

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

7 octobre 2021

**PROPOSITION DE LOI**

**modifiant les tarifs d'imposition  
visés à l'article 130 du Code des impôts  
sur les revenus 1992 en vue de porter  
le montant de base exempté d'impôt  
au niveau du revenu d'intégration  
à titre de mesure de relance COVID-19**

**AVIS DE LA COUR DES COMPTES**

---

*Voir:*

Doc 55 **1448/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de M. Vermeersch.  
002: Amendement.

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 oktober 2021

**WETSVOORSTEL**

**tot wijziging van de belastingschalen  
als bedoeld in artikel 130 van het Wetboek  
van de inkomstenbelastingen 1992,  
ter verhoging van het belastingvrij  
minimum tot het niveau van het leefloon  
als COVID-19-herstelmaatregel**

**ADVIES VAN HET REKENHOF**

---

*Zie:*

Doc 55 **1448/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van de heer Vermeersch.  
002: Amendement.

05375

|             |                                                                           |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------|
| 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                                    |
| Vooruit     | : Vooruit                                                                 |
| 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 <sup>e</sup> législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi                                                                | DOC 55 0000/000                               | Parlementair document van de 55 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer                                                  |
| QRVA                                                | Questions et Réponses écrites                                                                                                                         | QRVA                                          | Schriftelijke Vragen en Antwoorden                                                                                                        |
| CRIV                                                | Version provisoire du Compte Rendu Intégral                                                                                                           | CRIV                                          | Voorlopige versie van het Integraal Verslag                                                                                               |
| CRABV                                               | Compte Rendu Analytique                                                                                                                               | CRABV                                         | Beknopt Verslag                                                                                                                           |
| CRIV                                                | Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) | CRIV                                          | Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) |
| PLEN                                                | Séance plénière                                                                                                                                       | PLEN                                          | Plenum                                                                                                                                    |
| COM                                                 | Réunion de commission                                                                                                                                 | COM                                           | Commissievergadering                                                                                                                      |
| MOT                                                 | Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)                                                                                       | MOT                                           | Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)                                                                               |



## AVIS

**Proposition de loi modifiant les tarifs d'imposition visés à l'article 130 du code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 92) en vue de porter le montant de base exempté d'impôt au niveau du revenu d'intégration à titre de mesure de relance covid-19, déposée par M. Wouter Vermeersch (DOC 55 1448/001)**

### 1. Demande d'avis

Le 29 juin 2021, Mme E. Tillieux, présidente de la Chambre des représentants, a demandé à la Cour des comptes, conformément à l'article 79, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement de la Chambre de rendre un avis sur la proposition de loi modifiant les tarifs d'imposition visés à l'article 130 du code des impôts sur les revenus 1992 en vue de porter le montant de base exempté d'impôt au niveau du revenu d'intégration à titre de mesure de relance covid-19, déposée par M. Wouter Vermeersch (DOC 55 1448/001).

D'après la lettre de la présidente de la Chambre, la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions de la Chambre souhaite que la Cour rédige une note contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution de recettes qu'entraînerait l'adoption de cette proposition de loi.

### 2. Contenu de la proposition de loi

La proposition de loi vise à porter le montant de base exempté d'impôt par contribuable au niveau du revenu d'intégration d'une personne isolée. Cette proposition de loi suit ainsi une recommandation du Conseil supérieur des finances (CSF) (avis de mai 2020 « Réduction des prélèvements sur le travail et les possibilités de financement ») dans laquelle celui-ci indique que le revenu d'intégration est considéré comme une limite en dessous de laquelle il ne devrait y avoir aucune charge fiscale (p. 198).

L'objectif est d'accroître l'attractivité du travail et non de revoir à la baisse l'imposition des revenus de remplacement, l'avantage fiscal découlant de la majoration du montant de base exempté d'impôt n'est pas étendu aux revenus de remplacement.

### 3. Analyse de la proposition de loi sur le plan de la technique fiscale réalisée par le SPF Finances

Le service Réglementation du SPF Finances (de l'Administration générale de l'expertise et du support stratégiques) a, à la demande de la Chambre également, réalisé une analyse de la proposition de loi sur le plan de la technique fiscale et l'a transmise à la Cour des comptes. La Cour reprend ci-après plusieurs éléments de cet avis dans la mesure où ceux-ci ont une incidence sur l'estimation budgétaire des recettes ou des dépenses qu'entraînerait l'adoption de la proposition de loi.



Dans son analyse, le service d'études rappelle que, conformément à l'article 131 du CIR 92, un montant de base est exempté d'impôt pour le calcul de l'impôt, de sorte qu'une partie du revenu n'est en réalité pas imposée.

