

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 januari 2017

WETSVOORSTEL

**houdende wijziging van het Wetboek
van de inkomstenbelastingen 1992,
waarbij het standpunt van CD&V over de
meerwaardebelasting ten dele wordt omgezet**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

DOC 54 2177/ (2016/2017):

- 001: Wetsvoorstel van de heer Calvo.
- 002: Advies van de Raad van State.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 janvier 2017

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le Code des impôts sur
les revenus 1992, transposant
en partie la vision du CD&V de
la taxation sur les plus-values**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

DOC 54 2177/ (2016/2017):

- 001: Proposition de loi de M. Calvo.
- 002: Avis du Conseil d'État.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

1. Vraag om advies

Op 29 november 2016 heeft het Rekenhof een schrijven ontvangen van de heer S. Bracke, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, in het kader van artikel 79, eerste lid, van het reglement van de Kamer, met de vraag een nota te ontvangen met een raming van de nieuwe uitgaven of minderontvangsten die de goedkeuring van het wetsvoorstel “houdende wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, waarbij het standpunt van CD&V over de meerwaardebelasting ten dele wordt omgezet”, als gevolg zou hebben.

Dit wetsvoorstel werd op 23 november 2016 ingediend in de Kamer door de heer Kristof Calvo (DOC 54/2177/001).

2. Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt meerwaarden op aandelen en daarvan afgeleide producten te belasten in de personenbelasting. De aanslagvoet zou 30 % bedragen met een vermindering van 1 % per volledig jaar dat de aandelen werden aangehouden. De meerwaarden gerealiseerd op aandelen van KMO's – zoals gedefinieerd in artikel 15 van het Wetboek van Vennootschappen – zijn vrijgesteld. Meerwaarden gerealiseerd gedurende een periode van 10 aanslagjaren zijn vrijgesteld ten belope van 50 000 euro. Minderwaarden zijn aftrekbaar en gedurende 5 jaar overdraagbaar.

Daartoe wordt voorgesteld in meerdere artikelen van het WIB 92 aanpassingen door te voeren.

3. Budgettaire raming

Het Rekenhof beschikt niet direct over de gegevens en de middelen die nodig zijn om de budgettaire impact van de invoering van een meerwaardebelasting zelf te becijferen zonder terug te vallen op externe informatie en deskundigen. In dat opzicht hebben diverse recente studies de haalbaarheid en de mogelijke – meer bepaald budgettaire – gevolgen van de invoering van een meerwaardebelasting in België geanalyseerd:

- in het raam van een algemene denkoefening over de fiscale hervorming heeft een gemengde parlementaire commissie van Kamer en Senaat diverse deskundigen gehoord over onder meer de vermogensbelasting en de diverse manieren om die te bewerkstelligen. De commissie publiceerde een rapport op 24 februari 2014 (DOC 53 3343/001 (Kamer) en 5-2272/1 (Senaat)). In deel V van dit rapport (*Vragen aan en antwoorden van de Hoge Raad van Financiën*) betreffende – onder meer – de opbrengst van deze fiscale hervorming en de belasting van de meerwaarden wordt vermeld: “Het bedrag van de meerwaarden die werden gerealiseerd in het kader van de overdracht van vermogensactiva zou nog moeten worden geraamd. In dit verband stoten we op de grens van het haalbare [...]”;

- in een rapport van augustus 2014 met de titel *Een tax shifting ten voordele van arbeid en bredere belastinggrond-*

1. Demande d'avis

En vertu de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre des représentants, le président de la Chambre, M. S. Bracke, a invité la Cour, par lettre du 29 novembre 2016, à lui remettre une note contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution des recettes qu'engendrerait la proposition de loi “*modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, transposant en partie la vision du CD&V de la taxation sur les plus-values*”.

Cette proposition de loi a été déposée à la Chambre par M. Kristof Calvo le 23 novembre 2016 (DOC 54 2177/001).

2. La proposition de loi

La proposition de loi vise à taxer les plus-values sur actions et produits dérivés dans le cadre de l'impôt des personnes physiques. Le taux d'imposition serait de 30 %, avec une réduction de 1 % par année complète de détention. Les plus-values réalisées sur des actions de PME – au sens de l'article 15 du Code des sociétés – sont dispensées de taxation. Un montant de 50 000 euros de plus-values est exonéré pendant une période de 10 exercices fiscaux. Les moins-values sont quant à elles déductibles et reportables pendant une période de cinq ans.

À cette fin, il est proposé d'adapter plusieurs articles du Code des impôts sur les revenus 1992.

