



Hervormen ja, maar hoe?

FRANS VANISTENDAEL



*De auteur is professor emeritus
fiscaliteit aan de KULeuven*

Onrust veroorzaakt passie in het debat: zelden zijn de gemoederen zo verhit geweest over een zo'n dor onderwerp als belastingen. Als je een stakende kassierster vol gloed voor de televisie hoort verklaren dat de winkel niet opengaat, tenzij er een 'vermogenswinstbelasting' komt, dan weet je dat er iets bijzonders aan de hand is. De reden voor deze fiscale opwinding wordt veroorzaakt door het buikgevoel van Jan met de Pet dat wij voor grote uitdagingen staan, waarop wij persoonlijk weinig of geen greep hebben: de massale vergrijzing, de niet te stoppen immigratie, de toenemende concurrentie van landen als China, India en Brazilië, en het besef dat de traditionele recepten van economische heropleving in ons land geen effect meer hebben.

Dat alles zorgt voor onrust en passie in het maatschappelijk debat, die wordt aangewakkerd door de politieke machtsverschuiving. Belastingen en besparingen zijn een essentieel onderdeel van de verandering: hervormen ja, maar wie weet hoe?

HET REGEERAKKOORD: ALLEEN BESPARINGEN EN FISCALE STATUS QUO

In het fiscale luik van het regeerakkoord stonden geen grote nieuwigheden. De ordewoorden voor de volgende vijf jaar waren: besparingen en vermindering van de fiscale druk. Nochtans werden er tijdens de regeringsonderhandelingen wel degelijk hervormingsvoorstellen op tafel gelegd, maar na discussie weer van tafel geveegd. Het resultaat was een blauwdruk voor fiscaal beleid, die niet verschilde van wat om het even welke regering gedurende de laatste vijftig jaar had kunnen voorstellen.

Die fiscale status quo was een verkeerde politieke berekening. Het stond in de sterren geschreven dat als je ingrijpende bezuinigingen doorvoert in de overheidsuitgaven, de vraag naar de verdeling van de lasten onvermijdelijk ook de kop zou opsteken. De vraag naar de verdeling van de fiscale lasten werd nog versterkt door toevallige factoren zoals het debat over de ongelijkheid, het Luxleaks schandaal en de volkomen wettelijke belastingvrije verkoop van Omega Pharma aandelen. Dit alles heeft ertoe geleid dat de strategie van besparingen en vermindering van de fiscale druk zonder belastinghervorming geen optie meer is voor de regering. Voor haar bezuinigingsmaatregelen heeft ze een breed draagvlak nodig bij de bevolking en dat is er niet zonder een aantal fiscale maatregelen.

HERVORMING IN TWEE FASEN

Een belastinghervorming is geen zaak van zo maar een handomdraai. Een grote hervorming van het systeem moet je grondig bestuderen.

Het stond in de sterren geschreven dat als je ingrijpende bezuinigingen doorvoert in de overheidsuitgaven, de vraag naar de verdeling van de lasten onvermijdelijk ook de kop zou opsteken.

De ervaring met de grote hervormingen van 1962 en 1988 leert dat daarvoor minstens één tot twee jaar nodig zijn. Het probleem is dat de nieuwe regering zoveel tijd niet heeft, want de vakbonden bekijken nu, midden januari, al of ze nieuwe acties moeten voeren. Vandaar dat een hervorming in twee fasen moet gebeuren: een eerste fase waarin vrij snel wordt tegemoetgekomen aan de bekommernissen van de publieke opinie en een tweede fase die de eigenlijke grote hervorming inhoudt. De twee onmiddellijke pijnpunten zijn de vermogenswinstbelasting en Luxleaks.

ARGUMENTEN VOOR VERMOGENSWINSTBELASTING

De roep om de vermogenswinstbelasting is algemeen en niet meer te stoppen. Die belasting kan worden ingevoerd los van een grote hervorming, omdat ze alleen maar een lek dicht in onze huidige belastingloodgieterij. Vermogenswinsten of meerwaarden uit privé-vermogen worden in ons land anno 2014 nog altijd niet belast. De theoretische grondslag daarvoor is de 'bronnentheorie' die dateert uit de 19^e eeuw. Die theorie maakt een onderscheid tussen de periodieke inkomsten uit vermogen die het vermogen zelf onaangetast laten en de winsten verwezenlijkt bij de occasionele verkoop van dat vermogen, waardoor het verkochte vermogensbestanddeel zelf verdwijnt. In beeldtaal: de appels die ieder jaar van de boom worden geplukt

