

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 août 2023

PROPOSITION DE LOI

**instaurant un nouveau mécanisme
d'actionnariat salarié sur le plan fiscal et
sur le plan social**

Avis de la Cour des comptes

Voir:

Doc 55 **3184/ (2022/2023):**

001: Proposition de loi de M. Piedboeuf et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 augustus 2023

WETSVOORSTEL

**tot instelling van een nieuw
fiscaal en sociaal mechanisme
voor werknemersaandeelhouderschap**

Advies van het Rekenhof

Zie:

Doc 55 **3184/ (2022/2023):**

001: Wetsvoorstel van de heer Piedboeuf c.s.

10122

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)



Avis sur la proposition de loi 55/3184 instaurant un nouveau mécanisme d'actionnariat salarié

Avis approuvé en assemblée générale de la Cour des comptes du 23 août 2023



1. Demande d'avis

Par lettre du 28 avril 2023, la présidente de la Chambre des représentants a transmis à la Cour des comptes la demande de la commission des Finances et du Budget de lui fournir, en application de l'article 79, 1^{er} alinéa du règlement de la Chambre, un avis contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution de recettes qui découleraient de l'adoption de la proposition de loi DOC 55 3184/001. Cette proposition a été déposée à la Chambre par M. Benoît Piedboeuf et consorts le 24 février 2023.

2. Objet et contexte de la proposition de loi

2.1 Objet de la proposition de loi

La proposition de loi 3184 vise à instaurer un régime social et fiscal plus favorable pour les employeurs qui offrent des actions de leur société à leurs travailleurs. Selon la proposition de loi, ce mécanisme peut prendre la forme d'un octroi d'actions ou d'une somme d'argent en vue d'acheter ces actions. La proposition de loi prévoit d'exonérer cet octroi d'actions de toute cotisation sociale. Du point de vue fiscal, le bénéficiaire ne serait imposé que lors de la revente de ces actions, à un taux réduit à 10%.

2.2 Régime fiscal et social actuel des actions octroyées aux travailleurs

En règle générale, si un travailleur reçoit gratuitement ou à prix réduit des actions de son employeur, celles-ci sont considérées comme un avantage de toute nature et donc imposables comme une rémunération ordinaire.

Plusieurs mécanismes permettent cependant déjà aux employeurs d'intéresser leurs travailleurs aux performances de la société en les intégrant à l'actionnariat à des conditions avantageuses. Les mécanismes les plus importants sont décrits ci-dessous.

2.2.1 Augmentation de capital destinée au personnel avec décote

L'article 7:204 du code des sociétés et des associations instaure la possibilité, pour les sociétés anonymes, de procéder à une augmentation de capital par l'émission d'actions destinées en tout ou en partie à leur personnel. Ces actions sont proposées avec une décote de maximum 20% du prix normal d'émission.

En matière fiscale, la circulaire n° CI.RH.241-467.450 du 21 juin 1995 considère qu'il n'y a pas d'avantage imposable dans le chef des travailleurs pour les actions émises dans ce cadre, si les conditions reprises à l'article 7:204 sont remplies (réduction de maximum 20% du prix

normal d'émission, inaccessibilité des actions pour cinq ans, société ayant distribué au moins deux dividendes au cours des trois derniers exercices, etc.). En matière sociale, cet avantage ne constitue pas non plus une rémunération passible du calcul des cotisations de sécurité sociale.

2.2.2 Options sur actions ou warrants

Une option sur action ou warrant donne à son détenteur le droit d'acheter des actions pendant une période déterminée à un prix prédéterminé. L'option permet d'acheter des actions existantes tandis que le warrant confère le droit de souscrire à de nouvelles actions dès le moment où elles sont émises par la société.

Les options sur actions ne garantissent pas une plus-value effective, car il s'agit d'un contrat aléatoire. Si, à l'échéance, le cours de l'action est inférieur au prix d'achat prédéterminé de l'action, l'option n'a aucune valeur.

Les régimes fiscal et social des options sur actions sont réglés par la loi du 26 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses.

En matière fiscale, les options sur actions sont considérées comme des avantages de toute nature. Cela implique qu'elles s'ajoutent aux autres revenus imposés à l'impôt des personnes physiques. Dans la plupart des cas, elles sont imposées au taux marginal d'imposition de 50 %. À la différence du régime social, le régime fiscal n'est pas plus avantageux que celui qui vise les rémunérations ordinaires.

Si l'option est cotée en bourse, l'avantage imposable est déterminé sur la base de son cours. Pour les options qui ne sont pas cotées en bourse, l'avantage imposable est fixé forfaitairement à 18% de la valeur des actions sous-jacentes sur laquelle porte l'option au moment de l'offre. Cet avantage forfaitaire peut être réduit de moitié lorsque certaines conditions sont remplies².

L'avantage est imposé dès que le travailleur reçoit les options, même si l'exercice de l'option est soumis à des conditions suspensives ou résolutoires et indépendamment de leur valeur à l'échéance. Or, celle-ci peut s'avérer plus faible, voire nulle, si les actions sous-jacentes ont baissé entre-temps. Dans ce cas, le travailleur a été imposé, alors qu'il n'a bénéficié d'aucun avantage réel. À l'inverse, en cas d'appréciation substantielle des actions sous-jacentes, le travailleur bénéficiera d'une plus-value supérieure à l'impôt payé. Cette plus-value ne sera pas imposée.

