

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

10 juin 2020

PROPOSITION DE LOI

visant à réorienter
la taxation des revenus du travail
vers les revenus du capital

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

10 juni 2020

WETSVOORSTEL

houdende een verschuiving van
de belastingdruk, teneinde de inkomsten uit
arbeid minder en die uit kapitaal méér
te belasten

ADVIES VAN HET REKENHOF

Voir:

Doc 55 **0137/ (S.E. 2019):**

- 001: Proposition de loi de M. Laaouej et consorts.
002: Avis du Conseil d'État.

Zie:

Doc 55 **0137/ (B.Z.2019):**

- 001: Wetsvoorstel van de heer Laaouej c.s.
002: Advies van de Raad van State.

02480

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
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering 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 vertaald 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)



AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Proposition de loi visant à imposer les plus-values financières, déposée le 20 septembre 2019 par M. Marco Van Hees et consorts (DOC 55 0409/001) jointe à la proposition de loi visant à réorienter la taxation des revenus du travail vers les revenus du capital, déposée le 16 juillet 2019 par M. Ahmed Laaouej et consorts (DOC 55 0137/001)

Avis adopté en assemblée générale du 10 juin 2020

1. Demande d'avis

Le 23 janvier 2020, la Cour des comptes a reçu une demande de M. Patrick Dewael, président de la Chambre des représentants, visant à lui fournir, en application de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre, une note contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution des recettes qu'entraînerait l'adoption des propositions de loi jointes ci-après.

Il s'agit de la proposition de loi visant à imposer les plus-values financières, déposée le 20 septembre 2019 par M. Marco Van Hees et consorts (DOC 55 0409/001, ci-après : **la première proposition de loi**) et de la proposition de loi visant à réorienter la taxation des revenus du travail vers les revenus du capital, déposée le 16 juillet 2019 par M. Ahmed Laaouej et consorts (DOC 55 0137/001, ci-après : **la deuxième proposition de loi**).

2. Contenu des propositions de loi

Les deux propositions de loi visent à taxer les plus-values réalisées sur la vente d'actions et/ou de produits financiers dérivés. La première proposition de loi entend taxer ces plus-values tant dans le cadre de l'impôt des sociétés que dans celui de l'impôt des personnes physiques, tandis que la deuxième se limite au seul impôt des personnes physiques.

La première proposition de loi prévoit également la possibilité de déduire des plus-values imposables les moins-values financières réalisées durant l'exercice d'imposition et des cinq exercices qui précèdent. Le solde positif est taxé au taux ordinaire dans le cadre de l'impôt des sociétés. En ce qui concerne l'impôt des personnes physiques, les plus-values financières sont imposables globalement à un taux progressif au titre de revenus mobiliers.

La deuxième proposition de loi prévoit plusieurs taux d'imposition en fonction de la durée de détention des actions et de la « gestion normale » ou « anormale » du patrimoine privé. Les moins-values financières ne peuvent pas être déduites. Par période imposable, un abattement des premiers 1.000 euros de plus-values est cependant prévu par personne physique afin de protéger l'épargnant qui ne détient qu'un petit portefeuille d'actions.

3. Incidence budgétaire des propositions de loi

En ce qui concerne l'incidence budgétaire de la taxation des plus-values dans le cadre de l'impôt des personnes physiques, la Cour des comptes se réfère en premier lieu à l'un de ses avis rendu en 2017¹. Elle y concluait que les résultats des études disponibles sur la taxation des plus-values divergeaient considérablement selon la ou les hypothèses de départ, qui n'étaient souvent pas facile à vérifier. Le Conseil supérieur des finances (CSF) a fait une nouvelle tentative dans un récent rapport de mai 2020 sur la base des comptes financiers².

¹ Avis de la Cour des comptes du 27 janvier 2017 relatif à la proposition de loi modifiant le code des impôts sur les revenus 1992, transposant en partie la vision du CD&V de la taxation sur les plus-values, DOC 54 2177/003.

