

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

24 juin 2020

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'article 145³⁵
du Code des impôts sur les revenus 1992
en ce qui concerne la réduction d'impôt pour
les frais de garde d'enfants
atteints d'un handicap**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 55 **0466/ (S.E. 2019):**

001: Proposition de loi de M. Bacquelaine et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

24 juni 2020

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van artikel 145³⁵ van het
Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992,
in verband met de belastingvermindering
betreffende de opvangkosten voor
kinderen met een handicap**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 55 **0466/ (B.Z. 2019):**

001: Wetsvoorstel van de heer Bacquelaine c.s.

02656

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 (beigegekleurig papier)



— AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Impact budgétaire de la proposition de loi modifiant l'article 145³⁵ du Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne la réduction d'impôt pour les frais de garde d'enfants atteints d'un handicap, déposée par M. Daniel Bacquelaine et consorts (DOC 55 0466/001).

Adopté en assemblée générale du 24.06.2020



1 Demande d'avis

En vertu de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre des représentants, le président de la Chambre a invité, par lettre du 21 janvier 2020, la Cour des comptes à lui fournir une note contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution des recettes qu'engendrerait la modification de l'article 145³⁵ du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après CIR92) en ce qui concerne la réduction d'impôt pour les frais de garde d'enfants atteints d'un handicap.

Cette proposition de loi a été déposée à la Chambre, par M. Daniel Bacquelaine et consorts, le 1^{er} octobre 2019 (DOC 55 0466/001).

2 La proposition de loi

L'objectif de cette proposition de loi est de mieux prendre en compte fiscalement les spécificités liées aux frais de garde exposés pour la prise en charge des enfants handicapés en prévoyant la déductibilité des frais de garde des enfants âgés de moins de 21 ans ainsi qu'en donnant au Roi la possibilité de prévoir un montant majoré pour les enfants atteints d'un handicap grave.

Des propositions de loi similaires ont déjà été soumises à la Cour des comptes, laquelle a rendu les avis suivants :

- Avis sur l'impact budgétaire de la proposition de loi modifiant l'article 113 du Code d'impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne la déductibilité des frais de garde d'enfants atteints d'un handicap, déposée le 5 octobre 2010 par M. Daniel Bacquelaine et consorts (DOC 53 0271/001)¹. L'avis a été adopté le 5 décembre 2012 par l'assemblée générale de la Cour des comptes (DOC 53 0271/002).
- Avis sur l'impact budgétaire de la proposition de loi modifiant l'article 145³⁵ du Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne la réduction d'impôt pour les frais de garde d'enfants atteints d'un handicap, déposée le 15 juillet 2014 par M. Daniel Bacquelaine et Mme Katrin Jadin (DOC 54 0071/001). L'avis a été adopté le 23 avril 2015 par l'assemblée générale de la Cour des comptes (DOC 54 0071/007).

Le traitement fiscal des frais de garde d'enfants a évolué dans le temps. Initialement prévue pour les enfants de moins de trois ans, la déduction des frais de garde a été étendue aux enfants de moins de douze ans à partir de l'exercice d'imposition 2006. À partir de l'exercice d'imposition 2011, la déductibilité a à nouveau été étendue aux frais d'enfants de moins de 18 ans atteints d'un handicap lourd.

Pour l'application de l'article 145³⁵ du CIR 92, les enfants atteints d'un handicap lourd sont les enfants ayant droit aux allocations familiales majorées sur la base, soit de plus de 80%

¹ Cette proposition de loi reprenait le texte des propositions de loi DOC 52 0600/001 (déposée le 19 décembre 2007 par Mme Marie-Christine Marghem et M. Daniel Bacquelaine) et DOC 51 2731/001 (déposée le 7 novembre 2006 par Mme Marie-Christine Marghem et M. Daniel Bacquelaine).



d'incapacité physique² ou mentale avec 7 à 9 points de diminution d'autonomie³, soit d'une diminution d'autonomie de 15 points au moins⁴.

Jusqu'à l'exercice d'imposition 2012, les frais de garde étaient des dépenses déductibles du revenu net. Depuis l'exercice 2013, ils donnent droit à une réduction d'impôt⁵, sous les conditions suivantes :

- les dépenses doivent concerner le paiement de la garde d'enfant dans l'Espace économique européen, en dehors des heures normales de classe durant lesquelles l'enfant suit l'enseignement ; elles doivent être effectuées pour les enfants qui n'ont pas atteint l'âge de douze ans ; ou qui n'ont pas atteint l'âge de 18 ans pour la garde d'enfants atteints d'un handicap lourd ;
- le contribuable perçoit des revenus professionnels ;
- les dépenses doivent être payées à des institutions ou milieux d'accueil reconnus, subsidiés ou contrôlés, à des familles d'accueil indépendantes ou crèches surveillées ou à des écoles ou des milieux d'accueil liés à l'école ou au pouvoir organisateur ;
- les pièces justificatives attestant le respect des conditions de la réduction doivent être tenues à disposition de l'Administration.

Le montant de la réduction d'impôt est plafonné à 11,20 euros⁶ par jour de garde. Le montant des frais de garde doit être mentionné dans le cadre de la déclaration à l'impôt des personnes physiques consacré aux dépenses donnant droit à des réductions d'impôt (cadre X).

