

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1970-1971.

5 FEVRIER 1971.

Proposition de loi remplaçant l'article 52 du Code de la taxe sur la valeur ajoutée.

DEVELOPPEMENTS

Rappelons, pour clarifier la situation qui se présente, l'énoncée de l'article 52, al. 1^{er}, du code de la T.V.A. :

« Sans préjudice des pouvoirs que Lui accordent les articles 50 et 51, le Roi règle les modalités d'arrondissement de la base d'imposition et du montant de la taxe, le mode de paiement de la taxe, les mentions que doivent contenir les factures délivrées par les assujettis, les livres et documents que ceux-ci doivent tenir et représenter, les obligations des cocontractants des assujettis et toutes autres mesures propres à assurer le paiement de la taxe. Il réglemente également la prestation de cautions ou le versement de cautionnements ou provisions en dérogeant, quand Il le juge nécessaire, aux dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations ».

L'article 52 donne donc au Roi le pouvoir de prendre toutes les mesures propres à assurer le paiement de la taxe par les assujettis.

Lors de la discussion des articles du projet de loi, l'accent avait été mis sur le fait que les cautions et cautionnements ne seraient appliqués que dans des cas exceptionnels et lorsqu'il ne peut en être autrement. Telle a donc été la volonté du législateur qui a adopté cet article 52, convaincu que cette disposition :

— concernait tous les assujettis sans distinction,

— visait les cas particuliers dans lesquels les droits du Trésor pourraient être mis en péril et ici, il y a lieu de relever que la justification de ce paragraphe rejoint et reproduit d'ailleurs l'esprit de l'ancien article 202-2 du Code des taxes assimilées au timbre;

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1970-1971.

5 FEBRUARI 1971.

Voorstel van wet tot vervanging van artikel 52 van de belasting over de toegevoegde waarde.

TOELICHTING

Ter verduidelijking van de huidige toestand herinneren wij aan de bewoordingen van artikel 52, 1^{ste} lid, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde :

« Onverminderd de opdracht hem gegeven bij de artikelen 50 en 51, regelt de Koning de afronding van de maatstaf van heffing en van het bedrag van de belasting, de wijze van voldoening van de belasting, de inhoud van de door belastingplichtigen uit te reiken facturen, de door belastingplichtigen te houden en voor te leggen boeken en stukken, de verplichtingen van de medecontractanten van belastingplichtigen en alle andere voorzieningen nodig om de voldoening van de belasting te verzekeren. Hij regelt eveneens het stellen van een borg, het verlenen van een borgtocht en het verrichten van een provisionele storting, zo nodig met afwijking van de bepalingen betreffende de organisatie en de werking van de Deposito- en Consignatiekas. »

Artikel 52 verleent dus aan de Koning de bevoegdheid alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de voldoening van de belasting door de belastingplichtigen te verzekeren.

Tijdens de bespreking van de artikelen van het ontwerp van wet werd nadruk gelegd op het feit dat borgstellingen en borgtochten slechts toegepast zouden worden in uitzonderlijke gevallen en wanneer het niet anders kon. Dat was dus de wil van de wetgever die artikel 52 heeft aangenomen, in de overtuiging dat deze bepaling :

— betrekking had op alle belastingplichtigen zonder onderscheid;

— de bijzondere gevallen beoogde waarin de rechten van de schatkist in gevaar zouden kunnen gebracht worden, en hier dient trouwens te worden opgemerkt dat de verantwoording van deze paragraaf in dezelfde sfeer ligt als die van het oud artikel 202-2 van het Wetboek van de met het zegel gelijkgestelde taken;

— ne pourrait être appliqué que dans des cas exceptionnels.

L'arrêté royal n° 29 du 23 décembre 1970 relatif à la constitution d'une provision par les assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée invoque comme fondement légal l'article 52 dont question ci-dessus.

En premier lieu, il faut faire remarquer que vu l'urgence, cet arrêté royal n'a pas été soumis à l'examen de la section compétente du Conseil d'Etat, alors que précisément l'urgence invoquée ne repose sur aucune justification. En effet, l'urgence ne peut être invoquée que dans la mesure où l'arrêté royal en cause nécessite une application imminente. Or, dans le cas présent, la première application de l'arrêté royal ne sortira ses effets que le 20 avril 1971, soit près de quatre mois après sa publication au *Moniteur belge*.