Les options sur actions accordées dans le cadre de ce régime sont totalement exonérées de cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs et les employeurs, sauf lorsqu'un avantage certain est garanti³. L'avantage complémentaire découlant de cette couverture est alors soumis au paiement de cotisations de sécurité sociale.

² Il s'agit du taux applicable aux revenus qui dépassent le seuil de 46.440 euros (pour les revenus 2023). Les options sur actions sont majoritairement attribuées à des travailleurs qui disposent de revenus qui dépassent ce seuil. En 2021, selon une étude de l'Office national de sécurité sociale (*Évaluation des différents systèmes de rémunérations alternatives existants. Volet 3 – Données salariales 2021*, p. 41), sur 136.014 travailleurs ayant reçu des options, 108.812 (80%) avaient un revenu imposable supérieur à 41.722 euros (les revenus supérieurs à 41.360 euros étant imposés à 50% pour l'exercice d'imposition 2022).

³ Article 43 § 6, loi du 26 mars 1999.

³ Il peut par exemple s'agir d'octroyer, simultanément aux options d'achat, des options de vente à un prix supérieur à celui d'exercice de l'option d'achat, ce qui garantit une plus-value à l'employé.

2.2.3 Participation des travailleurs au capital et aux bénéfices des sociétés

La loi du 22 mai 2001 relative aux régimes de participation des travailleurs au capital et aux bénéfices des sociétés avait instauré la possibilité de mettre en place un plan de participation qui attribue une partie du bénéfice d'une entreprise à ses travailleurs, en espèces (participation aux bénéfices) ou en actions (participation au capital). La loi-programme du 25 décembre 2017 a par la suite remplacé la participation aux bénéfices par une prime bénéficiaire. Dans les petites sociétés, cette prime bénéficiaire peut prendre la forme d'un plan d'épargne d'investissement, en vertu duquel les bénéfices attribués sont mis à la disposition de la société par les travailleurs, dans le cadre d'un prêt non subordonné à rembourser après une période de deux à cinq ans.

Ces régimes de participation bénéficient d'un traitement social et fiscal favorables :

Régime	Traitement social	Traitement fiscal ⁴
Participation au capital		15% (impôt libératoire)
Prime bénéficiaire	Cotisation de solidarité de 13,07% ⁵ exonérée de cotisations patronales	7% (15% si elles sont attribuées dans le cadre d'un plan d'épargne d'investissement et font l'objet d'un prêt non subordonné) (impôt libératoire)

La prime bénéficiaire n'est soumise à ce régime social et fiscal favorable que moyennant le respect de plusieurs conditions, comme le fait que tous les salariés doivent avoir droit à la prime, que leur montant total ne peut dépasser 30% du coût salarial brut et que la prime ne peut remplacer le salaire.

2.3 Différences entre la proposition de loi et ces régimes actuels

À la différence de la loi du 22 mai 2001 qui prévoit une cotisation de solidarité de 13,07 %, la proposition de loi 3184 exonère l'octroi d'actions de toute cotisation sociale comme dans le régime des options.

À la différence des régimes actuels, la proposition de loi 3184 prévoit d'imposer le travailleur lorsqu'il revend les actions et réalise un bénéfice et non lorsqu'il les reçoit de son employeur. En outre, le taux d'imposition est limité à 10 %.

3. Avis des parties prenantes

3.1 Avis du ministre des Finances (transmis par le SPF Finances)

Le 15 mai 2023, la Cour des comptes a demandé au service d'étude du SPF Finances de lui communiquer son éventuel avis juridique et son estimation budgétaire, afin d'en évaluer le réalisme et la pertinence.

⁴ Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, Titre VII, art. 117.

⁵ Loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des salariés, article 38 § 3septies.

Le SPF Finances a transmis le 12 juin 2023 à la Cour des comptes l'avis du ministre des Finances⁶, également transmis à la commission des Finances et du Budget.

Outre diverses observations légistiques et portant sur l'opportunité de la proposition de loi, cet avis identifie plusieurs points d'attention qui peuvent avoir des impacts budgétaires :

- Risque d'optimisation fiscale : la proposition de loi envisage un régime fiscal et social très avantageux pour l'employeur et le travailleur et une part importante du salaire pourrait être octroyé sous la forme d'actions (comme c'est déjà le cas pour les rémunérations des cadres supérieurs dans les grandes entreprises), car il n'y a pas de limite de montant ou de pourcentage de la rémunération pouvant être octroyée sous forme d'actions.
- Risque d'applicabilité du régime aux dirigeants d'entreprise en raison de l'imprécision du champ d'application exact de la mesure.
- Risque de non-imposition des actions : selon la proposition de loi, la vente des actions dans un délai inférieur à trois ans entraînerait une perte de l'exonération. Cependant, d'autres formes de cession (donation par exemple) ou de transferts de propriété (succession, liquidation d'une société) pourraient toujours permettre de bénéficier de l'exonération. Le suivi du respect de la condition d'exonération et la rectification d'exonérations indues s'avèreraient également difficiles.
- Risque pour l'application des conventions préventives de la double imposition et pour l'application de la réduction pour revenus étrangers : la qualification du revenu en tant que revenu divers peut notamment avoir un impact sur l'attribution des pouvoirs d'imposition.
- Risque lié à la difficulté de définir le montant de la base imposable, notamment lorsqu'une prime est accordée pour souscrire à une augmentation de capital sans émission de nouvelles actions.
- Risque d'un basculement des régimes d'octroi d'action actuels vers le nouveau régime plus favorable.

