

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1989-1990

12 DECEMBER 1989

Voorstel van wet tot opheffing van artikel 357 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen

**VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
FINANCIEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEER AERTS**

Uw Commissie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 8 en 29 juni 1989.

I. ALGEMENE BESPREKING

In zijn toelichting verklaart de indiener van het wetsvoorstel dat artikel 357 van het Wetboek op de inkomstenbelastingen bepaalt dat op de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting 3 pct. wordt ingehouden voor bestuurskosten. Het gaat hier om een bedrag van ongeveer 1,2 miljard frank (cijfer van 1988).

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Cooreman, voorzitter; Buchmann, De Bremaeker, de Clippele, Deprez, de Wasseige, Didden, Garcia, Hatry, Hofman, Kenzeler, Marchal, Moens, Paque, Pouillet, mevr. Truffaut, de heren Van Hooland, Van Thillo, Weyts, Wintgens en Aerts, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : mevr. Cahay-André, de heren Content, Dufaux, Taminaux, Vanhaverbeke en Verhaegen.
3. Andere senatoren : de heer Cardoen en mevr. Delruelle-Ghobert.

R. A 14377*Zie :*

Gedr. St. van de Senaat :

278-1 (B.Z. 1988) - Voorstel van wet

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1989-1990

12 DECEMBRE 1989

**Proposition de loi abrogeant l'article 357
du Code des impôts sur les revenus**

**RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES FINANCES PAR M. AERTS**

Votre Commission a examiné cette proposition de loi lors de ses réunions des 8 et 29 juin 1989.

I. DISCUSSION GENERALE

Dans ses développements, l'auteur de la proposition de loi déclare que l'article 357 du Code des impôts sur les revenus prévoit qu'une remise de 3 p.c. pour frais d'administration est prélevée sur le montant des taxes additionnelles communales à l'impôt des personnes physiques. Cela représente, pour 1988, un montant d'environ 1,2 milliard de francs.

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Cooreman, président; Buchmann, De Bremaeker, de Clippele, Deprez, de Wasseige, Didden, Garcia, Hatry, Hofman, Kenzeler, Marchal, Moens, Paque, Pouillet, Mme Truffaut, MM. Van Hooland, Van Thillo, Weyts, Wintgens et Aerts, rapporteur.
2. Membres suppléants : Mme Cahay-André, MM. Content, Dufaux, Taminaux, Vanhaverbeke et Verhaegen.
3. Autres sénateurs : M. Cardoen et Mme Delruelle-Ghobert.

R. A 14377*Voir :*

Document du Sénat :

278-1 (S.E. 1988) : Proposition de loi.

Deze vergoeding is volgens hem zeer onbillijk, omdat de Staat van zijn kant praktisch geen vergoeding toekent voor de steeds toenemende prestaties die voor zijn rekening door de gemeenten worden verricht. Daarenboven wordt met de informatisering van de inrichtingen de last voor de Staat geleidelijk aan verlicht.

De auteur stelt voor artikel 357 van het Wetboek op de inkomstenbelastingen af te schaffen om tot een zekere billijkheid terug te komen, in afwachting dat er in een algemene regeling wordt voorzien voor de vergoeding van lasten gedragen door een bestuur ten bate van een ander bestuur.

Een lid treedt de stelling van de indiener bij en wijst op het feit dat de doorbetaling van de aanvullende belastingen met grote vertraging gebeurt. In de bedrijfsvoorheffing zit reeds een gedeelte bestemd voor de gemeenten. Maar dit bedrag wordt slechts doorbetaald nadat de definitieve aanslag berekend werd.

Een ander lid ondersteunt het voorstel ook en betreurt dat sommige gemeenten ertoe worden gedwongen kaskredieten aan zeer ongunstige voorwaarden aan te vragen omdat de doorbetaling met vertraging gebeurt. Ook wijst het op het feit dat de nationale overheid de gemeenten steeds nieuwe taken oplegt, terwijl zij terzelfdertijd de dotatie aan het Gemeentefonds beknot.