en verkocht vormen belastbaar inkomen, maar de opbrengst van de verkoop van de boom zelf moet onaantastbaar blijven, ook al kan men daar een veelvoud van appelbomen mee kopen. Deze theorie is totaal achterhaald door een nieuw inkomensbegrip dat internationaal ingang vond na de Eerste Wereldoorlog en dat stelt dat inkomen niet alleen wordt gevormd door periodieke inkomsten, maar door iedere waardeverhoging van het vermogen die ook effectief wordt gerealiseerd. Deze nieuwe theorie werd bij de hervorming van 1962 ook ingevoerd voor alle vermogenswinsten uit bedrijfsvermogen, maar niet voor vermogenswinsten uit privé-vermogen. In alle ons omringende landen is zo'n vermogenswinstbelasting op privé-vermogen in één of andere vorm ingevoerd.

Het ontbreken van deze belasting leidt ook tot een onevenwicht in de fiscale behandeling van uitgekeerde vennootschapswinsten. Er zijn immers drie manieren om de vennootschapswinst op te strijken. Men kan de winsten regelmatig uitkeren als dividend. Men kan de winsten ook oppotten en alleen uitkeren bij de liquidatie van de vennootschap. Tenslotte kan men de winsten ook oppotten en de aandelen van de vennootschap verkopen, zonder enige winst- of liquidatieuitkering. In de drie gevallen verwerft de aandeelhouder zijn winst, maar de belastingdruk is niet dezelfde. In de drie gevallen worden de winsten onderworpen aan vennootschapsbelasting en is op dat vlak geen verschil. Bij uitkering van dividenden wordt er 25% roerende voorheffing geheven. Bij liquidatie was de belasting tot voor kort slechts 10%. Dat is nu gelijkgeschakeld tot 25%, maar bij verkoop van aandelen is de belasting zoals iedereen nu wel weet gelijk aan nul. Dat is een staande uitnodiging van de wetgever om de winsten niet uit te keren, noch bij wijze van dividend, noch bij wijze van liquidatie, maar om de aandelen zonder belasting te verkopen.

ARGUMENTEN TEGEN VERMOGENSWINSTBELASTING

Sommige mensen zijn principieel tegen iedere belastingverhoging en dus ook tegen de invoering van een vermogenswinstbelasting, wanneer er nog geen is. De bedoeling van de invoering van een vermogenswinstbelasting is evenwel geen belastingverhoging, maar wel een gedeeltelijke compensatie voor een lastenverlaging. De verlaging van de werkgeversbijdragen in de sociale zekerheid kan immers niet volledig gecompenseerd worden door een besparing in de overheidsuitgaven, vandaar dat minstens een gedeeltelijke compensatie nodig is door een verhoging van andere belastingen dan die op arbeid.

Een tweede argument tegen vermogenswinstbelasting is dat dit een belasting is op inkomsten uit de belegging van spaargelden, die voortvloeien uit winsten of lonen die al aan belasting werden onderworpen. Dit bezwaar van dubbele belasting hoort men ook vaak tegen belastingen van dividenden en interesten uit belegde spaargelden. Dit argument is niet correct. Het is wel juist dat het vermogen dat na belasting uit arbeid werd gespaard al een keer aan belasting werd onderworpen, maar dit vermogen zelf

Voor privé-personen zou je een wederbeleggingsvrijstelling kunnen overwegen, maar dan op voorwaarde dat het natuurlijk om een belegging in een echte ondernemingsactiviteit gaat en niet om een gewone financiële belegging.

Hoe uitgebreider de belasting des te ingewikkelder ze wordt.

wordt geen tweede maal belast. De nieuwe inkomsten die uit dat vermogen voortvloeien werden nog nooit aan belastingen onderworpen. Die nieuwe inkomsten verhogen de draagkracht van de genietters van die inkomsten en kunnen dus, voor de eerste keer, belast worden.

