

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

28 januari 2008

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende de instelling van een duurzame
voorschottenregeling in mindering op de
inkomsten uit de aanvullende belastingen op
de personenbelasting**

(ingediend door de heer Alain Mathot)

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

28 janvier 2008

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant à instaurer un système permanent
d'avances à valoir sur le produit
des additionnels à l'impôt
des personnes physiques**

(déposée par M. Alain Mathot)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De gemeentelijke fiscaliteit berust grotendeels op de inkomsten van de aanvullende belastingen op belastingen die door hogere niveaus worden geheven. Er bestaan drie aanvullende belastingen, met name die op de onroerende voorheffing, die op de personenbelasting en die op de verkeersbelasting.

Een analyse van de structuur van de ontvangsten van de Belgische gemeenten toont aan hoe belangrijk die aanvullende belastingen zijn als financieringsbron voor de plaatselijke overheidsdiensten. Voor de begroting 2006 vertegenwoordigen de lokale belastingen 44,4% van het totaalbedrag van de ontvangsten van de gemeenten. Die post «lokale belastingen» is als volgt samengesteld:

- opcentiemen op de onroerende voorheffing: 44,3%;
- aanvullende belastingen op de personenbelasting: 36%;
- andere belastingontvangsten: 19,7%.

Die belastingen worden als aanvullend bestempeld omdat de belastbare grondslag op grond waarvan ze worden geïnd en waarop de tarieven worden toegepast, al belastingbedragen zijn, namelijk de te betalen bedragen van de onderliggende belasting.

De gemeenten moeten weliswaar het percentage van de personenbelasting of het aantal opcentiemen op de onroerende voorheffing bepalen, maar de inkohiering en de inning worden door de FOD Financiën gedaan. Die belastingen worden dus op het niveau van de federale overheid geïnd, behalve de onroerende voorheffing die wordt geïnd door het Vlaams Gewest, dat de daaraan gerelateerde opcentiemen vervolgens aan de lokale besturen moet doorstorten.

Het is dus duidelijk dat de gemeenten het tarief van die belastingen in de hand hebben, maar dat ze afhankelijk blijven van de FOD Financiën voor de inning van die belastingen.

Een systeem van aanvullende belastingen heeft dus duidelijk als voornaamste maar inherent nadeel dat het zorgt voor een administratieve afhankelijkheid tussen de overheden waarvoor de opbrengst van die belastingen bestemd is en de overheid welke die belastingen int. Het voordeel van een gecentraliseerde inning is uiteraard dat de begunstigden van de voormelde belastingen minder

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La fiscalité communale repose en grande partie sur le produit des taxes additionnelles à des impôts établis par des niveaux supérieurs. Ces taxes additionnelles sont au nombre de trois: celle relative au précompte immobilier, celle relative à l'impôt des personnes physiques et, enfin, celle relative à la taxe de circulation.

Une analyse de la structure des recettes des communes belges nous montre toute l'importance qu'ont ces taxes additionnelles comme source de financement des services publics locaux. Ainsi, pour le budget 2006, la fiscalité locale représente 44,4% du montant total des recettes des communes. Ce poste «fiscalité locale» se décompose comme suit:

- les additionnels au précompte immobilier: 44,3%;
- les additionnels à l'impôt des personnes physiques: 36%;
- les autres recettes fiscales: 19,7%.

Ces taxes sont dites «additionnelles» en ce sens que les bases imposables sur lesquelles elles sont perçues et sur lesquelles les taux sont appliqués sont déjà des montants d'impôt, à savoir les sommes à payer de l'impôt sous-jacent.

Si la décision de fixer le pourcentage de la taxe à l'impôt des personnes physiques ou du nombre de centimes additionnels au précompte immobilier incombe aux communes, l'enrôlement et le recouvrement sont à la charge du SPF Finances. Ainsi, ces impôts sont perçus au niveau du pouvoir fédéral, à l'exception du précompte immobilier en région flamande, niveau de pouvoir qui a ensuite la responsabilité de les transférer aux pouvoirs locaux.

