

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

BUITENGEWONE ZITTING 2024

20 augustus 2024

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**teneinde het Rekenhof te gelasten
met een audit van het taxshelter-stelsel**

(ingediend door de heer Dieter Vanbesien,
mevrouw Sarah Schlitz c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE 2024

20 août 2024

PROPOSITION DE RÉOLUTION

**visant à charger la Cour des comptes
de réaliser un audit du régime du *tax shelter***

(déposée par M. Dieter Vanbesien,
Mme Sarah Schlitz et consorts)

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

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^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 (beigekleurig papier)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt de tekst over van het voorstel DOC 55 3958/001.

Het taxshelter-stelsel

Het taxshelter-stelsel is een fiscaal stelsel dat de Belgische audiovisuele kunsten, de podiumkunsten en de gaming-industrie beoogt fiscaal te ondersteunen. Dit wil het bereiken door een fiscaal voordeel toe te kennen aan ondernemingen die investeren in projecten van productievenootschappen die actief zijn in de genoemde sectoren. Een onderneming en de betrokken productievenootschap sluiten hiervoor een raamovereenkomst af waarin de modaliteiten van de investering en de productie worden afgesproken. Deze raamovereenkomsten worden vervolgens geregistreerd bij de fiscale administratie, die vervolgens controleert of de effectieve uitvoering van het project aan de wettelijke voorwaarden van het taxshelter-stelsel voldoet. Indien dit het geval is, levert de administratie een fiscaal attest af dat de investeerder het recht geeft op een belastingvermindering. Indien dit niet het geval, geeft de administratie een fiscaal attest af dat recht geeft op een lagere belastingvermindering dan degene die werd beoogd in de raamovereenkomst, of geeft zij helemaal geen fiscaal attest af.

De wet van 5 juli 2022 houdende diverse fiscale bepalingen wijzigde het taxshelter-stelsel zoals het bestond voor de audiovisuele kunsten en de podiumkunsten, en breide het toepassingsgebied uit naar de gaming-industrie.¹ De wijzigingen in de bestaande regeling werden gemotiveerd vanuit de vaststelling dat het taxshelter-stelsel een zeker succes kent, maar dat er ook sommige misbruiken worden vastgesteld.²

De specificiteit van de uitbreiding naar de gaming-industrie

De uitbreiding van de taxshelter naar de gaming-industrie werd reeds eerder beoogd in het wetsontwerp tot uitbreiding van de taxshelter naar de gaming-industrie dat werd

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 55 3958/001.

Le régime du *tax shelter*

Le *tax shelter* est un régime fiscal visant à soutenir les secteurs belges des arts audiovisuels et de la scène ainsi que l'industrie du jeu vidéo. À cette fin, un avantage fiscal est octroyé aux entreprises qui investissent dans des projets mis en œuvre par des sociétés de production actives dans les secteurs susmentionnés. L'entreprise et la société de production concernée concluent alors un accord-cadre stipulant les modalités de l'investissement et de la production. Ces accords-cadres sont ensuite enregistrés auprès de l'administration fiscale, qui vérifie si la mise en œuvre effective du projet répond aux conditions légales du régime du *tax shelter*. Si tel est le cas, l'administration délivre une attestation fiscale donnant droit à une réduction d'impôt. Dans le cas contraire, elle délivre une attestation permettant à l'investisseur de bénéficier d'une réduction d'impôt inférieure à celle prévue dans l'accord-cadre, voire ne délivre pas d'attestation du tout.

La loi du 5 juillet 2022 portant des dispositions fiscales diverses a étendu à l'industrie du jeu vidéo le régime du *tax shelter*, alors en vigueur pour les secteurs des arts audiovisuels et de la scène.¹ Ces modifications résultent du fait que, malgré le succès du régime de *tax shelter*, des abus ont été constatés.²

La particularité de l'extension du *tax shelter* à l'industrie du jeu vidéo

L'extension du *tax shelter* à l'industrie du jeu vidéo avait déjà été envisagée dans le projet de loi visant à étendre le *tax shelter* à l'industrie du jeu vidéo, adopté

¹ De wet van 5 juli 2022 houdende diverse fiscale bepalingen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 juli 2022, zie: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_date=2022-07-15&numac=2022032714%0D%0A

² Zie hiervoor de memorie van toelichting bij het ontwerp houdende diverse fiscale bepalingen van 2 juni 2022, *Parl.St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55 2722/001.

¹ Loi du 5 juillet 2020 portant des dispositions fiscales diverses, publiée au *Moniteur belge* du 15 juillet 2022, voir: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&pub_date=2022-07-15&caller=summary&numac=2022032714

² Voir l'exposé des motifs du projet portant des dispositions fiscales diverses du 2 juin 2022, *Doc.parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55 2722/001.

aangenomen op 29 maart 2019.³ Het wetsontwerp moest aangemeld worden bij de Europese Commissie, en deze had na een preliminair onderzoek enkele bezwaren geuit.⁴ De wet van 5 juli 2022 beoogt de wet van 2019 zodanig te wijzigen dat aan de bezwaren van de Europese Commissie wordt tegemoetgekomen. Er is dan ook niet langer sprake van een territoriaal toepassingsgebied van de taxshelter tot videospellen die hoofdzakelijk geproduceerd worden op Belgisch grondgebied. In de toekomst moet een culturele test garanderen dat het videospel een culturele band heeft met de Gemeenschappen en dus federale steun waard is, onafhankelijk van waar het geproduceerd is binnen de Europese Economische Ruimte. Opdat de culturele test van een instelling die werd aangewezen door een Gemeenschap geldig zou zijn, moet zij eerst goedgekeurd worden door de Europese Commissie. De culturele testen van het Vlaams Audiovisueel Fonds en Wallimage Co-production en Wallimage Gaming strekken alvast tot voorbeeld.⁵

De taxshelter als fiscaal stimuleringsmiddel

Voor het wetsontwerp werd goedgekeurd heeft de Europese Commissie in het kader van het Europees Semester op 23 mei 2022 haar landspecifieke aanbevelingen bezorgd aan België. Tijdens de beoordeling van de Belgische begroting van 22 november 2022 heeft de Europese Commissie opnieuw verwezen naar de geldigheid van deze aanbevelingen.⁶ In de aanbevelingen stelt de Europese Commissie onder meer dat de talrijke bijzondere belastingregelingen het Belgische belasting- en uitkeringsstelsel complex maken, en een verstoring werking hebben.⁷

De taxshelter voor de productie van audiovisuele werken en podiumkunsten werd door de Europese Commissie expliciet genoemd als een voorbeeld van een bijzondere regeling die niet op de meest kostenefficiënte manier specifieke sectoren ondersteunt.⁸ De Europese Commissie merkt verder in deze context op dat men door de belastinggrondslag te verbreden en de belastingtarieven te verlagen inkomsten gemakkelijker kan innen, en verstoringen of negatieve prikkels voor werken, investeren en consumeren kan beperken.⁹ Het feit dat de Europese Commissie zich vragen stelt bij

le 29 mars 2019.³ Ce projet de loi devait être notifié à la Commission européenne qui, après avoir effectué un examen préliminaire, avait émis des réserves à cet égard.⁴ La loi du 5 juillet 2022 visait donc à modifier la loi de 2019 pour répondre aux objections de la Commission européenne. Dès lors, il n'est plus question d'un champ d'application territorial du *tax shelter* aux jeux vidéo produits principalement sur le territoire belge. À l'avenir, un test devra garantir que le jeu vidéo a un lien culturel avec les Communautés et qu'il mérite par conséquent le soutien du fédéral, quel que soit son lieu de production tant qu'il se trouve au sein de l'Espace économique européen. Pour que le test culturel d'une institution désignée par une Communauté soit valable, il doit d'abord être approuvé par la Commission européenne. Les tests culturels du *Vlaams Audiovisueel Fonds*, de *Wallimage Co-production* et de *Wallimage Gaming* font déjà office d'exemples.⁵

