

Een fiscale hervorming vereist fiscale axioma's

MICHEL MAUS · Advocaat en professor fiscaal recht

Vandaag zijn het draagkrachtbeginsel en het neutraliteitsbeginsel in ons belastingstelsel sterk verwaterd. Minister Van Peteghem doet er goed aan eerst deze basisprincipes te betonnen in fiscale axioma's, alvorens te starten met zijn bredere fiscale hervorming.

Dat de coronacrisis wereldwijd voor heel wat socio-economisch ellende heeft gezorgd, is uiteraard een open deur intrappen. Maar net zoals dat ook met andere grote crisissen het geval was, zal ook de coronacrisis op verschillende vlakken een gamechanger worden en de katalysator zijn voor heel wat hervormingen. Het is nu eenmaal eigen aan crisissen dat zij de politieke en andere systeemfouten zichtbaarder maken, soms zelfs tot in het karikaturale toe. Met de coronacrisis is dat niets anders. Denk maar aan de schrijnende discussies over de bevoegdheidsverdeling rond welzijn en gezondheidszorg in ons land en aan de vernietiging van de strategische voorraad mondkmaskers. We kunnen er dan ook zeker van zijn, dat de coronacrisis tot belangrijke socio-economische hervormingen zal leiden op het vlak van onder andere de staatsstructuur, de organisatie en financiering van de gezondheidszorg, de organisatie van het onderwijs, het arbeidsmarktbeleid, mobiliteit, en tal van andere domeinen.

En ook op fiscaal vlak kunnen we alleen maar vaststellen dat de coronacrisis evenzeer de vingers op de pijnlijke wonde heeft gelegd. Dit is logischerwijze het gevolg van de budgettaire context waarmee staten wereldwijd te maken hebben. De politieke noodzaak om in steun- en relancemaatregelen te voorzien voor de gezinnen en voor de economie, heeft natuurlijk een onge-

ziene budgettaire kostprijs die überhaupt gefinancierd moet worden. De zoektocht naar financieringsmechanismen voor de coronacrisis leidt onvermijdelijk naar fiscale discussies over het rechtvaardig verdelen van de belastingdruk zowel op nationaal als op internationaal vlak, en dit zal de katalysator zijn voor ongeziene fiscale hervormingen.

GROEIENDE INTERNATIONALE CONSENSUS

Op internationaal vlak is bijvoorbeeld heel wat commotie ontstaan over de enorme winsten die big farma en big tech-bedrijven hebben geboekt tijdens de coronacrisis en over de fiscale ontwijkingstructuren die zij hanteren. Dit heeft ondertussen geleid tot een groeiende internationale consensus tot het invoeren van een digitaks, zodat grote techbedrijven belasting moeten betalen in de staten waar zij effectief winst hebben gerealiseerd. Daarnaast heeft de Amerikaanse president Joe Biden bij de presentatie van zijn coronare lanceplan, een oproep gelanceerd om een wereldwijde minimumbelasting in te voeren voor multinationals.

Ook op Europees niveau staat er heel wat in de fiscale steigers. Dit is het gevolg van het Europees Herstelplan waarvoor de Europese Commissie 750 miljard euro heeft uitgetrokken en waarvan België 5,9 miljard euro krijgt toegewezen. Om dit plan te financieren zal de Europese Commissie voorstellen uitwerken van nieuwe Europese fiscale inkomstenbronnen. Het gaat hier om een koolstofheffing bij invoer, een heffing op digitale diensten, een belasting op financiële transacties en een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting. Ook dit mag best fiscaal revolutionair genoemd worden.

BREDE FISCALE HERVORMING IN EIGEN LAND?

En ook in eigen land wordt werk gemaakt van fiscale hervormingen. Tot op zekere hoogte is dit reeds een feit, aangezien de regering-De Croo met de taks op de effectenrekeningen de extra financiering van de gezondheidszorg heeft willen veiligstellen door 'rijken' met een effectenportefeuille van meer dan 1 miljoen euro een jaarlijkse effectentaks van 0,15% te laten betalen. Maar een echte substantiële hervorming is dat natuurlijk niet. Nochtans zit een dergelijke hervorming ook in de pipeline, en ook hier zal de coronacrisis een versnellend effect hebben.

Het regeerakkoord van de regering-De Croo voorziet dat de regering een bredere fiscale hervorming gaat voorbereiden om het belastingstelsel *te moderniseren, te vereenvoudigen, meer rechtvaardig, en meer neutraal te maken*.¹ In zijn beleidsverklaring specificeert minister van Financiën, Vincent Van Peteghem (CD&V), wat hieronder moet worden begrepen.² Meer bepaald stelde hij dat de voorbereiding van de bredere fiscale hervorming tot doel moet hebben bij te dragen aan de engagementen van de regering heeft opgenomen in het regeerakkoord, en meer bepaald: het verhogen van de werkgelegenheidsgraad; het ondersteunen van de klimaatambities; het aanmoedigen van het ondernemerschap; het stimuleren van investeringen; de strijd tegen de armoede; en de ondersteuning van gezinnen.