Clairement, si les communes maîtrisent le taux d'imposition de ces taxes, elles demeurent tributaires du SPF Finances quant à la perception du produit de ces taxes.

L'inconvénient majeur mais inhérent d'un système de fiscalité additionnelle est clairement cette dépendance administrative qu'elle crée entre les pouvoirs auxquels reviennent les produits de ces impôts et le pouvoir qui les perçoit. La contrepartie positive d'une perception centralisée est évidemment l'économie de charges administratives pour les bénéficiaires desdits impôts,

administratieve lasten hebben, onder voorbehoud van de toepassing van artikel 470 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, dat uitdrukkelijk bepaalt dat op het bedrag van de aanvullende belastingen een korting van 1% wordt ingehouden voor de terugbetaling van de administratiekosten aan de (federale) Schatkist.

Rekening houdend met het feit dat de inningsdienst gratis verzekerd is en dat de inkohiering binnen het jaar wordt gedaan, wordt doorgaans van weinig problemen inzake overdracht gewag gemaakt wat de onroerende voorheffing betreft. De opbrengst van de opdecimen op de verkeersbelasting is van weinig tel voor de financiën van de gemeenten.

De inning van de aanvullende belasting op de personenbelasting en vervolgens de betaling van de opbrengst ervan doen daarentegen aanzienlijke problemen rijzen. Vaak krijgen de lokale besturen hun aandeel van de ontvangsten pas na de inkohiering en de betaling van de bedragen die daarmee gepaard gaan, en niet op het tijdstip waarop de federale overheid de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen invordert.

Sinds 2004 houdt de formule van de maandelijks te betalen bedrijfsvoorheffing rekening met een aanvullende belasting van 7%, ongeacht de woonplaats van de belastingplichtige en dus ongeacht het werkelijke tarief van de aanvullende belasting op de personenbelasting. Met andere woorden, gedurende het hele inkomstenjaar «N» storten de werkgevers maandelijks een bedrijfsvoorheffing aan de Schatkist. De federale Staat int de opbrengst van die aanvullende belasting dus vooraf, maar stort ze pas later door aan de gemeenten. Duidelijker gezegd, de ontvangsten van die forfaitaire berekening komen dus aanvankelijk uitsluitend de federale overheid ten goede.

De belastingbetaler heeft tot 30 juni van het aanslagjaar «N + 1» de tijd om zijn belastingaangifte betreffende zijn inkomsten van het jaar «N» in te dienen. De belastingdienst gaat vervolgens over tot de inkohiering tot 30 juni van het jaar «N + 2». Nadien heeft de belastingplichtige twee maanden de tijd om het verschuldigde bedrag te storten en ten slotte moet de federale overheid het voor de gemeenten bestemde aandeel van de aanvullende belastingen doorstorten tijdens de maand volgend op de regularisatie door de belastingplichtige.

Wat het tijdpad van de overdrachten van die aanvullende belasting op de personenbelasting betreft, worden de inkohieringen vaak laat uitgevoerd. Daardoor ontvangen de gemeenten een groot deel van hun ontvangsten pas tijdens de tweede helft van het aanslagjaar «N + 1». Om in die onbetwistbare leemte te voorzien, kent de federale overheid echter sinds 2001 aan de ge-

sous réserve de l'application de l'article 470 du Code des impôts sur les revenus 1992 qui prévoit explicitement un prélèvement de 1% sur le montant des additionnels à l'impôt des personnes physiques pour le remboursement au Trésor (fédéral) des frais d'administration.

Concernant le précompte immobilier, compte tenu du fait que le service de perception est assuré gratuitement et que l'enrôlement se fait dans l'année même, peu de problèmes de transferts sont généralement évoqués. Le produit du décime additionnel à la taxe de circulation est quant à lui peu significatif pour les finances des communes.

