tegelijk moet duidelijk zijn dat het een werk van lange adem wordt om het tij te keren. Met de woorden van de EU-ambtenaar op de boven geciteerde ontmoetings-

dag Universiteit-Arbeidersbeweging, betreft het immers een 'olietanker en niet een klein bootje' die van koers moet veranderen.⁽⁹⁾ Dat het moeilijk maar niet hopeloos is, blijkt ook de conclusie van F. Vanistendael: 'What we need is imagination and political will'.⁽¹⁰⁾

Het beleid in de EU en de Oeso vormt een unieke gelegenheid om in België wijzigingen opnieuw door te voeren.

Het harmoniseren van de roerende voorheffing met de tarieven op Europees vlak is een eerste vereiste. Het uitwisselen van informatie of de dringende noodzaak om de roerende voorheffing voor niet ingezetenen uit Europese landen in te voeren, is een tweede. De roerende inkomsten die *de facto* nu onderhevig zijn aan een nultarief moeten teruggeschroefd of afgeschaft worden. Meestal gebruikt men hier de omzetting van inkomsten in vrijgestelde meerwaarden als fiscale techniek. Door het groeiend (duurzaam?) belang van de meerwaarden als vorm van kapitaalinkomen moeten die ook toegevoegd worden aan de belastbare inkomsten. Om de belastingen als billijk te laten ervaren, zouden ze ook moeten rekening houden met een inflatiecorrectie.

9. EN WAAROM ZOUDEN WIJ?

Een betere belasting van het kapitaalinkomen is verre van verwezenlijkt. Aangezien het geen zin heeft het vel van de beer te verkopen voor hij geschoten is, lijkt het misschien voorbarig om na te denken wat wij met de opbrengst zouden kunnen doen. Dat is het echter niet. Want hier immers situeert zich het motief om kapitaal méér te belasten.

Zij kan de basis vormen voor een verlichting van de fiscaliteit op arbeid. Volgens ons wordt dit potentieel van nieuwe financiële ontvangsten echter bij voorrang gebruikt om de overheidsschuld verder te verminderen, want zij is het belangrijkste gevolg van het niet belasten (van kapitaal) en voorbarige belastingverlagingen in de jaren '80.

Nu in de begrotingsdiscussie het beeld opnieuw voor ogen komt van belastingverlaging - wat bij ons enkel het spookbeeld van onverantwoorde belastingverlagingen van de jaren '80 oproept - kunnen wij onze conclusies op de studiedag van maart 1999 enkel herhalen. Er is nog geen ruimte voor belastingverlaging, en als men op kapitaal opnieuw meer belastingen kan innen, moet dit bij voorrang gebruikt worden voor schuldafbouw. Er aan toe voegend dat ons pleidooi voor een billijke inning van belastingen enkel ingegeven is door de noodzaak om belangrijke (sociale) uitgaven te vrijwaren. Het minste wat met het gebruik daarvan voor de schuldafbouw immers moet bereikt worden, is dat op deze manier de sociale zekerheid in de toekomst veilig gesteld wordt.

10. EPILOOG

Bij het ter perse gaan van dit artikel, verscheen in de krant een nieuw bericht over de Europese discussie i.v.m. de belasting op intresten.⁽¹¹⁾ Sommige landen (Verenigd Koninkrijk) wensen de euro-obligaties uit te sluiten van de bronheffing, andere (Luxemburg) de beveks, nog andere wensen dat eerst ook gelijkaardige afspraken gemaakt worden met derde landen of fiscale paradijzen binnen de Unie. Luxemburg is verder van mening dat enkel een tarief van 10% aanvaardbaar is, terwijl andere landen de nu voorgestelde 20% te laag vinden. Men vreest dat er geen compromis te vinden is om tegen het einde van dit jaar de discussie af te ronden en een veralgemeende vorm van belasting op intresten in te voeren. De 10% herinnert ons aan de waarschuwing van F. Vanistendael dat elke poging tot harmonisatie riskeert uit te

lopen op een zero-tarief, waarbij een tarief van “zegge 5% voorheffing op intresten van niet-ingezetenen” natuurlijk al een stap vooruit is.⁽¹²⁾ Met die 10% komt men bij de 5% en die is op zijn beurt kort bij 0% of niet belasten. De landen binnen de EU lukken er blijkbaar niet in om de eerder gemaakte plannen te verwezenlijken. Het accentueert de waarschuwingen die we hierboven geuit hebben over de moeilijkheidsgraad om kapitaalinkomsten te belasten. Er blijkt nog een lange weg te gaan. Wie het beleid op dit vlak zowel nationaal als internationaal zeker zal moeten voortduwen, is de vakbeweging. Misschien staat ze er wel alleen voor.