² Avis du Conseil supérieur des finances, « Réduction des prélèvements sur le travail et les possibilités de financement » : « Alors que l'estimation statique initiale faite sur une base très large et à un taux de 10 % suggère un rendement annuel à vitesse de croisière de l'ordre de 1,2 milliard d'euros, l'approche alternative donne une estimation de 1,0 à 1,3 milliard d'euros. », mai 2020, 304-325.

Ceux-ci permettent toutefois uniquement de suivre les plus-values latentes et non les plus-values réalisées. Les estimations réalisées par le CSF peuvent donc tout aussi bien être des surestimations que des sous-estimations. En l'absence d'obligation de déclaration, on ne dispose actuellement pas de chiffres fiables sur les plus-values réalisées par les personnes physiques. Les estimations existantes sont également des estimations statiques ne tenant pas compte des éventuels changements de comportement des contribuables. En outre, les marchés financiers se caractérisent par une volatilité et une imprévisibilité élevées rendant quasiment impossible toute estimation précise des recettes futurs.

La première proposition de loi prévoit également la taxation des plus-values sur actions au niveau de l'impôt des sociétés. Contrairement à l'impôt des personnes physiques, il existe dans le cadre de l'impôt des sociétés une obligation de déclaration, tant des plus-values que des moins-values sur actions. Le coût budgétaire de l'exonération des plus-values sur actions dans l'impôt des sociétés est calculé annuellement par le SPF Finances et intégré dans l'inventaire des dépenses fiscales joint au budget. Le tableau ci-dessous donne un aperçu du coût de cette exonération durant la période 2010-2017.

Tableau : Coût budgétaire de l'exonération des plus-values sur actions en impôt des sociétés – en millions d'euros

Année de revenus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ³
Coût budgétaire	3.110,46	-3.788,10	2.748,80	n.d.	339,06	454,31	878,54	745,8

Source : SPF Finances

La Cour entend formuler un certain nombre de remarques importantes quant à ces chiffres. La condition de permanence a été instaurée à partir de l'exercice 2013. Elle signifie que, pour pouvoir bénéficier de l'exonération, la société doit avoir eu la pleine propriété des actions pendant une période ininterrompue d'au moins un an. Ce principe explique vraisemblablement pourquoi les chiffres d'avant 2013 sont nettement plus élevés que ceux d'après 2013. Cette même année, le SPF Finances a également adopté un nouveau modèle de microsimulation lui donnant une meilleure approche des dépenses fiscales.

À partir du 1^{er} janvier 2018, une condition supplémentaire s'est appliquée à l'exonération des plus-values (à savoir que les actions doivent représenter une participation d'au moins 10 % ou avoir une valeur d'acquisition d'au moins 2.500.000 euros), en conséquence de quoi le coût budgétaire sera logiquement amené à baisser encore. Le SPF Finances dispose néanmoins de trop peu de données actuellement pour pouvoir estimer concrètement l'incidence budgétaire de cette condition supplémentaire.

Les données mentionnées ci-dessus s'appuient en outre sur le passé sans tenir compte des prestations financières futures. Le produit de la taxation des plus-values dans le cadre de l'impôt des personnes physiques peut tout aussi bien s'avérer positif que négatif eu égard à la déductibilité des moins-values. En outre, l'incidence financière des éventuels effets de comportement peut difficilement être estimée à l'avance. Limiter la déductibilité des moins-

³ Chiffres reçus du SPF Finances le 18 février 2020.

values aux cinq derniers exercices pourrait par exemple favoriser le *tax-loss selling* impliquant la vente anticipative ou tardive des actions à des fins d'optimisation fiscale.

4. Conclusion

La Cour des comptes estime qu'il n'est pas possible de calculer avec précision l'incidence budgétaire de la taxation des plus-values dans l'impôt des personnes physiques, faute de données chiffrées sur les plus-values réalisées. Quant à l'impôt des sociétés, les plus-values nettes réalisées dans le passé sont certes clairement identifiables grâce à l'obligation de déclaration, mais il existe différents facteurs d'incertitude (tels que la modification de la loi en 2018, la volatilité de la bourse et les changements de comportement) qui ne permettent pas de réaliser une estimation précise des produits futurs.