A l'opposé, la perception de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques puis la rétribution de son produit, posent aujourd'hui de réels problèmes. Les administrations locales se voient en effet attribuer leurs parts de revenus seulement après la réalisation des rôles et le paiement des montants y afférents et non au moment de la perception, par l'autorité fédérale, du précompte professionnel et des versements anticipés.

Depuis 2004, la formule du précompte professionnel payable mensuellement tient compte d'un pourcentage d'additionnel de 7% et ce, quel que soit le domicile du contribuable, donc quel que soit le taux réel de l'additionnel à l'impôt des personnes physiques. Autrement dit, tout au long de l'année des revenus «N», les employeurs versent mensuellement un précompte professionnel au Trésor. L'État fédéral perçoit donc le produit de cette taxe additionnelle de manière anticipée mais ne le reverse qu'ultérieurement aux communes. Clairement, les recettes de ce calcul forfaitaire ne profitent donc dans un premier temps qu'exclusivement au pouvoir fédéral.

Le contribuable dispose jusqu'au 30 juin de l'exercice «N+1» pour rentrer sa déclaration fiscale concernant ses revenus perçus durant l'année «N». L'administration fiscale procède ensuite à l'enrôlement jusqu'au 30 juin de l'exercice «N+2». Le contribuable a, ensuite, deux mois pour procéder au versement et, enfin, c'est à l'administration fédérale qu'il revient de rétrocéder la part des additionnels destinée aux communes durant le mois qui suit la régularisation par le contribuable.

Concernant le calendrier des transferts de cette taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, les enrôlements sont souvent tardifs; ainsi, les communes ne reçoivent une grande partie de leurs recettes qu'au deuxième semestre de l'exercice d'imposition «N+1». Le pouvoir fédéral, pour répondre à cette lacune avérée, accorde toutefois depuis 2001 aux communes des

meenten renteloze voorschotten toe op de stortingen van die belasting. Dankzij die voorschotten kunnen de liquiditeitsbehoeften van de gemeenten gedurende de eerste maanden van het jaar beter worden gedekt én kan de situatie op het vlak van de liquide middelen beter worden ingeschat.

Zo werden in februari, maart en april 2001 respectievelijk 66,3 miljoen euro, 259,4 euro en 140 miljoen euro aan voorschotten toegekeñd. Het bedrag dat maandelijks aan elke gemeente werd gestort, stemde overeen met dat van 2000. In januari 2002 werd een uitzonderlijk voorschot van 50 miljoen euro toegekend wegens de vertragingen bij de boeking als gevolg van de omschakeling naar de euro. Tot slot werden in februari en maart 2002 en vervolgens ieder jaar rond dezelfde tijd dezelfde voorschotten als in 2001 toegekend, die in mei en juni werden gerecupereerd.

De voorschotregeling is tot op heden echter niet geïnstitutionaliseerd. Het gaat om een *ad-hoc*-regeling die wordt getroffen telkens wanneer spoed vereist is en die bovendien duidelijk zwakke punten vertoont waarop de Hoge Raad van Financiën de aandacht vestigt in zijn advies omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheid.

Het bedrag van 66,3 miljoen euro dat in februari werd doorgestort, is te laag, en is niet bepaald van die aard dat het veel gewicht in de schaal legt. Zo vertegenwoordigde dat bedrag in 2006, voor de drie gewesten samen, slechts 3% van de totale opbrengst van die belasting.

Voorts is er geen enkel verband tussen de periode waarop het voorschot betrekking heeft en de reële voortgang van de inkohieringen. Ingeval de inkohieringen lang aanslepen, krijgen de gemeenten opnieuw liquiditeitsproblemen, aangezien zij de voorschotten snel moeten terugbetalen.

Een laatste knelpunt is de ongelijke verdeling van de voorschotten over de verschillende gemeenten. Er wordt geen rekening gehouden met de demografische evolutie en de tariefwijzigingen in de betrokken gemeenten. Daardoor bedroegen de voorschotten in 2006 in sommige gemeenten minder dan 2% van de belastingontvangsten, terwijl ze in andere gemeenten goed waren voor bijna de helft ervan.