Il s'agit d'un incontestable détournement de pouvoir. Il s'explique sans doute par le fait que le Gouvernement a craint un avis défavorable du Conseil d'Etat en ce qui concerne la légalité de l'arrêté.

Il est opportun de rappeler que les taux de T.V.A. ont été fixés et publiés le 20 juillet 1970 et que depuis cette date le Gouvernement a disposé de tout le temps nécessaire pour apprécier l'incidence budgétaire de cette fixation.

L'arrêté est donc illégal pour violation de la loi de 1946 instituant le Conseil d'Etat.

Il ne l'est pas moins quant au fond : il est en effet certain que l'article 52 n'est en aucune manière destiné à couvrir, même temporairement, une impasse budgétaire quelconque, mais bien d'arrêter des mesures pour assurer le paiement de la taxe par les assujettis.

Les auteurs de l'arrêté invoquent le fait que la seconde phrase de l'article 52 mentionne le versement de provisions : il convient de dissiper cette apparence de légalité. C'est à quoi tend la présente proposition.

De plus, dès lors que l'article 52 contient une disposition générale en ce sens qu'elle vise les assujettis sans distinction quelconque, on ne peut admettre que l'arrêté royal pris en fonction de cet article opère *motu proprio* une discrimination entre ces mêmes assujettis suivant les taux auxquels leur activité est soumise.

Il s'ensuit que l'arrêté royal incriminé a pour but de pallier les effets négatifs pour le Trésor de l'instauration de la T.V.A. durant les premiers mois de sa mise en application et dès lors il est clair que le but poursuivi ne peut en aucune manière trouver son assise dans l'article 52.

Examinons maintenant les effets financiers de l'arrêté royal n° 29 du 23 décembre 1970 dont le Gouvernement prétend qu'il lui rapportera la somme de dix milliards, la moitié payable avant le 20 avril et le reste avant le 20 octobre 1971.

Selon des calculs effectués par les auteurs de cette proposition, le montant total de la provision s'élèvera à onze milliards. En effet, le budget 1971 évalue à 103,7 milliards le rendement de la T.V.A. en 1971. De ce montant, il faut déduire 3,4 milliards en raison de l'exonération de certaines

— slechts toegepast kon worden in uitzonderlijke gevallen.

Het koninklijk besluit n° 29 van 23 december 1970 met betrekking tot het verstrekken van een provisie door de belastingplichtigen op het stuk van de belasting over de toegevoegde waarde roept het vorenvermelde artikel 52 in als wettelijke grondslag.

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat dit koninklijk besluit, wegens dringende spoed, niet aan de bevoegde afdeling van de Raad van State voor onderzoek werd voorgelegd, hoewel die spoed niet kan worden verantwoord. Dringende spoed kan immers niet worden ingeroepen tenzij het betrokken koninklijk besluit onmiddellijk moet worden toegepast. Maar in dit geval zal de eerste toepassing van het koninklijk besluit slechts uitwerking hebben op 20 april 1971, dit is bijna vier maanden na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

Dit is onbetwistbaar machtsmisbruik, hetgeen ongetwijfeld begrijpelijk is omdat de Regering een ongunstig advies van de Raad van State vreesde wat betreft de wettelijkheid van het besluit.

De B.T.W.-tarieven zijn vastgesteld en bekendgemaakt op 20 juli 1970 en de Regering heeft sindsdien al de tijd gehad om de budgettaire weerslag ervan na te gaan.

Het besluit is bijgevolg onwettig wegens schending van de wet van 1946 tot instelling van de Raad van State.

Het is niet minder onwettig wat de grond betreft. Artikel 52 strekt namelijk zeker niet om, zij het ook tijdelijk, enig begrotingstekort te kunnen dekken, maar wel om maatregelen mogelijk te maken ten einde de voldoening van de belasting door de belastingplichtigen te verzekeren.

De auteurs van het besluit beroepen zich erop dat de tweede volzin van artikel 52 spreekt van provisionele stortingen : deze schijn van wettigheid dient te worden weggenomen. Dat is het doel van dit voorstel.