Een laatste argument dat wordt ingebracht tegen een vermogenswinstbelasting is dat de verkoper niet behoort belast te worden, wanneer hij de verkoopprijs weer belegt in nieuwe ondernemingsactiviteiten, of in werken voor een goed doel. Voor vermogenswinsten binnen ondernemingen geldt al zo'n vrijstelling bij wederbelegging. Voor privé-personen zou een gelijkaardige wederbeleggingsvrijstelling ook kunnen worden overwogen, maar dan op voorwaarde dat het natuurlijk om een belegging in een echte ondernemingsactiviteit gaat en niet om een gewone financiële belegging. Voor goede doelen bestaat nu al de mogelijkheid om schenkingen fiscaal in aftrek te brengen, zodat de vermogenswinstbelasting kan worden gecompenseerd. Wellicht kan die compensatie worden uitgebreid voor vermogenswinsten. Wanneer er evenwel niet wederbelegd wordt of besteed aan het goede doel kan de vermogenswinstbelasting natuurlijk wel geheven worden.

WELKE VERMOGENSWINSTBELASTING?

Een levensgrote vraag blijft of de voorstanders van een vermogenswinstbelasting wel goed weten over welke belasting het gaat. Er zijn heel wat vragen. Hoe uitgebreid is het toepassingsgebied? Wat gebeurt er met vermogensverliezen? Vanaf wanneer wordt de vermogenswinst berekend? Wordt er rekening gehouden met kosten, met inflatie? Wat brengt het dan allemaal op?

De eerste vraag betreft het toepassingsgebied. Er zijn twee voor de hand liggende domeinen: winsten op financiële beleggingen en winsten op onroerend goed. Sommigen dromen van een belasting op alle mogelijke winsten: kunstwerken, verzamelobjecten zoals old-timers, antiek, juwelen, en zelfs gewone meubelen. Hoe uitgebreider de belasting des te ingewikkelder ze wordt. Wanneer de vermogenswinst wordt belast betekent dit dat de aankoopprijs en de –kosten van de verkoopprijs moeten kunnen worden afgetrokken en wie aftrekken zegt, zegt bewijzen. Vooral met betrekking tot juwelen, maar ook met betrekking tot antiek, verzamelobjecten en kunstwerken, die soms slechts na tientallen jaren verkocht worden zal het moeilijk zijn om bewijsmateriaal te verkrijgen en te behouden, terwijl de belasting van dit type vermogenswinsten slechts een beperkte opbrengst zal hebben. Vandaar dat het aanbeveling verdient zich te beperken tot financiële beleggingen en onroerend goed. Wat het onroerend goed betreft wordt in de meeste bestaande belastingstelsels de winst bij verkoop van de eigen woning in ieder geval vrijgesteld.

De tweede vraag betreft de aftrek van vermogensverliezen. Wie zegt belastingen van winsten zegt ook aftrek van verliezen, uiteraard alleen gerealiseerde verliezen. Sommige dromen ervan alleen de winsten te belastingen en de verliezen niet in rekening te brengen. Zo'n standpunt ontkracht het fundamentele argument om de vermogenswinstbelasting in te voeren. Vermogenswinst verhoogt de draagkracht en kan om die reden worden belast. Vermogensverlies vermindert de draagkracht en moet om die reden worden afgetrokken. Een inkomstenbelasting wordt geheven op netto-inkomsten en niet op bruto-inkomsten en dat geldt ook voor de belasting van vermogenswinsten.

PROACTIEF OF RETROACTIEF?

De belangrijkste vraag in vermogenswinstbelasting is vanaf wanneer de winst wordt aangere-

kend. Wanneer een vermogenswinstbelasting zou worden ingevoerd in 2015 maakt het een heel verschil of men als startdatum neemt de aankoop van je aandelen in het verleden, of de waarde van diezelfde aandelen in 2015. In het eerste geval belast men aan de start de vermogenswinsten die zich hebben voorgedaan vóór de invoering van de belasting en dat betekent dat die begindatum kan verschillen van belastingplichtige tot belastingplichtige en dat de belasting tientallen jaren kan terugwerken. In het tweede geval betekent het dat de waarde van de vermogensbestanddelen objectief moet kunnen worden vastgesteld op de datum van invoering van de belasting.