Le *tax shelter*: un outil de stimulation fiscale

Avant l'adoption de ce projet de loi, la Commission européenne avait transmis à la Belgique, le 23 mai 2022, ses recommandations par pays dans le cadre du Semestre européen. Lors de l'évaluation du budget belge du 22 novembre 2022, la Commission européenne a répété que ces recommandations étaient toujours valables.⁶ La Commission européenne indique notamment, dans ses recommandations, que le recours étendu à des régimes particuliers rend le système belge de prélèvements et de prestations complexe et génère des distorsions.⁷

Le régime du *tax shelter* pour la production d'œuvres audiovisuelles et scéniques a été explicitement cité par la Commission européenne comme étant un exemple de régime particulier de soutien de secteurs spécifiques qui ne présente pas le meilleur rapport coût-bénéfice.⁸ La Commission européenne souligne également à ce propos que l'élargissement de l'assiette fiscale et la réduction des taux d'imposition simplifieraient le recouvrement des recettes et réduiraient les distorsions ou les mesures dissuadant de travailler, d'investir et de consommer.⁹ Le fait que la Commission européenne

³ Zie *Parl. St. Kamer*, 2018-2019, DOC 54 3078/001 tot 011 – wet van 29 maart 2019 tot uitbreiding van de taxshelter naar de gaming-industrie, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 april 2019.

⁴ Zie *Official Journal of the European Union*, C 206, 19 juni 2020, blz. 13-14.

⁵ Zie *Parl. St. Kamer*, 2021-2022, DOC 55 2722/001, blz. 121.

⁶ Zie het advies van de Commissie van 22 november 2022 betreffende het ontwerp-begrotingsplan van België.

⁷ Zie het Landverslag 2022 – België van de Europese Commissie van 23 mei 2022, blz. 11.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

³ Voir doc.parl. Chambre, 2018-2019, DOC 54 3078/001 à 011 – loi du 29 mars 2019 visant à étendre le *tax shelter* à l'industrie du jeu vidéo, publiée au *Moniteur belge* du 16 avril 2019.

⁴ Voir *Journal officiel de l'Union européenne*, C 206, 19 juin 2020, pp. 13-14.

⁵ Voir doc. parl. Chambre, 2021-2022, DOC 55 2722/001, p. 121.

⁶ Voir l'avis de la Commission européenne du 22 novembre 2022 concernant le projet de plan budgétaire de la Belgique.

⁷ Voir le Rapport par pays 2022 – Belgique de la Commission européenne du 23 mai 2022, p. 11.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

de doeltreffendheid van het taxshelter-stelsel om de betrokken sectoren te ondersteunen zou een aanleiding moeten vormen tot een diepgaander onderzoek naar de originele doelstellingen, de impact en de effectiviteit van de taxshelter. Ook De beroepsvereniging van Vlaamse Onafhankelijke Film & Televisie Producenten (VOFTP) en haar Franstalige tegenhanger (UPFF) zijn reeds lange tijd vragende partij om het taxshelter-stelsel aan te passen. Dit om enerzijds misbruik van het stelsel te voorkomen, maar anderzijds ook om de impact die de regeling op de sector heeft, bij te sturen. Het was een deel van het objectief van de wet diverse bepalingen van 5 juli 2022 om aan die eerste bezorgdheid tegemoet te komen. Bijkomend onderzoek blijft vereist om de structurerende werking van de taxshelter bij te sturen.

In het federaal regeerakkoord zette deze regering de krijtlijnen uiteen van de bredere fiscale hervorming die zij verder zou voorbereiden. Deze hervorming moet delen van ons belastingstelsel moderniseren, vereenvoudigen en meer rechtvaardig en neutraal maken. Door de complexe uitzonderingsregimes te schrappen, verbreedt de belastbare basis en komt ruimte vrij om de fiscale druk te verschuiven van arbeid naar vermogen en consumptie.¹⁰ Op 19 september 2022 maakte de vice-eersteminister en minister van Financiën een blauwdruk voor een fiscale hervorming bekend.¹¹ In deze blauwdruk werd ook een bepaling opgenomen over de ondersteuning van creativiteit en talent. De gunstregimes voor bepaalde sectoren moeten volgens het document worden teruggebracht naar hun essentie, met name het ondersteunen van de leefbaarheid van die sectoren en de bescherming van hun positieve impact op de samenleving. Om die reden zouden dergelijke voordeelregimes in het licht van hun oorspronkelijke doelstelling moeten geëvalueerd worden.¹² We moeten loskomen van de vraag of het regeerakkoord en de blauwdruk een verdere evaluatie van de taxshelter voor ogen hadden. Meer dan een concrete leidraad voor de toekomstige fiscale hervorming zijn het regeerakkoord en de fiscale blauwdruk immers gebaseerd op principes die een rechtvaardige en efficiënte fiscaliteit verzekeren.

De legitimiteit van de recente hervorming van de taxshelter en de uitbreiding naar de gaming-industrie wordt door dit voorstel van resolutie niet in vraag gesteld. De verduidelijkingen van de voorwaarden waaraan bepaalde kosten, producties en productievennootschappen moeten voldoen opdat zij aanspraak kunnen maken op het taxshelter-stelsel beperken misbruik en zorgen er

s'interroge sur l'efficacité du régime du *tax shelter* pour soutenir les secteurs concernés devrait nous amener à approfondir l'examen de ses objectifs initiaux, de ses effets et de son efficacité. L'association professionnelle des producteurs flamands indépendants de Films et de Télévision (*Vlaamse Onafhankelijke Film & Televisie Producenten*, VOFTP) et son pendant francophone (UPFF) sont favorables à une réforme du régime du *tax shelter* depuis longtemps, d'une part pour prévenir les abus, mais aussi, d'autre part, pour ajuster ses effets sur le secteur. La loi du 5 juillet 2022 portant des dispositions diverses visait partiellement à répondre à cette première inquiétude. Des recherches complémentaires seront toutefois nécessaires pour corriger la structure de fonctionnement du *tax shelter*.

L'accord de gouvernement fédéral expose les grandes lignes de la large réforme fiscale que le gouvernement entend préparer. Cette réforme doit moderniser et simplifier certaines parties de notre système fiscal tout en le rendant plus équitable et plus neutre. La suppression des régimes d'exceptions complexes permettrait d'élargir la base imposable et d'augmenter la marge de manœuvre pour réorienter la pression fiscale sur le travail vers le capital et la consommation.¹⁰ Le 19 septembre 2022, le vice-premier ministre et ministre des Finances a présenté une épure pour une vaste réforme fiscale¹¹, qui contient une disposition relative au soutien de la créativité et du talent. Selon ce document, il faut que les régimes de faveur applicables à certains secteurs soient recentrés sur leurs objectifs essentiels, à savoir le soutien de la viabilité de ces secteurs et la sauvegarde de leurs effets positifs sur la société. C'est pourquoi ces régimes de faveur devraient être évalués à la lumière des objectifs initialement poursuivis¹². Il convient de faire abstraction de la question de savoir si l'accord de gouvernement et l'épure visaient une évaluation approfondie du *tax shelter*. En effet, l'accord de gouvernement et l'épure sont plus qu'un fil rouge concret pour la future réforme fiscale. Ils se fondent sur des principes qui garantissent une fiscalité juste et efficace.

La présente proposition de résolution ne remet en question ni la légitimité de la récente réforme du *tax shelter* ni son élargissement à l'industrie du jeu vidéo. Les précisions apportées aux conditions que certains frais, les productions et les sociétés de production doivent respecter pour pouvoir bénéficier du régime du *tax shelter* limitent les risques d'abus, et permettent en

¹⁰ Zie https://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_regering/beleid/regeerakkoord

¹¹ Zie <https://vanpeteghem.belgium.be/sites/default/files/articles/Blauwdruk%20NL.pdf>

¹² Ibid.

¹⁰ Voir https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/gouvernement_federal/politique/accord_de_gouvernement

¹¹ Voir <https://vanpeteghem.belgium.be/sites/default/files/articles/Blauwdruk%20FR.pdf>

¹² Ibid.

voor dat ook de controletaken van de administratie beter kunnen worden uitgevoerd.