Al die tekortkomingen onderbouwen het verzoek van de verenigingen van steden en gemeenten om een duurzame en geïnstitutionaliseerde voorschottenregeling in te stellen. Door de onregelmatigheid van de stortingen – zowel wat het tempo als wat het bedrag ervan betreft –, kunnen de gemeentekassen stevig in de problemen komen.

avances sans intérêt sur les versements de cette taxe. Ces avances permettent de mieux couvrir les besoins de liquidités des communes durant les premiers mois de l'année mais aussi de mieux prévoir la situation de liquidités.

Ainsi, en 2001, 66,3 millions d'euros, 259,4 millions et, enfin, 140 millions d'avances ont été octroyés respectivement en février, mars et avril. Le montant versé à chaque commune et par mois correspondait à celui versé en 2000. En janvier, 2002, une avance exceptionnelle de 50 millions d'euros a été accordée pour cause de retards de comptabilisation dus au passage à l'euro. Enfin, en février et mars 2002 puis chaque année à cette même période, des avances d'un même montant que celles accordées en 2001, ont été octroyées pour être récupérées en mai et juin.

Cependant, ce système d'avances n'est pas à ce jour institutionnalisé, il s'agit d'un système *ad hoc*, chaque fois adopté dans l'urgence qui présente, de plus, d'évidentes faiblesses que relève le Conseil supérieur des Finances dans son avis relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le pouvoir fédéral.

Le montant de 66,3 millions d'euros versé au mois de février est, d'une part, trop limité et n'assoit pas réellement un profil de paiement stable. Pour exemple, ce montant représentait en 2006, pour l'ensemble des trois régions, seulement 3% du montant total du produit de cette taxe.

D'autre part, il n'existe pas de corrélation entre la période sur laquelle l'avance court et l'évolution réelle des enrôlements. Par conséquent, en cas de retard important des enrôlements, la récupération rapide des avances entraîne de nouveau des problèmes de liquidités pour les communes.

Enfin, la répartition inégale des avances entre les différentes communes s'avère également problématique. L'évolution démographique et les modifications tarifaires dans les communes concernées ne sont pas prises en compte. En 2006, les avances représentaient ainsi moins de 2% des recettes de la taxe pour certaines communes et presque la moitié de ces mêmes recettes pour d'autres.

Toutes ces lacunes justifient la demande des associations des villes et des communes pour que soit mis en place un système permanent et institutionnalisé d'avances. En effet, l'irrégularité des versements tant concernant leurs rythmes que leurs montants, peut entraîner des problèmes considérables pour les finances communales.

De daarmee gepaard gaande onzekerheid maakt van elke beleidsprognose een hachelijke onderneming, en kan er bovendien toe leiden dat de in de begroting opgenomen middelen afwijken van de daadwerkelijk geïnde ontvangsten. Door dat verschil kunnen de gemeenten uiteraard in zware geldnood geraken, waardoor ze overbruggingskredieten moeten aangaan. Die leiden dan weer tot bijkomende intrestlasten.

De Hoge Raad van Financiën heeft twee scenario's uitgewerkt met het oog op de instelling van een regeling om de voorschotten op de ontvangsten uit de aanvullende belastingen op de personenbelasting aan de gemeenten door te storten.

Een eerste mogelijkheid bestaat erin dat de federale overheid in de loop van het eerste aanslagjaar «N+1» zes maandelijks voorschotten aan de gemeenten stort, goed voor een totaal percentage van 95% van de begrote ontvangsten, en waarbij het resterende percentage (5%) in oktober wordt gestort.

Volgens het tweede scenario zouden in de eerste negen maanden van het jaar telkens negen maandelijks voorschotten van elk 10% van de begrote ontvangsten worden gestort, waarbij het saldo in oktober zou worden betaald.

De beide mogelijkheden worden haalbaar geacht, en hebben bovenal een geringe weerslag voor de belastingadministratie.