Bovendien bevat artikel 52 een algemene bepaling in die zin dat zij betrekking heeft op alle belastingplichtigen zonder onderscheid; men kan derhalve niet aannemen dat het koninklijk besluit, genomen op grond van dat artikel, *motu proprio* een onderscheid maakt tussen die belastingplichtigen al naar de tarieven die op hun activiteit toepasselijk zijn.

Hieruit volgt dat het betwiste koninklijk besluit uitsluitend ten doel heeft de negatieve gevolgen van de invoering van de B.T.W. voor de Schatkist gedurende de eerste maanden te verhelpen en het is dan ook duidelijk dat het nagestreefde doel helemaal niet kan stoelen op artikel 52.

Laten wij thans de financiële gevolgen onderzoeken van het koninklijk besluit n° 29 van 23 december 1970, waarvan de Regering beweert dat het haar tien miljard zal opbrengen, de helft betaalbaar vóór 20 april en de rest vóór 20 oktober 1971.

Volgens de berekeningen van de indieners van dit voorstel zal het totale bedrag van de provisie 11 miljard bedragen. Want de begroting voor 1971 raamt de opbrengst van de B.T.W. in 1971 op 103,7 miljard. Van dit bedrag moet 3,4 miljard worden afgetrokken wegens vrijstelling van be-

catégories d'assujettis non tenus à une déclaration (43.000 détaillants tombant sous le régime de la taxe d'égalisation et 127.000 agriculteurs tombant sous le régime agricole). Reste donc 100,3 milliards dont un tiers provient des importations des pays, autres que les partenaires du Benelux. Ce tiers de 33,4 milliards sera acquitté à raison de timbres fiscaux à la frontière et ne rentre pas dans les calculs.

Reste donc finalement 66 milliards pour l'année 1971 et les deux mois de provision signifient donc un montant de 66 milliards : $6 = 11$ milliards et non 10 comme annoncé par le Gouvernement.

Les assujettis auront donc à payer le 20 avril, une somme de 5,5 milliards provenant de leurs liquidités et un deuxième versement, d'un même montant, devra être effectué au plus tard le 20 octobre 1971.

En contrepartie, le Gouvernement estime que les entreprises profiteront d'un allègement de trésorerie de l'ordre de 4,5 milliards dans le courant de l'année, allègement dû au délai de paiement de la taxe de 20 à 50 jours. Cela signifie donc pour les trois premiers mois un avantage de 1,5 milliard en facilités de trésorerie (à ne pas confondre avec un profit) et de 3 milliards pour le premier semestre 1971.

Le Gouvernement évalue à 5,5 milliards pour 1971 le remboursement des taxes, dû à la détaxation des stocks. Etant donné qu'il n'y a que trois trimestres de détaxation en 1971, l'avantage pour les entreprises peut être chiffré à 1,8 milliard pour le premier trimestre et à 3,6 milliards pour le premier semestre.

Selon les estimations du Gouvernement, l'avantage pour les entreprises provenant de la détaxation partielle des investissements, s'élèvera en 1971 à 4,5 milliards, soit donc 1,1 milliard pour le premier trimestre et 2,25 pour le premier semestre 1971.

En résumé, les entreprises bénéficieront donc d'une liquidité supplémentaire de 1,5 (délai de paiement) + 1,8 (détaxation des stocks) + 1,1 détaxation des investissements) = 4,4 milliards pendant le premier trimestre, tandis qu'elles devront payer 5,5 milliards de provision pendant la même période. Pour le premier semestre les avantages s'élèveront à 8,85 milliards contre 11 milliards de provision.

La conclusion est donc tout à fait logique : les entreprises devront, soit puiser dans leurs liquidités anciennes pour couvrir les déficits respectifs de 1,1 (premier trimestre) et de 2,15 milliards (premier semestre), soit emprunter ces montants à court terme (six mois à un an) afin de pouvoir remplir leur devoir fiscal, imposé par l'arrêté royal n° 29 du 23 décembre 1970.

Il convient en outre de faire observer que les liquidités restituées aux entreprises dans leur ensemble n'impliquent pas qu'elles soient attribuées aux assujettis qui devront constituer la provision. Dès lors, certains assujettis devront faire un effort beaucoup plus grand que d'autres pour remplir leur obligation.