Ook zijn er argumenten voor de uitbreiding van het stelsel naar de gaming-industrie, die sinds 1 januari 2023 van start is gegaan. De Belgische gaming-industrie is immers significant kleiner dan die in buurlanden zoals Frankrijk en Duitsland, terwijl deze sector veel welvaart kan creëren en er veel Belgisch talent is.¹³ Hoewel de sector doorheen de laatste jaren groeit, kan de taxshelter de juiste incentive inhouden om de Belgische gaming-industrie verder te doen floreren.

De hervorming neemt tegelijkertijd niet alle bezorgdheden weg rond mogelijk misbruik en de efficiëntie van de taxshelter, noch onderzocht de hervorming of de taxshelter haar originele doelstelling wel behaalde. Ook het feit dat het toepassingsgebied van de taxshelter voor de gaming-industrie de hele Europese Economische Ruimte beslaat, vergroot de noodzaak van een goede opvolging van het fiscaal stelsel. Om misbruik te voorkomen en om tegemoet te komen aan de eis van de Europese Commissie om het stelsel niet territoriaal te begrenzen, werd de culturele test ingevoerd. Deze test voorziet wel in de voorwaarde dat minimaal 50 % van de gedane uitgaven moeten worden gerealiseerd op het Belgische grondgebied.

In lijn met de aanbeveling van de Europese Commissie voor België en in lijn met de principes die in het federaal regeerakkoord zijn afgesproken met betrekking tot de fiscale hervorming en die terugkomen in de genoemde blauwdruk, roept dit voorstel van resolutie het Rekenhof op om de doelmatigheid, de impact en de efficiëntie van het taxshelter-stelsel te onderwerpen aan een audit. Om de reikwijdte van dit onderzoek verder te specificeren, staan we hieronder stil bij de kosten en uitdagingen van het taxshelter-stelsel, de meldingen van misbruik en de impact van het stelsel op de betrokken sectoren.

Kosten, uitdagingen, evoluties

Uit het antwoord op de schriftelijke parlementaire vraag van 27 april 2022 "Tax shelter regeling" met nummer 1005 van de heer Dieter Vanbesien blijkt dat er in 2021 in het kader van het taxshelter-stelsel voor een totaal van 180.751.000 euro werd geïnvesteerd: in de podiumkunsten (38 miljoen euro) en in de audiovisuele kunsten

outre à l'administration de mieux accomplir ses missions de contrôle.

Des arguments justifient en outre l'élargissement, depuis le 1^{er} janvier 2023, de ce régime à l'industrie du jeu vidéo. En effet, s'il est vrai que l'industrie belge du jeu vidéo est de bien plus petite taille que celle de nos voisins français et allemands, ce secteur peut créer énormément de richesses, et de nombreux talents sont présents en Belgique.¹³ Bien que ce secteur se soit développé ces dernières années, le *tax shelter* pourrait lui offrir les incitants adéquats pour permettre à l'industrie du jeu vidéo de continuer à prospérer.

Cette réforme n'a cependant pas dissipé toutes les inquiétudes concernant d'éventuels abus et l'efficacité de ce régime, et les auteurs de cette réforme n'ont pas non plus examiné la question de savoir si le *tax shelter* avait effectivement atteint son objectif initial. Le fait que le champ d'application du *tax shelter* applicable à l'industrie du jeu vidéo s'étende à tout l'Espace économique européen renforce la nécessité d'assurer un suivi adéquat de ce régime fiscal. Le test culturel a été mis en place pour prévenir les abus et donner suite à l'exigence de la Commission européenne de ne pas en limiter territorialement les effets. Ce test prévoit cependant qu'au moins 50 % des dépenses doivent être effectuées sur le territoire belge.

Conformément à la recommandation adressée à la Belgique par la Commission européenne et aux principes établis dans l'accord de gouvernement fédéral en ce qui concerne la réforme fiscale, principes réitérés dans l'épure précitée, la présente proposition de résolution demande à la Cour des comptes de réaliser un audit sur l'efficacité, les effets et l'efficience du régime du *tax shelter*. Pour préciser davantage la portée de cet audit, nous examinerons ci-dessous les coûts et les défis du *tax shelter*, les signalements d'abus et les effets de ce régime pour les secteurs concernés.

Coûts, défis, évolutions

La réponse à la question parlementaire écrite n° 1005 du 27 avril 2022 de M. Dieter Vanbesien au sujet de l'incitant fiscal *tax shelter* révèle qu'en 2021, un total de 180.751.000 euros a été investi dans le cadre du système du *tax shelter* dans les arts de la scène (38 millions d'euros) et dans les arts audiovisuels (142,7 millions

¹³ "Groeïende Belgische gamingsector zoekt naar boost.", *De Tijd*, 24 augustus 2022, <https://www.tijd.be/de-tijd-vooruit/tech/groeïende-belgische-gamingsector-zoekt-naar-boost/10409160.html>

¹³ "Groeïende Belgische gamingsector zoekt naar boost.", *De Tijd*, 24 août 2022, <https://www.tijd.be/de-tijd-vooruit/tech/groeïende-belgische-gamingsector-zoekt-naar-boost/10409160.html>

(142,7 miljoen euro).¹⁴ Deze investeringen stemmen overeen met een fiscale vrijstelling van 760.962.000 euro. In 2017 gaf het stelsel van de taxshelter nog aanleiding tot een totaal aan investeringen van 196.211.000 euro. Deze investeringen kwamen overeen met een beoogde fiscale vrijstelling van 608.255.000 euro. Uit de evolutie van de cijfers van de investeringen en de daarmee overeenkomende fiscale vrijstellingen van de voorbije 5 jaar blijkt dat de geïnvesteerde bedragen vrij constant zijn (tussen de 175.188.000 euro en 196.211.000 euro), maar dat de daarmee overeenstemmende beoogde fiscale vrijstelling in de tijd alleen toeneemt. Enerzijds is het logisch dat naarmate productievenootschappen, investeerders en tussenpersonen beter bekend raken met het taxshelter-stelsel, zij tot optimalere fiscale strategieën overgaan. Anderzijds verhoogt deze evolutie het kostenplaatje voor de staat en verlaagt het de kosteneffectiviteit van de taxshelter.

Hoewel de geïnvesteerde middelen onder het bestaande taxshelter-stelsel in de recente tijd eerder constant zijn, zal goed moeten worden opgevolgd wat de impact is van de uitbreiding van de regeling naar de gaming-industrie. De gaming-industrie is in België relatief klein en vertegenwoordigt een totale waarde van 600 miljoen euro, maar is tegelijk een sterk groeiende sector.¹⁵ De culturele test zorgt er ook voor dat de taxshelter ook door niet-Belgische ontwikkelaars kan worden gebruikt. Daarom is het momenteel moeilijk in te schatten wat de kostprijs voor de federale overheid zal zijn van deze uitbreiding van de taxshelter. Ook voor de fiscale administratie zal de uitbreiding voor uitdagingen zorgen. Wat betreft de in aanmerking komende kosten van productievenootschappen in de gaming-industrie die wel in de Europese Economische Ruimte, maar niet in België zijn gevestigd, zal de administratie de regels binnen de belastingstelsels van deze landen naar analogie moeten toepassen.

De toename in de bekomen fiscale vrijstelling ten opzichte van elke geïnvesteerde euro ging doorheen de tijd gepaard met een jaarlijkse afname in het aantal ingediende dossiers. Waar in 2017 een totaal van 6.789 raamovereenkomsten werd afgesloten tussen investeerders en productievenootschappen, bedroeg dit aantal in 2021 slechts 3.656.¹⁶ Achter deze evolutie zit een jaarlijkse terugloop in het aantal investeerders,

d'euros)¹⁴. Ces investissements correspondent à une exonération fiscale de 760.962.000 euros. En 2017, le système du *tax shelter* a une nouvelle fois permis de réaliser des investissements d'un montant total de 196.211.000 euros. Ceux-ci correspondaient à une exonération fiscale visée de 608.255.000 euros. L'évolution des chiffres des investissements et des exonérations fiscales correspondantes au cours des cinq dernières années fait apparaître que les montants investis sont relativement constants (entre 175.188.000 euros et 196.211.000 euros), mais que l'exonération fiscale visée correspondante ne fait qu'augmenter au fil du temps. D'une part, il est logique qu'au fur et à mesure que les sociétés de production, les investisseurs et les intermédiaires se familiarisent avec le système du *tax shelter*, ils adoptent des stratégies fiscales plus optimales. D'autre part, cette évolution augmente le coût pour l'État et réduit la rentabilité du *tax shelter*.