Minister Van Peteghem verwijst ter zake ook naar het advies van de Hoge Raad van Financiën van mei 2020 met als titel: 'Verlaging van de lastendruk op arbeid en mogelijkheden voor de financiering ervan'. Dit advies vormt volgens Van Peteghem het ideale uitgangspunt voor de uitwerking van de bredere fiscale hervorming, waarbij wordt ingezet op een

verdere verlaging van de lasten op arbeid en waarbij een verbreding van de belastbare basis moet voorzien in een duurzame financiering voor deze verlaging. Hierbij zou het de bedoeling zijn om de totale fiscale druk niet te doen toenemen, aangezien de maatregelen van de fiscale hervorming – rekening houdend met redelijke terugverdieneffecten – in evenwicht zullen moeten zijn.

Verder voorziet de beleidsverklaring van minister Van Peteghem ook in een inspanning van de personen en ondernemingen met de grootste draagkracht om de inspanningen te financieren die nodig zijn in de gezondheidszorg en wordt ook vooropgesteld om de huidige fiscale en parafiscale voordelen van beroepssporters en sportclubs te hervormen met het oog op meer billijkheid, waarbij gegarandeerd wordt dat iedereen een eerlijke bijdrage levert, afhankelijk van de draagkracht van de sport. Ook wordt vooropgesteld om de internationale initiatieven rond de minimumbelasting van multinationale ondernemingen en de digitaks mee te ondersteunen.

Tot slot voorziet het beleidsplan naast verschillende maatregelen rond fraudebestrijding ook nog in initiatieven voor een groenere fiscaliteit. Het gaat dan meer bepaald om het fiscaal stimuleren van duurzame mobiliteitsalternatieven voor de bedrijfswagen zoals het openbaar vervoer, fietsen, broeikasgasneutrale auto's en het dicht bij het werk (gaan) wonen. Alle nieuwe bedrijfswagens moeten tegen 2026 broeikasgasvrij zijn en in dit verband worden initiatieven aangekondigd om investeringen in laadpaalinfrastuur fiscaal te bevorderen. Ook in de scheepvaart- en luchtvaartsector zal in overleg met de buurlanden en de deelstaten worden onderzocht hoe het principe 'de vervuiler betaalt' fiscaal beter kan

worden toegepast en zal op Europees en internationaal niveau gepleit worden voor de herziening van de huidige belastingvrijstelling op kerosine.

WAAR IS HET DEBAT OVER DE FUNDAMENTEN VAN HET FISCAAL STELSEL?

Hoewel vriend en vijand het belang van deze fiscale beleidsplannen allicht zal onderschrijven, moeten we ons toch de vraag stellen of een substantiële fiscale hervorming niet moet starten met een debat over de fundamente van het fiscaal stelsel. Dit debat lijkt niet aan de orde te komen in de huidige fiscale beleidsplannen van de regering-De Croo. Nochtans moet worden vastgesteld dat bij de vorige grote fiscale hervormingen die ons land heeft gekend, de fundamente van het fiscaal systeem wel in vraag werden gesteld en werden gedefinieerd.

Zo bijvoorbeeld is de invoering van het systeem van de Inkomstenbelasting door de Wet van 29 oktober 1919 tot vestiging van cedulaire belastingen op de inkomsten en van eene bijkomende belasting op het globaal inkomen³ zeer duidelijk gefundeerd op basisprincipe van fiscale herverdeling. De bezieler van het systeem van de Inkomstenbelastingen, Jules Ingenbleek, de toenmalig secretaris van Koning Albert, schreef in zijn boek *La Justice dans l'Impôt*⁴ dat indirecte belastingen de lagere klassen zwaarder troffen en dat een progressieve inkomstenbelasting het sociale evenwicht tussen de verschillende klassen van de bevolking moest herstellen. Dit 'draagkracht- of 'sterkste schouders zwaarste lasten'-beginsel – dat fiscaal werd vertaald in de progressieve tariefstructuur van de personenbelasting – heeft als resultaat dat wie meer inkomen heeft een hogere gemiddelde belastingdruk moet ondergaan dan wie minder inkomsten heeft.