Etant donné que le Gouvernement a récemment écumé le marché intérieur des capitaux par l'émission de deux emprunts importants, l'entrepreneur ne trouvera les liquidités nécessaires que contre paiement d'un intérêt assez élevé,

paalde categorieën van belastingplichtigen die geen aangifte moeten doen (43.000 kleinhandelaars die onder de regeling van de egalisatiebelasting vallen en 127.000 landbouwers die onder de landbouwregeling vallen). Blijft dus 100,3 miljard, waarvan een derde voortkomt van de invoer uit andere landen dan de Beneluxpartners. Dat derde van 33,4 miljard zal worden gekweten door middel van belastingzegels aan de grens en het telt dus niet mee in de berekeningen.

Blijft dus uiteindelijk 66 miljard voor het jaar 1971; de twee maanden provisie betekenen dus een bedrag van 66 miljard : $6 = 11$ miljard, en niet 10 zoals aangekondigd door de Regering.

De belastingplichtigen zullen dus op 20 april een bedrag van 5,5 miljard moeten betalen uit hun liquide middelen, en een tweede storting van hetzelfde bedrag zal uiterlijk op 20 oktober 1971 moeten geschieden.

Hiertegenover staat dat de ondernemingen, naar het oordeel van de Regering, in de loop van het jaar 4,5 miljard minder kasmiddelen zullen moeten aanhouden omdat de betalingstermijn van de belasting van 20 tot 50 dagen bedraagt. Dat betekent voor de drie eerste maanden een voordeel van 1,5 miljard aan kasmiddelenfaciliteiten (niet te verwarren met een winst) en een voordeel van 3 miljard voor het eerste semester 1971.

De Regering schat dat in 1971 5,5 miljard aan belastingen terugbetaald zal worden als gevolg van de ontheffing van de voorraden. Aangezien er slechts drie kwartalen ontheffing in 1971 zijn, mag het voordeel voor de ondernemingen worden becijferd op 1,8 miljard voor het eerste kwartaal en op 3,6 miljard voor het eerste semester.

Volgens de ramingen van de Regering zal het voordeel van de ondernemingen uit de gedeeltelijke ontheffing van de investeringen in 1971 4,5 miljard belopen, d.i. dus 1,1 miljard voor het eerste kwartaal en 2,25 voor het eerste semester 1971.

Samengevat zullen de ondernemingen dus een bijkomende likwiditeit genieten van 1,5 (betalingstermijn) + 1,8 (ontheffing van de voorraden) + 1,1 (ontheffing van de investeringen) = 4,4 miljard gedurende het eerste kwartaal, terwijl zij over hetzelfde tijdvak 5,5 miljard provisie zullen dienen te betalen. Voor het eerste semester zullen de voordelen 8,85 miljard belopen tegen 11 miljard provisie.

De conclusie is dus heel logisch : de ondernemingen zullen ofwel uit hun oude liquide middelen moeten putten om de respectieve tekorten van 1,1 (eerste kwartaal) en van 2,15 miljard (eerste semester) te dekken, ofwel die bedragen op korte termijn (zes maanden tot een jaar) moeten lenen om hun belastingverplichting ingevolge het koninklijk besluit n° 29 van 23 december 1970, te kunnen nakomen.

Bovendien zij opgemerkt dat de liquide middelen die aan de gezamenlijke ondernemingen worden teruggegeven, niet noodzakelijk worden verleend aan de belastingplichtigen die de provisie moeten verstrekken. Sommige belastingplichtigen zullen derhalve een grotere inspanning moeten doen dan andere om hun verplichting na te leven.

De Regering heeft onlangs de binnenlandse kapitaalmarkt afgeschuimd door de uitgifte van twee grote leningen, zodat de ondernemer de nodige liquide middelen niet zal kunnen vinden dan tegen betaling van een vrij hoge rente,

tandis qu'il convient de rappeler que le Gouvernement ne paie aucun intérêt sur la provision. Conséquence inévitable de cette mesure : toute une série de petites et moyennes entreprises connaîtront de très graves difficultés de trésorerie au moins pendant la première partie de l'année.

Rappelons que le Gouvernement a en outre déjà utilisé les mêmes arguments pour justifier la nouvelle taxe sur les exportations dont le rendement est prudemment estimé à 9 milliards et rappelons en outre que le Gouvernement dispose toujours d'une marge de sécurité de 4,4 milliards provenant de 2 milliards de fraude en moins et de 2,4 milliards de marge d'erreurs dans les calculs.

