

BELGISCHE SENAAT SENAT DE BELGIQUE

ZITTING 1954-1955

VERGADERING VAN 17 FEBRUARI 1955

Wetsvoorstel tot interpretatie en aanvulling van de artikelen 18 en 22 van de wetten betreffende de inkomstenbelastingen, samengeschiedeld bij Regentsbesluit van 15 Januari 1948.

TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Bedacht op een rechtvaardige belastingheffing, heeft de wetgever steeds getracht een dubbele aanslag van een zelfde belastingobject te vermijden, krachtens het beginsel *non bis in idem*, waarvan onze belastingwetten talrijke toepassingen te zien geven.

Op grond van dit beginsel bepaalt artikel 22 van de samengeschiedelde wetten betreffende de inkomstenbelastingen, ingevoerd bij de wet van 28 Februari 1924, dat de intresten van hypotheaire schuldvorderingen op in België gelegen onroerende goederen vrijgesteld zijn ten bedrage van het kadastraal inkomen dier onroerende goederen.

Het oogmerk van deze bepaling is duidelijk. Men is er van uitgegaan dat degene die een gehypothekeerd goed bezit, er, economisch gezien, niet ten volle de eigenaar van is. Ook het inkomen dat hij daaruit verkrijgt, is bezwaard met de lasten van zijn hypotheaire lening.

Theoretisch kan hiertegen worden ingebracht dat beide belastingen niet van hetzelfde inkomen worden geheven, aangezien de grondbelasting het inkomen van de eigenaar, hypotheair schuldenaar, en de mobiliënbelasting het inkomen van de schuldeiser treft. Zulks ware de economische werkelijkheid miskennen, want feitelijk wordt de mobiliënbelasting steeds gedragen door de schuldenaar, omdat deze zich veelal verbonden heeft de intrest vrij van belasting te betalen, of omdat de schuldeiser deze belasting in de rentevoet heeft meegerekend.

Deze logische en samenhangende regeling werd tot voor korte tijd zonder uitzondering en zonder betwis-

SESSION DE 1954-1955

SEANCE DU 17 FEVRIER 1955

Proposition de loi interprétant et complétant les articles 18 et 22 des lois relatives aux impôts sur les revenus, coordonnées par arrêté du Régent du 15 janvier 1948.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Recherchant la justice dans l'impôt, le législateur s'est constamment préoccupé d'éviter la double taxation d'une même matière imposable, en vertu du principe *non bis in idem*, dont on trouve de nombreuses applications dans nos lois fiscales.

S'inspirant de ce principe, l'article 22 des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus, introduit dans la législation par la loi du 28 février 1924, exonère de la taxe mobilière les intérêts des créances hypothécaires sur les immeubles sis en Belgique, à concurrence du revenu cadastral de ces immeubles.

Le but de cette disposition est clair. On a considéré que celui qui possède un immeuble hypothéqué n'en est pas pleinement propriétaire, tout au moins économiquement parlant. Le revenu qu'il en retire est aussi amputé par les charges de son emprunt hypothécaire.

On pourrait théoriquement objecter que les deux impôts ne frappent pas le même revenu, puisque l'impôt foncier atteint le revenu du propriétaire — débiteur hypothécaire — et la taxe mobilière le revenu du créancier. Ce serait perdre de vue la réalité économique, car en fait la taxe mobilière est toujours supportée par le débiteur, soit que celui-ci se soit engagé — comme c'est généralement le cas — à payer des intérêts nets d'impôts, soit que le créancier ait majoré à due concurrence le taux d'intérêt.

Le régime logique et cohérent, que nous venons d'esquisser, fut appliqué jusqu'en ces dernières années

ting toegepast. Doch ingevolge een arrest van het Hof van Verbreking van 17 October 1950 maakt de administratie nu evenwel een onderscheid naargelang de geldschietster een particulier of een hypotheekinstelling is.

Is de geldschietster een particulier, dan past zij de traditionele regeling toe en zijn de hypotheekaire intresten vrijgesteld krachtens artikel 22.