Bien que les fonds investis ces derniers temps dans le cadre du système du *tax shelter* existant soient restés relativement stables, l'impact de l'extension du système à l'industrie du jeu vidéo, peu développée en Belgique, devra être surveillé de près. La valeur totale de cette industrie s'élève à 600 millions d'euros, mais il s'agit aussi d'un secteur en forte croissance¹⁵. Le test culturel permet également aux développeurs étrangers de bénéficier du *tax shelter*. C'est pourquoi il est actuellement difficile d'estimer le coût de son extension pour les autorités fédérales. Cette extension confrontera également l'administration fiscale à de multiples défis. En ce qui concerne les coûts admissibles des sociétés de production de l'industrie du jeu vidéo établies dans l'Espace économique européen mais pas en Belgique, l'administration devra appliquer par analogie les règles prévues par les régimes fiscaux de ces pays.

Au fil du temps, l'augmentation de l'exonération fiscale obtenue pour chaque euro investi est allée de pair avec une baisse annuelle du nombre de dossiers déposés. Alors qu'un total de 6.789 conventions-cadres avaient été conclues en 2017 entre investisseurs et sociétés de production, ce nombre ne s'élevait plus qu'à 3.656¹⁶ en 2021. Derrière cette évolution se cache une baisse annuelle du nombre d'investisseurs, à savoir de 4.633

¹⁴ Schriftelijke parlementaire vraag nr. 1005 van 27 april 2022 van de heer Dieter Vanbesien aan de vice-eersteminister en minister van Financiën over de "Tax shelter regeling", Bulletin van Vragen en Antwoorden Kamer, QRVA 55.087 van 9 juni 2022, pag. 94.

¹⁵ De Tijd, Groeiende Belgische gamingsector zoekt naar boost, 24 augustus 2022.

¹⁶ Schriftelijke parlementaire vraag nr. 1005 van 27 april 2022 van de heer Dieter Vanbesien aan de vice-eersteminister en minister van Financiën over de "Tax shelter regeling", Bulletin van Vragen en Antwoorden Kamer, QRVA 55.087 van 9 juni 2022, pag. 94.

¹⁴ Question parlementaire écrite n° 1005 du 27 avril 2022 de M. Dieter Vanbesien au vice-premier ministre et ministre des Finances sur "L'incitant fiscal Tax Shelter", Bulletin des questions et réponses écrites de la Chambre, QRVA 55.087 du 9 juin 2022, p. 94.

¹⁵ De Tijd, Groeiende Belgische gamingsector zoekt naar boost, 24 août 2022.

¹⁶ Question parlementaire écrite n° 1005 du 27 avril 2022 de M. Dieter Vanbesien au vice-premier ministre et ministre des Finances sur "L'incitant fiscal Tax Shelter", Bulletin des questions et réponses écrites de la Chambre, QRVA 55.087 du 9 juin 2022, p. 94.

met name van 4.633 in 2017 naar 2.870 in 2021, maar een toename van het aantal productievennootschappen, met name van 204 in 2017 naar 310 in 2021.

Een eerste mogelijke verklaring ligt in het feit dat een investering via de taxshelter een investering is met een hoger risico dan men initieel dacht. Aangezien de opbrengst op de investering hoog blijft en zelfs toeneemt doorheen de tijd, kunnen we een concentratie bij de investeerders verwachten bij zij die het zich kunnen permitteren om een dergelijk financieel risico te dragen. Daarbij blijft natuurlijk de vraag of dit een billijke evolutie is die in lijn is met de initiële doelstellingen van de taxshelter. Dit zou immers betekenen dat de gederfde overheidsinkomsten voornamelijk een fiscale subsidie zijn voor kapitaalkrachtigen.

Een tweede mogelijke verklaring ligt in een aantal gevallen waarin het stelsel werd misbruikt. Het gaat niet over veel zaken, maar ze zouden de taxshelter reputatieschade hebben toegebracht.

Ten slotte zou een andere verklaring voor de terugloop in investeerders liggen bij het feit dat het aantal kleinere, onafhankelijke productievennootschappen afneemt. Na de covidcrisis en energiecrisis, en de economische onzekerheid die daarmee gepaard ging, zouden het aantal kleine, onafhankelijke productievennootschappen dat projecten uitvoert en zoekt naar investeerders afgenomen zijn. In dat beeld is de verklaring voor de stijging van het aantal productievennootschappen eerder te zoeken in de splitsing van grote productievennootschappen in kleinere eenheden en dit om fiscale redenen. Dit kan erop wijzen dat de sector van de audiovisuele kunsten en podiumkunsten zich langzaam aanpast aan het stelsel van de taxshelter. Indien men met meer productievennootschappen werkt, kan men aan één productie het risico dat gepaard gaat met het niet-naleven van de voorwaarden van de raamovereenkomst beter beheren en beperken.

Sinds de meest recente wetswijziging wordt van de productievennootschappen ook vereist dat hun hoofdactiviteit voor meer dan 50 % bestaat uit de productie van podiumkunsten, audiovisuele kunsten of videospellen. Deze wijziging kan betekenen dat productievennootschappen zich verder opsplitsen en specialiseren om aan deze voorwaarde te voldoen.

Ten slotte zien we dat doorheen de tijd steeds vaker wordt gebruikgemaakt van tussenpersonen bij het sluiten en controleren van raamovereenkomsten. In 2021 bedroeg het aantal raamovereenkomsten dat werd gesloten met tussenkomst van een tussenpersoon 95 %. De rol, de verantwoordelijkheid en de aansprakelijkheid van deze tussenpersonen – die ondertussen intrinsiek

en 2017 à 2.870 en 2021, mais une augmentation du nombre de sociétés de production, à savoir de 204 en 2017 à 310 en 2021.

Une première explication possible réside dans le fait qu'un investissement réalisé au travers du *tax shelter* est plus risqué qu'on ne le pensait initialement. Étant donné que le rendement de l'investissement reste élevé et augmente même avec le temps, on peut s'attendre à une concentration de ces investissements entre les mains de ceux qui peuvent se permettre de prendre un tel risque financier. La question se pose bien sûr de savoir s'il s'agit d'une évolution équitable et conforme aux objectifs initiaux du *tax shelter* car cela signifierait que la perte de recettes publiques deviendrait alors principalement une subvention fiscale pour les riches.

Une deuxième explication possible réside dans le fait que le système a été exploité abusivement dans plusieurs cas. Ces cas ne sont pas nombreux, mais ils auraient nui à la réputation du *tax shelter*.

Enfin, une autre explication du déclin du nombre d'investisseurs résiderait dans le fait que le nombre de petites sociétés de production indépendantes diminue. Après la crise du COVID, la crise énergétique et l'incertitude économique qui va de pair avec ces crises, le nombre de petites sociétés de production indépendantes lançant des projets et cherchant des investisseurs aurait diminué. Dans cette perspective, l'augmentation du nombre de sociétés de production découlerait plutôt de la scission de grandes sociétés en unités plus petites pour des raisons fiscales. Cela pourrait indiquer que le secteur de l'audiovisuel et des arts du spectacle s'adapte lentement au système du *tax shelter*. Le fait de travailler avec plusieurs sociétés de production sur une seule production permet de mieux gérer et d'atténuer le risque lié au non-respect des conditions de l'accord-cadre.