En modifiant l'article 145³⁵ du CIR92, la présente proposition de loi prévoit :

- 1 d'étendre la réduction d'impôt pour frais de garde aux enfants atteints d'un handicap lourd jusqu'à ce qu'ils atteignent 21 ans (et non 18 ans comme prévu actuellement) ;
- 2 de donner au Roi le pouvoir d'accorder pour certains enfants gravement handicapés⁷ une réduction d'impôt majorée pour les dépenses de garde d'enfants (plafonnée au triple du montant de base, soit 11,20€ x 3 = 33,60€). Cette majoration s'appliquera aux enfants âgés de 0 à 21 ans.

3 Incidence budgétaire et commentaires

Le présent avis est une actualisation des avis rendus précédemment.

² Depuis le 1^{er} juin 2010, la Direction générale « Personnes handicapées » du SPF Sécurité sociale délivre un nouveau modèle d'attestation générale de reconnaissance de handicap. Cette attestation ne mentionne plus de « pourcentage d'invalidité ».

³ Selon le guide annexé à l'arrêté royal du 3 mai 1991 portant exécution des articles 47, 56septies, et 63 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et de l'article 96 de la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales.

⁴ Selon l'échelle médico-sociale conformément à l'arrêté royal du 28 mars 2003 portant exécution des articles 47, 56septies, et 63 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et de l'article 88 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

⁵ Loi du 13 décembre 2012 (M.B. 20.12.2012).

⁶ Article 61 de l'arrêté royal d'exécution du CIR92.

⁷ Le Roi est habilité à fixer le montant de la réduction d'impôt par jour de garde et par enfant lorsque celui-ci est bénéficiaire d'allocations familiales majorées et que le résultat final de la constatation des conséquences de l'affectation de l'enfant, établi conformément à la réglementation en la matière, est de quinze points au moins.



Afin de pouvoir estimer l'impact budgétaire de la proposition de loi, la Cour des comptes a demandé aux services compétents du SPF Finances de lui faire parvenir tous les renseignements et données utiles. Une demande a également été adressée à la Direction générale « Personnes handicapées » du SPF Sécurité sociale, afin d'obtenir des données statistiques.

Le 21 février 2020, la Direction générale « Personnes handicapées » a transmis des statistiques reprenant l'âge et la gravité du handicap, déterminée en fonction d'un nombre de points attribués selon l'échelle médico-sociale. Les données fournies sont parcellaires et doivent donc être considérées avec prudence⁸.

Le SPF Finances a répondu à la Cour des comptes le 5 mars 2020. Contrairement à ce qui s'était produit pour les propositions de lois similaires précitées, le SPF a fourni des simulations budgétaires des nouvelles mesures proposées. Ces simulations ont été opérées grâce au logiciel Aurora sur la base de données récoltées dans les déclarations IPP de l'exercice d'imposition 2018 (revenus 2017). Le présent avis se base partiellement sur l'estimation du SPF Finances.

3.1 Estimations du SPF Finances

Concernant la proposition d'étendre la réduction d'impôt pour frais de garde aux enfants atteints d'un handicap lourd jusqu'à ce qu'ils atteignent 21 ans, le SPF Finance indique ne pas être en mesure, faute de données, de chiffrer l'impact budgétaire de cette extension de l'avantage.

Concernant la proposition de tripler le montant de base, le SPF Finances a fourni des estimations. Cependant, ces dernières doivent être considérées avec prudence. En effet, les simulations effectuées sont limitées par l'impossibilité d'isoler des données nécessaires. Ainsi, lorsqu'une famille, de plus d'un enfant, déclare des frais de garde dans sa déclaration fiscale ; il s'agit du montant global. Il n'est pas possible de différencier le montant des frais de garde spécifiquement consacré à la garde d'un enfant atteint d'un handicap. De plus, l'estimation du SPF Finances se limite aux enfants de 0 à 18 ans alors que la proposition de loi étend l'avantage aux enfants handicapés jusqu'à ce qu'ils atteignent 21 ans. Le SPF Finances a réalisé deux simulations avec le logiciel Aurora :

1. Le montant déclaré comme frais de garde d'enfants a été triplé dans toutes les déclarations comportant des enfants à charge atteints d'un handicap⁹, soit dans 9393 déclarations. L'impact budgétaire pour l'État fédéral est estimé à 4.167.934,48 euros¹⁰. Cette première estimation est supérieure à l'impact budgétaire réel de la

⁸ Depuis la 6ème réforme de l'état, l'allocation familiale spéciale ne relève plus de la compétence de la Direction générale Personnes handicapées mais, respectivement de la Communauté néerlandophone, de la Région wallonne, de la Communauté germanophone et de la Commission communautaire commune. Seule l'expertise médicale n'a pas encore été transférée et est encore provisoirement faite par la Direction générale Personnes handicapées. La DG Personnes handicapées ne dispose donc pas de données concernant les droits courants (paiements) relatifs à l'allocation familiale majorée mais seulement de données concernant les expertises médicales exécutées.

⁹ Déclarations IPP pour lesquelles les codes 1031 (Nombre d'enfants atteints d'un handicap grave qui, fiscalement, sont totalement à charge), 1035 (Nombre d'enfants atteints d'un handicap grave qui sont à charge fiscalement, mais pour lesquels la moitié de l'avantage fiscal doit être attribuée à l'autre parent du fait que l'hébergement des enfants est réparti de manière égalitaire) et 1037 (Nombre d'enfants atteints d'un handicap grave qui sont fiscalement à charge de l'autre parent, mais pour lesquels la moitié de l'avantage fiscal doit être attribuée du fait que l'hébergement des enfants est réparti de manière égalitaire) ont été remplis.