La proposition de loi porte le montant de base exempté d'impôt de 4.875 euros indiqué à l'article 131, alinéa 1<sup>er</sup>, du CIR 92 (soit un montant indexé de 9.050 euros pour l'exercice d'imposition 2022) à 6.290 euros (soit un montant indexé de 11.900 euros pour l'exercice d'imposition 2022).

Le revenu d'intégration d'une personne isolée s'élève depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 à 984,68 euros par mois ou à 11.816,16 euros par an. Le montant non indexé serait donc de 6.245,98 euros (soit 11.820 euros indexés) pour l'exercice d'imposition 2022, année de revenus 2021.

L'analyse précise en outre que l'auteur de la proposition de loi entend accroître l'attractivité du travail, mais pas réduire pour autant l'imposition des revenus de remplacement. C'est la raison pour laquelle il ne souhaite pas étendre à ces revenus de remplacement l'avantage fiscal découlant de la majoration du montant de base exempté d'impôt.

La proposition de loi augmente toutefois sans autre précision le montant de base exempté d'impôt visé à l'article 131, alinéa 1<sup>er</sup>, du CIR92, de sorte que cette majoration s'appliquerait à tous les contribuables, quelle que soit la composition de leurs revenus (revenus du travail ou revenus de remplacement).

Le service d'études fait dès lors remarquer que si on ne souhaite pas étendre l'avantage de la majoration du montant de base exempté d'impôt aux pensions et aux revenus de remplacement, il est possible de diminuer le montant des réductions d'impôt applicables aux pensions et aux revenus de remplacement à concurrence de l'avantage précité envisagé dans la proposition de loi.

Contrairement à ce qui est indiqué dans les développements de la proposition de loi, la majoration du montant de base exempté d'impôt s'appliquerait également aux revenus de remplacement.

#### **4. Incidence budgétaire de la proposition de loi estimée par le Conseil supérieur des finances**

Pour estimer l'incidence budgétaire de la proposition de loi, le service d'études du SPF Finances se réfère à un avis émis en mai 2020<sup>1</sup> par la section Fiscalité et Parafiscalité du CSF<sup>2</sup> concernant la réduction des prélèvements sur le travail et les possibilités de financement. Cet avis envisage différents scénarios pour une réforme en profondeur de l'impôt des personnes physiques (IPP) en précisant chaque fois l'incidence budgétaire.

<sup>1</sup> Voir la publication du CSF du 6 mai 2020 « Réduction des prélèvements sur le travail et les possibilités de financement », p. 201 ; actualisation de l'estimation dans la publication « Premier rapport concernant une vaste réforme fiscale » du 23 juillet 2021, p. 7.

<sup>2</sup> Des représentants du service d'études du SPF Finances (Administration générale de l'expertise et du support stratégiques) assurent le secrétariat du CSF.



Le CSF indique dans son avis que le revenu d'intégration est en général considéré comme une limite en dessous de laquelle il ne devrait y avoir aucune charge fiscale. Dans cette optique, il a été recommandé de porter le montant de base exempté d'impôt par contribuable au niveau du revenu d'intégration d'une personne isolée en appliquant une limite équivalente à la réduction d'impôt sur le revenu de remplacement.

Vu la loi spéciale de financement, cette mesure a une incidence sur les recettes à l'IPP au niveau fédéral, mais aussi régional. Cette incidence a été calculée ci-dessous à l'aide du modèle de simulation SIRE<sup>3</sup> :

| Incidence budgétaire en millions d'euros de la majoration du montant minimum exempté d'impôt pour atteindre le niveau du revenu d'intégration |                               |                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                                                                                                               | 2019                          | 2021                          |
| Montant du revenu d'intégration                                                                                                               | 10.926                        | 11.816                        |
| IPP total                                                                                                                                     | - 2.748                       | - 4.129                       |
| quotité fédérale                                                                                                                              | - 2.152                       | - 3.207                       |
| quotité régionale                                                                                                                             | - 596                         | - 913                         |
| Modèle de simulation                                                                                                                          | SIRE 2016 - 2019 <sup>4</sup> | SIRE 2018 - 2021 <sup>5</sup> |

En partant du modèle de simulation SIRE, le CSF a donc estimé que l'incidence budgétaire (diminution totale des recettes à l'IPP) de la majoration du montant de base exempté d'impôt pour atteindre le niveau du revenu d'intégration correspond à une diminution des recettes fédérales de **2.748 millions d'euros** pour 2019 et de **4.129 millions d'euros** pour 2021.

## 5. Conclusion

La Chambre des représentants a sollicité à la fois l'avis de la Cour des comptes et du SPF Finances à propos de la proposition de loi sous rubrique. La Cour des comptes ne dispose pas des données nécessaires à la réalisation d'une estimation dans ce cas particulier. Elle se rallie à l'estimation effectuée par le CSF à partir des données des déclarations fiscales ou au moyen de certains modèles de micro-simulation du SPF Finances. Le CSF conclut à une diminution de recettes à l'IPP de **4.129 millions d'euros** pour 2021.

