

■ ■ ■ Advies omtrent de doorstorting van de federaal
geïnde belastingen aan de lokale overheden
Samenvatting

HOGE RAAD VAN FINANCIEN
Afdeling fiscaliteit en parafiscaliteit

november 2008

Dit is een uittreksel van het volledige document dat kan geraadpleegd worden op de webstek van de Studie- en Documentatiedienst (SDD) van de FOD Financiën (<http://docufin.fgov.be>). Een papieren versie van dit document kan op aanvraag verkregen worden bij de SDD. U vindt de coördinaten op de eerste bladzijde van deze uitgave.

In november 2008 bracht de Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit van de Hoge Raad van Financiën haar tweede jaarlijks Advies uit omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden. Vermits de integrale versie kan geraadpleegd worden via www.docufin.fgov.be, beperkt het Documentatieblad zich tot de publicatie van enkele uittreksels uit het Advies. Het gaat met name om “de inleiding”, “de samenvatting en het besluit” en een bespreking van enkele grafieken die de diversiteit van de maandelijkse doorstortingen aan de gemeenten illustreren.

Het koninklijk besluit van 3 april 2006 betreffende de Hoge Raad van Financiën vermeldt in artikel 10 paragraaf 4 met betrekking tot de Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit : “De afdeling brengt jaarlijks advies uit omtrent de overdracht van fiscale ontvangsten door de Federale Overheid geïnd voor rekening van de lokale besturen”.

In oktober 2007 bracht de Afdeling een eerste, vrij omstandig Advies uit “omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden”. In dat Advies spitste de Afdeling zich in het bijzonder toe op de kalender van de doorstortingen van de federaal geïnde fiscale ontvangsten aan de gemeenten. Het gaat met name om de aanvullende personenbelasting, de opcentiemen op de onroerende voorheffing geïnd voor rekening van de Waalse en Brusselse gemeenten en de opdecim op de verkeersbelasting.

In dat eerste Advies werd vooreerst de macro-economische context geschetst en werd stilgestaan bij het belang van de betrokken belastingen voor de gemeentelijke ontvangsten en bij de kenmerken van aanvullende belastingen. Vervolgens werden de standpunten van de betrokken partijen uiteengezet op basis van de hoorzittingen die de Afdeling organiseerde en op basis van de documenten die haar werden overgemaakt. Dat liet de Afdeling toe een aantal voorstellen te formuleren.

Mede op basis daarvan werden in het federale parlement enkele wetsvoorstellen en een resolutie ingediend. De parlementaire werkzaamheden daaromtrent zijn evenwel nog niet afgerond.

In het werkjaar 2008 besliste de Afdeling zich in de eerste plaats te concentreren op de voorbereiding van een Advies omtrent de milieufiscaliteit. Vandaar dat het voorliggende tweede Advies “omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden” zich hoofdzakelijk beperkt tot het updaten van een aantal cijfergegevens. Verder wordt het thema van de spreiding van de maandelijks doorstortingen aan de gemeenten verder uitgediept.

In het Verslag aan de Koning bij het KB van 3 april 2006 staat : “Teneinde de lokale besturen bij de controle van de overdrachten te betrekken zal de Minister van Financiën de Gewesten uitnodigen elk twee deskundigen aan te duiden die, naar aanleiding van het jaarlijks advies betreffende de overdrachten, de leden van de afdeling bij de uitvoering van die taak kunnen bijstaan.” De door de deelregeringen aangeduide deskundigen zijn :

- L. DAELMANS en G. DECOSTER, voor de Vlaamse regering;
- M. MOCKEL en N. HEUKEMES, voor de Duitstalige Gemeenschap;
- H. BRIET en G. XHAUFLAIRE, voor de regering van het Waalse Gewest.
- G. OST, voor de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
- de heer C. CRESSATO, die voorheen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest was aangeduid, oefent thans een andere functie uit en werd niet vervangen.

De Afdeling heeft aan de voorbereiding van dit tweede Advies één vergadering besteed.