Heeft de hypotheekaire schuldvordering daarentegen een bedrijfskarakter, dan is artikel 22, naar het oordeel van de administratie, niet toepasselijk omdat de renten van schuldvorderingen met bedrijfskarakter bij artikel 18 van de mobiliënbelasting worden uitgesloten. Tegen alle schijn in, verleent dit artikel echter geen werkelijke ontheffing; het stelt de renten van schuldvorderingen met bedrijfskarakter slechts vrij van mobiliënbelasting, om te voorkomen dat ze als reeds belaste inkomsten zouden moeten in mindering worden gebracht bij de vestiging van de bedrijfsbelasting. Daarom bepaalt artikel 52 dat de renten van schuldvorderingen met bedrijfskarakter, die bij artikel 18 van de mobiliënbelasting zijn uitgesloten, niet als reeds belaste inkomsten worden aangemerkt. De administratie beschouwt dus voortaan de hypotheekaire schuldvorderingen als gewone schuldvorderingen met bedrijfskarakter en houdt geen rekening meer met hun bijzondere aard. Ze heft aldus de bescherming op, die de wetgever aan de hypotheekaire schuldenaren heeft willen verlenen, aangezien ze, in plaats van werkelijke vrijstelling te verlenen, eenvoudig de ene belasting door de andere vervangt.

Onzes inziens is deze onlangs ingevoerde tweeslachtigheid niet te verantwoorden en bestaat er aanleiding toe om de vroegere opvatting bij een wet te bekrachtigen.

Zuiver rechtskundig gezien kan moeilijk worden aannemelijk gemaakt waarom het beginsel *non bis in idem* volle uitwerking zou hebben wanneer een hypotheekaire lening door particulieren wordt verstrekt, en waarom een dubbele belasting moet worden geheven wanneer deze leningen door hypotheekinstellingen worden toegestaan.

Zo is het ook niet te begrijpen waarom het netto-gedeelte van inkomsten uit overheidseffecten — zelfs vrijgesteld van mobiliënbelasting — een reeds belast inkomen is, terwijl het netto-gedeelte van inkomsten uit hypotheekaire schuldvorderingen het niet zou zijn. Op al deze inkomsten is de desbetreffende belasting toegepast en het beginsel *non bis in idem* verzet zich voor allen tegen een nieuwe aanslag in de bedrijfsbelasting.

De economische overwegingen, die aan artikel 22 ten grondslag liggen, zijn echter de voornaamste reden waarom dit artikel een algemene strekking dient te behouden. Het doel van dat artikel is te verhinderen dat de hypotheekaire schuldenaren tweemaal belasting moeten betalen, enerzijds de volle grondbelasting en anderzijds de belasting op de hypotheekaire renten,

d'une façon tout à fait générale, sans soulever de contestations. Toutefois à la suite d'un arrêt de la Cour de Cassation du 17 octobre 1950, l'administration établit une discrimination selon que le prêteur est un particulier ou un organisme professionnel.

Lorsque le prêteur est un particulier, elle applique le régime traditionnel; les intérêts hypothécaires sont exonérés en vertu de l'article 22.

Au contraire, lorsque la créance hypothécaire a un caractère professionnel, l'administration estime que l'article 22 est sans application, car les intérêts de créances à caractère professionnel sont exclus de la taxe mobilière par l'article 18. Mais cet article, malgré les apparences, n'apporte aucun dégrèvement effectif; il n'exempte de la taxe mobilière les intérêts de créances à caractère professionnel que pour éviter de devoir faire cette déduction, à titre de revenus déjà taxés, lors de l'établissement de la taxe professionnelle. C'est pourquoi il est prévu à l'article 52 que ne sont pas considérés comme revenus déjà taxés les intérêts de créances à caractère professionnel, exclus de la taxe mobilière par l'article 18. L'administration assimile donc désormais les créances hypothécaires à des créances professionnelles ordinaires et ne tient plus compte de leur caractère particulier. Elle supprime ainsi la protection que le législateur a voulu accorder aux débiteurs hypothécaires puisqu'au lieu d'exonérer effectivement, elle remplace simplement un impôt par un autre.