L'avis conclut en conséquence que la proposition de loi ne peut être suivie.

3.2 Avis de l'ONSS

La Cour des comptes a également consulté l'ONSS au sujet de la proposition de loi 3184.

Dans sa réponse, l'ONSS souligne que la proposition de loi choisit une voie atypique pour exclure un avantage des rémunérations soumises aux cotisations sociales en passant par une modification de la loi sur la protection de la rémunération. La voie traditionnelle aurait été d'inclure la nouvelle exclusion dans les exceptions prévues à l'article 19 de l'arrêté royal du 8 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Le choix de passer par la loi de protection de la rémunération implique que l'avis du SPF Emploi doit être recueilli.

L'ONSS souligne aussi que la manière dont la réforme contenue dans la proposition de loi 3184 devrait s'intégrer dans les travaux du gouvernement autour de la réforme fiscale n'apparaît pas clairement.

S'il n'appartient pas à l'ONSS de se prononcer sur l'opportunité de la mesure, l'Office indique que les motifs d'une exclusion de la notion de rémunération n'apparaissent pas clairement.

⁶ BEO-DR 2023-0437-02bijl.

Le choix de réaliser la réforme par le biais de la loi sur la protection de la rémunération n'est pas motivé non plus.

L'ONSS considère que l'exclusion de l'actionnariat salarié de la notion de rémunération aurait des conséquences budgétaires pour la sécurité sociale. Il n'est pas possible de les estimer, car on ne peut pas savoir combien d'entreprises auraient recours à ce mécanisme.

En outre, le système prévu par la proposition de loi 3184 est nettement plus avantageux que les systèmes existants de rémunération alternative et devrait donc se substituer à ceux-ci.

4. Impact budgétaire

4.1 Méthode

Il n'existe pas d'éléments permettant de déterminer le nombre d'entreprises qui recourraient à la mesure, la valeur totale des actions qui seraient octroyées et l'impact de cette mesure sur la composition des rémunérations. Comme l'indique le ministre des Finances dans son avis, l'impact budgétaire pourrait toutefois être important, car la proposition de loi introduit un mécanisme d'actionnariat salarié plus avantageux (immunisation des cotisations sociales, faible taux d'imposition lors de la revente des actions) que les mécanismes existants.

Même si les mécanismes actuels ne sont pas supprimés par la proposition de loi, on peut supposer, comme le suggère également l'ONSS, qu'ils seraient (entièrement) remplacés par le nouveau mécanisme. Une partie de l'incidence budgétaire de la proposition de loi peut donc être estimée en supposant que les montants soumis aux régimes actuels bénéficieraient du cadre plus avantageux du nouveau régime. Pour ce faire, il convient de calculer la différence entre les recettes fiscales et sociales sous le régime actuel et sous le nouveau.

La Cour des comptes a réalisé ce calcul pour les deux mécanismes pour lesquels elle dispose de données (les options sur actions visées au point 2.2.2 et les primes bénéficiaires visées au point 2.2.3). Elle n'a pas à sa disposition de données concernant la vente d'actions destinées au personnel avec décote (point 2.2.1) et la participation des travailleurs au capital (point 2.2.3). Quant aux autres mécanismes de rémunération alternative, certains sont brièvement évoqués au point 4.4, sans qu'un calcul précis ne puisse être réalisé.

4.2 Options sur actions

En 2021, selon une étude de l'ONSS⁷, 136.014 travailleurs ont reçu des options sur action, pour des avantages de toute nature totaux de 1.423.882.628 euros. L'actuel taux d'imposition de ces avantages est fixé par hypothèse à 50% (taux marginal le plus élevé, sans prendre en compte les impôts additionnels communaux). Le taux fixé par la proposition de loi est de 10%. L'évolution des recettes est présentée au tableau 1.

⁷ Office national de sécurité sociale. Évaluation des différents systèmes de rémunérations alternatives existants. Volet 3 – Données salariales 2021, p. 41 et suivantes.

Tableau 1 – Diminution des recettes fiscales (en euros)

	Montant	Taux d'imposition	Recettes fiscales
Régime actuel	1.423.882.628	50 %	711.941.314
Nouveau régime	1.423.882.628	10 %	142.388.263
Perte de recettes fiscales			569.553.051

Source : Cour des comptes, d'après des données de l'ONSS

En matière sociale, il n'y a pas de différence, car l'opération est exemptée de cotisations sociales, aussi bien sous le régime actuel que sous le nouveau.

Cette estimation ne tient pas compte des plus-values⁸ sur les actions au moment de leur vente. Elle ne prend pas davantage en compte les corrections éventuelles liées au décalage des flux financiers dans le temps. Il convient également de noter que le montant total des options offertes actuellement aux employés (1.423.882.628 euros) concerne à la fois des actions propres et des actions d'autres sociétés. Il est donc probablement surestimé puisque le nouveau mécanisme ne s'appliquerait qu'aux actions propres.

4.3 Prime bénéficiaire

Par hypothèse, dans le régime de la proposition de loi 3184, le montant des primes de bénéfices⁹ serait converti en actions distribuées aux salariés.

Les primes bénéficiaires sont soumises à une cotisation de solidarité de 13,07 %. Par hypothèse, le taux de taxation actuel sera fixé à 7 % (même si certaines primes sont taxées à 15 %¹⁰).