Een vermogenswinstbelasting die retroactief wordt toegepast op winsten die zich hebben voorgedaan voor de datum van de parlementaire goedkeuring van de belasting is geen vermogenswinstbelasting, maar een regelrechte vermogensbelasting op verhandelde vermogensbestanddelen en gezien het toegepaste tarief (bijvoorbeeld 25%) eigenlijk een vorm van confiscatie. Dergelijke vormen van confiscatie hebben zich in de geschiedenis uitzonderlijk wel eens voorgedaan, maar druisen in tegen alle regels van behoorlijk bestuur, omdat in heel wat gevallen de belastingplichtige de historische kosten van aankoop van zijn vermogensbestanddeel niet meer zal kunnen bewijzen en bijgevolg de volledige waarde van het vermogensbestanddeel zal worden belast.

Ik besluit hieruit dat men bij de invoering van een vermogenswinstbelasting alle vermogensbestanddelen die voor belasting in aanmerking een startwaarde zal moeten geven. Principieel zal dit de markt- of verkoopwaarde zijn van het bestanddeel op de dag van de invoering van de belasting. Dit is een groot werk, maar onvermijdelijk als men regelrechte confiscatie wil voorkomen. Voor onroerend goed en voor ter beurs

Men zal bij de invoering van een vermogenswinstbelasting alle vermogensbestanddelen die voor belasting in aanmerking een startwaarde zal moeten geven.

genoteerde effecten is dit perfect mogelijk. Het probleem vormen de aandelen en deelbewijzen in niet beursgenoteerde ondernemingen. Men kan hierbij uitgaan van de boekwaarde van de actiefbestanddelen, die eventueel geherwaardeerd kan worden naar hun marktwaarde van de actiefbestanddelen. Evenwel moet men ermee rekening houden dat de waarde van een niet-beursgenoteerde onderneming vaak hoger is dan de som van de netto-boekwaarde van haar actiefbestanddelen.

Het toekennen van een startwaarde van de actiefbestanddelen is cruciaal bij de invoering van een vermogenswinstbelasting. Meteen is het duidelijk dat dergelijke belasting zeker de eerste jaren budgettair niet veel zal opleveren, omdat de vermogenswinsten slechts geleidelijk zullen groeien na de datum van invoering. Het duurt minsten een jaar of tien voor de fiscale opbrengst op kruissnelheid zal draaien. De vermogenswinstbelasting kan dus budgettair niet gebruikt worden als enige compensatie voor de verlaging van de druk op arbeidsinkomen.

De laatste vragen gaan over kosten en inflatie. Voor de al bestaande belasting op meerwaarde van onroerend goed wordt een inflatiecorrectie toegepast. Aanhangers van de index kunnen zich moeilijk tegen een inflatiecorrectie verzetten, terwijl aanhangers van het afschaffen van de index moeilijk een inflatiecorrectie kunnen eisen alleen voor de belasting van vermogens-

Een correcte belasting op de winst van multinationale ondernemingen is geen Europees probleem, maar een probleem van wereldomvang dat alleen kan opgelost worden in samenwerking met de Verenigde Staten en Japan.

winsten. Kosten van aankoop en verkoop moeten natuurlijk als verwervingskosten van de winsten worden afgetrokken, dit in overeenstemming met het begrip netto-inkomen.

LUXLEAKS

Een correcte belasting op de winsten van multinationale ondernemingen is een opdracht die de macht van de Belgische regering overstijgt. België kan hierbij het voortouw nemen in Europees verband, maar omwille van het vetorecht van de lidstaten in fiscale zaken, zal Europa slechts vooruitgaan aan het tempo van de traag-

ste leerling in de klas. Dit probleem is overigens geen Europees probleem, maar een probleem van wereldomvang dat alleen kan opgelost worden in samenwerking met de Verenigde Staten en Japan. Daarbij rijst de vraag wat concurrerende landen als China, India, Rusland, Brazilië en Indonesië zullen doen. Het verlenen van privileges via fiscale rulings is in die landen geen topprioriteit, maar wanneer Europa en de Verenigde Staten en Japan samen druk zouden uitoefenen, kan er wel wat bewegen.

DE GROTE HERVORMING

Blijft de grote hervorming waarover grondig moet worden nagedacht. Dit is stof voor een ander artikel, maar de belangrijkste fiscale problemen die deze grote hervorming moet oplossen zijn de werkloosheidsval en de pensioenval waarbij lage lonen die vergelijkbaar zijn met vervangingsinkomens nog altijd vrij zwaar worden belast (begintarief 25%), terwijl de niet-actieven met eenzelfde inkomen worden vrijgesteld. De oplossing is niet de niet-actieven te belasten, maar wel de actieven volledig te ontlasten. ■