Daarom pleit de indiener van dit voorstel van resolutie ervoor onverwijld een duurzame voorschottenregeling betreffende de aanvullende personenbelasting in te stellen. Een soortgelijke regeling zou de regelmatigheid én de voorzienbaarheid van de stortingen ten goede komen, met alle gunstige gevolgen van dien voor het beheer van de gemeentelijke belastingontvangsten.

De indiener stelt voor dat de regering, in overleg met de representatieve verenigingen van de Belgische gemeenten, eerst en vooral een onderzoek instelt naar de beide mogelijkheden die door de Hoge Raad van Financiën naar voren worden geschoven.

Vervolgens moet de regering verslag uitbrengen aan de wetgevende Kamers, die de aangelegenheid zullen bespreken en die, nadat zij het advies van het Rekenhof hebben ingewonnen, zullen beslissen voor welke regeling het best kan worden geopteerd om de voorschotten op de ontvangsten uit de aanvullende belastingen op de personenbelasting aan de gemeenten door te storten.

Op grond van de resolutie van de wetgevende Kamers zal de regering aldus worden gelast de gekozen voorschottenregeling zo spoedig mogelijk in te stellen.

Cette incertitude rend, d'une part, toute prévision de gestion hasardeuse et, d'autre part, peut provoquer des écarts entre les moyens budgétisés et ceux réellement perçus. Ce décalage peut, évidemment, générer d'importantes difficultés de trésorerie contraignant ainsi les communes à contracter des crédits de soudure. Ces crédits entraînent des charges d'intérêts supplémentaires.

Deux scénarii visant l'instauration d'un système d'avances de transfert de recettes d'additionnels d'impôt des personnes physiques ont été élaborés par le Conseil supérieur des Finances.

L'un envisage le versement, dans le courant du premier exercice d'imposition «N+1», de six avances mensuelles égales pour un total de 95% des recettes budgétisées et le versement des 5% restants en octobre.

L'autre propose 9 avances mensuelles égales, chacune, de 10% des recettes budgétisées, versées durant les 9 premiers mois, le solde étant payé en octobre.

Les deux scénarii sont dits «réalistes» et surtout ayant peu de conséquences pour l'administration fiscale.

L'auteur de la présente proposition de résolution plaide donc pour la mise en place rapide d'un système permanent d'avances relatives aux additionnels à l'impôt des personnes physiques. Un tel système permettrait la régularisation et la prévisibilité des versements avec un impact évidemment positif en matière de gestion des recettes fiscales communales.

Il est proposé que, dans un premier temps, le gouvernement – en concertation avec les associations représentatives des communes de Belgique – réalise une étude sur les deux scénarii proposés par le Conseil supérieur des Finances.

Ensuite, le gouvernement fera rapport aux Chambres législatives afin qu'elles puissent en débattre et choisir le meilleur système d'avances de transfert des recettes d'additionnels à l'impôt des personnes physiques après avoir demandé l'avis de la Cour des Comptes.

Sur base de la résolution des Chambres législatives, le gouvernement sera ainsi chargé d'instaurer dans les meilleurs délais le système d'avances choisi.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. overwegende dat de opbrengst van de aanvullende gemeentelijke personenbelasting bijna 36% van de fiscale gemeenteontvangsten vertegenwoordigt;

B. overwegende dat de gemeenten hun hoofdtaken en -verantwoordelijkheden alleen met adequate en voorzienbare financiële middelen op zich kunnen nemen;

C. overwegende dat de FOD Financiën de ontvangsten van de aanvullende personenbelasting in een chaotisch tempo int, inkohiert en herverdeelt;

D. overwegende dat de thans geldende *ad-hoc*-voorschotregeling het niet mogelijk maakt de voor een goed beheer van de gemeentekas benodigde stabiliteit en voorzienbaarheid te waarborgen;

E. overwegende dat de laattijdige stortingen of het verschil in bedragen tussen de begrote middelen en de werkelijk geïnde middelen waarvoor de verantwoordelijkheid bij de federale overheid ligt, bijkomende kosten met zich kunnen brengen die ten onrechte door de gemeenten worden gedragen;