ADVIES VAN HET REKENHOF

De samengevoegde wetsvoorstellen tot heffing van een belasting op de financiële meerwaarden, ingediend op 20 september 2019 door de heer Marco Van Hees c.s. (DOC55 0409/001) en houdende een verschuiving van de belastingdruk, teneinde de inkomsten uit arbeid minder en die uit kapitaal méér te belasten, ingediend op 16 juli 2019 door de heer Ahmed Laaouej c.s. (DOC 55 0137/001)

Advies goedgekeurd in de algemene vergadering van 10 juni 2020



KOPTEKST / 2

1. Vraag om advies

Op 23 januari 2020 heeft het Rekenhof een vraag om advies ontvangen van de heer Patrick Dewael, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, met toepassing van artikel 79, eerste lid, van het reglement van de Kamer, om een nota te verstrekken met een raming van de nieuwe uitgaven of van de minderontvangsten die de goedkeuring van onderstaande samengevoegde wetsvoorstellen als gevolg zou hebben.

Het betreft het wetsvoorstel tot heffing van een belasting op de financiële meerwaarden, ingediend op 20 september 2019 door de heer Marco Van Hees c.s. (DOC 55 0409/001, hierna **wetsvoorstel 1**) en het wetsvoorstel houdende een verschuiving van de belastingdruk, teneinde de inkomsten uit arbeid minder en die uit kapitaal méér te belasten, ingediend op 16 juli 2019 door de heer Ahmed Laaouej c.s. (DOC 55 0137/001, hierna **wetsvoorstel 2**).

2. Inhoud van de wetsvoorstellen

Beide wetsvoorstellen hebben tot doel een belasting in te voeren op de meerwaarde bij de verkoop van aandelen en/of afgeleide financiële producten. Het eerste wetsvoorstel strekt ertoe die meerwaarden belastbaar te maken, zowel in de vennootschapsbelasting als in de personenbelasting, terwijl het tweede wetsvoorstel zich louter beperkt tot de personenbelasting.

Het eerste wetsvoorstel voorziet tevens in de mogelijkheid om financiële minderwaarden in hetzelfde boekjaar of de vijf voorafgaande jaren in mindering te brengen van de belastbare meerwaarden. Het positieve saldo wordt in de vennootschapsbelasting belast aan het gewone tarief. In de personenbelasting worden de financiële meerwaarden gezamenlijk belastbaar als roerende inkomsten tegen een progressief tarief.

In het tweede wetsvoorstel worden verschillende belastingtarieven gehanteerd naargelang de duurtijd dat de aandelen werden aangehouden en het al dan niet "normaal beheer" van het privévermogen. Financiële minwaarden kunnen niet worden afgetrokken. Per belastbaar tijdperk wordt echter voorzien in een vrijstelling van de eerste 1.000 euro aan meerwaarden per natuurlijk persoon, om de spaarders met een kleine aandelenportefeuille te ontzien.

3. Budgettaire weerslag van de wetsvoorstellen

Wat de budgettaire weerslag van een meerwaardebelasting in de personenbelasting betreft, verwijst het Rekenhof in eerste instantie naar een eerder advies in 2017¹. Daarin concludeerde het Hof dat de resultaten van de beschikbare studies omtrent een meerwaardebelasting sterk uiteenlopen naargelang de gehanteerde hypothese(s), waarvan de aftoetsing vaak niet voor de hand ligt. De Hoge Raad van Financiën (HRF) heeft in een recent rapport van mei 2020 een nieuwe poging gedaan op basis van de financiële rekeningen². De financiële rekeningen

¹ Advies van het Rekenhof van 27 januari 2017 bij het wetsvoorstel "houdende wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, waarbij het standpunt van CD&V over de meerwaardebelasting ten dele wordt omgezet", DOC 54 2177/003.