3. Estimation budgétaire

La Cour des comptes ne dispose pas directement des données et moyens nécessaires pour procéder elle-même à une évaluation de l'incidence budgétaire de l'introduction d'une taxation des plus-values sans recourir à une information et une expertise externes. À cet égard, plusieurs études récentes ont analysé la faisabilité et les conséquences possibles, notamment budgétaires, de l'introduction d'une taxation des plus-values en Belgique:

- Dans le cadre d'une réflexion générale sur la réforme fiscale, une commission parlementaire mixte Chambre-Sénat a entendu plusieurs experts, s'exprimant entre autres sur la taxation du patrimoine et ses différentes modalités envisageables. Cette commission a donné lieu à la publication d'un rapport, le 24 février 2014 (DOC 53 3343/001 (Chambre) et 5-2272/1 (Sénat)). La partie V de ce rapport (Questions et réponses du Conseil supérieur des finances) fait état, notamment, du rendement de cette réforme fiscale et de la taxation des plus-values: “Il resterait à évaluer le montant des plus-values réalisées dans le cadre de la cession d'actifs patrimoniaux. On arrive ici à la limite du possible (...)”.

- Dans un rapport d'août 2014 intitulé *Un tax shifting en faveur du travail, et des bases imposables plus larges.*

slagen – scenario's voor een globale en significante belastinghervorming, maakte de Hoge Raad van de Financiën gewag van een meerwaardebelasting op aandelen en het onroerend vermogen, exclusief de eigen woning. Eens ze op kruissnelheid is en gelet op de diverse toepasselijke vrijstellingen, zou een dergelijke belasting tegen een aanslagvoet van 25 %, tot 1 % van het bbp kunnen opleveren (d.i. zowat 4 miljard euro);

- de KUL publiceerde in 2014 een grondige studie over het onderwerp (*De ontbrekende schakel: een echte meerwaardebelasting voor België*) waarin werd benadrukt dat het onmogelijk is een precieze raming te maken bij gebrek aan cijfers over de gerealiseerde meerwaarden. Volgens de twee beoogde benaderingen (macro- en micro-economisch) zou de berekening met een belastingvoet van 25 % toegepast op het jaar 2013 een mogelijk resultaat opleveren van zowat 5 miljard euro. De studie van de KUL wil echter geen definitieve uitspraak doen betreffende de opbrengst van een meerwaardebelasting in België. Ze wijst er op dat haar studie gebeurde onder de hypothese dat alle meerwaarden die zich aftekenen in de evolutie van de vermogensactiva, ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. In de landen waar de meerwaardebelasting werkelijk wordt gehanteerd varieert de opbrengst, die bovendien sterk kan schommelen, van 0,2 tot 1,4 of zelfs 1,6 % van het bbp. De studie zelf houdt bovendien geen rekening met de verschillende vrijstellingen uit het wetsvoorstel en heeft het enkel over een mogelijk resultaat van een meerwaardebelasting voor particulieren;

- recent berekende de FOD Financiën op basis van het ontwerp van CD&V de potentiële opbrengst van een meerwaardebelasting op aandelen met een abattement van 50 000 euro per gezin. In die nota van 21 oktober 2016 werd de budgettaire impact op kruissnelheid geraamd op 465 miljoen euro bijkomende ontvangsten. De belastingadministratie benadrukt dat er in het eerste jaar misschien geen opbrengst zal zijn door de combinatie van de aftrekbare verliezen en het abattement, en dat enkel uitzonderlijke transacties voor aanzienlijke bedragen ervoor zouden kunnen zorgen dat de maatregel van bij aanvang bijkomende ontvangsten genereert. In minder optimistische scenario's betreffende de in aanmerking te nemen aandelen (i.e. zonder de KMO's), varieert de raming tussen 20 en 88 miljoen euro aan bijkomende ontvangsten op jaarbasis.

Het Rekenhof stelt vast dat de beschikbare cijfers sterk uiteenlopen naargelang de gehanteerde hypothese. Bovendien zijn die ramingen van nature gebaseerd op historische gegevens terwijl de volatiliteit van de financiële markten en, meer algemeen, de onzekere evolutie van de economische conjunctuur impliceren dat de gemaakte ramingen gewaagd zijn. Zelfs de raming op basis van het fiscale instrument dat het dichtst aanleunt bij dat van het wetsvoorstel (namelijk de raming van de FOD Financiën) moet voorzichtig worden opgevat vermits de twee regelingen op bepaalde punten verschillen.