(1) Samenvatting van een onderzoeksrapport opgesteld in opdracht van het ACV (Mecenaatkrediet NBB). Wij danken de opdrachtgever voor deze onderzoeksmogelijkheden, maar uiteraard zijn enkel de auteurs verantwoordelijk voor de hier geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Meer gedetailleerde informatie is te vinden in J. Pacolet & I. Van De Putte, *De kost van niet-belasten*, HIVA-KULeuven, Leuven, 1999. Deze studie werd op een ontmoetingsdag Universiteit-Arbeidersbeweging geconfronteerd met diverse andere bijdragen van nationale en internationale experts. Het verslagboek hiervan zal verschijnen als J. Pacolet, I. Van De Putte, A. Marchal (red.), *De kost van het niet-belasten. Over de mogelijkheid en wenselijkheid van een kapitaalinkomstenbelasting of een vermogensbelasting*, HIVA-KULeuven, Leuven, 1999.

(2) J. Vuchelen, K. Rademaekers (1998), *De verdeling van het Belgische gezinsvermogen*, Brussel, VUB.

(3) Ook Philippe Van Parijs verwijst in een bijdrage op een recente studiedag over ‘Philosophie de la fiscalité pour une économie mondialisée’ naar het belang van ‘civisme fiscal’. Wij verwijzen trouwens als aanvullende (verplichte) lectuur bij onze rapporten graag naar de overige bijdragen van het colloquium ‘De fiscale en sociale heffingen voor nieuwe uitdagingen’, Brussel, 21-22 oktober 1999, naar aanleiding van het tienjarig bestaan van de afdeling ‘Fiscaliteit en parafiscaliteit’ van de Hoge Raad van Financiën (te verschijnen in *Documentatieblad* van het ministerie van Financiën).

(4) Marcel Gérard, ‘Un impôt juste est-il possible dans un monde caractérisé par l’intégration économique et la parcellisation des juridictions?’, in J. Pacolet, I. Van De Putte, A. Marchal (red.), *op. cit.*; Frans Vanistendael, ‘Noodzakelijke en wenselijke hervormingen van het Belgisch belastingstelsel in Europees perspectief: waar staan wij’, in J. Pacolet, I. Van De Putte, A. Marchal (red.), *ibidem*.

(5) M. Gérard, *art. cit.*

(6) Flip De Kam, Het studiewerk in de OESO: groeiende bekommernis omtrent nadelige fiscale concurrentie, in J. Pacolet, I. Van De Putte, A. Marchal (red.), *op. cit.*; Michel Vanden Abeele, Le débat au sein de l’Union Européenne s’emballe, in J. Pacolet, I. Van De Putte, A. Marchal (red.), *op. cit.*

(7) Zie ook F. Vanistendael in J. Pacolet, I. Van De Putte, A. Marchal (red.), *op. cit.*

(8) Zie F. Vanistendael, Impact of European Tax Law on Tax Treaties with Third Countries, 1999, referaat op de studiedag ‘De fiscale en sociale heffingen voor nieuwe uitdagingen’, *op. cit.*

(9) M. Vanden Abeele, *art. cit.*

(10) F. Vanistendael, Impact of European Law on Tax Treaties with Third Countries, *art. cit.*

(11) K.V., Luxemburg wil geen EU-bronheffing op beleggingsfondsen. Dovemansgesprek met Britten over euro-obligaties, *Financieel-Economische Tijd*, 29 oktober 1999.

(12) F. Vanistendael, Impact of European Law on Tax Treaties with Third Countries, *art. cit.*