² Advies Hoge Raad van Financiën, Verlaging van de lastendruk op arbeid en mogelijkheden voor de financiering ervan, mei 2020, 304-325. Waar de initiële statische raming bij een zeer brede grondslag en een tarief van 10% een jaarlijkse



laten evenwel enkel opvolging toe van de latente meerwaarden, niet van de gerealiseerde meerwaarden. De door de HRF gemaakte ramingen kunnen dus zowel een overschatting, als een onderschatting inhouden. Bij gebrek aan aangifteverplichting zijn er momenteel geen betrouwbare cijfers voorhanden van de gerealiseerde meerwaarden door natuurlijke personen. De reeds gemaakte ramingen zijn ook statische ramingen, waarbij geen rekening wordt gehouden met eventuele gedragswijzigingen van de belastingplichtigen. Daarenboven worden de financiële markten gekenmerkt door een grote volatiliteit en onvoorspelbaarheid, wat een accurate raming van toekomstige opbrengsten quasi onmogelijk maakt.

Het eerste wetsvoorstel voorziet ook in een meerwaardebelasting op aandelen in de vennootschapsbelasting. In tegenstelling tot de personenbelasting is er wel een aangifteverplichting in de vennootschapsbelasting, zowel wat de meer- als minwaarden op aandelen betreft. De budgettaire kostprijs van de vrijstelling van de meerwaarden op aandelen in de vennootschapsbelasting wordt jaarlijks berekend door de FOD Financiën en opgenomen in de inventaris van fiscale uitgaven bij de begroting. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de kostprijs van deze vrijstelling gedurende de periode 2010-2017.

Tabel: *Budgettaire kostprijs van de vrijstelling van de meerwaarden op aandelen in de vennootschapsbelasting – in miljoen euro*

Inkomsten- jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ³
Budgettaire kostprijs	3.110,46	-3.788,10	2.748,80	n.b.	339,06	454,31	878,54	745,8

Bron: FOD Financiën

Het Rekenhof wil bij deze cijfers enkele belangrijke kanttekeningen maken. Vanaf aanslagjaar 2013 werd de permanentievoorwaarde ingevoerd, waardoor de vennootschap de aandelen gedurende een ononderbroken periode van ten minste één jaar in volle eigendom moet houden om van de vrijstelling te genieten. Dit verklaart wellicht waarom de cijfers in de periode voor 2013 veel hoger liggen dan na 2013. Ook schakelde de FOD Financiën in 2013 over naar een nieuw microsimulatiemodel, dat een betere benadering geeft van de fiscale uitgaven.

Vanaf 1 januari 2018 werd de vrijstelling van meerwaardebelasting opnieuw aan een bijkomende voorwaarde onderworpen (i.e. een deelneming van minstens 10% of een aanschaffingswaarde van minstens 2.500.000 €), waardoor de budgettaire kostprijs logischerwijs verder zal afnemen. De FOD Financiën beschikt momenteel echter over te weinig gegevens om de budgettaire impact van deze bijkomende voorwaarde concreet in te schatten.

Bovenstaande berekeningen zijn bovendien gebaseerd op het verleden en houden geen rekening met toekomstige financiële prestaties. De opbrengst van een meerwaardebelasting in de vennootschapsbelasting kan door de aftrekbaarheid van minderwaarden dus zowel positief, als negatief zijn. Ook de financiële impact van eventuele gedragseffecten kan

opbrengst op kruissnelheid van zowat 1,2 miljard euro in het vooruitzicht stelt, leveren alternatieve benaderingen een raming van 1,0 à 1,3 miljard euro op.

³ Cijfer ontvangen van de FOD Financiën op 18 februari 2020.



KOPTEKST / 4

moeilijk op voorhand worden geraamd. Een beperking van de aftrekbaarheid van minderwaarden tot de laatste vijf boekjaren kan bijvoorbeeld *'tax loss selling'* in de hand werken, met als gevolg het vroeger of later dan gepland verkopen van effecten, louter omwille van fiscale optimalisatie.

4. Conclusie

Het Rekenhof is van oordeel dat het niet mogelijk is de budgettaire impact van een meerwaardebelasting in de personenbelasting accuraat te berekenen bij gebrek aan cijfers over de gerealiseerde meerwaarden. In de vennootschapsbelasting is er door de aangifteverplichting wel een goed zicht op de gerealiseerde netto-meerwaarden in het verleden. Daarentegen zijn er meerdere onzekere factoren (o.m. wetswijziging in 2018, volatiliteit van de beurs, gedragswijzigingen) die het onmogelijk maken een accurate raming van toekomstige opbrengsten te maken.