¹⁰ Ce montant est le résultat du mécanisme de l'overflow fiscal. Suivant ce mécanisme, « les réductions d'impôt fédérales qui ne peuvent pas être imputées par manque de base d'imputation fédérale peuvent être imputées sur le solde éventuel de l'IPP régional relatif aux RIG (pas d'imputation dans ce cas sur l'IPP régional relatif aux revenus imposés distinctement) » (SPF Finances, mémento fiscal n°30, 2018).



proposition de loi puisque des enfants non atteints d'un handicap sont pris en compte.

2. Le SPF Finances a ensuite opéré une seconde simulation. Des 9393 déclarations de la première simulation, seules 1537 déclarations dans lesquelles le nombre d'enfant à charge correspond au nombre d'enfants à charge atteints d'un handicap ont été utilisées pour effectuer cette seconde simulation. L'impact budgétaire pour l'État fédéral est estimé à 854.898,66 euros¹².

Selon ces deux estimations et avec les limites qu'elles posent, le SPF Finances estime l'impact budgétaire de la proposition de loi à un montant compris entre 854.898,66 euros et 4.167.934,48 euros.

Selon l'estimation du SPF Finances, suite au mécanisme d'overflow, l'impact budgétaire pour les régions serait positif. En effet, la diminution de leurs dépenses est estimée entre 51.365,33 euros¹³ et 331.190,91¹³ euros.

3.2 Estimations de la Cour des comptes

Faute d'informations disponibles, le SPF Finances n'a pu évaluer l'impact budgétaire complet de la déclaration des frais de garde d'enfant jusque 21 ans pour les enfants atteints d'un handicap (18 ans actuellement).

Les statistiques du SPF Sécurité sociale donnent une estimation du nombre total d'enfants handicapés âgés de 18 à 21 ans répartis en fonction de leur handicap. Cette estimation est basée sur l'échelle médico-sociale. La Cour des comptes ne dispose toutefois pas de données basées sur la définition de handicap lourd tel que défini à art 145³⁵, al. 4, 1^o, CIR92 (voir ci-dessous). Elle a estimé que le nombre d'enfants gravement handicapés de moins de 21 ans s'élève à 9.662¹⁴, dont 1.989 âgés de 18 à 21 ans¹⁵. La Cour des comptes a réalisé une estimation sur la base des hypothèses suivantes¹⁶ :

- L'art 145³⁵ du CIR92 instaure deux critères (non-cumulatifs) d'handicap lourd à prendre en considération pour l'octroi de la déduction. Il s'agit soit d'un critère exprimé en pourcentage d'incapacité physique ou mentale soit d'un critère basé sur l'échelle médico-sociale. Le SPF Sécurité sociale se base uniquement sur l'échelle médico-sociale pour évaluer le degré d'handicap. Seules les données relatives au critère lié à l'échelle médico-sociale sont disponibles et sont utilisées pour cette estimation.
- Les enfants doivent être gardés les jours où leurs parents exercent leur activité professionnelle, donc au maximum 220 jours par an¹⁷.

¹² Avec le mécanisme de l'overflow fiscal.

¹³ Soit + 36.160,44 euros pour la Région flamande, + 12.707,37 euros pour la Région wallonne, + 2.497,52€ pour la Région Bruxelles-Capitale.

¹⁴ Soit + 220.847,43 euros pour la Région flamande, + 70.087,40 euros pour la Région wallonne, + 40.256,08€ pour la Région Bruxelles-Capitale.

¹⁵ Chiffre uniquement basé sur les données fournies par la Direction générale « Personnes handicapées » du SPF Sécurité sociale – 2019, nombres d'enfants atteints d'un handicap dont la diminution d'autonomie est de 15 points au moins selon l'échelle médico-sociale (voir note en bas de page n°4).

¹⁶ Chiffre uniquement basé sur les données fournies par la Direction générale « Personnes handicapées » du SPF Sécurité sociale – 2019.

¹⁷ Pour rappel, le logiciel Aurora n'est pas intervenu dans cette estimation.

¹⁸ Estimation sur la base d'un couple de parents travaillant à temps plein. 365 (année civile) – 104 (week-end) – 10 jours fériés – congés et absences = 220 jours.



- Le pourcentage d'enfants atteints d'un handicap fréquentant les milieux d'accueil énumérés dans l'article 145³⁵ CIR 92 n'étant pas connu, la Cour a retenu plusieurs possibilités exprimées en pourcentages (5 - 10 - 25 - 50 - 75 - 100%).
- Le montant maximal de 11,20 euros est retenu. En effet, vu la spécificité des soins apportés à la majorité des enfants atteints d'un handicap lourd, le tarif journalier pour les frais de garde est au moins égal à cette limite.
- Comme prévu par l'article 145³⁵, le taux de réduction d'impôt est de 45%, majoré des additionnels communaux estimés par hypothèse à 7 %, soit au total un taux de 48,15 %.
- Les données relatives au § 8 de l'article 145³⁵ ne sont pas connues. Il s'agit du nombre de contribuables – parent isolé pouvant bénéficier du supplément additionnel de quotité exemptée¹⁸ prévu à l'article 133 du CIR92.

