

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 november 2002

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende de instelling van een structurele
voorschottenregeling voor de storting
van de gemeentelijke opcenten door de
federale Staat**

(ingediend door de heren
Richard FOURNAUX,
Raymond LANGENDRIES en Yves LETERME)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

7 novembre 2002

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**relative à la mise en œuvre d'un système
structurel d'avances dans le versement
des additionnels communaux par
l'État fédéral**

(déposée par MM. Richard FOURNAUX,
Raymond LANGENDRIES et
Yves LETERME)

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
FN	:	Front National
MR	:	Mouvement Réformateur
PS	:	Parti socialiste
cdH	:	Centre démocrate Humaniste
SPA	:	Socialistische Partij Anders
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>		<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	
<i>Bestellingen :</i>		<i>Commandes :</i>	
Natieplein 2		Place de la Nation 2	
1008 Brussel		1008 Bruxelles	
Tel. : 02/ 549 81 60		Tél. : 02/ 549 81 60	
Fax : 02/549 82 74		Fax : 02/549 82 74	
www.deKamer.be		www.laChambre.be	
e-mail : publicaties@deKamer.be		e-mail : publications@laChambre.be	

TOELICHTING

De gemeentelijke publiekrechtelijke lichamen zijn in België, wellicht meer nog dan elders, de basis van het politiek en sociaal leven, de grondslag van de democratie, de leerschool voor de bestuurders en het forum waaraan allen deelnemen.

Of het nu om onderwijs, economie, opvoeding, cultuur, solidariteit, werking van een levende democratie, sport, veiligheid, mobiliteit of welzijnswerk gaat, er wordt niets duurzaam of doeltreffends gedaan zonder de lokale rechtsgemeenschappen daarbij in de meest ruime zin te betrekken.

De gemeente is het gezagsniveau dat het dichtst bij de bevolking staat en haar bevoegdheden betreffen het dagelijks leven van eenieder: verkeer, stedenbouw, openbare netheid, werkgelegenheid, veiligheid, politie, welzijnswerk, cultuur enzovoort.

Krachtens de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet zijn de gemeenteraden belast met het beheer van de gemeentelijke belangen. Artikel 162, tweede lid, 3°, vormt de grondslag voor de decentralisatie per dienst en voor de toekenning van opdrachten van algemeen belang.

De uitoefening van die diverse opdrachten vereist financiële middelen. Daarom bepaalt artikel 170, § 4, van de Grondwet het volgende: «Geen last of belasting kan door (...) de gemeente worden ingevoerd dan door een beslissing van [haar] raad. De wet bepaalt ten aanzien van de (...) bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.». Zodoende wordt de fiscale bevoegdheid van de gemeenten beperkt.

De federale wetgever heeft met toepassing van dat artikel beperkingen opgelegd aan de bevoegdheid van de decentrale overheden op het stuk van de aanvullende belastingen, meer bepaald bij artikel 464 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (WIB 1992), dat de gemeenten verbiedt opcentiemen te heffen op de personenbelasting en de vennootschapsbelasting, met uitzondering van de onroerende voorheffing. Naar luid van artikel 465 van hetzelfde Wetboek mogen de gemeenten een aanvullende belasting vestigen op de personenbelasting. Als de gemeenteraden beslissen een aanvullende belasting te heffen, wordt het tarief ervan bepaald door een percentage van de personenbelasting.

DEVELOPPEMENTS

En Belgique, peut-être plus que partout ailleurs, les collectivités locales représentent la base même de la vie politique et sociale, le creuset de la démocratie, l'école des gouvernants, le lieu de participation de tous.

En définitive, qu'il s'agisse de l'enseignement, de l'économie, de l'éducation, de la culture, de la solidarité, du fonctionnement d'une démocratie vivante, du sport, de la sécurité, de la mobilité, de l'aide sociale, rien de durable ni d'efficace ne se fait sans y associer les entités locales, de la façon la plus large.

La commune est ainsi le pouvoir le plus proche de la population et ses compétences sont celles qui touchent le plus au quotidien de tous : circulation, urbanisme, propreté publique, emploi, sécurité, police, aide sociale, culture, etc.