Depuis la dernière modification de la loi, il faut en outre que la production de spectacles, d'œuvres audiovisuelles ou de jeux vidéo représente plus de 50 % de l'activité principale des sociétés concernées. Cette modification peut inciter certaines sociétés de production à se scinder et à se spécialiser davantage afin de répondre à cette condition.

Enfin, on a constaté au fil du temps un recours de plus en plus fréquent à des intermédiaires pour la conclusion et le suivi des accords-cadres. En 2021, 95 % des accords-cadres conclus l'ont été avec l'aide d'un intermédiaire. Le rôle et les responsabilités de ces intermédiaires – qui font aujourd'hui partie intégrante du système de *tax shelter* – n'ont pas été formalisés

deel uitmaken van het taxshelter-stelsel – werd initieel niet geformaliseerd in de wetgeving. Sinds de wet van 5 juli 2022 wordt het aandeel van de geïnvesteerde middelen die naar producenten en tussenpersoon kan gaan wel beperkt. Verdere opvolging is vereist om te achterhalen of de specifieke bepaling niet tot interpretatieproblemen leidt, doeltreffend is, en geen negatieve neveneffecten creëert.

	2021	2020	2019	2018	2017
Audio	2669	3206	3950	4051	5107
Podium	987	955	1728	1801	1682
Totaal	3656	4161	5678	5852	6789

Aantal raamovereenkomsten per jaar gedurende de voorbije vijf jaar

(Bron: schriftelijke parlementaire vraag nr. 1005, zie voetnoot 14)

	2021	2020	2019	2018	2017
Investeerders	2870	3204	4131	4307	4633
Productievennootschappen	310	226	232	236	204
Producties	1070	819	1045	1046	809

Aantal investeerders, productievennootschappen en producties per jaar gedurende de voorbije vijf jaar

(Bron: schriftelijke parlementaire vraag nr. 1005, zie voetnoot 14)

Verhouding tot de gemeenschapsmiddelen

De bovenvermelde cijfers eisen bijzondere aandacht wanneer ze worden vergeleken met de investeringen in de audiovisuele kunsten en podiumkunsten vanuit de Gemeenschappen, waar de bevoegdheid voor culturele aangelegenheden uiteindelijk ligt. Hieronder vergelijken we alleen de middelen die Vlaanderen vrijmaakte met de federale middelen die naar Vlaamse projecten gingen op basis van het evaluatierapport van 2021 over de taxshelter van het Vlaams departement Cultuur, Jeugd & Media.¹⁷

¹⁷ Zie Departement Cultuur, Jeugd & Media, "Aanvullende financiering via Taks Shelter Podiumkunsten & Audiovisuele werken: Evaluatie 2021", <https://www.vlaanderen.be/cjm/nl/cultuur/cultuur-en-economie/aanvullende-financiering/taxshelter>

au départ dans la législation. Depuis la loi du 5 juillet 2022, la part des moyens investis qui peut revenir aux producteurs et aux intermédiaires a toutefois été limitée. Un examen plus approfondi sera nécessaire pour déterminer si cette disposition spécifique n'entraîne pas de problèmes d'interprétation, si elle est efficace et si elle n'a pas d'effets secondaires indésirables.

	2021	2020	2019	2018	2017
Audio	2669	3206	3950	4051	5107
Podium	987	955	1728	1801	1682
Totaal	3656	4161	5678	5852	6789

Nombre d'accords-cadres par an au cours des cinq dernières années

(Source: question parlementaire écrite n° 1005, voir note de bas de page n° 14)

	2021	2020	2019	2018	2017
Investeerders	2870	3204	4131	4307	4633
Productievennootschappen	310	226	232	236	204
Producties	1070	819	1045	1046	809

Nombre d'investisseurs, de sociétés de production et de productions par an au cours des cinq dernières années

(Source: question parlementaire écrite n° 1005, voir note de bas de page n° 14)

Lien avec les fonds communautaires

Il convient de prêter une attention particulière aux chiffres précités lorsqu'on les compare avec les investissements effectués dans les secteurs des arts audiovisuels et des arts de la scène par les Communautés – dont relèvent, en définitive, les matières culturelles. Le tableau ci-dessous ne compare que les moyens dégagés par la Flandre avec les budgets fédéraux accordés aux projets flamands, sur la base d'un rapport d'évaluation de 2021 relatif au *tax shelter*, publié par le département de la Culture, de la Jeunesse et des Médias de l'autorité flamande.¹⁷

¹⁷ Voir *Departement Cultuur, Jeugd & Media, "Aanvullende financiering via Taks Shelter Podiumkunsten & Audiovisuele werken: Evaluatie 2021"*, <https://www.vlaanderen.be/cjm/nl/cultuur/cultuur-en-economie/aanvullende-financiering/taxshelter>

Bekijken we bijvoorbeeld hieronder de geraamde taxshelter-investeringen voor 2021, in vergelijking met het aandeel dat Vlaanderen dat jaar investeerde in de respectievelijke domeinen audiovisuele kunsten en podiumkunsten:

	Audiovisueel/Audiovisueel	Spectacle / Podium	total/ totaal
Tax shelter Flandre (investissements estimés) / Taxshelter Vlaanderen (geraamde investering)	72.536.431,00	24.993.691,06	97.530.122,06 €
Budget flamand (VAF, Screen Flanders et moyens de fonctionnement du décret sur les arts) / Begroting Vlaams (VAF, screen Flanders en werkingmiddelen kunstendecreet)	22.014.000,00 €	151.293.223,00 €	173.307.223,00 €
Total/Totaal	94.550.431,00 €	176.286.914,06 €	270.837.345,06 €
% tax shelter/ budget total/ % taxshelter/totaal budget	77 %	14 %	36 %

Vlaanderen investeert via het Vlaams Audio Visueel fonds (VAF) circa 18 miljoen euro in de productie van Audiovisuele werken. Via Screen Flanders komt daar 3,5 miljoen euro bij. Deze middelen worden toegekend aan dossiers die positief werden beoordeeld op hun zakelijke en artistieke kwaliteiten, en op hun meerwaarde voor het culturele landschap in Vlaanderen. Daartegenover staat 72,5 miljoen euro aan taxshelter-investeringen, die gepaard gaan met beperktere inhoudelijke kwaliteitscontroles.

Binnen de podiumkunsten is het aandeel taxshelter-investeringen nog beperkt ten opzichte van de investeringen die de Vlaamse Gemeenschap doet, maar het taxshelter-mechanisme is daar ook pas recent in voege getreden. Gezien de bijkomende druk op culturele organisaties om in steeds meer eigen inkomsten te voorzien, kan men verwachten dat het aandeel taxshelter-investeringen in de podiumkunsten tegenover de voorziene gemeenschapsmiddelen zal stijgen, en op termijn binnen deze tak van de culturele sector meer en meer onmisbaar worden.

Uit dit rapport blijkt verder dat er een concentratie is bij diegene die taxshelter-investeringen ontvangen. Zo zien we dat 35 % van de taxshelter-investeringen rechtstreeks naar de 7 grootste kunstinstellingen gaan, terwijl 11 % van de investeringen naar andere organisaties gaan die

Le montant estimé des investissements *tax shelter* pour 2021, par exemple, y est comparé avec la proportion investie par la Flandre au cours de la même année dans les secteurs des arts audiovisuels et des arts du spectacle.

Par le biais du *Vlaams Audiovisueel Fonds* (VAF), la Flandre investit environ 18 millions d'euros dans la production d'œuvres audiovisuelles. À cela s'ajoutent 3,5 millions d'euros versés par Screen Flanders. Ces moyens sont accordés à des dossiers dont les qualités commerciales et artistiques et la plus-value pour le paysage culturel flamand ont été jugés positifs. D'autre part, 72,5 millions d'euros sont investis dans le cadre du *tax shelter*, et ces investissements font l'objet de contrôles moins poussés en ce qui concerne la qualité du contenu.