F. overwegende dat het impliciete voordeel dat de federale overheid daar inzake intresten uit haalt, ruimschoots volstaat om de administratiekosten te dekken;

G. overwegende dat de Hoge Raad van Financiën in oktober 2007 een advies heeft gepubliceerd «omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden»;

H. overwegende dat de standpunten van de betrokkenen over beide in bovengenoemd advies ontwikkelde scenario's verdeeld zijn;

I. overwegende evenwel dat de representatieve verenigingen van steden én gemeenten bij herhaling het verzoek hebben geformuleerd om een vaste voorschotregeling in te stellen;

PROPOSITION DE RESOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS,

A. considérant que le produit de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques représente près de 36% des recettes fiscales communales;

B. considérant les missions et responsabilités capitales des communes qui ne peuvent être assumées qu'avec des moyens et des instruments financiers adéquats et prévisibles;

C. considérant le rythme chaotique de perception, d'enrôlement et de redistribution par le SPF Finances des recettes de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques;

D. considérant que le système d'avances *ad hoc* actuellement en vigueur ne permet pas de garantir une stabilité et une prévisibilité nécessaire à une bonne gestion de la trésorerie communale;

E. considérant que les retards de versements ou les écarts de montants entre les moyens budgétisés et ceux réellement perçus dont la responsabilité est à imputer au pouvoir fédéral peuvent entraîner des coûts supplémentaires injustement assumés par les communes;

F. considérant que l'avantage implicite retiré par le pouvoir fédéral en matière d'intérêts suffit largement pour couvrir les frais d'administration;

G. considérant l'avis du Conseil supérieur des Finances relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le pouvoir fédéral publié en octobre 2007;

H. considérant que les positions des concernés sur les deux scénarii développés dans l'avis susmentionné sont partagées;

I. considérant toutefois les demandes récurrentes des associations représentatives des villes et des communes pour la mise en place d'un système d'avances permanent.

VRAAGT DE REGERING:

1. zich – in overleg met de representatieve verenigingen van steden en gemeenten – te buigen over de twee scenario's die de Hoge Raad van Financiën heeft voorgesteld in zijn «Advies omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden», aangaande de institutionalisering van een voorschotregeling inzake de storting van de opbrengst van de aanvullende personenbelasting;

2. aan de wetgevende kamers verslag uit te brengen, zodat zij erover kunnen debatteren;

3. rekening houdend met de resolutie van de wetgevende kamers, zo spoedig mogelijk uitvoering te geven aan het geselecteerde scenario waarin structurele voorschotten op de gemeentelijke aanvullende personenbelasting worden doorgestort;

4. een initiatief te nemen om zo spoedig mogelijk artikel 470 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 op te heffen; dat artikel voorziet in een heffing van 1% van de winst van de Schatkist op het bedrag van de aanvullende belasting.

11 januari 2008

DEMANDE AU GOUVERNEMENT:

1. d'étudier – en concertation avec les associations représentatives des villes et des communes – les deux scénarii présentés par le Conseil supérieur des Finances dans son avis relatif au transfert aux administrations locales des impôts perçus par le pouvoir fédéral quant à l'institutionnalisation d'un système d'avances dans le versement du produit des additionnels à l'impôt des personnes physiques;

2. de faire rapport devant les Chambres législatives pour qu'elles puissent en débattre;

3. d'instaurer, en tenant compte de la résolution des Chambres législatives, dans les meilleurs délais, le scénario choisi d'avances structurelles des additionnels communaux à l'impôt des personnes physiques;

4. de prendre une initiative afin que soit supprimé dans les plus brefs délais l'article 470 du Code des impôts sur les revenus 1992 qui prévoit un prélèvement de 1% du bénéfice du Trésor et ce sur le montant des taxes additionnelles.

11 janvier 2008

Alain MATHOT (PS)