Selon le rapport de l'ONSS, en 2021, 87.907.416,6 euros ont été distribués en tant que prime bénéficiaire à des salariés. Ces primes ont été accordées à seulement 1,91 % des travailleurs.

L'évolution des recettes en cas de mise en œuvre de la proposition de loi est indiquée au tableau suivant.

⁸ Ces plus-values ne sont pas taxées dans le cadre de la gestion normale du patrimoine privé d'un particulier.

⁹ Au sens de la loi du 22 mai 2001 (voir le point 2.2.3)

¹⁰ Le taux de 15 % vise les plans d'épargne dans les PME.

Tableau 2 – Évolution des recettes fiscales et sociales pour les primes bénéficiaires (en euros)

	Montant	Taux d'imposition	Recettes fiscales
Fiscalité			
Régime actuel	87.907.417	7 %	6.153.519
Nouveau régime	87.907.417	10 %	8.790.742
Gain de recettes fiscales			+2.637.223
Cotisations sociales			
Régime actuel	87.907.417	13,07 %	11.489.499
Nouveau régime	87.907.417	0 %	0
Perte de cotisations sociales			- 11.489.499

Source : Cour des comptes, d'après des données de l'ONSS

Les cotisations sociales diminueraient donc de 11,5 millions d'euros, alors que les recettes fiscales augmenteraient de 2,6 millions d'euros, soit un impact budgétaire total pour l'État de 8,9 millions d'euros.

4.4 Autres formes de rémunération alternative

Le régime avantageux de la proposition de loi 3184 pourrait inciter les employeurs à substituer la distribution d'actions selon ce régime à d'autres formes de rémunération alternative moins avantageuses sur les plans fiscal et social. Il n'est toutefois pas possible d'estimer dans quelle mesure le régime envisagé par la proposition de loi se substituerait à ces autres régimes.

Cela pourrait concerner, notamment, les avantages non récurrents liés au résultat (ou « bonus salarial »). Jusqu'à certains plafonds, ces avantages sont entièrement exemptés de cotisations sociales et d'imposition à l'IPP. En deçà de ces seuils, les avantages non récurrents resteraient donc plus intéressants que le nouveau régime. En revanche, la partie qui dépasse ces seuils pourrait être transférée vers le nouveau régime d'actionnariat salarié.

À titre illustratif, en 2021, 336,1 millions d'euros ont été prélevés à titre de cotisations sociales sur les avantages non récurrents liés au résultat.

4.5 Nouvelles recettes

L'objectif de la proposition de loi 3184 est de donner un nouvel élan à l'actionnariat salarié. Les régimes fiscal et social avantageux qu'elle instaurerait devraient amplifier le volume des actions distribuées aux salariés.

Aux points 4.2 et 4.3 l'effet d'une substitution de ces régimes aux régimes existants a été examiné. Le nouveau régime devrait, de plus, accroître les volumes en cause. Cet accroissement entraînerait de nouvelles recettes fiscales prélevées au taux de 10 % sur les actions distribuées.

Il n'existe toutefois pas de méthode pertinente permettant d'estimer le lien entre un régime d'imposition plus favorable et l'augmentation du volume des actions distribuées aux salariés.

Par conséquent, la Cour des comptes n'est pas en état d'estimer l'effet principal de la proposition de loi 3184.

En matière sociale, comme la proposition de loi ne prévoit pas de prélèvement de cotisations, il n'y aurait pas de recettes nouvelles pour la Gestion globale.

5. Conclusion

Cette mesure étant plus avantageuse que les autres régimes similaires en vigueur, on peut supposer qu'elle les remplacerait au moins partiellement. Faute de données disponibles, l'impact direct de cette substitution n'a pu être calculé que pour deux mécanismes actuels : l'octroi d'options et les primes bénéficiaires. Pour ceux-ci, la perte potentielle de recettes s'élève à 567 millions d'euros par an au maximum (569,6 – 2,6) en matière fiscale et à 11,5 millions d'euros en matière de cotisations sociales.

La Cour des comptes n'est pas en mesure de chiffrer l'incidence budgétaire totale de cette proposition de loi, tant en matière de dépenses nouvelles que de diminution des recettes. L'effet exact sur les recettes fiscales et sociales dépendra surtout du volume et de la valeur – inconnus – des actions qui seraient octroyées dans le cadre de ce nouveau régime, ainsi que de l'éventuelle diminution des rémunérations par substitution.



Advies over wetsvoorstel 55/3184 tot instelling van een nieuw mechanisme voor werknemersaandeelhouderschap

De algemene vergadering van het Rekenhof keurde dit advies goed op 23 augustus 2023



1. Vraag om advies

Via een brief van 28 april 2023 bezorgde de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan het Rekenhof het verzoek van de commissie Financiën en Begroting om op grond van artikel 79, 1^e lid, van het reglement van de Kamer een advies te formuleren met daarin een raming van de nieuwe uitgaven of van de minderontvangsten die zouden voortvloeien uit de goedkeuring van wetsvoorstel DOC 55 3184/001, dat op 24 februari 2023 bij de Kamer werd ingediend door de heer Benoît Piedboeuf c.s.