Compte tenu des données obtenues et des hypothèses énumérées ci-dessus, on peut estimer ainsi la diminution de recettes fiscales consécutive à la réduction d'impôt pour frais de garde pour les enfants de **18 à 21** ans gravement handicapés :

		Si triplement du plafond
5 %	$(1.989 \text{ enfants} \times 5\%) \times 220 \text{ jours} \times 11,20\text{€} \times 48,15\%$ (taux réduction d'impôt) = 117.989,07€	353.967,21 €
10 %	$(1.989 \text{ enfants} \times 10\%) \times 220 \text{ jours} \times 11,20\text{€} \times 48,15\%$ (taux réduction d'impôt) = 235.978,14 €	707.934,42 €
25 %	$(1.989 \text{ enfants} \times 25\%) \times 220 \text{ jours} \times 11,20\text{€} \times 48,15\%$ (taux réduction d'impôt) = 589.945,36 €	1.769.836,08 €
50 %	$(1.989 \text{ enfants} \times 50\%) \times 220 \text{ jours} \times 11,20\text{€} \times 48,15\%$ (taux réduction d'impôt) = 1 179 890,71 €	3.539.672,13 €
75 %	$(1.989 \text{ enfants} \times 75\%) \times 220 \text{ jours} \times 11,20\text{€} \times 48,15\%$ (taux réduction d'impôt) = 1 769 836,07 €	5.309.508,21 €
100 %	$(1.989 \text{ enfants} \times 100\%) \times 220 \text{ jours} \times 11,20\text{€} \times 48,15\%$ (taux réduction d'impôt) = 2 359 781,42 €	7.079.344,26 €

4 Conclusion

Vu le manque d'informations chiffrées, sur le plan fiscal ou parafiscal, il n'est pas possible de calculer précisément l'impact budgétaire de la proposition de loi, mais uniquement de donner un ordre de grandeur relatif aux modifications législatives envisagées. Cette remarque vaut autant pour l'estimation effectuée par le SPF Finances que pour la projection effectuée par la Cour des comptes.

Cette estimation repose sur de nombreuses hypothèses et doit, pour cette raison, être considérée avec la plus grande prudence.

Selon l'estimation du SPF Finances sur la base des données reprises dans les déclarations fiscales de l'exercice d'imposition 2018 (revenus 2017), l'impact budgétaire de la majoration de la réduction d'impôt (plafonnée au triple du montant de base, soit à 33,60€) s'élève à un

¹⁸ Article 133, alinéa 2 et 3, CIR92, inséré par la loi du 26 mars 2018.



montant compris entre 854.898,66 euros et 4.167.934,48 euros. Cette estimation ne concerne que les enfants de 0 à 18 ans.

Concernant l'extension de l'avantage aux enfants de 18 à 21 ans atteints d'un handicap lourd la Cour des comptes a estimé l'impact budgétaire des nouvelles mesures, sur la base des données du SPF Sécurité sociale et des hypothèses ci-dessus, à 2 359 781,42 € maximum sans majoration de la réduction d'impôt et à 7.079.344,26 € maximum avec la majoration de la réduction d'impôt jusqu'au plafond¹⁹. Il s'agit de l'hypothèse maximaliste. L'hypothèse médiane donne une perte de recettes de 1 179 890,71 € (sans majoration de la réduction) ou 3.539.672,13 € (avec majoration de la réduction).

La Cour des comptes attire néanmoins l'attention sur les limites suivantes à cette estimation :

- Tous les enfants atteints d'un handicap ne fréquentent pas les institutions ciblées par l'article 145³⁵ CIR 92.
- Ces nouvelles mesures pourraient être un incitant pour les parents d'enfants handicapés qui, jusqu'alors, ne plaçaient pas leurs enfants dans des milieux d'accueil.
- Il est impossible de déterminer, pour chaque enfant, le montant journalier déductible. Néanmoins, on peut considérer, vu les tarifs de garde pratiqués, que le maximum de 11,20 euros est atteint dans la plupart des cas.
- Le nombre de jours de garde ne peut pas être déterminé avec précision.
- Il n'est pas possible de faire une estimation pour les années futures. En effet, le nombre d'enfants concernés peut varier d'année en année.

En conclusion, l'impact budgétaire de cette proposition de loi peut être situé dans les fourchettes suivantes (lesquelles doivent être additionnées) :

- Estimation du SPF Finances pour la majoration maximum du montant de base de la réduction pour les enfants de 0 à 18 ans : entre 854.898,66 euros et 4.167.934,48 euros. Le montant de 4.167.934,48 euros correspond à l'hypothèse maximaliste ;
- Estimation Cour des comptes pour les enfants de 18 à 21 ans : entre 2 359 781,42 € (sans majoration du montant de base de la réduction d'impôt) et 7.079.344,26 € (avec la majoration maximum du montant de base de la réduction d'impôt). Ces derniers montants correspondent aux hypothèses maximalistes.

¹⁹ Les modalités de la majoration d'impôt sont expliquées ci-dessus (p.3 in fine).



ADVIES VAN HET REKENHOF

Budgettaire impact van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 145³⁵ van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, in verband met de belastingvermindering betreffende de opvangkosten voor kinderen met een handicap, ingediend door de heer Daniel Bacquelaîne c.s. (DOC 55 0466/001)

Goedgekeurd in de algemene vergadering van 24.06.2020



1 Verzoek om advies

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht het Rekenhof in een brief d.d. 21 januari 2020 op grond van artikel 79, 1^e lid, van het reglement van de Kamer om hem een nota te bezorgen met een raming van de nieuwe uitgaven of de minderontvangsten die zouden voortvloeien uit de wijziging van artikel 145³⁵ van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna WIB92) in verband met de belastingvermindering betreffende de opvangkosten voor kinderen met een handicap.