In zijn advies 60 540/3 van 28 december 2016 (DOC 54 2177/002) heeft de Raad van State belangrijke onnauwkeurigheden geïdentificeerd in het onderzochte wetsvoorstel, waardoor de conclusie luidde dat het voorstel grondig moet worden herzien en aangepast. Het Rekenhof benadrukt

Scénarios pour une réforme fiscale globale et significative, le Conseil supérieur des Finances évoquait une taxation des plus-values sur actions et de l'immobilier hors maison d'habitation. En rythme de croisière et considérant les diverses exonérations applicables, une telle taxation, au taux de 25 %, pourrait rapporter jusqu'à 1 % de PIB (soit de l'ordre de 4 milliards d'euros).

- La KUL a publié en 2014 une étude approfondie sur ce sujet – *De ontbrekende schakel: een echte meerwaardebelasting voor België* – qui soulignait qu'aucune estimation précise n'était possible en l'absence de chiffres sur les plus-values réalisées. Selon les deux approches envisagées, macro- et micro-économiques, avec un taux de taxation de 25 % appliqué sur l'année 2013, le calcul effectué donnerait un résultat possible de l'ordre de 5 milliards d'euros. Dans son étude, la KUL ne souhaite pas se prononcer de manière définitive sur le revenu que générerait une imposition des plus-values en Belgique. Elle souligne que son analyse repose sur l'hypothèse que toutes les plus-values qui se profilent dans l'évolution des actifs patrimoniaux ont bel et bien été réalisées. Dans les pays où la taxation des plus-values est effectivement appliquée, le rendement peut varier fortement, de 0,2 à 1,4 voire 1,6 % du PIB. L'étude ne tient en outre pas compte des différentes immunisations prévues dans la proposition de loi et s'intéresse uniquement au résultat possible d'une taxation des plus-values pour les particuliers.

- Récemment, à partir du projet du CD&V, le SPF Finances a calculé les recettes potentielles d'une taxation des plus-values sur actions avec un abattement de 50 000 euros par famille. Dans cette note du 21 octobre 2016, l'incidence budgétaire en rythme de croisière a été estimée à 465 millions d'euros de recettes supplémentaires. L'administration fiscale souligne qu'en raison de la combinaison des pertes déductibles et de l'abattement, les recettes pourraient être nulles la première année, et que seules des transactions exceptionnelles, d'un montant considérable, pourraient assurer des recettes supplémentaires dès l'introduction de la mesure. Dans des hypothèses moins optimistes concernant la part des actions à prendre en considération (c.-à-d. hors PME), l'estimation oscille dans une fourchette allant de 20 à 88 millions d'euros de recettes supplémentaires par an.

La Cour constate que les chiffres disponibles varient extrêmement selon les hypothèses retenues. En outre, ces estimations sont naturellement basées sur des données historiques; or, la volatilité des marchés financiers et – plus généralement – l'évolution incertaine de la conjoncture économique sont de nature à rendre hasardeuses les estimations produites. Enfin, même l'estimation faite à partir du dispositif fiscal le plus semblable à celui de la proposition de loi (à savoir celle du SPF Finances) doit être considérée avec prudence car sur certains points les deux dispositifs envisagés diffèrent.

Dans son avis 60 540/3 du 28 décembre 2016 (DOC 54 2177/002), le Conseil d'État a identifié d'importantes imprécisions dans la proposition de loi à l'examen, qui l'amène à conclure que celle-ci doit être profondément revue et adaptée. La Cour des comptes souligne que ces

dat die vastgestelde tekortkomingen in voorkomend geval een directe impact hebben op de accuraatheid van de ramingen die zouden kunnen worden uitgevoerd als de basisgegevens beschikbaar waren.

4. Besluit

Omdat de resultaten van de beschikbare studies omtrent het onderwerp uiteenlopen en omdat het thans voorgestelde wettelijke instrument onnauwkeurig is, kan het Rekenhof geen geloofwaardige budgettaire inschatting maken van de impact van het wetsvoorstel houdende wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, waarbij het standpunt van CD&V over de meerwaardebelasting ten dele wordt omgezet.

carences constatées ont le cas échéant une incidence directe sur la justesse des estimations qui pourraient être faites si les données de base étaient disponibles.

4. Conclusion

En raison de l'absence de résultats convergents des études disponibles sur le sujet et de l'imprécision du dispositif législatif actuellement proposé, la Cour des comptes n'est pas en mesure de donner une évaluation budgétaire crédible de l'incidence de la proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, transposant en partie la vision du CD&V de la taxation sur les plus-values.