Een commissaris vraagt waarom er nog geen wetsvoorstel werd ingediend om de Staat ertoe te verplichten de gemeenten te vergoeden voor de taken die voor zijn rekening worden verricht. De problematiek moet immers in zijn globaliteit bekeken worden.

De indiener antwoordt dat dergelijke voorstellen in het verleden reeds werden ingediend, maar nooit op voldoende steun in het Parlement hebben kunnen rekenen.

Een lid vraagt aan de indiener of de Staat ook een percentage inhoudt op de aanvullende gemeentebelasting op de onroerende voorheffing.

De indiener antwoordt dat hiervoor geen vergoeding wordt verrekend.

Een lid is de mening toegedaan dat het erg moeilijk is tot een evenwicht te komen, zowel in de verdeling van de lasten als in de vergoeding ervan. De Staat zou logischerwijze rente aan de gemeenten moeten uitkeren wanneer de doorstorting met een zekere vertraging (bijvoorbeeld vanaf twee à drie maand) geschiedt.

Spreeker herinnert er anderzijds aan dat de inkomsten van roerende goederen of kapitalen welke de gemeenten genoten of waarover zij beschikt hebben aan de roerende voorheffing onderworpen zijn. Deze voorheffing geldt evenwel als eindbelasting (art. 137-138 W.I.B.).

Cette retenue lui semble tout à fait injustifiée, étant donné que l'Etat, pour sa part, n'octroie pour ainsi dire aucune contrepartie aux communes en raison des prestations de plus en plus nombreuses qu'elles effectuent pour son compte. En outre, les charges qui incombent à l'Etat se trouvent progressivement allégées grâce à l'informatisation des bureaux de recettes.

L'auteur propose de supprimer l'article 357 du Code des impôts sur les revenus afin de revenir à une certaine équité, en attendant que le problème du remboursement des charges supportées par une administration pour une autre soit réglé d'une manière globale.

Un membre souscrit au point de vue de l'auteur et souligne que le transfert des taxes additionnelles est effectué avec beaucoup de retard. Le précompte professionnel comprend déjà une partie destinée aux communes, mais ce montant ne leur est transféré qu'après détermination de l'imposition définitive.

Un autre membre soutient également la proposition de loi et regrette que certaines communes se voient contraintes en raison du retard apporté aux transferts de solliciter des crédits de caisse à des conditions extrêmement défavorables. Il signale également que les autorités nationales imposent sans cesse de nouvelles tâches aux communes, tout en réduisant la dotation du Fonds des communes.

Un commissaire demande pourquoi aucune proposition de loi n'a encore été déposée obligeant l'Etat à rémunérer les communes pour les prestations qu'elles effectuent pour son compte. Il convient en effet d'aborder ce problème dans sa globalité.

L'auteur répond que de telles propositions ont bien été déposées dans le passé, mais qu'elles n'ont jamais pu bénéficier d'un soutien suffisant au sein du Parlement.

Un membre demande à l'auteur si l'Etat retient également un pourcentage sur la taxe communale additionnelle au précompte immobilier.

L'auteur répond qu'aucune retenue n'est prévue à cet égard.

Un membre pense qu'il est extrêmement difficile d'arriver à un équilibre, tant pour ce qui est de la répartition des charges que de leur rémunération. Logiquement, l'Etat devrait payer des intérêts aux communes si le transfert a lieu avec un certain retard (par exemple, à partir de deux à trois mois).

L'intervenant rappelle par ailleurs que les revenus de biens mobiliers ou de capitaux que les communes ont perçus ou dont elles ont disposé sont soumis au précompte mobilier. Ce précompte vaut toutefois impôt définitif (art. 137-138 C.I.R.).

De Staatssecretaris voor Financiën vindt dat alvorens tot de stemming van het wetsvoorstel over te gaan men eerst een berekening zou maken van de lasten die door elk overheidsniveau ten gunste van de andere worden gedragen. Zij wenst in het bijzonder te laten onderzoeken welke de kostprijs is van de inning van belastingen ten gunste van de gemeenten. Daarenboven dient ook rekening te worden gehouden met de middelen overgedragen via het Gemeentefonds.