Les articles 41 et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution confient aux conseils communaux le soin de gérer les matières d'intérêt communal tandis que l'article 162, alinéa 2, 3°, de la Constitution constitue la base de la décentralisation par service et de l'attribution de missions d'intérêt général.

L'exercice de ces différentes missions ne va pas sans moyens financiers. C'est pourquoi l'article 170, § 4, de la Constitution prévoit qu'«*aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par (...) la commune que par une décision de son conseil*» et que «*la loi détermine, relativement aux impositions visées...les exceptions dont la nécessité est démontrée*», limitant ainsi le pouvoir fiscal des communes.

C'est en application de cet article que le législateur fédéral a posé des restrictions au pouvoir fiscal additionnel des entités décentralisées notamment par l'article 464 du Code des impôts sur les revenus 1992 (C.I.R. 1992) qui pose le principe de l'interdiction des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques et des sociétés, à l'exception du précompte immobilier. L'article 465 du même code permet, quant à lui aux communes d'établir une taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques. Lorsque les conseils communaux décident de lever une taxe additionnelle, le taux de celle-ci est déterminé par un pourcentage de la taxe à l'impôt des personnes physiques

Uit het onderzoek van Dexia over de financiën van de lokale overheden in 2001¹ blijkt dat de totale fiscale ontvangsten van de gemeenten voor het jaar 2001 op 5054,4 miljoen euro worden geraamd, en dat 79,5 % daarvan afkomstig is van de aanvullende belastingen op de personenbelasting en op de onroerende voorheffing.

In dat onderzoek wordt tevens vastgesteld dat de aanvullende belasting op de onroerende voorheffing in 2001 goed was voor een opbrengst van 213,31 euro per inwoner, wat overeenstemt met 43,3 % van de totale fiscale ontvangsten. Het is niet alleen de eerste aanvullende belasting, maar ook de belangrijkste bron van belastingontvangsten voor de gemeenten. De opbrengst van de aanvullende belasting op de personenbelasting bedraagt 178,28 euro per inwoner in de begrotingen 2001. Deze aanvullende belasting vertegenwoordigt 36,2 % van de fiscale ontvangsten van de gemeenten en vormt daarmee voor hen de tweede grootste categorie van belastingontvangsten².

De gemeenteraden nemen weliswaar de beslissing, maar de bedragen worden ingekohierd en geïnd door de Administratie van de Invordering van de Federale Overheidsdienst Financiën (FOD Financiën), die het gedeelte dat overeenstemt met de opcenten aan de gemeenten ristoert naarmate het wordt geïnd.

In het onderzoek wordt erop gewezen dat het aantal opcenten op de onroerende voorheffing een element is dat de gemeenten in eigen handen hebben en dat ze kunnen hanteren om de opbrengst van deze belasting te verhogen of te verlagen. Naast dit element beïnvloeden nog drie andere factoren de evolutie van deze ontvangsten zonder dat de gemeenten kunnen ingrijpen: het kadastraal inkomen, de door de gewesten vastgestelde onroerende voorheffing en het tempo waarin de onroerende voorheffing door de hogere overheid wordt ingekohierd en geïnd. Een vertraging in de inkohiering en/of de inning van de onroerende voorheffing kan verschillen veroorzaken tussen de bedragen die door de gemeenten in hun begroting werden ingeschreven en de voor een bepaald jaar werkelijk geïnde bedragen.

Dat geldt ook voor de personenbelasting, waarvan de aanslagvoet het enige gegeven is waarop de gemeenten vat hebben. Net als voor de onroerende voorheffing zijn de ontvangsten ook afhankelijk van het tempo waarin de belastingen door de hogere overheden worden ingekohierd en geïnd.

¹ *De financiën van de lokale overheden in 2001*, onderzoek door Dexia Bank, te raadplegen te zien op <http://www.dexia.be>.

² Zie bladzijde 26 van het voormelde onderzoek.