Dat wetsvoorstel werd ingediend bij de Kamer door de heer Daniel Bacquelaine c.s. op 1 oktober 2019 (DOC 55 0466/001).

2 Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is bedoeld om fiscaal meer rekening te houden met de specifieke opvangkosten van de zorg voor kinderen met een handicap. Daartoe wordt de belastingvermindering voorgesteld van de opvangkosten voor kinderen jonger dan 21 jaar, en wordt de Koning de mogelijkheid geboden te voorzien in een verhoogd bedrag in verband met de kinderen met een zware handicap.

Er werden reeds gelijkaardige wetsvoorstellen voorgelegd aan het Rekenhof, dat de volgende adviezen heeft uitgebracht:

- Advies over de budgettaire impact van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 113 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, wat de aftrekbaarheid van de opvangkosten voor kinderen met een handicap betreft, ingediend op 5 oktober 2010 door de heer Daniel Bacquelaine c.s. (DOC 53 0271/001)¹. De algemene vergadering van het Rekenhof keurde het advies goed op 5 december 2012 (DOC 53 0271/002).
- Advies over de budgettaire impact van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 145³⁵ van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, in verband met de belastingvermindering betreffende de opvangkosten voor kinderen met een handicap, ingediend op 15 juli 2014 door de heer Daniel Bacquelaine en mevrouw Katrin Jadin (DOC 54 0071/001). De algemene vergadering van het Rekenhof keurde het advies goed op 23 april 2015 (DOC 54 0071/007).

Door de jaren heen is de fiscale benadering van opvangkosten voor kinderen geëvolueerd. De aftrek van opvangkosten, waarin aanvankelijk werd voorzien voor kinderen jonger dan drie jaar, werd vanaf aanslagjaar 2006 uitgebreid tot kinderen jonger dan twaalf jaar. Vanaf aanslagjaar 2011 werd de aftrekbaarheid nogmaals uitgebreid tot de kosten betreffende kinderen jonger dan achttien jaar met een zware handicap.

Voor de toepassing van artikel 145³⁵ van het WIB92 worden kinderen met een zware handicap gedefinieerd als kinderen die recht hebben op verhoogde kinderbijslag op basis van meer

¹ Dit wetsvoorstel nam de tekst over van de wetsvoorstellen DOC 52 0600/001 (ingediend op 19 december 2007 door mevrouw Marie-Christine Marghem en de heer Daniel Bacquelaine) en DOC 51 2731/001 (ingediend op 7 november 2006 door mevrouw Marie-Christine Marghem en de heer Daniel Bacquelaine).



dan 80% lichamelijke² of geestelijke ongeschiktheid met 7 tot 9 punten van afgenomen autonomie³, ofwel op basis van een afgenomen autonomie van minstens 15 punten⁴.

Tot aanslagjaar 2012 waren de opvangkosten uitgaven die van het netto-inkomen konden worden afgetrokken. Vanaf aanslagjaar 2013 geven ze recht op belastingvermindering⁵ onder de volgende voorwaarden:

- de uitgaven moeten betrekking hebben op het vergoeden van kinderoppas in de Europese Economische Ruimte buiten de normale lesuren tijdens dewelke het kind onderwijs volgt en moeten gedaan zijn voor kinderen die de leeftijd van twaalf jaar niet hebben bereikt, of die de leeftijd van 18 jaar niet hebben bereikt voor de opvang van kinderen met een zware handicap;
- de belastingplichtige verkrijgt beroepsinkomsten ;
- de uitgaven moeten zijn betaald ofwel aan instellingen of opvangvoorzieningen die zijn erkend, worden gesubsidieerd of gecontroleerd, ofwel aan kinderdagverblijven of zelfstandige opvanggezinnen die onder toezicht staan, ofwel aan scholen of opvangvoorzieningen die verbonden zijn met de school of de inrichtende macht;
- de bewijsstukken die de vaststelling mogelijk maken van de naleving van de voorwaarden voor vermindering moeten ter beschikking van de administratie worden gehouden.

Het bedrag van de belastingvermindering is beperkt tot 11,20 euro⁶ per dag opvang. Het bedrag van de opvangkosten moet worden vermeld in het vak van de belastingaangifte van natuurlijke personen in verband met de uitgaven die recht geven op belastingverminderingen (vak X).

Door artikel 145³⁵ van het WIB92 te wijzigen, wil het voorliggende wetsvoorstel:

- 1 de belastingvermindering voor opvangkosten van kinderen met een zware handicap laten doorlopen tot ze 21 jaar worden (in plaats van 18 jaar zoals thans het geval is);
- 2 de Koning machtigen voor sommige zwaar gehandicapte kinderen⁷ een verhoogde belastingvermindering toe te kennen voor de opvangkosten van die kinderen (beperkt tot het drievoudige van het basisbedrag, oftewel 11,20€ x 3 = 33,60€). Die verhoging zal van toepassing zijn op kinderen van 0 tot 21 jaar.

² Sinds 1 juni 2010 verstrekt de directie-generaal "Personen met een handicap" van de FOD Sociale Zekerheid een nieuw model van algemeen attest erkenning van de handicap, waarop niet langer een invaliditeitspercentage wordt vermeld.