Een lid betwist niet dat een deel van de kost voor de inning door de gemeenten moet gedragen worden. Indien de gemeenten zelf inningskantoren zouden moeten oprichten, zou de kost ervan nog veel duurder uitvallen.

Belangrijk is evenwel het feit dat de steden en gemeenten stilaan het gevoel krijgen dat zij steeds moeten opdraaien voor de begrotingsproblemen van de Staat. Spreker geeft een voorbeeld hiervan. Artikel 61 van de bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bepaald dat alle lasten en baten van de Staat aan de Gemeenschappen en de Gewesten worden overgedragen voor de bevoegdheden die hen worden toegevoerd. In dit pakket vindt men onder meer de algemene dotatie van het Gemeentefonds. Sinds jaren worden de bestaande K.B.'s, welke die globale dotatie beschrijven, niet toegepast, zodat voor de jaren 1987 en 1988 een achterstal van ongeveer 7 miljard frank bestaat. Welnu, met de financieringswet wordt het verleden volledig opgekuist en zullen deze achterstallige bedragen nooit worden uitbetaald. De afschaffing van de 3 pct. is in dit perspectief meer dan verantwoord.

Een lid waarschuwt de leden tegen deze soort redeneringen. Men mag niet uit het oog verliezen dat de Staat ontzettend veel voor de gemeenten doet. Als voorbeeld geeft hij aan : de rol van de rijkswacht ter ontlasting van de gemeentepolitie, de wetgeving op de economische expansie waarvan de gemeenten voor het merendeel de goede vruchten plukken. Omgekeerd, indien de opcentiemen op de personenbelasting worden afgeschaft, blijft de werklast voor de Staat even zwaar. Het overgrote deel van het werk betreft immers de berekening van de heffingsgrondslag en de geschillen die hieromtrent rijzen. Wat de onroerende voorheffing betreft, gaat daarentegen het merendeel van de opbrengst naar de gemeenten toe, terwijl de last op de Staat uitvalt omwille van de werkingskosten van de diensten van het Kadaster.

Een lid vindt dat de huidige regeling billijk is, op voorwaarde dat de gemeenten op een correcte service kunnen rekenen.

Bij een latere vergadering wordt door de Staatssecretaris een tabel rondgedeeld waarin voor het begrotingsjaar 1987 de opbrengst van de globale inningen van de aanvullende gemeentebelasting en agglomeratiebelasting op de personenbelasting, de opcentiemen op de onroerende voorheffing (ook voor de pro-

Le Secrétaire d'Etat aux Finances estime qu'avant de passer au vote de la proposition de loi, il convient de procéder au calcul des charges supportées par chaque niveau de pouvoir au profit d'un autre. Elle aimerait en particulier faire examiner quel est le coût de la perception des taxes en faveur des communes. En outre, il convient également de tenir compte des moyens transférés par le biais du Fonds des communes.

Un membre ne conteste pas qu'une partie du coût de la perception doit être supportée par les communes. Si les communes devaient elles-mêmes installer des bureaux de perception, le coût serait bien plus élevé.

Il est toutefois important de noter que les communes commencent petit à petit à avoir le sentiment que ce sont elles qui font les frais des problèmes budgétaires de l'Etat. L'intervenant cite à cet égard un exemple. L'article 61 de la loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions dispose que les Communautés et les Régions succèdent aux droits et obligations de l'Etat relatifs aux compétences qui leur sont attribuées. Cela comprend notamment la dotation générale du Fonds des communes. Depuis des années, les arrêtés royaux existants qui définissent cette dotation globale ne sont plus appliqués, de sorte que, pour les années 1987 et 1988, il y a un arriéré de quelque 7 milliards de francs. La loi de financement faisant table rase du passé, cet arriéré ne sera jamais remboursé. Dans cette perspective, la suppression des 3 p.c. lui semble plus que justifiée.