2. Voorwerp en context van het wetsvoorstel

2.1 Voorwerp van het wetsvoorstel

Wetsvoorstel 3184 wil een gunstigere sociale en fiscale regeling invoeren voor werkgevers die aandelen van hun vennootschap aanbieden aan hun werknemers. Volgens het wetsvoorstel kan dat op twee manieren: ofwel via een toekenning van aandelen, ofwel door een som geld toe te kennen waarmee aandelen kunnen worden aangekocht. Het wetsvoorstel zou die toekenning van aandelen vrijstellen van sociale bijdragen. Vanuit fiscaal oogpunt zou de begunstigde pas worden belast wanneer hij de aandelen doorverkoopt, tegen een verminderd tarief van 10%.

2.2 Huidige fiscale en sociale regeling voor het toekennen van aandelen onder werknemers

Als een werknemer kosteloos of tegen verminderde prijs aandelen van zijn werkgever verwerft, worden die over het algemeen beschouwd als een voordeel van alle aard en zijn ze dus belastbaar als een gewone bezoldiging.

Er bestaan al diverse mechanismen waarmee werkgevers bij hun werknemers belangstelling kunnen opwekken voor de prestaties van de onderneming, door ze tegen voordelige voorwaarden op te nemen als aandeelhouder. De voornaamste mechanismen zijn hierna beschreven.



2.2.1 Een voor het personeel bestemde kapitaalverhoging tegen verminderde prijs

Artikel 7:204 van het wetboek van vennootschappen en verenigingen creëert de mogelijkheid, voor naamloze vennootschappen, om over te gaan tot een kapitaalverhoging door aandelen uit te geven die geheel of gedeeltelijk voor het personeel bestemd zijn. Die aandelen worden aangeboden met een vermindering van maximaal 20% van de normale uitgifteprijs.

Fiscaal gezien bepaalt de circulaire CI.RH.241-467.450 van 21 juni 1995 dat er geen sprake is van een belastbaar voordeel in hoofde van de werknemers voor aandelen die ze op die manier hebben verworven, indien de voorwaarden vervat in artikel 7:204 zijn vervuld (korting van maximaal 20% van de normale uitgifteprijs, de aandelen zijn gedurende vijf jaar niet overdraagbaar, de vennootschap heeft minstens twee dividenden uitgekeerd in de voorbije drie boekjaren, enz.). Sociaal gezien vormt het voordeel ook geen bezoldiging waarop socialezekerheidsbijdragen worden berekend.

2.2.2 Aandelenopties of warrants

Aandelenopties of warrants verlenen aan de houder ervan het recht om gedurende een vooropgestelde periode aandelen te kopen tegen een vooraf bepaalde prijs. Een optie biedt de mogelijkheid om bestaande aandelen te kopen, terwijl een warrant het recht verleent om in te schrijven op nieuwe aandelen zodra die door de vennootschap worden uitgegeven.

Aandelenopties garanderen geen effectieve meerwaarde, want het gaat om een kanscontract. Als de koers van het aandeel op de vervaldag lager is dan de vooraf bepaalde aankoopprijs van het aandeel, heeft de optie geen enkele waarde.

Het fiscale en sociale stelsel van de aandelenopties zijn geregeld door de wet van 26 maart 1999 betreffende het Belgisch actieplan voor de werkgelegenheid 1998 en houdende diverse bepalingen.

Fiscaal gezien worden aandelenopties beschouwd als voordelen van alle aard. Zulks betekent dat ze worden meegerekend met de andere inkomsten die aan de personenbelasting onderworpen zijn. Meestal worden ze belast tegen het marginaal tarief van 50 %¹. In tegenstelling tot het sociale stelsel, is het fiscale stelsel niet voordeliger dan het stelsel dat de gewone bezoldigingen beoogt.

Als de optie beursgenoteerd is, wordt het belastbare voordeel bepaald op basis van de koers. Voor opties die niet beursgenoteerd zijn, wordt het belastbare voordeel forfaitair vastgelegd op 18% van de waarde van de onderliggende aandelen op de datum van het aanbod. Dat forfaitaire voordeel kan met de helft worden verminderd als bepaalde voorwaarden vervuld zijn².

Het voordeel wordt belast zodra de werknemer de opties ontvangt, ook al is het uitoefenen van de optie onderworpen aan opschortende of ontbindende voorwaarden en onafhankelijk van de waarde ervan op de vervaldag. Die kan echter lager liggen of zelfs onbestaande zijn als de onderliggende aandelen in de tussentijd zijn gezakt. In dat geval wordt de werknemer

¹ Dat tarief is van toepassing op de inkomsten van meer dan 46.440 euro (inkomsten 2023). Aandelenopties worden meestal toegekend aan werknemers met inkomsten boven dat drempelbedrag. Volgens een studie van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (Evaluatie van de verschillende bestaande alternatieve verloningssystemen. Deel 3 - Salarisgegevens 2021, p. 41), hadden 108.812 (80%) van de 136.014 werknemers die opties ontvingen, een belastbaar inkomen van meer dan 41.722 euro (inkomen boven 41.360 euro wordt belast tegen 50% voor het aanslagjaar 2022).

² Artikel 43, wet van 26 maart 1999.



belast terwijl hij geen reëel voordeel heeft genoten. Als de onderliggende aandelen daarentegen sterk zouden stijgen, zal de werknemer een meerwaarde genieten die de betaalde belasting overstijgt. Deze meerwaarde wordt niet belast.

Aandelenopties die in het kader van dat mechanisme worden toegekend, zijn volledig vrijgesteld van socialezekerheidsbijdragen voor werknemers en voor werkgevers, tenzij een zeker voordeel is gegarandeerd³. Voor het bijkomende voordeel dat voortvloeit uit die dekking, zijn dan socialezekerheidsbijdragen verschuldigd.