³ Aan de hand van de gids gevoegd bij het koninklijk besluit van 3 mei 1991 tot uitvoering van de artikelen 47, 56septies en 63 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders en van artikel 96 van de wet van 29 december 1990 houdende sociale bepalingen.

⁴ Aan de hand van de medisch-sociale schaal overeenkomstig het koninklijk besluit van 28 maart 2003 tot uitvoering van de artikelen 47, 56septies en 63 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders en van artikel 88 van de programmawet (I) van 24 december 2002.

⁵ Wet van 13 december 2012 (Belgisch Staatsblad 20.12.2012).

⁶ Artikel 61 van het koninklijk besluit tot uitvoering van het WIB92.

⁷ De Koning wordt gemachtigd het bedrag te bepalen van de belastingvermindering per opvangdag en per kind als het kind recht heeft op verhoogde kinderbijslag en de vaststelling van de gevolgen van de aandoening van het kind ten minste 15 punten bedraagt als eindresultaat, dat is vastgesteld overeenkomstig de regelgeving ter zake.



3 Budgettaire impact en commentaar

Dit advies is een bijgewerkte versie van de eerder verstrekte adviezen.

Het Rekenhof heeft de bevoegde diensten van de FOD Financiën gevraagd alle nuttige inlichtingen en gegevens over te zenden om de budgettaire weerslag van het wetsvoorstel te kunnen ramen. Er werd eveneens een aanvraag verstuurd naar de directie-generaal "Personen met een handicap" van de FOD Sociale Zekerheid om statistische gegevens te krijgen.

De directie-generaal "Personen met een handicap" heeft op 21 februari 2020 statistieken bezorgd met de leeftijd en de ernst van de handicap, bepaald op basis van een aantal punten toegekend volgens de medisch-sociale schaal. De overgezonden gegevens zijn onvolledig en dienen bijgevolg met de nodige omzichtigheid te worden geïnterpreteerd⁸.

De FOD Financiën heeft het Rekenhof geantwoord op 5 maart 2020. In tegenstelling tot wat zich voordeed bij de voornoemde gelijkaardige wetsvoorstellen, bezorgde de FOD de begrotingssimulaties van de voorgestelde nieuwe maatregelen. Die simulaties werden gerealiseerd met het programma Aurora op basis van verzamelde gegevens uit aangiften van personenbelasting betreffende aanslagjaar 2018 (inkomsten 2017). Dit advies is deels gebaseerd op de raming van de FOD Financiën.

3.1 Ramingen van de FOD Financiën

Met betrekking tot het voorstel om de belastingvermindering voor opvangkosten van kinderen met een zware handicap uit te breiden tot ze 21 jaar worden, geeft de FOD Financiën aan bij gebrek aan gegevens niet in staat te zijn te becijferen welke budgettaire impact deze uitbreiding van het voordeel zou hebben.

Aangaande het voorstel om het basisbedrag te verdrievoudigen, bezorgde de FOD Financiën een aantal ramingen. Die moeten echter met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De uitgevoerde simulaties zijn immers beperkt doordat bepaalde benodigde gegevens niet konden worden geïsoleerd. Wanneer een gezin met meer dan één kind bijvoorbeeld opvangkosten aangeeft in zijn belastingaangifte, gaat het om een globaal bedrag. Het bedrag van de opvangkosten die specifiek een gehandicapt kind betreffen, kan niet worden onderscheiden. Bovendien beperkt de raming van de FOD Financiën zich tot kinderen van 0 tot 18 jaar, terwijl het wetsvoorstel het voordeel uitbreidt tot gehandicapte kinderen tot de leeftijd van 21 jaar. De FOD voerde twee simulaties uit met het programma Aurora:

1. Het als opvangkosten voor kinderen aangegeven bedrag werd verdrievoudigd voor alle aangiften waarin sprake is van gehandicapte kinderen ten laste⁹, oftewel voor 9393 aangiften. De budgettaire impact voor de federale Staat werd geraamd

⁸ Sinds de 6^e staatshervorming is de Directie-generaal "Personen met een handicap" niet langer bevoegd voor de bijzondere kinderbijslag; sindsdien valt die respectievelijk onder de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Enkel het medisch onderzoek is nog niet overgeheveld en wordt voorlopig nog uitgevoerd door de Directie-generaal "Personen met een handicap". De DG beschikt dus niet over gegevens met betrekking tot de lopende rechten (betalingen) aangaande verhoogde kinderbijslag, maar enkel over gegevens betreffende de uitgevoerde medische onderzoeken.

⁹ PB-aangiften waarvoor de codes 1031 (het aantal kinderen met een zware handicap die fiscaal volledig ten laste zijn), 1035 (het aantal kinderen met een zware handicap die fiscaal ten laste zijn, maar voor wie de helft van het belastingvoordeel moet worden toegekend aan de andere ouder wegens de gelijkmatig verdeelde huisvesting van de kinderen) en 1037 (het aantal kinderen met een zware handicap die fiscaal ten laste zijn van de andere ouder, maar voor wie de helft van het belastingvoordeel moet worden toegekend wegens de gelijkmatig verdeelde huisvesting van de kinderen) werden ingevuld.



op 4.167.934,48 euro¹⁰. Deze eerste raming ligt hoger dan de werkelijke budgettaire impact van het wetsvoorstel omdat ook niet-gehandicapte kinderen in aanmerking werden genomen.