Un membre met les commissaires en garde contre ce genre de raisonnement. Il ne faut pas perdre de vue que l'Etat fait énormément pour les communes. Il cite, à titre d'exemple, le soutien apporté par la gendarmerie à la police communale et la législation d'expansion économique qui profite largement à la plupart des communes. A l'inverse, si les centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques étaient supprimés, la tâche de l'Etat n'en serait pas allégée pour autant. En effet, la plus grosse partie de son travail consiste à calculer la base imposable et à régler les différends qui surgissent à cet égard. Par contre, en ce qui concerne le précompte immobilier, la majeure partie des recettes va aux communes, alors que la charge en incombe à l'Etat en raison des frais de fonctionnement des services du Cadastre.

Un membre trouve le régime actuel équitable, à condition que les communes puissent compter sur un service correct.

Lors d'une réunion ultérieure, le Secrétaire d'Etat distribue un tableau reprenant, pour l'année budgétaire 1987, le produit des perceptions globales de la taxe communale additionnelle et de la taxe d'agglomération à l'impôt des personnes physiques, des centimes additionnels au précompte immobilier (égale-

vincies) en de opdecim op de verkeersbelasting wordt weergegeven.

	Begrotingsjaar 1987
Belastingen	
P.B./Gem.	40 914 871 693
P.B./Agg.	636 157 611
O.V./Gem.	41 084 462 073
O.V./Agg.	341 231 569
V.B./Gem.	2 017 577 945
V.B./Agg.	40 417 337
Totaal	85 034 718 228
Inhouding	
Bedrag (1)	1 246 530 829
Procent (2)	1,47

Alleen op de aanvullende gemeentebelasting en agglomeratiebelasting op de personenbelasting, wordt de 3 pct. administratiekost ingehouden.

Wanneer de inhouding verdeeld wordt over de totaliteit van de belastingen geheven ten behoeve van gemeenten en agglomeratie, dan bedraagt de administratiekost procentueel uitgedrukt 1,47 pct.

Voor het begrotingsjaar 1988 bedraagt de globale inning 85 609,092 miljoen frank en de inhouding 1 221,193 miljoen, wat een procentuele administratiekost van 1,43 pct. oplevert.

De Staatssecretaris trekt hieruit de conclusie dat de vergoeding voor het werk dat door de Administratie ten behoeve van de gemeenten wordt verricht niet overdreven is.

Ook stelt zij ter beschikking van de leden van de Commissie een nota over de weerslag van de hervorming van de personenbelasting op de gemeentefinanciën.

In deze nota wordt onder meer ingegaan op de procedure van de doorstorting van de voor rekening van de gemeente geïnde belastingen.

(1) De inhouding bedraagt 3 pct. van de P.B./Gem. en P.B./Agg.
(2) Procent berekend op het totaal van de belastingen.

ment pour les provinces) et du décime additionnel à la taxe de circulation.

	Année budgétaire 1987
Impôts	
I.P.P./Comm.	40 914 871 693
I.P.P./Aggl.	636 157 611
P.I./Comm.	41 084 462 073
P.I./Aggl.	341 231 569
T.C./Comm.	2 017 577 945
T.C. Aggl.	40 417 337
Total	85 034 718 228
Retenue	
Montant (1)	1 246 530 829
Pourcentage (2)	1,47

Seules la taxe communale additionnelle et la taxe d'agglomération à l'impôt des personnes physiques font l'objet d'une retenue de 3 p.c. à titre de frais d'administration.

Si la retenue est ventilée sur la totalité des impôts perçus en faveur des communes et de l'agglomération, le pourcentage des frais d'administration s'élève à 1,47 p.c.

Pour l'année budgétaire 1988, la perception globale s'élève à 85 609,092 millions de francs et la retenue à 1 221,193 millions, ce qui représente un pourcentage de 1,43 p.c. à titre de frais d'administration.

Le Secrétaire d'Etat en conclut que la rémunération du travail effectué par l'Administration pour le compte des communes n'est pas exagérée.

Elle met à la disposition des membres de la Commission une note concernant les répercussions de la réforme de l'impôt des personnes physiques sur les finances communales.

Cette note se penche notamment sur la procédure du transfert des impôts perçus pour le compte des communes.