Dit Advies werd besproken en goedgekeurd door de Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit, voorgezeten door de heer B. JURION en waarvan de leden zijn: B. COLMANT, L. DENYS, M. MANNEKENS, H. MATTHIJS, W. MOESEN, C. QUINTARD, L. SIMAR, V. TAI, M. VERDONCK en J. VERSCHOOTEN.

Een onverenigbaarheid overeenkomstig paragraaf 5 van artikel 10 van het KB van 3 april 2006 verhinderde de heer J. HANSSENS aan de werkzaamheden deel te nemen.

Het Secretariaat werd waargenomen door Geert VAN REYBROUCK, met medewerking van Christian VALENDUC en Samantha HAULOTTE.

Dit Advies werd in het Nederlands opgesteld en in het Frans vertaald.

De Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit maakt deel uit van de Hoge Raad van Financiën. De Afdeling is gemachtigd binnen de bevoegdheden van de Raad, op vraag van de Minister van Financiën of op eigen initiatief, een advies uit te brengen over alle algemene problemen op fiscaal en parafiscaal gebied. De Afdeling brengt jaarlijks advies uit omtrent de overdracht van fiscale ontvangsten door de Federale Overheid geïnd voor rekening van de lokale besturen (1).

Sinds de hervorming van april 2006 telt de Hoge Raad van Financiën twee permanente afdelingen, de “Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit” en de “Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid” en een Studiecommissie voor de vergrijzing (2).

(1) Artikel 10 van het KB van 3 april 2006 betreffende de Hoge Raad van Financiën.

(2) De Adviezen en Verslagen van de Hoge Raad van Financiën zijn terug te vinden op <http://docufin.fgov.be/intersalgnl/hrfcsf/adviezen/Adviezen.htm>

Met dit Advies komt de Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit van de Hoge Raad van Financiën tegemoet aan de taak die het KB van 3 april 2006 haar oplegt. Deze voorziet in het uitbrengen van een jaarlijks Advies omtrent “de overdracht van fiscale ontvangsten door de Federale Overheid geïnd voor rekening van de lokale besturen.”

In oktober 2007 bracht de Afdeling reeds een eerste Advies uit waarin ze zich toespitste op de doorstortingen van de federaal geïnde fiscale ontvangsten aan de Belgische gemeenten. Het gaat met name om de aanvullende personenbelasting (APB), de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) geïnd voor rekening van de Waalse en Brusselse gemeenten en de opdecim op de verkeersbelasting (OVB). Thans beperkt ze zich voornamelijk tot het actualiseren van een aantal cijfergegevens hieromtrent. Daarnaast wordt het thema van de spreiding van de doorstortingen over de diverse maanden van het jaar verder uitgediept.

In 2007 steeg het aandeel van de lagere overheden in de globale belastingdruk tot iets meer dan 5%, of bijna 2,5% van het BBP. De stijging was vooral te situeren bij de aanvullende personenbelasting maar de opcentiemen op de onroerende voorheffing blijven de belangrijkste bron van fiscale ontvangsten voor de lokale overheden. In vergelijking hiermee is de opdecim op de verkeersbelasting slechts van marginaal belang. Volgens de indeling van de nationale rekeningen bestaat echter zowat de helft van de ontvangsten van de lagere overheden uit overdrachten afkomstig van hogere overheden.

Het belang van de belastingen geïnd door de federale overheid voor rekening van de lagere overheden verschilt per gewest. Aangezien het Vlaamse Gewest sinds 1999 zelf instaat voor de inning van de onroerende voorheffing, betreft het voor de Vlaamse gemeenten vooral de aanvullende personenbelasting en, in bijkomende orde, de opdecim op de verkeersbelasting. Voor de gemeenten uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn de opcentiemen op de onroerende voorheffing daarentegen doorslaggevend. Voor de Waalse gemeenten houden de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing elkaar ongeveer in evenwicht.

Ook wat de evolutie van de tarieven betreft, zijn er aanzienlijke verschillen tussen de gewesten, en meer nog tussen de gemeenten onderling. Zowel in Wallonië als in Vlaanderen liepen de tarieven sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 wat op, terwijl ze in Brussel wat daalden. Inclusief een opcentiem ten voordele van de agglomeratie, komt het APB-gemiddelde traditioneel het hoogste uit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Voor het aanslagjaar 2008 wordt het Brussels gemiddelde echter voor het eerst nipt overtroefd door het Waalse gemiddelde (ruim 7,6%). In Vlaanderen steeg het gemiddelde tarief in 2008 tot 7,2%.