2. Vervolgens voerde de FOD Financiën een tweede raming uit. Van de 9393 aangiften van de eerste simulatie werden slechts 1537 aangiften, waarbij het aantal kinderen ten laste overeenstemde met het aantal gehandicapte kinderen ten laste, gebruikt om de tweede simulatie te realiseren. De budgettaire impact voor de federale Staat werd geraamd op 854.898,66 euro¹¹.

Rekening houdend met deze twee ramingen en met de beperkingen die ze inhouden, schat de FOD Financiën de budgettaire impact van het wetsvoorstel op een bedrag tussen 854.898,66 euro en 4.167.934,48 euro.

Ingevolge het overflow-mechanisme zou de budgettaire impact voor de gewesten positief zijn volgens de raming van de FOD Financiën. De daling van hun uitgaven wordt immers geschat op een bedrag tussen 51.365,33 euro¹² en 331.190,91¹³ euro.

3.2 Ramingen van het Rekenhof

Bij gebrek aan beschikbare informatie kon de FOD Financiën niet de volledige budgettaire impact ramen van de aangifte van kosten voor kinderopvang met betrekking tot gehandicapte kinderen tot 21 jaar (thans 18 jaar).

De statistieken van de FOD Sociale Zekerheid bieden een inschatting van het totale aantal gehandicapte kinderen van 18 tot 21 jaar, onderscheiden naargelang hun handicap. Die raming is gebaseerd op de medisch-sociale schaal. Het Rekenhof beschikt evenwel niet over gegevens berustend op de definitie van een zware handicap die is opgenomen in artikel 145³⁵, 4^e lid, 1^o, WIB92 (cf. infra). Het raamde het aantal zwaar gehandicapte kinderen jonger dan 21 jaar op 9.662 kinderen¹⁴, waaronder 1.989 kinderen van 18 tot 21 jaar¹⁵. Het Rekenhof voerde een schatting uit op basis van de volgende hypothesen¹⁶:

- Artikel 145³⁵ van het WIB92 voert twee (niet-cumulatieve) criteria voor een zware handicap in die in aanmerking moeten worden genomen voor de toekenning van de belastingvermindering. Het gaat ofwel om een criterium uitgedrukt in een percentage lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid, ofwel om een criterium gebaseerd op de medisch-sociale schaal. De FOD Sociale Zekerheid baseert zich enkel op de

¹⁰ Dit bedrag is het resultaat van het fiscale overflow-mechanisme. Volgens dat mechanisme is het zo dat "de federale belastingverminderingen die bij gebrek aan federale aanrekeningsbasis niet kunnen worden aangerekend, kunnen worden aangerekend op het eventuele saldo van de gewestelijke PB [die betrekking heeft op de gezamenlijk belaste inkomsten] (in dat geval is er geen aanrekening op de gewestelijke PB inzake ABI's [afzonderlijk belaste inkomsten])" (FOD Financiën, Fiscaal Memento nr. 30, 2018).

¹¹ Met het fiscale overflow-mechanisme.

¹² Ofwel + 36.160,44 euro voor het Vlaams Gewest, + 12.707,37 euro voor het Waals Gewest, + 2.497,52 euro voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

¹³ Ofwel + 220.847,43 euro voor het Vlaams Gewest, + 70.087,40 euro voor het Waals Gewest, + 40.256,08 euro voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

¹⁴ Cijfer dat uitsluitend is gebaseerd op de gegevens die werden overgezonden door de directie-generaal "Personen met een handicap" van de FOD Sociale Zekerheid – 2019, aantallen kinderen met een handicap bij wie de afgenomen autonomie ten minste 15 punten bedraagt volgens de medisch-sociale schaal (cf. voetnoot nr. 4).

¹⁵ Cijfer dat uitsluitend is gebaseerd op de gegevens die werden overgezonden door de directie-generaal "Personen met een handicap" van de FOD Sociale Zekerheid – 2019.

¹⁶ Ter herinnering, het programma Aurora werd niet gebruikt voor deze raming.



medisch-sociale schaal om de graad van handicap te evalueren. Enkel de gegevens betreffende het criterium van de medisch-sociale schaal zijn beschikbaar en werden gebruikt voor deze raming.

- De kinderen moeten worden opgevangen op de dagen waarop hun ouders hun beroepsactiviteit uitoefenen, dus maximum 220 dagen per jaar¹⁷.
- Aangezien het percentage kinderen met een handicap dat naar de opvangvoorzieningen gaat die zijn opgesomd in artikel 145³⁵ van het WIB92 niet gekend is, heeft het Rekenhof verschillende in percentages uitgedrukte mogelijkheden gehanteerd (5 - 10 - 25 - 50 - 75 - 100%).
- Het maximumbedrag van 11,20 euro wordt weerhouden. Gezien de specificiteit van de zorgen die de meeste kinderen met een zware handicap genieten, is het dagtarief voor de opvangkosten minstens gelijk aan dat grensbedrag.
- Zoals bepaald in artikel 145³⁵ bedraagt de belastingvermindering 45% verhoogd met de hypothetisch op 7% geraamde gemeentelijke opcentiemen, oftewel 48,15% in totaal.
- De gegevens betreffende § 8 van artikel 145³⁵ zijn niet gekend. Het gaat om het aantal belastingplichtigen – alleenstaande ouders die de bijkomende toeslag op de belastingvrije som¹⁸ kunnen genieten waarin artikel 133 van het WIB92 voorziet.