En ce qui concerne les arts de la scène, la proportion d'investissements *tax shelter* reste limitée par rapport aux investissements de la Communauté flamande, mais le mécanisme du *tax shelter* ne s'y applique que depuis peu. Compte tenu de la pression supplémentaire exercée sur les organisations culturelles pour qu'elles prévoient toujours plus de recettes propres, on peut s'attendre à une hausse de la part d'investissements *tax shelter* dans les arts de la scène par rapport aux fonds communautaires prévus. À terme, on peut également s'attendre à ce que les investissements *tax shelter* dans cette branche du secteur culturel deviennent de plus en plus incontournables.

Ce rapport révèle par ailleurs une concentration des bénéficiaires des investissements *tax shelter*. En effet, 35 % des investissements *tax shelter* sont directement destinés aux sept plus grandes institutions artistiques, alors que 11 % de ces investissements

ook een werkingssubsidie ontvangen.¹⁸ Van de overige 54 % taxshelter-investeringen gaat naar schatting 60 % onrechtstreeks naar gesubsidieerde instellingen en organisaties. Daaruit blijkt dat het voor kleinere, zeker de niet-gesubsidieerde organisaties, veel moeilijker is om een beroep te doen op het taxshelter-stelsel.¹⁹

Misbruik

In de motivatie van de recente wijziging van het taxshelter-stelsel werd aangegeven dat men het misbruik van de taxshelter wou terugdringen. Deze motivatie staat op zich in contrast met het aantal raamovereenkomsten dat niet heeft geleid tot een fiscaal attest of dat uiteindelijk aanleiding gaf tot een verlaagd fiscaal attest. Het gaat hier over 4,1 % van alle aanvragen.²⁰ Hoewel de administratie niet kan zeggen wat de redenen waren om over te gaan tot het niet-afleveren van een attest of het afleveren van een verlaagd fiscaal attest, zou de hoofdreden zijn dat de vereiste uitgaven niet werden gerealiseerd door de productievennootschap.²¹ Het aantal gevallen van misbruik lijkt op het eerste gezicht dus geen bijzonder grote proporties aan te nemen. Verschillende kranten weidden in februari 2022 wel artikels aan onderzoeken naar en een rechtszaak over mogelijke fraude bij een productie van Music Hall die gedeeltelijk werd gefinancierd via het taxshelter-stelsel. Opvallend is dat in deze artikelen gefocust werd op de financiële onzekerheid waarmee de investeerders worden geconfronteerd 4 jaar na de investering.

Wat betreft de financiële onzekerheid voor de investeerders geldt dat zij zonder fiscaal attest geen aanspraak kunnen maken op de belastingvermindering. Als zij dit in hun boekhouding toch zouden doen of betrokken waren bij een geval van fraude, zal de fiscale administratie de verschuldigde belastingen vermeerderd met de nalatigheidsinteressen van 7 % alsnog opeisen. Indien zij zonder fiscaal attest de juiste terughoudendheid aan de dag legden in hun boekhouding, zal de fiscale administratie alleen de verschuldigde belasting terugeisen, zonder enige interesten. De financiële onzekerheid is bij niet-frauderende investeerders dus eerder beperkt. Het taxshelter-stelsel kan immers een rendement van 10,45 % opbrengen, dat bestaat uit een potentiële belastingwinst van 5,25 % en een potentiële netto financiële winst van 5,2 %. Dit of een lager rendement is in 95,9 % van de raamovereenkomsten rechtszeker geworden na een duurtijd van 4 jaar.

¹⁸ *Ibid.*, p. 17.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Schriftelijke parlementaire vraag van Dieter Vanbesien, "Tax Shelter Regeling", nr. 1005, zie voetnoot 14.

²¹ *Ibid.*

visent d'autres organisations qui reçoivent aussi un subside de fonctionnement.¹⁸ En ce qui concerne les 54 % d'investissements *tax shelter* restants, on estime que 60 % sont indirectement alloués aux institutions et organisations subsidiées. Il ressort également du rapport qu'il est bien plus difficile pour les organisations de plus petite taille – surtout celles ne bénéficiant pas de subsides – de faire appel au régime du *tax shelter*.¹⁹

Abus

L'un des arguments avancés à l'appui de la modification récente du régime du *tax shelter* était la réduction des abus en la matière. Ce motif contraste quelque peu avec le nombre d'accords-cadres qui n'ont pas abouti à la délivrance d'une attestation fiscale ou qui ont finalement abouti à la délivrance d'une attestation fiscale réduite. Ce cas de figure concerne 4,1 % de l'ensemble des demandes.²⁰ Bien que l'administration ne soit pas en mesure de préciser les raisons pour lesquelles elle n'a pas délivré d'attestation ou a délivré une attestation fiscale réduite, le motif principal serait que les dépenses requises n'ont pas été réalisées par la société de production.²¹ À première vue, le nombre de cas d'abus ne semble donc pas atteindre des proportions particulièrement importantes. En février 2022, plusieurs journaux ont consacré des articles à des enquêtes et à une procédure judiciaire concernant une fraude éventuelle lors d'une production de Music Hall financée en partie par le régime du *tax shelter*. Il est intéressant de noter que ces articles se sont concentrés sur l'incertitude financière à laquelle sont confrontés les investisseurs quatre ans après l'investissement.

Sans attestation fiscale, les investisseurs ne peuvent pas prétendre à la réduction d'impôt, d'où l'incertitude financière. S'ils inscrivent cette réduction dans leur comptabilité ou s'ils ont été impliqués dans un cas de fraude, les investisseurs se verront réclamer par l'administration fiscale les impôts dus, majorés d'un intérêt de retard de 7 %. En revanche, si l'investisseur a fait preuve de prudence dans sa comptabilité sans avoir reçu d'attestation fiscale, l'administration lui réclamera uniquement l'impôt dû, sans aucun intérêt. L'incertitude financière est donc relativement limitée pour les investisseurs honnêtes. En effet, le régime du *tax shelter* peut générer un rendement de 10,45 %, composé d'un gain fiscal potentiel de 5,25 % et d'un gain financier net potentiel de 5,2 %. Dans 95,9 % des accords-cadres, un tel rendement ou un rendement inférieur est devenu juridiquement sûr après une durée de quatre ans.

¹⁸ *Ibid.*, p. 17.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Question parlementaire écrite de M. Dieter Vanbesien, "Régime du *tax shelter*", n° 1005, voir note de bas de page 14.

²¹ *Ibid.*

De recente hervorming van het taxshelter-stelsel dat misbruik wou voorkomen, kan ook begrepen worden vanuit de noodzaak om de perceptie van een gestegen financieel risico voor de investeerder tegen te gaan. Privaat kapitaal is immers zeer mobiel en de kapitaalstromen vloeien niet steeds op een even rationele manier. Het eerder aangehaalde rapport van het departement Cultuur, Jeugd & Media van de Vlaamse Gemeenschap dat de financiering via de taxshelter voor 2021 evalueerde, toont aan dat de culturele sector steeds afhankelijker wordt van middelen die via het taxshelter-stelsel worden geïnvesteerd. Hetzelfde geldt overigens voor de Franstalige Gemeenschap. De grote afhankelijkheid van culturele producties in België van taxshelter-investeringen betekent voor de productievennootschappen grotere financiële risico's, aangezien private financiële stromen zich makkelijk kunnen verleggen en dit ook effectief doen. Zo ontstaat het gevaar dat investeerders een sterke onderhandelingspositie verwerven ten opzichte van de overheid om te ijveren voor de dekking van hun financiële risico's en het verzekeren van een aantrekkelijk rendement.