De opcentiemen op de onroerende voorheffing bleven ook in 2008 het hoogst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Uitgedrukt ten opzichte van het kadastraal inkomen (KI) steeg het Brussels OOV-gemiddelde in 2008 tot 34,0%. Het Waals gemiddelde steeg in 2008 tot 31,2% en het Vlaams gemiddelde tot 33,3%. In de drie gewesten is de invloed van de electorale cyclus merkbaar.

De doorstortingen van de federaal geïnde belastingen naar de gemeenten vertonen een grillig patroon. De bedragen van de maandelijkse doorstortingen hangen met name sterk af van het tijdstip van de start en van het ritme van het inkohieren van de personenbelasting en van de onroerende voorheffing door de federale overheid. De versnelling van het inkohieringsproces van de personenbelasting in 2007 heeft voor een merkbare verschuiving in de timing van de APB-doorstortingen gezorgd.

Sinds 2001 verstrekt de federale overheid “renteloze voorschotten” op de doorstorting van de aanvullende personenbelasting aan de gemeenten, dit ter compensatie voor het laatijdig starten en/of op kruissnelheid komen van de inkohieringen. Het huidige systeem van ad hoc toegekende voorschotten kampt echter met diverse pijnpunten. Het behelst slechts min of meer arbitrair vastgestelde bedragen die reeds na een tweetal maanden worden teruggevorderd. Het huidige voorschottensysteem slaagt er bijgevolg niet in om het wispelturige patroon van de APB-inkohieringen en –doorstortingen per gemeente op te vangen.

De Afdeling onderschrijft dan ook nog steeds de voorstellen die ze in oktober 2007 formuleerde. De versnelling van het inkohieringsproces heeft de nood aan voorschotten verzacht maar het is niet omdat de toestand “gemiddeld genomen” verbeterde dat het probleem van de wispelturigheid en onvoorspelbaarheid van de liquiditeitenstroom voor de individuele gemeenten hiermee van de baan is. De wispelturigheid heeft bovendien te maken met administratieve toevalligheden waar de lokale autoriteiten geen vat op hebben. Een aangepast en geïnstitutionaliseerd voorschottensysteem blijft wenselijk om een vast patroon in de doorstortingen naar de gemeenten toe te bewerkstelligen. De Afdeling herhaalt dan ook de volgende argumenten en aanbevelingen uit haar eerste Advies :

De Afdeling is van oordeel dat het huidige systeem van doorstortingen van aanvullende personenbelasting van de federale overheid naar de lokale overheden verbeterd dient te worden :

- *Het tijdspatroon van de huidige voorschotten is niet adequaat en de omrekening van de bedragen in €/inwoner brengt ongelijkheden aan het licht die moeilijk te rechtvaardigen zijn.*
- *Het toekennen van voorschotten gedurende het eerste semester vertegenwoordigt geen buitensporige last voor de federale overheid, aangezien die periode overeenkomt met de normale periode van inkohiering. Voor de gemeenten daarentegen zouden de voorschotten een sterk gewaardeerde financiële zekerheid bieden. Het voordeel voor de gemeenten is duidelijk groter dan de last voor de thesaurie van de federale overheid.*
- *Rekening houdend met het feit dat de onroerende voorheffing aan de gemeenten wordt doorgestort in de loop van het tweede semester, verzekeren voorschotten op de aanvullende personenbelasting in de loop van het eerste semester stabiele inkomsten over het ganse jaar.*
- *De federale overheid ontvangt de aanvullende belastingen naarmate ze de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen int.*

Bijgevolg beveelt de Afdeling aan een systeem van vaste voorschotten in te voeren, waarbij in eerste instantie het scenario “90% gespreid over 6 maanden” de voorkeur krijgt en waarbij het voorschotbedrag eventueel tot 95% opgetrokken wordt na evaluatie van de werking van het voorschottenmechanisme.