Comme le souligne l'étude réalisée par DEXIA sur les finances des pouvoirs locaux en 2001¹, le total des recettes fiscales des communes est évalué à 5054,4 millions d'euros pour l'année 2001 dont les deux taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier représentent 79,5%.

Cette étude constate également que la taxe additionnelle au précompte immobilier comptabilise un produit de 213,31 euros par habitant en 2001, soit l'équivalent de 43,3% des recettes fiscales totales. Il s'agit non seulement du premier impôt additionnel mais également de la plus importante rentrée fiscale des communes. Le produit de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques s'établit à 178,28 euros par habitant dans les budgets 2001, ce qui correspond à 36,2% des recettes fiscales communales, cet impôt additionnel constitue ainsi la deuxième rentrée fiscale pour les communes².

Si la décision incombe aux conseils communaux, l'enrôlement et le recouvrement de ces montants sont confiés à l'Administration du Recouvrement du Service public fédéral Finances (SPF Finances) qui ristoert aux communes au fur et à mesure de leur perception la partie correspondant aux additionnels.

Comme le souligne l'étude DEXIA, le taux des additionnels au précompte immobilier est l'élément que les communes maîtrisent et sur lequel elles peuvent jouer pour accroître ou diminuer leurs moyens. A côté de cet élément, trois autres facteurs affectent l'évolution de cette recette sans que les communes ne puissent intervenir : l'évolution du revenu cadastral, le taux régional au précompte immobilier et le rythme d'enrôlement et de recouvrement par les autorités supérieures. Un retard d'enrôlement ou de recouvrement pouvant entraîner des différences entre les montants budgétés par les communes et les montants réellement perçus pour une année déterminés.

Il en va de même à l'impôt des personnes physiques où le taux d'imposition constitue le seul élément maîtrisable pour les communes. A l'instar du précompte immobilier, les recettes sont également tributaires du rythme d'enrôlement et de recouvrement mis en œuvre par les autorités supérieures.

¹ «Les finances des pouvoirs locaux en 2001», étude réalisée par Dexia Banque, consultable sur <http://www.dexia.be>

² Voir page 26 de l'étude

Volgens Dexia bedragen de aanvullende belastingen op de onroerende voorheffing en op de personenbelasting die nog door de Belgische gemeenten voor het aanslagjaar 2001 moeten worden geïnd respectievelijk 501,4 en 226,7 miljoen euro.

De *Union des Villes et Communes de Wallonie* wijst er echter op dat «*les communes sont en la matière totalement dépendantes du rythme, bien souvent fluctuant et chaotique, des enrôlements d'impôts. Ce degré d'incertitude rend toute prévision de gestion extrêmement hasardeuse et peut être à l'origine de difficultés de trésorerie, qui génèrent des coûts indirects pour les communes.*»³.

Aangezien de bedragen die de federale Staat maandelijks aan de gemeenten stort sterk variëren en tal van thesaurieproblemen doen rijzen voor de plaatselijke overheden dient snel te worden gezorgd voor een structurele regeling van voorschotten op de opcenten, teneinde een modern en doeltreffend beheer van de gemeenten mogelijk te maken.

Er zou een regeling moet worden ingesteld waarbij 95 % van de door de FOD Financiën geraamde en in de gemeentebegroting opgenomen bedragen worden toegekend door middel van 6 voorschotten gespreid over het begrotingsjaar volgens een vooraf overeengekomen tijdpad. Pas op het einde van het begrotingsjaar zou een afweging worden gemaakt van de voorschotten en de daadwerkelijk ontvangen bedragen teneinde een eventueel verschil weg te werken ter gelegenheid van de storting van het eerste voorschot van het volgende jaar.

Selon DEXIA, les taxes additionnelles au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques restant encore à percevoir par les communes s'élevaient respectivement à 501,4 et 226,7 millions d'euros pour l'exercice 2001.

Or, comme le souligne l'Union des Villes et Communes de Wallonie, «*les communes sont en la matière totalement dépendantes du rythme, bien souvent fluctuant et chaotique, des enrôlements d'impôts. Ce degré d'incertitude rend toute prévision de gestion extrêmement hasardeuse et peut être à l'origine de difficultés de trésorerie, qui génèrent des coûts indirects pour les communes*»³.