Bij de volgende grote fiscale hervorming door de Wet van 20 november 1962 tot hervorming van de Inkomstenbelastingen⁵ werd het cedulair stelsel van 1919 – dat voorzag in een aparte belasting op onroerende goederen, op kapitaal en op bedrijfsinkomsten, verhoogd met een bijkomende inkomstenbelasting supertaxe genaamd – vervangen door een globaliserende eenheidsbelasting, d.w.z. één enkele belasting op het globaal inkomen van natuurlijke personen, belast aan progressieve tarieven, en één enkele belasting op de winsten van vennootschappen, belast aan een vast tarief.⁶ Met de globalisering van de inkomsten werd de facto het fiscaal 'neutraliteitsbeginsel' – waarbij inkomsten ongeacht hun bron op dezelfde manier worden belast – als fundamenteel van de Inkomstenbelastingen naar voor geschoven. Bovendien werd met deze hervorming ook voorzien in een stootblok door in de personenbelasting te bepalen dat de totale belasting nooit meer mocht bedragen dan 50% van het totale inkomen.⁷

DRAAGKRACHT- EN NEUTRALITEITS-BEGINSEL ZIJN STERK VERWATERD

Thans in 2021 moet worden vastgesteld dat deze twee belangrijke principes die de onderbouw vormen van het stelsel van de Inkomstenbelasting, met name het draagkrachtbeginsel en het neutraliteitsbeginsel, sterk zijn verwaterd. In 1919 was het hoogste tarief van de progressieve personenbelasting (27,3%) pas van toepassing op de inkomsten boven 1 miljoen BEF (366.000 euro in 2021). In 1962 was het hoogste tarief van de progressieve personenbelasting (55%) pas van toepassing op de inkomsten boven 5 miljoen BEF (797.000 euro in 2021).⁸ In 2021 is het hoogste tarief (50%) van de progressieve personenbelasting echter reeds van

toepassing op het bruto-inkomen boven 41.360 euro. Dit betekent dat de fiscale druk vanaf dit inkomstenniveau niet meer stijgt en dus de fiscale herverdeling quasi niet meer speelt. In de wetenschap dat het gemiddeld bruto-jaarinkomen in België 43.524 euro bedraagt⁹, impliceert dit dat ook reeds doorsnee inkomens aan het hoogste tarief belast worden en het draagkrachtbeginsel sterk moet worden gereserveerd.

De aparte belastingheffing aan vaste tarieven zorgt voor een doorbreking van het neutraliteitsbeginsel.

Dit wordt bovendien nog versterkt door het feit dat in de huidige stand van de wetgeving tal van inkomstentypes niet meer worden geglobaliseerd en aan de progressieve tarieven worden onderworpen, maar wel apart tegen vaste tarieven worden belast. Dit is in het bijzonder het geval voor wat betreft de roerende inkomsten (interesten en dividenden) en meerwaarden op het privévermogen. Dit betekent met andere woorden dat het draagkrachtbeginsel voor kapitaalinkomsten in de personenbelasting de facto niet (meer) bestaat. De belastingdruk blijft immers gelijk en varieert niet in functie van de omvang van het kapitaalinkomen dat men heeft verkregen. Dit wordt weliswaar zeer beperkt gecompenseerd door de taks op de beursverrichtingen en de taks op de effectenrekeningen, maar feit is dat er geen progressief tarief speelt voor kapitaalinkomsten. Bovendien zorgt de aparte belastingheffing aan vaste tarieven ook voor een doorbreking van het neutraliteitsbeginsel, en voor een substantieel fiscaal verschil in belastingdruk tussen arbeids- en kapitaalsinkomsten. De lijn

kan hier trouwens ook worden doorgetrokken naar de financiering van de sociale zekerheid, waar eveneens moet worden vastgesteld dat arbeid, in tegenstelling tot kapitaal, de belangrijkste brandstof vormt voor de sociale zekerheid.

En ook in de vennootschapsbelasting kan deze vaststelling worden gemaakt. Behalve een voorwaardelijk verlaagd tarief (20%) voor de eerste 100.000 euro winst van KMO-vennootschappen, is er van progressiviteit in de vennootschapsbelasting geen sprake.

EEN FISCALE HERVORMING VEREIST FISCALE AXIOMA'S

Een fundamentele vraag die zich dus stelt, is de vraag of in en welke mate het draagkracht- en neutraliteitsbeginsel vandaag de dag nog kunnen gelden als basispijlers van het huidige fiscaal stelsel in de inkomstenbelasting. Indien de huidige regering vasthoudt aan deze beginselen, dan is het aangewezen dat de regering dit ook expliciet zou bevestigen en inhoudelijk gaat definiëren en bovenal consequent zou gaan respecteren. Het regeerakkoord mag dan wel bepalen dat de fiscale hervorming de fiscaliteit meer rechtvaardig en meer neutraal moet maken, nergens wordt bepaald wat de begrippen rechtvaardigheid en neutraliteit fiscaal dan zouden moeten inhouden.