2.2.3 Participatie van de werknemers in het kapitaal en in de winst van vennootschappen

De wet van 22 mei 2001 betreffende de werknemersparticipatie in het kapitaal van de vennootschappen en tot instelling van een winstpremie voor de werknemers creëerde de mogelijkheid om een participatieplan in te stellen dat een deel van de ondernemingswinst toekent aan de werknemers, in speciën (participatie in de winst) of in aandelen (participatie in het kapitaal). De programmawet van 25 december 2017 heeft de participatie in de winst vervolgens vervangen door een winstpremie. In kleine ondernemingen kan die winstpremie de vorm aannemen van een investeringsspaarplan, op grond waarvan de toegewezen winsten door de werknemers ter beschikking worden gesteld van de onderneming, in het kader van een niet-achtergestelde lening die moet worden terugbetaald binnen een periode van twee tot vijf jaar.

Voor die participatieregelingen gelden voordelige sociale en fiscale behandelingen:

Regeling	Sociale behandeling	Fiscale behandeling ⁴
Participatie in het kapitaal		15% (bevrijdende belasting)
Winstpremie	Solidariteitsbijdrage van 13,07% ⁵ vrijgesteld van werkgeversbijdragen	7% (15% indien ze worden toegekend in het kader van een investeringsspaarplan en het voorwerp uitmaken van een niet-achtergestelde lening) (bevrijdende belasting)

De winstpremie is enkel aan dat voordelige sociale en fiscale stelsel onderworpen als verschillende voorwaarden in acht worden genomen, zoals het feit dat alle werknemers recht moeten hebben op de premie, dat het totaalbedrag ervan niet hoger mag zijn dan 30% van de brutoloonkosten en dat de premie niet in de plaats mag komen van het loon.

2.3 Verschillen tussen het wetsvoorstel en de bestaande regelingen

In tegenstelling tot de wet van 22 mei 2001, die voorziet in een solidariteitsbijdrage van 13,07 %, stelt het wetsvoorstel 3184 de toekenning van aandelen vrij van elke sociale bijdrage, zoals in de optieregeling.

³ Samen met de aankoopopties kunnen bijvoorbeeld verkoopopties worden aangeboden tegen een hogere prijs dan die van de uitoefening van de aankoopoptie, wat een meerwaarde garandeert voor de werknemer.

⁴ Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, Titel VII, art. 117.

⁵ Wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, artikel 38, § 3septies.



In tegenstelling tot de bestaande regelingen beoogt het wetsvoorstel 3184 de werknemer te belasten wanneer hij de aandelen doorverkoopt en winst maakt, en niet wanneer hij ze van zijn werkgever ontvangt. Bovendien blijft het belastingtarief beperkt tot 10 %.

3. Advies van de betrokken partijen

3.1 Advies van de minister van Financiën (bezorgd door de FOD Financiën)

Op 15 mei 2023 verzocht het Rekenhof de studiedienst van de FOD Financiën om een juridisch advies en een budgettaire raming op te stellen, zodat het Rekenhof de realiteit en relevantie ervan zou kunnen beoordelen.

Op 12 juni 2023 bezorgde de FOD Financiën het advies van de minister van Financiën⁶ aan het Rekenhof en aan de commissie Financiën en Begroting.

Het advies omvat een aantal legistieke opmerkingen en commentaren over de wenselijkheid van het wetsvoorstel, en het identificeert diverse aandachtspunten die een budgettaire impact kunnen hebben:

- Risico van fiscale optimalisatie: het wetsvoorstel beoogt een zeer voordelige fiscale en sociale regeling voor de werkgever en de werknemer, en een aanzienlijk deel van het loon zou kunnen worden toegekend in de vorm van aandelen (zoals dat al gebeurt bij de bezoldigingen van de hoogste kaderfuncties in grote ondernemingen) want er is geen limiet bepaald voor het bedrag of het percentage van het loon dat in de vorm van aandelen kan worden toegekend.
- Risico dat de regeling wordt toegekend aan bedrijfsleiders omdat het exacte toepassingsveld van de maatregel niet duidelijk gepreciseerd is.
- Risico dat er geen belasting wordt geheven op de aandelen: volgens het wetsvoorstel zou de vrijstelling verloren gaan als de aandelen binnen drie jaar worden doorverkocht. Andere vormen van vervreemding (schenking, bijvoorbeeld) of van eigendomsoverdracht (successie, vereffening van een onderneming) zouden recht blijven geven op vrijstelling. Opvolgen of de vrijstellingsvoorwaarde in acht wordt genomen en onterechte vrijstellingen rectificeren, zou bovendien moeilijk zijn.
- Risico voor de toepassing van de dubbelbelastingverdragen en voor de toepassing van de vermindering voor buitenlandse inkomsten: de kwalificatie van het inkomen als 'divers inkomen' kan onder meer een impact hebben op de toewijzing van de bevoegdheid om belastingen te heffen.
- Risico verbonden aan de moeilijkheid om het bedrag van de belastbare grondslag te bepalen, onder meer wanneer een premie wordt toegekend om in te schrijven op een kapitaalverhoging zonder nieuwe aandelen uit te geven.
- Risico dat de bestaande regelingen voor het toekennen van aandelen terzijde worden geschoven voor de nieuwe, gunstigere regeling.