(1) La retenue s'élève à 3 p.c. de l'I.P.P./Comm. et de l'I.P.P./Aggl.
(2) Pourcentage calculé sur le total des impôts.

« *Het vaststellen van de belastingen*

De rechten worden vastgesteld door de inkohiering, d.i. het vestigen van de te betalen belasting. Vanaf dat ogenblik ontstaat een definitieve schuld-vordering t.o.v. de belastingplichtige, zowel wat de belasting voor de Staat als de aanvullende belasting voor de gemeente betreft.

De inkohiering wordt volgens de normale termijn gespreid in de periode van augustus van het aanslagjaar tot en met juni van het daaropvolgende jaar.

De belastingplichtigen beschikken over een betalingstermijn van twee maanden om hun belasting te betalen. De ontvangsten spreiden zich dus in principe over een periode die loopt van de maand oktober (van het aanslagjaar) tot de maand augustus van het daaropvolgende jaar, en dan nog voor zover ondertussen geen redenen opduiken die de invordering vertragen (faillissementen, bezwaarschriften, gemakken van betaling, enz.).

Naast de normale termijn is er ook nog de buitengewone termijn van drie jaar tijdens dewelke er nog supplementaire aanslagen kunnen gevestigd worden.

De inning van de belastingen

De doorstorting van de voor rekening van de gemeenten geïnde belastingen gebeurt vóór het einde van de maand volgend op de maand van de werkelijke inning.

Van de totale rechten die voor een bepaald aanslagjaar geïnd worden (over een cyclus van drie jaar) kan aangenomen worden dat die procentueel als volgt betaald worden :

- 20 pct. tijdens het aanslagjaar zelf;
- 70 pct. tijdens het daaropvolgend jaar (aanslagjaar + 1);
- 10 pct. tijdens het aanslagjaar + 2.

De doorstorting betreft de storting van de sommen die werkelijk geïnd zijn n.a.v. de inkohieringen.

Weliswaar is om de periode tussen inkomstenjaar en inningsjaar voor de gemeente te overbruggen en dus met de bedrijfsvoorheffing rekening te houden een definitief voorschot aan de gemeenten gestort van 27 miljard (koninklijk besluit nr. 202 van 25 juli 1983). »

Tenslotte vestigt zij de aandacht op het onderscheid dat dient gemaakt te worden tussen de vastgestelde rechten en de door de gemeenten ontvangen bedragen. Men stelt inderdaad vast dat ten gevolge van faillissementen, bezwaarschriften, enz., een gedeelte van de vastgestelde rechten aan de gemeenten eigenlijk nooit wordt doorgestort.

« *L'établissement des impôts*

Les droits sont fixés par l'enrôlement, c'est-à-dire l'établissement de l'impôt à payer. A partir de ce moment naît une créance définitive vis-à-vis du contribuable, tant en ce qui concerne l'impôt pour l'Etat que la taxe additionnelle pour la commune.

Suivant le délai normal, l'enrôlement commence au mois d'août de l'année d'imposition et se poursuit jusqu'à la fin du mois de juin de l'année suivante.

Les contribuables disposent d'un délai de deux mois pour payer leur impôt. Les recettes sont donc étalées, en principe, sur une période qui va du mois d'octobre (de l'année d'imposition) au mois d'août de l'année suivante, et pour autant que des motifs n'interviennent pas, entre-temps, pour ralentir le recouvrement (faillites, réclamations, facilités de paiement, etc.).

Outre le délai normal, il y a également le délai exceptionnel de trois ans, pendant lequel des impositions supplémentaires peuvent encore être établies.

La perception des impôts

Le transfert des impôts perçus pour le compte des communes a lieu avant la fin du mois qui suit celui de la perception effective.

Pour l'ensemble des droits perçus pour une année d'imposition déterminée (sur un cycle de trois ans), on peut admettre que les paiements s'étalent de la manière suivante :

- 20 p.c. pendant l'année d'imposition même;
- 70 p.c. pendant l'année suivante (année d'imposition + 1);
- 10 p.c. pendant l'année d'imposition + 2.