<sup>3</sup> Le modèle SIRE est souvent utilisé par le SPF Finances pour réaliser des simulations budgétaires à l'IPP. Il utilise un échantillon représentatif de déclarations à l'IPP (en principe une déclaration sur 200 sélectionnée de façon aléatoire) auquel il applique un modèle de calcul simplifié ne tenant pas compte de certains codes de la déclaration rarement utilisés ou de situations spécifiques.

<sup>4</sup> Voir CSF, section Fiscalité et Parafiscalité, avis de mai 2020, « Réduction des prélèvements sur le travail et les possibilités de financement », p. 200 et sv.

<sup>5</sup> Voir CSF, section Fiscalité et Parafiscalité, avis de juillet 2021, « Premier rapport concernant une vaste réforme fiscale », p. 7 et sv.



## ADVIES

**Wetsvoorstel tot wijziging van de belastingschalen als bedoeld in artikel 130 van het WIB 92, ter verhoging van het belastingvrij minimum tot het niveau van het leefloon als COVID-19-herstelmaatregel, ingediend door de heer Wouter Vermeersch (DOC 55 1448/001)**

### 1. Vraag om advies

Op 29 juni 2021 werd door mevrouw E. Tillieux, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, overeenkomstig artikel 79, eerste alinea, van het reglement van de Kamer, aan het Rekenhof een vraag om advies toegezonden inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de belastingschalen als bedoeld in artikel 130 van het WIB 92, ter verhoging van het belastingvrij minimum tot het niveau van het leefloon als COVID-19-herstelmaatregel, ingediend door de heer Wouter Vermeersch (DOC 55 1448/001).

Volgens de brief van de Kamervoorzitter wenst de commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers dat het Rekenhof een nota verstrekt met een raming van de nieuwe uitgaven of van de minderontvangsten die de goedkeuring van dit voorstel tot gevolg zou hebben.

### 2. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt het belastingvrij minimum per belastingplichtige te verhogen tot het bedrag van het leefloon van een alleenstaande. Aldus volgt dit wetsvoorstel een aanbeveling van de Hoge Raad van Financiën (cf. advies van mei 2020, 'de verlaging van de lastendruk op arbeid en mogelijkheden voor de financiering ervan') waarbij het leefloon beschouwd wordt als een grens waaronder geen belasting zou mogen geheven worden (cf. p. 198 van dit advies).

Daar het de bedoeling is om werken aantrekkelijker te maken, en niet om vervangingsinkomens minder te belasten, wordt het belastingvoordeel dat voortvloeit uit de verhoging van het belastingvrij minimum niet toegekend aan vervangingsinkomens.

### 3. Fiscaal-technische analyse van het wetsvoorstel door de FOD Financiën

De studiedienst van de FOD Financiën (dienst reglementering van de Algemene Administratie Beleidsexpertise en Ondersteuning) heeft, eveneens op verzoek van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, een fiscaal-technische analyse van het wetsvoorstel gemaakt, die ook werd overgemaakt aan het Rekenhof. Het Rekenhof herneemt hierna enkele elementen uit dit advies voor zover deze ook een weerslag hebben op de budgettaire raming van de inkomsten of uitgaven die de goedkeuring van het wetsvoorstel tot gevolg zou hebben.



In haar analyse wijst de studiedienst erop dat, overeenkomstig art. 131 WIB 92, voor de berekening van de belasting een belastingvrije som wordt verleend, zodat een gedeelte van het inkomen in feite belastingvrij is.

Het wetsvoorstel verhoogt nu in art. 131, eerste lid, WIB 92, het basisbedrag vrijgesteld van belasting van 4.785 euro (9.050 euro geïndexeerd voor het aanslagjaar 2022) naar 6.290 euro (11.900 euro geïndexeerd voor het aanslagjaar 2022).

Het leefloon van een alleenstaande bedraagt sinds 1 januari 2021, 984,68 euro per maand of 11.816,16 euro op jaarbasis. Het niet geïndexeerde bedrag zou aldus voor het aanslagjaar 2022, inkomstenjaar 2021, 6.245,98 euro bedragen, of 11.820 euro geïndexeerd.

Verder wordt er in de analyse op gewezen dat de indiener van het wetsvoorstel werken aantrekkelijker wenst te maken, en tegelijk vervangingsinkomsten niet minder te belasten. Daarom wenst hij het belastingvoordeel dat voortvloeit uit de verhoging van de belastingvrije som niet toe te kennen aan vervangingsinkomsten.

Het wetsvoorstel verhoogt echter de belastingvrije som als bepaald in artikel 131, eerste lid, WIB 92 zonder meer, zodat deze verhoging dus zou gelden voor alle belastingplichtigen, ongeacht de samenstelling van hun inkomsten (uit werk of vervangingsinkomsten).