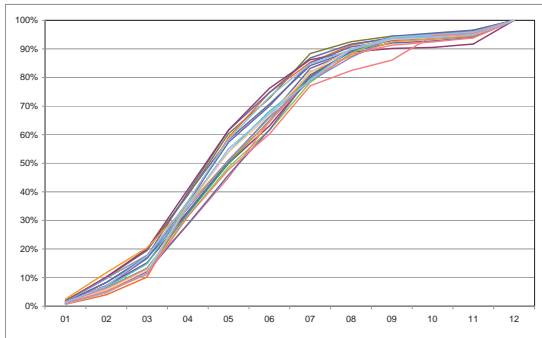
De timing in 2007 per gemeente van de APB- en OOV-doorstortingen

De doorstortingen naar de gemeenten uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

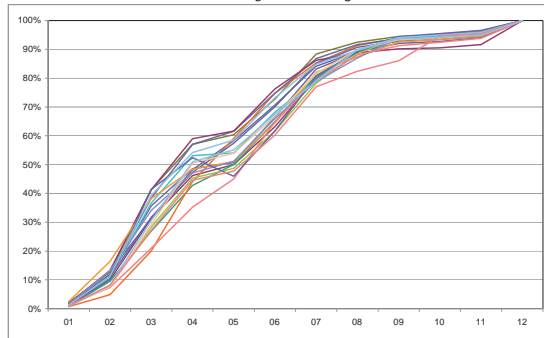
Grafiek 1 toont het patroon van de doorstortingen naar de 19 individuele gemeenten uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 2007. De maandelijkse ontvangsten werden gecumuleerd en uitgedrukt in procent van het jaartotaal voor respectievelijk APB (bovenaan) en OOV (onderaan). De aandacht gaat hierbij niet zozeer naar het verloop van de lijn voor iedere gemeente afzonderlijk maar eerder naar de locatie en de vorm van de bundel voor het geheel van de gemeenten.

Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten 2007, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, APB en OOV per maand (in % jaartotaal)