Rappelons enfin que le Gouvernement vient d'augmenter les droits d'accises (entre autres sur l'eau minérale) juste avant le Nouvel An et que cet impôt nouveau rapportera, selon les estimations de l'Administration, 2,3 milliards.

L'adoption de la présente proposition entraînera le retrait de l'arrêté royal n° 29 du 23 décembre 1970, le texte ayant un caractère interprétatif et ayant fait disparaître du Code le mot « provision » dont il est fait état pour justifier le fondement de l'arrêté.

Si l'instauration de la T.V.A. a créé une impasse budgétaire, comme le soutient le Ministre des Finances, ce n'est pas par des expédients illégaux qu'il convient d'y porter remède. Il appartiendra éventuellement au Gouvernement de déposer un projet de loi et le Parlement prendra ses responsabilités.

J. MOREAU DE MELEN.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE UNIQUE.

L'article 52 du Code de la taxe sur la valeur ajoutée est remplacé par le texte suivant :

« En cas de litige ou lorsque les droits du Trésor sont en péril, le Roi règle les modalités d'arrondissement de la base d'imposition et du montant de la taxe, le mode de paiement de la taxe, les mentions que doivent contenir les factures délivrées par les assujettis, les livres et documents que ceux-ci doivent tenir et représenter, les obligations des co-contractants des assujettis et toutes autres mesures propres à assurer le paiement de la taxe. Pour l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu du présent Code, une garantie réelle ou une caution personnelle agréée par le Ministre des Finances peut être exigée des sociétés dont le principal établissement est établi à l'étranger et dans des cas similaires. »

J. MOREAU DE MELEN.

P. ANSIAUX.

R. VREVEN.

N. HOUGARDY.

H. MAISSE.

O. VANAUDENHOVE.

terwijl wij niet mogen vergeten dat de Regering geen intrest op de provisie betaalt. Onvermijdelijk gevolg van die maatregel : een hele reeks van kleine en middelgrote ondernemingen zullen zeer ernstige liquiditeitsmoeilijkheden kennen, althans gedurende het eerste gedeelte van het jaar.

Aan de andere kant heeft de Regering reeds dezelfde argumenten aangevoerd ter rechtvaardiging van de nieuwe belasting op de uitvoer, waarvan de opbrengst voorzichtig op 9 miljard wordt geraamd, en beschikt zij nog altijd over een veiligheidsmarge van 4,4 miljard, namelijk 2 miljard minder fraude en 2,4 miljard aan mogelijke vergissingen bij de berekeningen.

Ten slotte herinneren wij eraan dat de Regering juist vóór nieuwjaar de accijsrechten heeft verhoogd (o.m. op mineraal water) en dat deze nieuwe belasting, volgens ramingen van de administratie, 2,3 miljard zal opbrengen.

De aanvaarding van dit voorstel zal leiden tot de intrekking van het koninklijk besluit n° 29 van 23 december 1970, omdat de tekst is opgevat als uitlegging en de woorden « provisionele storting », waarop het besluit heet te stoen, in het Wetboek zullen vervallen.

Indien de invoering van de B.T.W. een begrotingstekort heeft veroorzaakt, zoals de Minister van Financiën beweert, dan moet dit niet worden verholpen met onwettige middelen. De Regering behoort eventueel een ontwerp van wet in te dienen en het Parlement zal dan zijn verantwoordelijkheid opnemen.

**

VOORSTEL VAN WET

Artikel 52 van het Wetboek van de Belasting over de toegevoegde waarde wordt vervangen als volgt :

« In geval van betwisting of wanneer de rechten van de Schatkist in gevaar zijn, regelt de Koning de afronding van de maatstaf van heffing en van het bedrag van de belasting, de wijze van voldoening van de belasting, de inhoud van de door belastingplichtigen uit te reiken facturen, de door belastingplichtigen te houden en over te leggen boeken en stukken, de verplichtingen van de medecontractanten van belastingplichtigen en alle andere voorzieningen om de voldoening van de belasting te verzekeren. Ter nakoming van de verplichtingen die hun door dit Wetboek worden opgelegd, kan van de vennootschappen waarvan de belangrijkste inrichting in het buitenland is gevestigd en in soortgelijke gevallen, een door de Minister van Financiën aanvaarde zakelijke zekerheid of persoonlijke borgtocht worden geëist. »