De impact van de taxshelter op de organisatie van de audiovisuele kunsten en podiumkunsten

Zoals hierboven beschreven, heeft het taxshelter-stelsel reeds een impact op de organisatie van de audiovisuele kunsten en podiumkunsten. Het opsplitsen van activiteiten in verschillende productievennootschappen kan voordelen hebben voor het bekomen van middelen via de taxshelter. Dit resulteert evenwel in zeer complexe vennootschapsstructuren. Als blijkt dat de taxshelter effectief bijdraagt aan de complexiteit van de organisatie modellen van productievennootschappen en de groepen waarbinnen zij zich organiseren, is dit een neveneffect van de regeling die in de evaluatie van het stelsel betrokken moet worden. Een meer complexe organisatie maakt het moeilijker om te achterhalen of de investeringen gedaan zijn door groepsleden, en om te achterhalen of andere rechtstreekse subsidies in die context bijdragen aan een divers, bruisend en horizontaal cultuurlandschap, dan wel het behoud van de machtspositie van de grootste productiehuizen mee in stand houdt. Het lijkt immers van een enorm belang dat culturele producties en de manier waarop deze tot stand komen, gemotiveerd zijn door de wens om een creatieve drive te vervullen, en niet vanuit het oogpunt van belastingoptimalisatiestrategieën. Daarenboven bemoeilijken meer complexe organisatie modellen ook de controle op het naleven van de taxshelter-regeling zelf.

De investeringen die de taxshelter-regeling aantrekt zijn vandaag een significante bron van inkomsten voor de audiovisuele kunsten en podiumkunsten. Bijgevolg moet elke bijsturing van het stelsel voorzichtig gebeuren.

La récente réforme du régime du *tax shelter*, visant à prévenir les abus, peut également se comprendre par la nécessité de contrer la perception d'un risque financier accru pour l'investisseur. En effet, les capitaux privés sont très mobiles et les flux de capitaux ne circulent pas toujours de manière rationnelle. Le rapport précité du département de la Culture, de la Jeunesse et des Médias de la Communauté flamande, qui a évalué le financement via le *tax shelter* pour 2021, montre que le secteur culturel devient de plus en plus tributaire des fonds investis par le biais de ce régime. Il en va de même, d'ailleurs, pour la Communauté française. La forte dépendance des productions culturelles en Belgique à l'égard des investissements *tax shelter* implique des risques financiers accrus pour les sociétés de production, étant donné que les flux financiers privés peuvent facilement se déplacer, et c'est d'ailleurs ce qui se passe. Le danger est donc que les investisseurs acquièrent un fort pouvoir de négociation vis-à-vis des autorités et qu'ils exercent une pression en vue de couvrir leurs risques financiers et de garantir des rendements attractifs.

L'impact du *tax shelter* sur l'organisation des arts audiovisuels et des arts de la scène

Comme expliqué ci-avant, le régime du *tax shelter* a d'ores et déjà un impact sur l'organisation des arts audiovisuels et des arts de la scène. La répartition des activités entre différentes sociétés de production peut présenter des avantages pour l'obtention de fonds par le biais du *tax shelter*, mais elle donne lieu à la création de structures sociétaires très complexes. S'il s'avère que le *tax shelter* accroît effectivement la complexité des modèles organisationnels des sociétés de production et des groupes au sein desquels elles s'organisent, cet effet secondaire du régime devrait être pris en compte dans son évaluation. Cette complexification rend plus difficiles les démarches visant à s'assurer que les investissements ont été réalisés par les membres du groupe et à vérifier si d'autres subventions directes contribuent, dans ce contexte, à un paysage culturel diversifié, dynamique et horizontal, ou bien au maintien de la position de force des plus grandes maisons de production. En effet, il semble extrêmement important que les productions culturelles et la manière dont elles sont créées soient motivées par le désir de satisfaire un élan créatif, et non par des stratégies d'optimisation fiscale. En outre, la complexité croissante des modèles organisationnels complique également le contrôle du respect du régime du *tax shelter* lui-même.

Aujourd'hui, les investissements encouragés par le régime du *tax shelter* constituent une source importante de revenus pour le secteur des arts audiovisuels et de la scène. Par conséquent, tout réajustement du régime doit

De betrokken sectoren hebben het immers zeer zwaar te verduren gehad doorheen de voorbije jaren, zowel door beslissing gemaakt binnen een moeilijke budgettaire context, als door de impact van het coronavirus en de beslissingen die ten gevolge daarvan werden genomen.

De voorzichtigheid die nodig is ter wille van de productievennootschappen actief in de audiovisuele kunsten, podiumkunsten en de gaming-industrie is echter voornamelijk een argument voor bijkomend studiewerk. De antwoorden op de vragen of het taxshelter-stelsel op een verstandige manier overheidsmiddelen inzet voor de genoemde sectoren, of het dit doet overeenkomstig haar originele doelstelling, en wat de effecten zijn van het huidige taxshelter-stelsel, bijvoorbeeld op de organisatie van de sector, en vanuit het perspectief van de controlediensten, zijn van cruciaal belang om zich de toekomst van de taxshelter-regeling in België te kunnen inbeelden.

Dieter Vanbesien (Ecolo-Groen)
Sarah Schlitz (Ecolo-Groen)
Staf Aerts (Ecolo-Groen)
Meyrem Almaci (Ecolo-Groen)
Rajae Maouane (Ecolo-Groen)
Petra De Sutter (Ecolo-Groen)
Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen)
Matti Vandemaele (Ecolo-Groen)
Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen)

se faire avec prudence. En effet, les secteurs concernés ont connu des temps très difficiles au cours des dernières années, tant en raison des décisions qui ont été prises dans un contexte budgétaire difficile qu'en raison de l'impact du coronavirus et des mesures qui en ont découlé.

La prudence dont il faut faire preuve à l'égard des sociétés de production actives dans le secteur des arts audiovisuels et des arts de la scène ainsi que dans l'industrie du jeu vidéo constitue toutefois principalement un argument en faveur de la réalisation d'études complémentaires. Le régime du *tax shelter* affecte-t-il judicieusement les ressources publiques aux secteurs susmentionnés, respecte-t-il sa finalité initiale, et quelles sont les répercussions du régime actuel du *tax shelter* sur l'organisation du secteur, par exemple, et dans la perspective des services de contrôle? Les réponses à ces questions sont cruciales pour envisager l'avenir du régime du *tax shelter* en Belgique.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op de landspecifieke aanbeveling van de Europese Commissie van 23 mei 2022 aan België dat het taxshelter-stelsel viseerde en vragen stelde bij de kostenefficiëntie van het stelsel;

B. gelet op de toelichting bij de wet van 5 juli 2022 houdende diverse fiscale bepalingen dat het taxshelter-stelsel wijzigde en verduidelijkte dat de wetgever misbruik van het stelsel wou voorkomen;

C. overwegende dat er aanwijzingen zijn dat het taxshelter-stelsel een impact heeft op de manier waarop productievennootschappen in de podiumkunsten en audiovisuele kunsten zich organiseren;

D. gelet op het feit dat vennootschappen die investeren in productievennootschappen en gebruikmaken van het taxshelter-stelsel voor minder grote bedragen investeren, maar wel aanspraak maken op een grotere fiscale vrijstelling en dat deze evolutie een impact heeft op de kostenefficiëntie van het taxshelter-stelsel;

F. gelet op de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake cultureel beleid;

G. overwegende dat de federale overheid zich in een uitdagende budgettaire context bevindt;

H. overwegende dat voor de audiovisuele kunsten, en in toenemende mate ook voor de podiumkunsten, taxshelter-investeringen een steeds belangrijkere financieringsbron vormen in relatie tot de middelen die de Gemeenschappen daarin investeren;

I. overwegende dat deze afhankelijkheid gevaren met zich meebrengt, bijvoorbeeld ten gevolge van de aard van private geldstromen die doorgaans volatiel zijn en sterker afhangen van de conjunctuur en de perceptie van risico's;

J. gelet op de uitbreiding van de taxshelter naar de gaming-industrie en de specifieke regeling die hiermee gepaard gaat wat betreft het territorialiteitsbeginsel en de rol van de culturele test;

K. overwegende dat bovenstaande tot gevolg heeft dat het vooralsnog onzeker is welke productievennootschappen binnen de Europese Economische Ruimte een aanspraak zullen doen op het taxshelter-stelsel;

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu la recommandation par pays adressée à la Belgique par la Commission européenne le 23 mai 2022, qui visait le régime du *tax shelter* et mettait en cause le rapport coût-efficacité de ce dernier;