Dès lors que les montants versés chaque mois aux communes par l'État fédéral varient fortement et suscitent de nombreux problèmes de trésorerie pour les pouvoirs locaux, il convient de mettre rapidement sur pied un système structurel d'avances des additionnels en vue de permettre une gestion moderne et efficace des communes.

Il conviendrait de mettre sur pieds un mécanisme attribuant 95% des montants estimés par le SPF Finances et repris dans le budget communal au moyen de 6 avances réparties le long de l'année budgétaire selon un calendrier préalablement convenu. Ce n'est qu'au terme de l'année budgétaire qu'une confrontation serait effectuée entre les avances et les montants effectivement reçus afin de régulariser une éventuelle différence sur la première avance de l'année suivante.

Richard FOURNAUX (cdH)
Raymond LANGENDRIES (cdH)
Yves LETERME (CD&V)

³ Te raadplegen op <http://www.uvcw.be>.

³ consultable sur <http://www.uvcw.be>

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A) Gelet op de talrijke opdrachten van de gemeenten, zowel in het kader van het beheer van de gemeentelijke belangen als van het beheer van de bevoegdheden die hun door de federale Staat, het betrokken gewest en de betrokken gemeenschap zijn verleend;

B) Overwegende dat de gemeenten zich zonder financiële middelen niet correct van die opdrachten kunnen kwijten;

C) Overwegende dat de federale wetgever wat de aanvullende fiscale bevoegdheid van de gedecentraliseerde besturen betreft beperkingen heeft opgelegd, met name inzake de vestiging en de inning van de aanvullende belastingen die overeenkomstig artikel 469 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 zijn opgedragen aan de Administratie der directe belastingen;

D) Overwegende dat de gemeenten in die aangelegenheid volstrekt afhankelijk zijn van het vaak wisselende en chaotische tempo van de inkohiering dat de Administratie van de invordering de jongste jaren kenmerkt;

E) Overwegende dat die onzekerheidsgraad enige vorm van vooruitziend beheer bijzonder hachelijk maakt en aan de oorsprong kan liggen van geldelijke moeilijkheden die voor de gemeenten onkosten meebrengen;

VRAAGT DE REGERING:

1. maatregelen te nemen om door meer constante inkohieringen de onzekerheid te verminderen met betrekking tot de verwachte stortingen van de gemeentelijke opcenten;

2. een structurele voorschottenregeling voor de gemeentelijke opcenten op te zetten die geïnspireerd is op de regeling die het Vlaams Gewest inzake onroerende voorheffing toepast.

21 oktober 2002

PROPOSITION DE RESOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS,

A) Considérant les nombreuses missions assurées par les communes tant dans le cadre de la gestion des intérêts communaux que dans la gestion de compétences confiées par l'État fédéral, la région et la communauté concernées;

B) Considérant que ces missions ne peuvent être assumées correctement sans moyens financiers;

C) Considérant que le législateur fédéral a posé des restrictions au pouvoir fiscal additionnel des entités décentralisées notamment dans l'établissement et la perception des taxes additionnelles qui sont confiés à l'administration du Recouvrement selon l'article 469 du C.I.R. 1992;

D) Considérant que les communes sont en la matière totalement dépendantes du rythme, bien souvent fluctuant et chaotique, des enrôlements d'impôts pratiqués ces dernières années par l'Administration du Recouvrement ;

E) Considérant que ce degré d'incertitude rend toute prévision de gestion extrêmement hasardeuse et peut être à l'origine de difficultés de trésorerie, qui génèrent des coûts indirects pour les communes;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT:

1. de prendre des mesures visant à réduire le risque d'incertitude dans les prévisions des versements des additionnels communaux par des enrôlements plus constants ;

2. de mettre en œuvre un système d'avances structurel des additionnels communaux s'inspirant du mécanisme mis en place par la Région flamande en matière de précompte immobilier.

21 octobre 2002

Richard FOURNAUX (cdH)
Raymond LANGENDRIES (cdH)
Yves LETERME (CD&V)