Les transferts concernent le paiement des sommes qui sont effectivement perçues sur la base des enrôlements.

Il est vrai que, pour combler le manque à gagner entre l'année d'imposition et l'année de perception, et donc afin de tenir compte du précompte professionnel, il est versé aux communes une avance définitive de 27 milliards (arrêté royal n° 202 du 25 juillet 1983). »

Elle souligne enfin qu'il convient de faire une distinction entre les droits fixés et les montants perçus par les communes. En effet, l'on constate que, suite à des faillites, des réclamations, etc., une partie des droits fixés n'est jamais transférée aux communes.

De indiener antwoordt dat niettegenstaande deze vervallen rechten de Staat ook nog aanzienlijke bedragen aan de gemeenten verschuldigd blijft. De statistieken van het Ministerie van Financiën tonen aan dat de netto-aanzuiveringscoëfficiënt jaarlijks gemiddeld 55 pct. bedraagt. Dit kan niet alleen te wijten zijn aan faillissementen of aan betwiste rechten.

Wat de inhouding van 3 pct. betreft, herinnert de indiener eraan dat in 1976, toen het betwiste artikel in het Wetboek der inkomstenbelastingen werd ingelast, was overeengekomen dat 2 pct. ervan voor de aanrekening van de administratieve kosten, en 1 pct. voor de spijzing van een in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken op te richten fonds ten voordele van de lokale besturen werd bestemd. Dit fonds werd echter nooit opgericht.

De Staatssecretaris blijft bij haar standpunt dat de inhouding niet overdreven is en verklaart dat de Regering het wetsvoorstel niet kan aanvaarden omdat in de huidige omstandigheden een verzwaring van de begrotingslast zeker niet opportuun is.

II. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Dit artikel wordt aangenomen met 8 tegen 5 stemmen.

Artikel 2

Een lid stelt voor dit artikel te vervangen als volgt:

« Deze wet treedt in werking vanaf het aanslagjaar 1991. »

Het amendement en het aldus gewijzigde artikel 2 worden aangenomen met 8 stemmen, bij 5 onthoudingen.

Het geamendeerde voorstel van wet wordt aangenomen met 8 tegen 5 stemmen.

Het verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

De Rapporteur,
F. AERTS.

De Voorzitter,
E. COOREMAN.

L'auteur répond que, nonobstant ces droits déchés, l'Etat reste redevable aux communes de sommes importantes. Les statistiques du Ministère des Finances montrent que le coefficient net d'apurement s'élève en moyenne à 55 p.c. par an. Cela ne peut être uniquement dû à des faillites ou des droits contestés.

Pour ce qui est de la retenue de 3 p.c., l'auteur rappelle qu'en 1976, au moment de l'insertion de l'article en question dans le C.I.R., il avait été convenu que 2 des 3 p.c. serviraient à couvrir les frais administratifs et que le pourcent restant servirait à alimenter un fonds au profit des administrations locales, à créer dans le cadre du budget du Ministère de l'Intérieur. Toutefois, ce fonds n'a jamais vu le jour.

Le Secrétaire d'Etat maintient que la retenue n'est pas exagérée et déclare que le Gouvernement ne peut accepter la proposition de loi, un alourdissement de la charge budgétaire n'étant pas opportun dans les circonstances actuelles.

II. DISCUSSION DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article est adopté par 8 voix contre 5.

Article 2

Un membre propose de remplacer cet article par la disposition suivante:

« La présente loi entre en vigueur à partir de l'exercice d'imposition 1991. »

L'amendement ainsi que l'article 2 modifié sont adoptés par 8 voix et 5 abstentions.

La proposition de loi ainsi amendée a été adoptée par 8 voix contre 5.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

Le Rapporteur,
F. AERTS.

Le Président,
E. COOREMAN.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Artikel 1

Artikel 357 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen wordt opgeheven.

Art. 2

Deze wet treedt in werking vanaf het aanslagjaar 1991.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Article 1^{er}

L'article 357 du Code des impôts sur les revenus est abrogé.

Art. 2

La présente loi entre en vigueur à partir de l'exercice d'imposition 1991.