De studiedienst merkt dan ook op dat indien men het voordeel van de verhoging van de belastingvrije som niet wil verlenen voor pensioenen en vervangingsinkomsten, men het bedrag van de belastingverminderingen voor pensioenen en vervangingsinkomsten kan verlagen met een bedrag dat gelijk is aan het voordeel van de in het wetsvoorstel voorgestelde verhoging van de belastingvrije som.

Maar anders dan aangegeven in de toelichting bij het wetsvoorstel, zou de verhoging van de belastingvrije som hier eveneens van toepassing zijn op vervangingsinkomsten.

#### 4. Budgettaire weerslag van het wetsvoorstel, geraamd door de Hoge Raad van Financiën

Voor de raming van de budgettaire weerslag van het wetsvoorstel verwijst de studiedienst van de FOD Financiën naar een advies<sup>1</sup> van mei 2020 van de afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit van de Hoge Raad van Financiën (HRF)<sup>2</sup> inzake 'verlaging van de lastendruk op arbeid en mogelijkheden voor de financiering ervan'. Daarin worden een aantal scenario's voor een grondige hervorming van de personenbelasting uitgetekend met telkens ook de begrotingsimpact.

In voornoemd advies wijst de Hoge Raad erop dat het leefloon algemeen beschouwd wordt als een grens waaronder geen belasting zou mogen geheven worden. In die optiek werd dan ook de aanbeveling geformuleerd om het belastingvrij minimum per belastingplichtige te verhogen tot het bedrag van het leefloon van een alleenstaande, met een equivalente beperking van de belastingvermindering voor vervangingsinkomsten.

<sup>1</sup> Cf. publicatie van HRF van 6 mei 2020, 'Verlaging van de lastendruk op arbeid en mogelijkheden voor de financiering ervan', p. 201; update van de raming in de publicatie 'eerste rapport betreffende een brede fiscale hervorming' van 23 juli 2021, p. 7.

<sup>2</sup> In de HRF zetelen ook vertegenwoordigers van de studiedienst ("Algemene Administratie van Beleidsexpertise en Ondersteuning") van de FOD Financiën.



Ingevolge de bijzondere financieringswet heeft deze maatregel een impact op de ontvangsten uit de personenbelasting van zowel het federale als het gewestelijke niveau. Met toepassing van het zogenaamde SIRE-simulatiemodel<sup>3</sup> werd deze impact als volgt geraamd:

Budgettaire impact in miljoen euro van de verhoging van het belastingvrij minimum tot het niveau van het leefloon

|                     | 2019                          | 2021                          |
|---------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Bedrag leefloon     | 10.926                        | 11.816                        |
| PB totaal           | - 2.748                       | - 4.129                       |
| waarvan federaal    | - 2.152                       | - 3.207                       |
| waarvan gewestelijk | -596                          | -913                          |
| simulatiemodel      | SIRE 2016 - 2019 <sup>4</sup> | SIRE 2018 - 2021 <sup>5</sup> |

Op basis van het SIRE-simulatiemodel heeft de HRF de budgettaire impact (totale minderontvangsten in de personenbelasting) van de verhoging van het belastingvrij minimum tot op het niveau van het leefloon voor de federale overheid dus ingeschat op een minderontvangst van 2.748 miljoen euro voor 2019 en 4.129 miljoen euro voor 2021.

## 5. Besluit

De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft voor dit wetsvoorstel zowel aan het Rekenhof als aan de FOD Financiën een advies gevraagd. Het Rekenhof beschikt zelf niet over de nodige data om in deze een budgettaire raming te maken. Het sluit zich aan bij de raming die de HRF heeft gemaakt aan de hand van de fiscale aangiftegegevens of met behulp van bepaalde micro-simulatiemodellen van de FOD Financiën. Voor 2021 besluit de HRF tot een minderontvangst voor de personenbelasting van 4.129 miljoen euro.

<sup>3</sup> Dit SIRE-model dat door de FOD Financiën vaak wordt gebruikt voor budgettaire simulaties inzake personenbelasting, werkt met een representatieve steekproef van de aangiften PB (in de regel 1/200 aangiften die at random zijn geselecteerd) en met een vereenvoudigd berekeningsmodel waarin sommige nauwelijks gebruikte aangiftecodes of specifieke situaties niet worden meegenomen.

<sup>4</sup> Cf. HRF, afd. Fiscaliteit en Parafiscaliteit, Advies van mei 2020, 'verlaging van de lastendruk op arbeid en mogelijkheden voor de financiering ervan', p. 200 e.v.

<sup>5</sup> Cf. HRF, afd. Fiscaliteit en Parafiscaliteit, juli 2021, 'Eerste rapport betreffende een brede fiscale hervorming', p. 7 e.v.