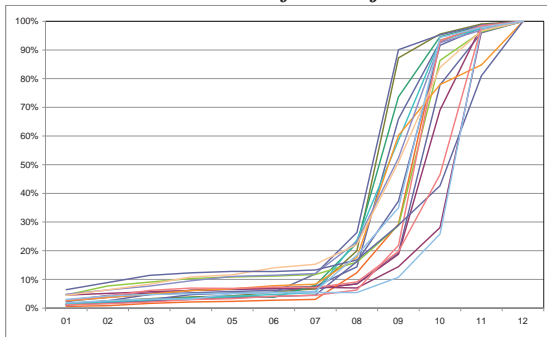
APB Brussels Hoofdstedelijk Gewest



*APB + ad hoc voorschotten
Brussels Hoofdstedelijk Gewest*



OOV Brussels Hoofdstedelijk Gewest

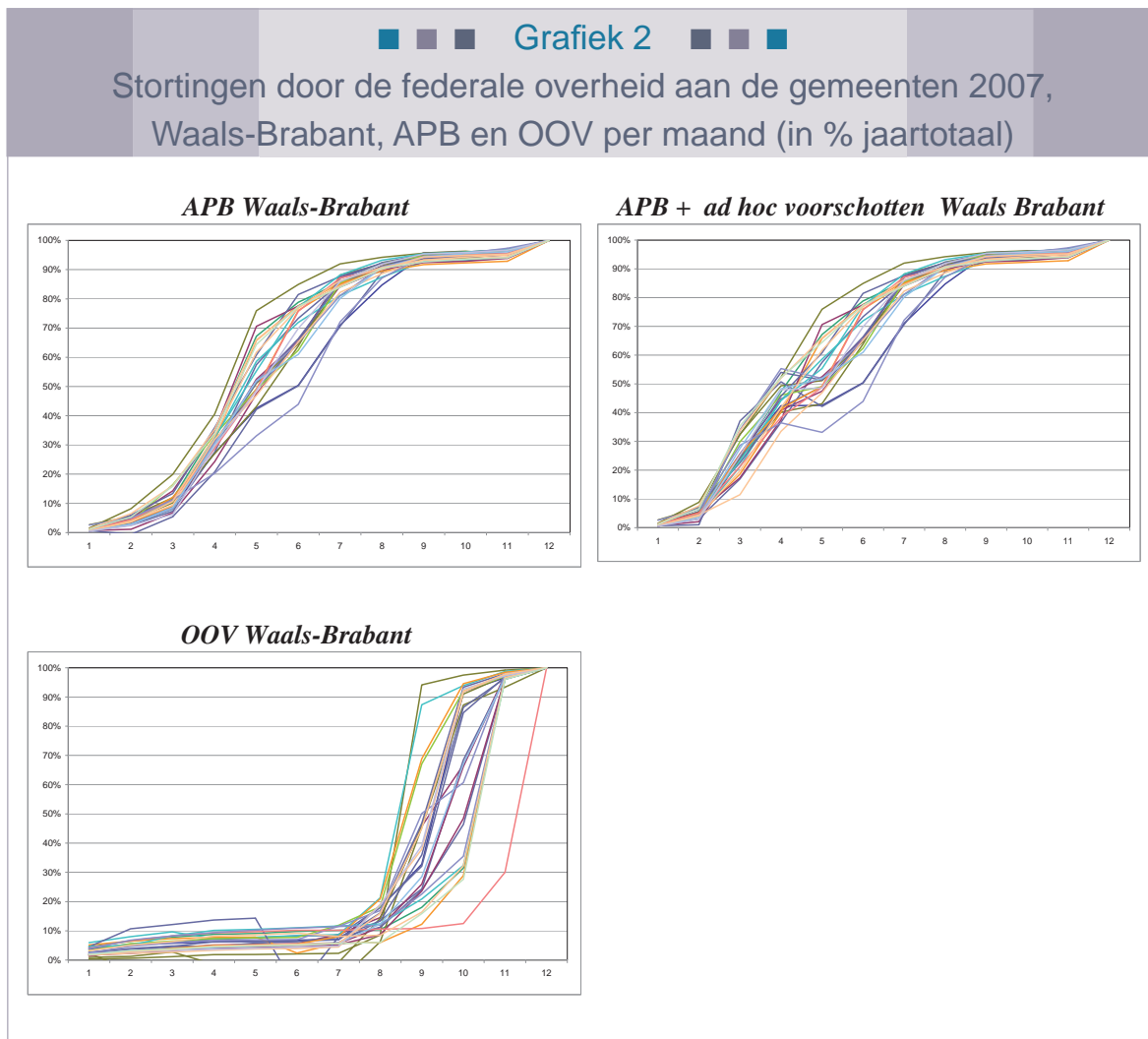


Voor de APB was het verloop van de bundel voor de Brusselse gemeenten in 2007 vrij homogeen, voor zover tenminste geen rekening wordt gehouden met de ad hoc verstrekte voorschotten (zie paneel linksboven). Na drie maanden was nog slechts 10% tot hooguit 20% van het jaartotaal doorgestort. Na een half jaar was dit 60% à 75% en na 9 maanden 85% à 95%. De bundel is echter opvallend breder wanneer rekening wordt gehouden met de storting van APB-voorschotten in februari en maart en met de terugvordering ervan in april en mei. Het huidige stelsel van ad hoc voorschotten zorgde dus voor een toename van de heterogeniteit van het patroon van de APB-doorstortingen (zie paneel rechtsboven).

Voor de OOV-doorstortingen lag het zwaartepunt duidelijk in het tweede halfjaar, na 6 maanden was voor geen enkele Brusselse gemeente meer dan 15% van het jaartotaal doorgestort. Belangrijker is echter de sterk afwijkende kalender van de doorstortingen voor de diverse gemeenten. Zo had de ene gemeente na 9 maanden amper 10% van het OOV-jaartotaal binnen terwijl een paar andere gemeenten toen reeds over 90% van het jaartotaal beschikten.