Rekening houdend met de verkregen gegevens en de hierboven opgesomde hypothesen, kan men de daling van de belastinginkomsten ten gevolge van de belastingvermindering voor opvangkosten van kinderen van **18 tot 21** jaar met een zware handicap als volgt ramen:

		Bij verdrievoudiging van het maximumbedrag
5 %	$(1.989 \text{ kinderen} \times 5\%) \times 220 \text{ dagen} \times 11,20\text{€} \times 48,15\%$ (percentage belastingvermindering) = 117.989,07€	353.967,21 €
10 %	$(1.989 \text{ kinderen} \times 10\%) \times 220 \text{ dagen} \times 11,20\text{€} \times 48,15\%$ (percentage belastingvermindering) = 235.978,14 €	707.934,42 €
25 %	$(1.989 \text{ kinderen} \times 25\%) \times 220 \text{ dagen} \times 11,20\text{€} \times 48,15\%$ (percentage belastingvermindering) = 589.945,36 €	1.769.836,08 €
50 %	$(1.989 \text{ kinderen} \times 50\%) \times 220 \text{ dagen} \times 11,20\text{€} \times 48,15\%$ (percentage belastingvermindering) = 1.179.890,71 €	3.539.672,13 €
75 %	$(1.989 \text{ kinderen} \times 75\%) \times 220 \text{ dagen} \times 11,20\text{€} \times 48,15\%$ (percentage belastingvermindering) = 1.769.836,07 €	5.309.508,21 €

¹⁷ Raming op basis van een koppel voltijds werkende ouders. 365 (kalenderjaar) – 104 (weekend) – 10 feestdagen – verloven en afwezigheden = 220 dagen.

¹⁸ Artikel 133, 2° en 3° lid, WIB92, ingevoegd bij de wet van 26 maart 2018.



100%	$(1.989 \text{ kinderen} \times 100\%) \times 220 \text{ dagen} \times 11,20\text{€} \times 48,15\%$ (percentage belastingvermindering) = 2 359 781,42 €	7.079.344,26 €
------	---	----------------

4 Conclusie

Gezien het gebrek aan becijferde informatie op fiscaal of parafiscaal vlak kan de budgettaire impact van het wetsvoorstel niet nauwkeurig berekend worden en kan enkel een grootteorde worden aangegeven voor de beoogde wetswijzigingen. Deze opmerking geldt evenzeer voor de door de FOD Financiën uitgevoerde schatting als voor de raming die het Rekenhof realiseerde.

Die raming berust op talrijke hypothesen en moet dus met de grootste omzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Volgens de schatting van de FOD Financiën op basis van gegevens vervat in de belastingaangiften betreffende aanslagjaar 2018 (inkomsten 2017) beloopt de budgettaire impact van de uitbreiding van de belastingvermindering (begrensd tot het drievoudige van het basisbedrag, oftewel tot 33,60€) een bedrag tussen 854.898,66 euro en 4.167.934,48 euro. De schatting betreft uitsluitend kinderen van 0 tot 18 jaar.

Betreffende de uitbreiding van het voordeel tot kinderen van 18 tot 21 jaar met een zware handicap raamde het Rekenhof de budgettaire impact van de nieuwe maatregelen, op basis van de gegevens van de FOD Sociale Zekerheid en van de hierboven vermelde hypothesen, op maximum 2.359.781,42 € zonder uitbreiding van de belastingvermindering, en op maximum 7.079.344,26 € als de belastingvermindering wordt opgetrokken tot het maximumbedrag¹⁹. Het gaat om de maximalistische hypothese. De tussenliggende hypothese geeft een inkomstenverlies weer van 1 179 890,71 € (zonder uitbreiding van de vermindering) of van 3.539.672,13 € (met uitbreiding van de vermindering).

Het Rekenhof vestigt niettemin de aandacht op de volgende beperkingen van deze schatting:

- Niet alle kinderen met een handicap gaan naar de door artikel 145³⁵ van het WIB92 beoogde instellingen.
- De nieuwe maatregelen zouden ouders van gehandicapte kinderen die hen tot dan toe niet naar opvangvoorzieningen brachten, ertoe kunnen aanzetten om dat wel te doen.
- Het is onmogelijk voor elk kind het aftrekbaar dagbedrag te bepalen. Men kan, gelet op de gangbare opvangtarieven, er niettemin van uitgaan dat het maximum van 11,20 euro in de meeste gevallen wordt gehaald.
- Het aantal opvangdagen kan niet nauwkeurig worden bepaald.
- Er kan geen raming worden opgemaakt voor de komende jaren. Het aantal betrokken kinderen kan immers verschillen van jaar tot jaar.

Tot slot kan de budgettaire impact van dit wetsvoorstel worden gesitueerd binnen de volgende vorken (die moeten worden samengevoegd):

¹⁹ De nadere regels voor de belastingvermeerdering worden hierboven toegelicht (blz.3 in fine).



- Raming van de FOD Financiën voor de maximumuitbreiding van het basisbedrag van de vermindering voor kinderen van 0 tot 18 jaar: tussen 854.898,66 euro en 4.167.934,48 euro. Het bedrag van 4.167.934,48 euro stemt overeen met de maximalistische hypothese;
- Raming van het Rekenhof voor kinderen van 18 tot 21 jaar: tussen 2 359 781,42 € (zonder uitbreiding van het basisbedrag voor de belastingvermindering) en 7.079.344,26 € (met maximumuitbreiding van het basisbedrag voor de belastingvermindering). Die laatste bedragen stemmen overeen met de maximalistische hypothesen.