Het advies komt bijgevolg tot het besluit dat het wetsvoorstel niet kan worden gevolgd.

3.2 Advies van de RSZ

Het Rekenhof raadpleegde ook de RSZ over het wetsvoorstel 3184.

In zijn antwoord benadrukt de RSZ dat het wetsvoorstel een atypische aanpak kiest om een voordeel uit te sluiten uit de bezoldigingen waarvoor sociale bijdragen verschuldigd zijn,

⁶ BEO-DR 2023-0437-02bijl.



namelijk een aanpassing van de loonbeschermingswet. De gebruikelijke aanpak zou erin bestaan de nieuwe uitsluiting op te nemen bij de uitsluitingen die vervat zijn in artikel 19 van het koninklijk besluit van 8 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. De keuze om de uitsluiting via de loonbeschermingswet te regelen, impliceert dat het advies van de FOD Werkgelegenheid moet worden ingewonnen.

De RSZ benadrukt ook dat niet duidelijk is hoe de hervorming uit het wetsvoorstel 3184 zich zou moeten integreren in de plannen van de regering omtrent de fiscale hervorming.

De RSZ zegt geen uitspraken te kunnen doen over de wenselijkheid van de maatregel, maar wijst erop dat de redenen voor een uitsluiting als loon niet duidelijk naar voren komen. De keuze om de hervorming door te voeren via de loonbeschermingswet wordt evenmin verantwoord.

De RSZ meent dat, indien het werknemersaandeelhouderschap wordt uitgesloten als loon, zulks budgettaire gevolgen zal hebben voor de sociale zekerheid. Het is echter onmogelijk een raming te maken omdat niet kan worden voorspeld hoeveel ondernemingen van de regeling gebruik zullen maken.

Bovendien is het systeem uit het wetsvoorstel 3184 veel voordeliger dan de bestaande systemen voor alternatieve verloning en zou er dus een shift moeten plaatsvinden.

4. Budgettaire impact

4.1 Methode

Er zijn geen elementen waarmee kan worden bepaald hoeveel vennootschappen gebruik zouden maken van de maatregel, wat de totale waarde zou zijn van de toegekende aandelen en welke impact de maatregel zou hebben op de samenstelling van de lonen. Zoals de minister van Financiën vermeldt in zijn advies, zou de budgettaire impact evenwel groot kunnen zijn omdat het wetsvoorstel een mechanisme voor werknemersaandeelhouderschap invoert dat voordeliger is (vrijstelling van sociale bijdragen, laag belastingtarief bij doorverkoop van de aandelen) dan de bestaande mechanismen.

Het wetsvoorstel heft de vroegere mechanismen niet op, maar men mag aannemen - zoals de RSZ ook voorspelt - dat ze (volledig) zullen verdwijnen door de nieuwe regeling. Een deel van de budgettaire impact van het wetsvoorstel kan dus worden geraamd vanuit de veronderstelling dat de bedragen die onder de huidige regelingen vallen, het meer voordelige kader van de nieuwe regeling zouden genieten. Daartoe moet het verschil worden berekend tussen de fiscale en sociale ontvangsten onder de huidige en onder de nieuwe regeling.

Het Rekenhof heeft die berekening gemaakt voor de twee mechanismen waarvoor ze over gegevens beschikt (de aandelenopties beoogd in punt 2.2.2 en de winstpremies beoogd in punt 2.2.3). Het beschikte niet over gegevens met betrekking tot de verkoop van aandelen ten gunste van het personeel tegen verminderde prijs (punt 2.2.1), noch over gegevens met betrekking tot de participatie van werknemers in het kapitaal (punt 2.2.3). Andere mechanismen voor alternatieve verloning komen kort aan bod in punt 4.4, zonder dat een precieze berekening kan worden gemaakt.



4.2 Aandelenopties

Volgens een studie van de RSZ⁷ zouden in 2021 136.014 werknemers aandelenopties hebben ontvangen, voor in totaal 1.423.882.628 euro aan voordelen van alle aard. Het huidige belastingtarief op deze voordelen wordt verondersteld 50% te zijn (dat is het hoogste marginaal tarief, waarbij de gemeentelijke aanvullende belastingen buiten beschouwing worden gelaten). Het tarief in het wetsvoorstel is 10 %. De evolutie van de ontvangsten is weergegeven in de tabel 1.

Tabel 1 – Daling van de fiscale ontvangsten (in euro)

	Bedrag	Belastingtarief	Fiscale ontvangsten
Huidige regeling	1.423.882.628	50 %	711.941.314
Nieuwe regeling	1.423.882.628	10 %	142.388.263
Verlies qua fiscale ontvangsten			569.553.051

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van de RSZ

Sociaal gezien is er geen verschil omdat de operatie zowel onder de huidige als onder de nieuwe regeling vrijgesteld is van sociale bijdragen.

De raming houdt geen rekening met de meerwaarde⁸ op de aandelen op het moment dat ze worden verkocht. Ze houdt evenmin rekening met eventuele correcties in samenhang met het effect van de verstreken tijd op de financiële stromen. Er valt ook op te merken dat het totaalbedrag van de opties die thans aan werknemers worden aangeboden (1.423.882.628 euro) zowel betrekking heeft op eigen aandelen als op aandelen van andere vennootschappen. Het is wellicht dus overschat, want het nieuwe mechanisme beoogt enkel de eigen aandelen.