De doorstortingingen naar de Waalse gemeenten

Grafiek 2 en Grafiek 3 zijn analoog opgebouwd als Grafiek 1 maar focussen, bij wijze van voorbeeld, respectievelijk op de gemeenten uit de provincie Waals-Brabant en uit de provincie Luik. De gecumuleerde maandelijkse ontvangsten uitgedrukt in procent van het jaartotaal voor 2007 staan opnieuw bovenaan voor wat betreft APB en onderaan voor wat betreft OOV. Om de grafieken niet te overladen werden de gemeenten per provincie gegroepeerd (3).

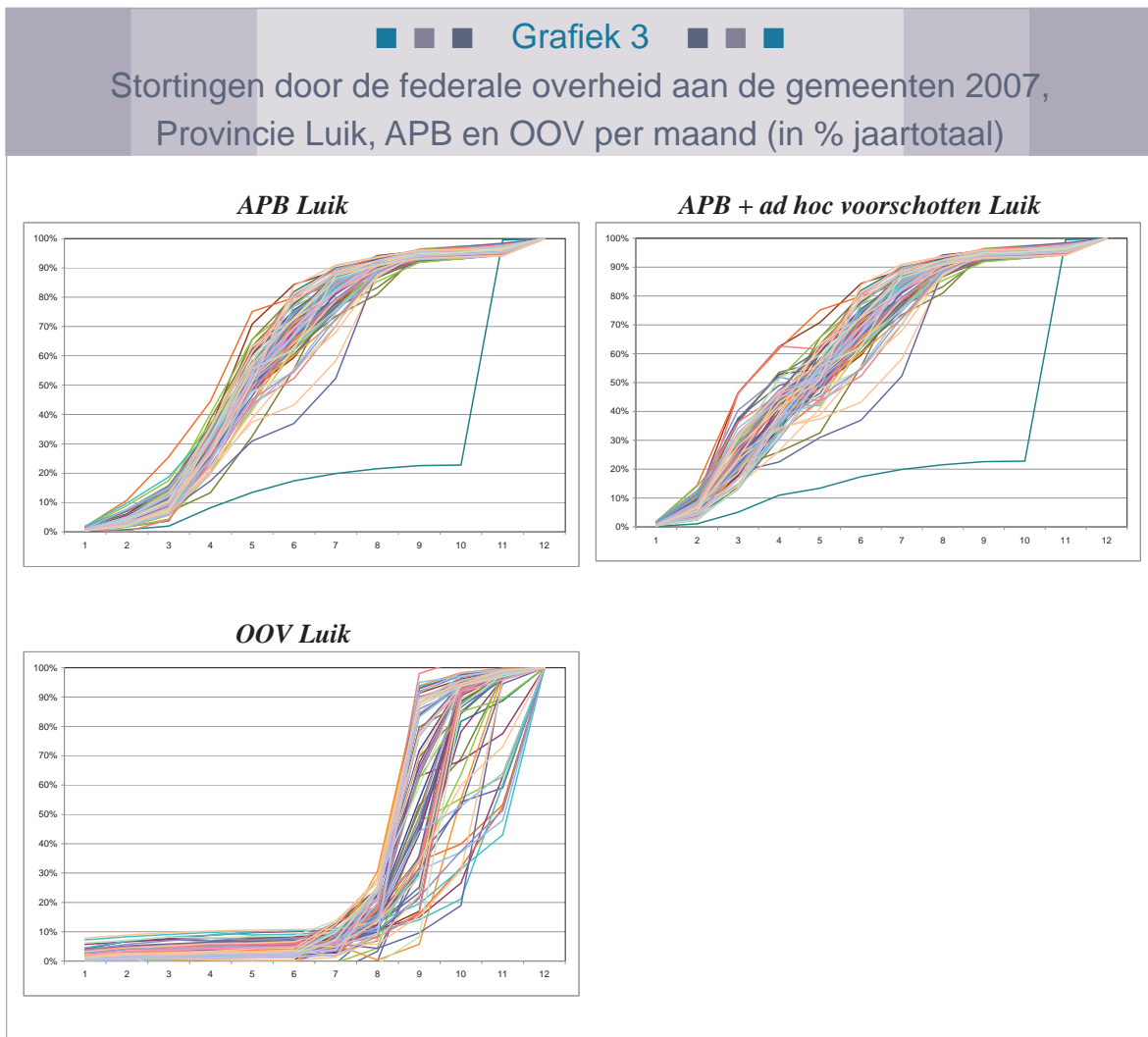


Opnieuw valt op hoe verscheiden het verloop van de doorstortingingen per gemeente is. Zo ontvingen bepaalde Waals-Brabantse gemeenten na 6 maanden slechts 45% à 50% van het jaartotaal voor APB terwijl andere op het zelfde tijdstip reeds 80% à 85% incasseerden. Uit een vergelijking van het paneel links bovenaan en het paneel rechts bovenaan in Grafiek 2 valt de impact van de toegekende ad hoc voorschotten af te lezen. Deze voorschotten zorgen aanvankelijk voor een verschuiving van de bundel naar links, en dus voor een vervroeging van de ontvangsten voor de gemeenten. Anderzijds veroorzaakte de terugbetaling van de voorschotten in mei voor diverse gemeenten voor een knik, wat er op wijst dat de reguliere doorstortingingen in deze maand niet volstonden om de terugbetaling van de verstrekte voorschotten te dekken.

(3) In de bijlage van de integrale versie van het Advies zijn gelijkaardige grafieken opgenomen voor de gemeenten uit de overige Waalse provincies.

Behalve de heterogeniteit van het patroon van de doorstortingen per gemeente vestigen de bovenste panelen uit Grafiek 3 ook de aandacht op de “outliers”. Zo was er in 2007 een Luikse gemeente waar na 10 maanden minder dan een kwart van het jaartotaal was ontvangen maar in november werd dan eensklaps het resterende driekwart doorgestort.