Het draagkracht- en neutraliteitsbeginsel zijn natuurlijk niet de enige basisbeginselen die thans in vraag moeten worden gesteld. Ook andere substantiële vragen met betrekking tot de fiscale onderbouw van onze maatschappij vereisen een antwoord. Traditioneel wordt gesteld dat fiscaliteit drie functies heeft, met name een budgettaire functie, een inkomensherverdelende functie en een regulerende functie.¹⁰ En voor elk van deze functies

Van een progressiviteit in de vennootschapsbelasting is geen sprake.

moeten fiscale axioma's worden bepaald die het fiscaal systeem uiteindelijk kunnen schragen en die het kader moeten vormen voor elke fiscale hervorming.

Een. Wat de *budgettaire functie* betreft, moet de vraag worden gesteld of er effectief geen fiscaal stootblok moet worden ingevoerd die bijvoorbeeld grenzen oplegt aan de (para)fiscale druk op arbeid en aan de (para)fiscale druk op economische activiteiten, net zoals ook kan worden overwogen om een verhouding te bepalen tussen inkomstenbelastingen, consumptiebelastingen, ecologische en andere belastingen.

Twee. Wat de *inkomensherverdelende functie* aangaat, stelt zich de vraag naar de wijze waarop het begrip fiscale rechtvaardigheid en fiscale neutraliteit moeten worden ingevuld. Hier kan de progressieve belasting van alle types van inkomen bijvoorbeeld de stelregel zijn, hetgeen dan ipso facto ook zou betekenen dat de overheid, wanneer zij van deze stelregel wenst af te wijken, een gegronde en redelijke verantwoording naar voor moet schuiven bij onder meer het belasten van inkomstentypes aan vaste tarieven en bij het invoeren van allerlei vrijstellingen en belastingverminderingen.

Drie. Wat tot slot de *regulerende functie* betreft, moet de vraag worden beantwoord in welke mate en onder welke sociale, economische, ecologische of andere voorwaarden de overheid fiscaliteit kan gebruiken om maatschappelijk gedrag te gaan (bij)sturen. In dit verband kan

worden verwezen naar de voormalig Nederlands staatssecretaris van Financiën, Willem Vermeend (PvdA), die stelde dat er door beleidsmakers al te vaak wordt uitgegaan van het adagium dat een betere wereld begint bij het belastingrecht¹¹, terwijl burgers en ondernemingen vaak helemaal niet fiscaal gestimuleerd moeten worden om hun gedrag aan te passen. Hij stelde dan ook dat men bij de afweging of fiscaliteit kan worden ingezet voor niet fiscale doeleinden, niet alleen rekening moet gehouden worden met juridische afwegingen (gelijkheid) maar evenzeer met afwegingen van doeltreffendheid (beleidseffectiviteit), doelmatigheid (kostenefficiëntie) en inpasbaarheid binnen de globale fiscale structuur.¹² Ook dat kan een fiscaal axioma zijn.

Alvorens te starten met een bredere fiscale hervorming doet de overheid er goed aan vooreerst de basisprincipes, waarop zij ons belastingstelsel wenst te steunen, te betonen in fiscale axioma's. Deze axioma's kunnen vervolgens het toetsingskader vormen waarbinnen fiscale hervormingen kunnen worden doorgevoerd. Het consequent volgen van dit toetsingskader moet vervolgens voor de nodige rechtszekerheid zorgen over de contouren van het fiscaal systeem en zorgen voor institutioneel vertrouwen. De weg naar fiscale hervorming start dan ook met de fundering ervan.

VOETNOTEN

- 1 Verslag van de Formateurs dd 30 september 2020, p. 3 en p. 39.
- 2 Parl. St. Kamer, 2020 – 2021, 55-1610/009, p. 27 ev.
- 3 BS, 24-25 november 1919.
- 4 J. Ingenbleek, *La justice dans l'impôt*, Parijs, Berger-Levrault, 1918.
- 5 BS, 1 december 1962.
- 6 P. Janssens, H. Verboven en A. Tiberghien, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Kluwer, 1990, p. 281.
- 7 P. Janssens, H. Verboven en A. Tiberghien. *Ibid.*
- 8 Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/prijzen-toen-en-nu>.
- 9 Zie: <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/lonen-en-arbeidskosten/gemiddelde-bruto-maandlonen>.
- 10 H. Gribnau, *Belastingen als moreel fenomeen*, Den Haag, Boom Fiscale Uitgevers, 2013, p. 45.
- 11 H. Gribnau, *Ibid.*, p. 58.
- 12 W. Vermeend, *Zin en onzin van fiscale instrumentalisering*, in: *Liberale Giften. Vriendenbundel Ferdinand Grapperhaus*, Deventer, Kluwer, 1999, p. 365.