4.3 Winstpremie

Laten we veronderstellen dat in de regeling uit het wetsvoorstel 3184 het bedrag van de winstpremies zou worden omgezet in aandelen voor de werknemers⁹.

Winstpremies zijn onderworpen aan een solidariteitsbijdrage van 13,07 %. Laten we veronderstellen dat het huidige belastingtarief zal worden vastgelegd op 7 % (ook al worden sommige premies belast tegen 15 %¹⁰).

Volgens het verslag van de RSZ werd in 2021 een bedrag van 87.907.416,6 euro aan winstpremies verdeeld aan werknemers. De desbetreffende premies werden echter slechts toegekend aan 1,91 % van de werknemers.

De evolutie van de ontvangsten als het wetsvoorstel zou worden geïmplementeerd, is weergegeven in de volgende tabel.

⁷ Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. Evaluatie van de verschillende bestaande alternatieve verloningssystemen. Luik 3 – Loongegevens van 2021, p. 41 en volgende.

⁸⁸ Deze meerwaarde wordt niet belast als onderdeel van het normale beheer van het privévermogen van een individu.

⁹ In de zin van de wet van 22 mei 2001 (zie punt 2.2.3).

¹⁰ Het tarief van 15 % beoogt de spaarplannen bij kmo's.



Tabel 2 – Evolutie van de sociale en fiscale ontvangsten voor de winstpremies (in euro)

	Bedrag	Belastingtarief	Fiscale ontvangsten
Fiscaliteit			
Huidige regeling	87.907.417	7 %	6.153.519
Nieuwe regeling	87.907.417	10 %	8.790.742
Winst qua fiscale ontvangsten			+2.637.223
Sociale bijdragen			
Huidige regeling	87.907.417	13,07 %	11.489.499
Nieuwe regeling	87.907.417	0 %	0
Verlies qua sociale bijdragen			- 11.489.499

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van de RSZ

De sociale bijdragen zouden met 11,5 miljoen euro dalen, terwijl de fiscale ontvangsten met 2,6 miljoen euro zouden toenemen. De totale budgettaire impact voor de Staat zou dus 8,9 miljoen euro zijn.

4.4 Andere vormen van alternatieve verloning

De voordelige regeling uit het wetsvoorstel 3184 zou werkgevers ertoe kunnen aanzetten om de voorkeur te geven aan het toekennen van aandelen volgens die regeling, veeleer dan te opteren voor andere vormen van alternatieve verloning die minder voordelig zijn op fiscaal en sociaal vlak. Er valt echter niet te voorspellen in hoeverre de in het wetsvoorstel beoogde regeling de plaats zou innemen van die andere regelingen.

Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de niet-recurrente resultaatgebonden voordelen (of “loonbonus”). Tot bepaalde plafonds zijn die voordelen volledig vrijgesteld van sociale bijdragen en van personenbelasting. Onder die drempels zouden de niet-recurrente voordelen dus voordeliger blijven dan de nieuwe regeling. Het deel boven de drempel zou daarentegen kunnen worden overgeheveld naar de nieuwe regeling voor werknemersaandeelhouderschap.

Ter illustratie: in 2021 werd 336,1 miljoen euro aan sociale bijdragen geheven op de niet-recurrente resultaatgebonden voordelen.

4.5 Nieuwe ontvangsten

Het wetsvoorstel 3184 wil het werknemersaandeelhouderschap een nieuwe impuls geven. De voordelige fiscale en sociale regeling die het voorstel zou invoeren, moet ervoor zorgen dat er meer aandelen worden toegekend aan werknemers.

In punten 4.2 en 4.3 werd onderzocht wat het effect zou zijn als de nieuwe regelingen in de plaats zouden komen van de bestaande regelingen, maar de nieuwe regeling zal waarschijnlijk ook de volumes verhogen. Die toename zou zorgen voor nieuwe fiscale ontvangsten, die tegen 10 % worden geheven op de toegekende aandelen.

Er is echter geen pertinente methode waarmee de link tussen een gunstiger belastingstelsel en de toename van het volume aan werknemers toegekende aandelen kan worden geraamd.



Het Rekenhof kan derhalve geen raming maken van het voornaamste effect van het wetsvoorstel 3184.

Sociaal gezien zou het wetsvoorstel geen nieuwe ontvangsten opleveren voor het Globaal Beheer omdat er geen bijdragen zouden worden geheven.

5. Conclusie

Vermits de maatregel voordeliger is dan de vergelijkbare bestaande regelingen, mag men aannemen dat hij althans gedeeltelijk in de plaats daarvan zou komen. Bij gebrek aan beschikbare gegevens kan de rechtstreekse impact van die evolutie slechts voor twee van de bestaande regelingen worden becijferd : het toekennen van opties en winstpremies. Voor de desbetreffende regelingen zou het potentiële verlies aan ontvangsten maximaal 567 miljoen euro per jaar belopen (569,6 – 2,6) op fiscaal gebied en 11,5 miljoen euro inzake sociale bijdragen.

Het Rekenhof is niet in staat de totale budgettaire impact van het wetsvoorstel te becijferen, noch wat de nieuwe uitgaven, noch wat de minderontvangsten betreft. Het exacte effect op de fiscale en sociale ontvangsten zal immers vooral afhangen van het volume en van de waarde (beide onbekend) van de aandelen die in het kader van de nieuwe regeling zouden worden toegekend, eveneens van de eventuele daling van de bezoldigingen door substitutie.