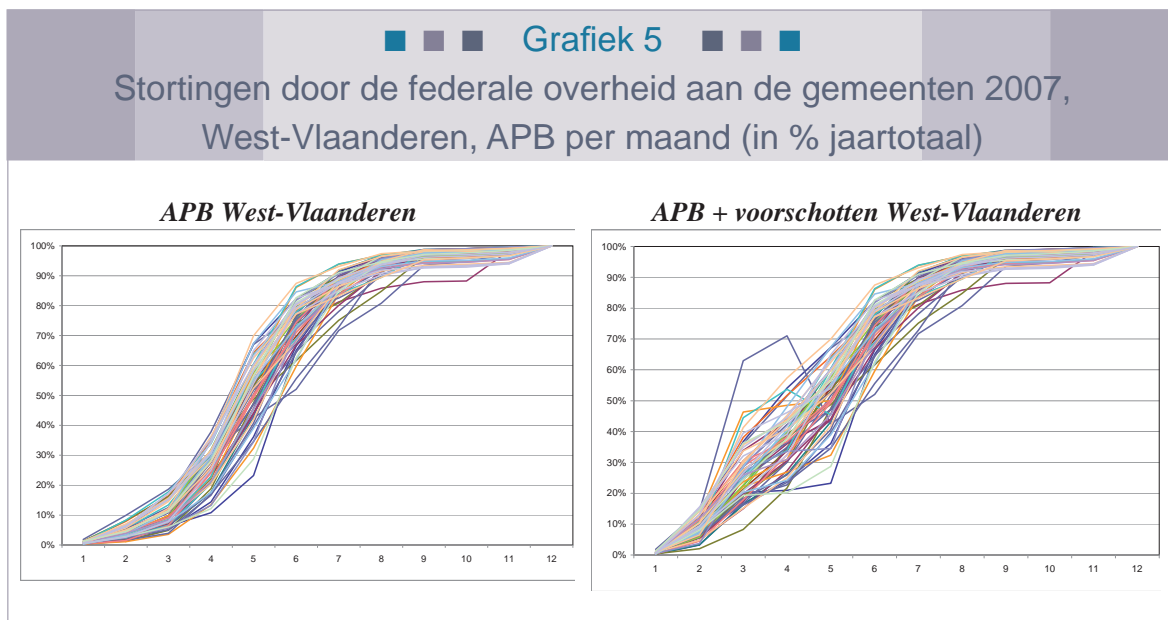
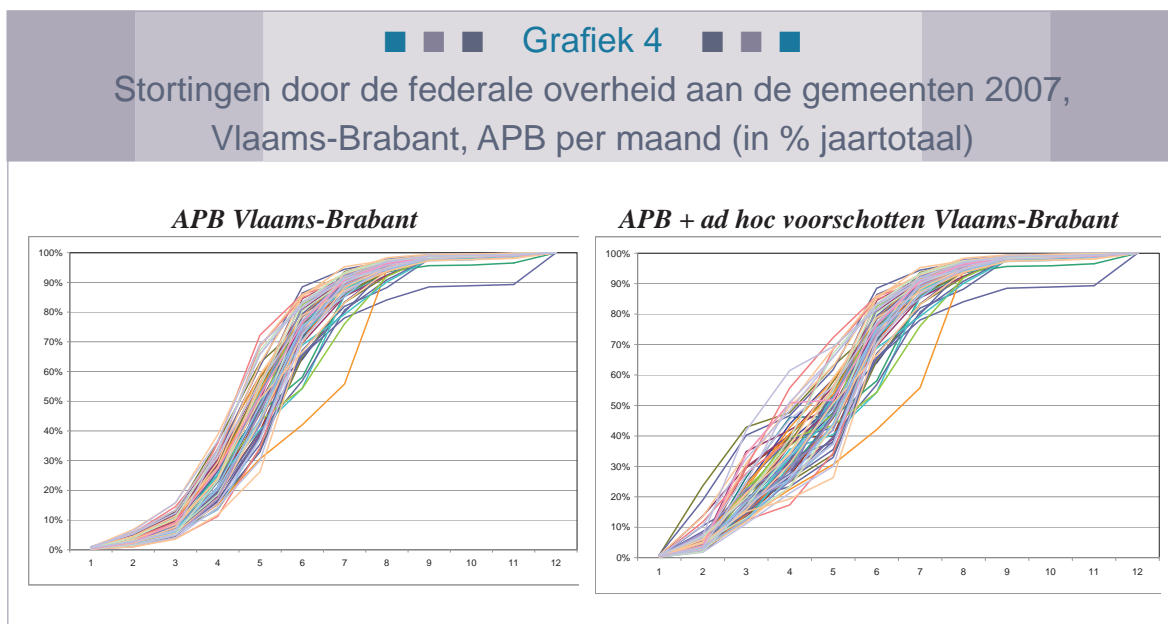
Voor de gemeenten uit de Waalse provincies is de breedte van de bundels voor de OOV zo mogelijk nog opvallender dan voor de Brusselse gemeenten. Bij de OOV zijn negatieve maandelijkse bedragen bovendien ook vrij courant. Dit verklaart waarom voor sommige gemeenten de afgebeelde ondergrens (0% van het jaartotaal 2007) of de bovengrens (100% van het jaartotaal) in bepaalde maanden overschreden worden. Deze overschrijdingen vallen bijgevolg buiten de grafieken.



De doorstorting naar de Vlaamse gemeenten

Voor de Vlaamse gemeenten beperken we ons tot de doorstorting van aanvullende personenbelasting. Net als in de voorbije jaren waren de resterende doorstorting van opcentiemen onroerende voorheffing vanuit de federale overheid naar de Vlaamse gemeenten immers van beperkt belang. Bij wijze van voorbeeld tonen Grafiek 4 en Grafiek 5 de patronen van de APB-doorstorting in 2007 aan de gemeenten uit de provincies Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen (4).

Ook hier valt een vrij brede bundel aan lijnen voor de afzonderlijke gemeenten waar te nemen. Een vergelijking van de rechter- en de linkerpanelen toont opnieuw dat de toekenning van ad hoc voorschotten de heterogeniteit aan betaalpatronen nog deed toenemen.



(4) In de bijlage van de integrale versie van het Advies zijn gelijkaardige grafieken opgenomen voor de gemeenten uit de overige Vlaamse provincies.