B. vu l'exposé des motifs de la loi du 5 juillet 2022 portant des dispositions fiscales diverses, qui a apporté des modifications au régime du *tax shelter* et a précisé que le législateur entendait prévenir les abus de ce dernier;

C. considérant qu'il existe des indications selon lesquelles le régime du *tax shelter* aurait un impact sur la manière dont les sociétés de production relevant du secteur des arts audiovisuels et de la scène s'organisent;

D. considérant que les sociétés qui investissent dans des sociétés de production et ont recours au régime du *tax shelter* investissent des montants moins élevés mais demandent une exonération fiscale plus importante, et que cette évolution a une incidence sur le rapport coût-efficacité du régime du *tax shelter*;

F. vu la compétence exclusive des Communautés en matière de politique culturelle;

G. considérant que l'autorité fédérale est confrontée à un contexte budgétaire difficile;

H. considérant que dans le secteur des arts audiovisuels et de plus en plus dans celui des arts de la scène, les investissements relevant du *tax shelter* constituent une source de financement toujours plus importante par rapport aux moyens investis par les Communautés;

I. considérant que cette dépendance comporte des risques, notamment en raison de la nature des flux financiers privés, qui ont tendance à être volatils et à dépendre davantage du contexte conjoncturel et de la perception des risques;

J. vu l'extension du *tax shelter* à l'industrie du jeu vidéo et vu la réglementation particulière y afférente en ce qui concerne le principe de territorialité et le rôle du test culturel;

K. considérant qu'en raison de ce qui précède, on ne sait pas encore quelles sociétés de production de l'Espace économique européen demanderont l'application du régime du *tax shelter*;

L. overwegende dat dit bijkomende uitdagingen en kosten kan betekenen voor de controle-instanties;

M. overwegende dat dit alles ervoor zorgt dat de taxshelter een grondige evaluatie en monitoring vereist en dit op basis van de originele doelstellingen van het taxshelter-stelsel;

N. gelet op artikel 5, § 1, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof;

O. overwegende dat het Rekenhof de evaluatie en monitoring van het taxshelter-stelsel kan uitvoeren gelet op haar onafhankelijkheids- en bevoegdheidsvereisten en rekening houdend met diens mate van beschikbaarheid;

P. overwegende dat het Rekenhof beschikt over een grote knowhow voor het uitvoeren van dergelijke audits, en dat het belangrijk is dat in de eerste plaats gekeken wordt naar deze kwalitatieve overheidsinstelling;

Q. overwegende dat het Rekenhof tijd nodig zal hebben om een audit uit te voeren, maar dat binnen dit alomvattend werk tussentijdse voortgangsverslagen in de commissie kunnen worden uitgebracht ten behoeve van de Kamer van volksvertegenwoordigers;

VERZOEKT HET REKENHOF:

1. het taxshelter-stelsel te onderwerpen aan een audit en een alomvattende evaluatie, met toepassing van artikel 5, § 1, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof;

2. daarbij te onderzoeken of:

2.1. de beoogde doelstellingen worden bereikt;

2.2. dit op een kostenefficiënte wijze gebeurt;

2.3. een voldoende adequate controle mogelijk is;

3. in dat verband de volgende onderzoeksvragen te onderzoeken:

3.1. beschikt de Federale Overheidsdienst Financiën over voldoende expertise, middelen en tijd om de aanvragen voor een fiscaal attest onder het taxshelter-stelsel naar behoren te kunnen controleren, en daarbij inzonderheid nagaan;

3.1.1. wat de bijkomende uitdagingen voor de controle-instanties zijn aangezien er voor de gaming-industrie gewerkt zal worden met een culturele test;

L. considérant que ceci peut entraîner des défis et des coûts supplémentaires pour les instances de contrôle;

M. considérant qu'il en découle la nécessité de procéder à une évaluation et à un monitoring approfondis du *tax shelter*, et ce sur la base des objectifs initiaux de ce régime;

N. vu l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes;

O. considérant que la Cour des comptes pourrait, eu égard aux impératifs d'indépendance et de compétence et en tenant compte de sa disponibilité, assurer l'évaluation et le monitoring du régime du *tax shelter*;

P. considérant que la Cour des comptes dispose d'un savoir-faire important dans la réalisation de ce type d'audits et qu'il convient de se tourner en premier lieu vers cette institution publique performante;

Q. considérant que la Cour des comptes aura besoin de temps pour mener un audit, mais que des états des lieux intermédiaires pourront, dans le cadre de ce travail global, être présentés en commission à l'intention de la Chambre des représentants;

DEMANDE À LA COUR DES COMPTES:

1. de soumettre le régime du *tax shelter* à un audit et à une évaluation globale, en application de l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes;

2. ce faisant, d'examiner si:

2.1. mes objectifs visés sont atteints;

2.2. le rapport-coût-efficacité est respecté;

2.3. un contrôle suffisamment adapté est possible;

3. d'examiner à cet égard les questions suivantes:

3.1. dans quelle mesure le Service public fédéral Finances dispose de l'expertise, des ressources et du temps nécessaires pour pouvoir contrôler correctement les demandes d'attestations fiscales dans le cadre du régime du *tax shelter*; d'analyser en particulier:

3.1.1. quels sont les défis supplémentaires auxquels sont confrontées les instances de contrôle en raison de la mise en place d'un test culturel pour l'industrie du jeu vidéo;

3.1.2. in welke mate de Federale Overheidsdienst Financiën beschikt over de nodige expertise, middelen en tijd om deze bijkomende uitdagingen te vervullen die de uitbreiding naar de gaming-sector met zich meebrengt;

3.2. in welke gevallen er misbruik van het taxshelter-stelsel is vastgesteld en of de huidige wetgeving volstaat om dergelijke gevallen in de toekomst te voorkomen;

3.3. wat de geschatte kosten en besparingen zijn die gepaard zullen gaan met de uitvoering van de wijzigingen van het taxshelter-stelsel door de wet van 5 juli 2022;

3.4. hoe de fiscale ondersteuning die de federale overheid onrechtstreeks toekent aan de audiovisuele kunsten, de podiumkunsten en de gaming-industrie via het taxshelter-stelsel zich verhoudt tegenover de steun die de Gemeenschappen aan deze sectoren bieden;

3.5. welke impact het taxshelter-stelsel op de organisatie van de sectoren van de audiovisuele kunsten, de podiumkunsten en de gaming-sector heeft (bijvoorbeeld op het vlak van de financiering van producties, de producties zelf, de vergoeding van technici en andere dienstverleners, ...).

10 juli 2024

Dieter Vanbesien (Ecolo-Groen)
Sarah Schlitz (Ecolo-Groen)
Staf Aerts (Ecolo-Groen)
Meyrem Almaci (Ecolo-Groen)
Rajae Maouane (Ecolo-Groen)
Petra De Sutter (Ecolo-Groen)
Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen)
Matti Vandemaele (Ecolo-Groen)
Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen)

3.1.2. dans quelle mesure le Service public fédéral Finances dispose de l'expertise, des ressources et du temps nécessaires pour relever ces défis supplémentaires posés par l'extension du régime à l'industrie du jeu vidéo;

3.2. dans quels cas des abus du régime du *tax shelter* ont été constatés et dans quelle mesure la législation actuelle est suffisante pour éviter ce type d'abus à l'avenir;

3.3. quels sont les coûts et les économies estimés de la mise en œuvre des modifications apportées au régime du *tax shelter* par la loi du 5 juillet 2022;

3.4. comment le soutien fiscal octroyé indirectement par l'autorité fédérale aux secteurs des arts audiovisuels et de la scène ainsi qu'à l'industrie du jeu vidéo par le biais du régime du *tax shelter* s'articule par rapport au soutien accordé à ces secteurs par les Communautés;

3.5. quel est l'impact du régime du *tax shelter* sur l'organisation des secteurs des arts audiovisuels et de la scène et de l'industrie du jeu vidéo (notamment en ce qui concerne le financement des productions, les productions elles-mêmes, la rémunération des techniciens et des autres prestataires de services, etc.).

10 juillet 2024