Nous estimons que la dualité de régime introduite depuis peu ne se justifie guère, et qu'il y a lieu de confirmer par une loi l'ancienne interprétation des textes.

D'un point de vue purement juridique il serait malaisé de justifier pourquoi le principe *non bis in idem* serait pleinement sauvegardé quand il s'agit de prêts hypothécaires accordés par des particuliers, et pourquoi il y aurait double imposition quand ces prêts sont accordés par des organismes professionnels.

De même ne voit-on pas pourquoi la partie nette des revenus de fonds publics — même exonérés de taxe mobilière — est un revenu déjà taxé, tandis que la partie nette des revenus de créances hypothécaires ne le serait pas. Tous ces revenus ont subi leur régime fiscal propre et le principe *non bis in idem* s'oppose également pour tous à une nouvelle imposition à la taxe professionnelle.

Ce sont cependant les considérations économiques à l'origine de l'article 22, qui constituent la principale raison de conserver à cet article une portée générale. Le but de cet article est d'empêcher que les débiteurs hypothécaires ne doivent payer un double impôt, d'une part l'impôt foncier entier, d'autre part l'impôt sur les intérêts hypothécaires dont la charge retombe

waarvan de last noodzakelijkerwijze op hen terugvalt. Wil men het voornemen van de wetgever verwezenlijken, dan behoort het bewuste artikel op al de hypothecaire schuldenaren zonder onderscheid toe te passen te zijn. Aangezien het aandeel van de particulieren in de hypothecaire markt naar schatting slechts ongeveer 1/6 van de totale hypothecaire inschrijvingen bedraagt (Algemene Spaar- en Lijfrentekas, Inleiding tot het verslag over 1953, blz. XXIV), zou slechts een gering aantal schuldenaars worden beschermd indien artikel 22 ook niet gold voor de renten, die ten aanzien van de begunstigden een bedrijfskarakter hebben. De terugkeer tot de traditionele regeling is geboden om de hypothecaire markt enigszins te ontspannen en door een structurele verlaging van de hypothecaire rentevoet de kredietmogelijkheden voor de brede bevolkingslagen te verruimen. Deze maatregel is thans veel dringender geboden dan toen hij voor de eerste maal door de wetgever werd getroffen. De verlaging van de hypothecaire rentevoet lijkt immers het beste middel ter bevordering van de investeringen in de kleine en middelgrote ondernemingen, waarvoor de hypothecaire markt dikwijls de enige toegankelijke kredietbron is; zij is een onmisbare factor in elke politiek van economische expansie en werkloosheidsbestrijding; ze is dringend vereist met het oog op de eenmaking van de kapitaalmarkt in Benelux-verband.

Ook al zou deze hervorming tot een overigens geringe daling van de fiscale ontvangsten leiden, toch mag men verwachten dat de verlaging van de hypothecaire rentevoet, als gevolg van de wisselwerking tussen de onderscheidene sectoren van de kapitaalmarkt, een gelukkige weerslag zou hebben op de voorwaarden waaronder de Staat zelf moet ontfangen; deze besparing zou de fiscale minderontvangsten zeer goed kunnen compenseren en zelfs te boven gaan.

*
**

In artikel 2 van ons voorstel hebben wij tevens meer versoepeling gebracht in de toepassingsmodaliteiten. Zonder afbreuk te doen aan het beginsel dat ten grondslag ligt aan artikel 22, krachtens hetwelk de hypothecaire renten worden vrijgesteld ten belope van het kadastraal inkomen uit de belaste onroerende goederen, ware het toch wenselijk de toepassing er van te vereenvoudigen. Onder de regeling die van 1924 tot 1950 van kracht was, moest het bestuur van het kadastrer immers kadastrale uittreksels afgeven voor elk gehypotekeerd onroerend goed en verloren de controleurs van belastingen hun kostbare tijd met, voor elke schuldvordering, enerzijds de ontvangen renten en anderzijds het kadastraal inkomen uit de onroerende goederen na te gaan. Het opmaken van deze staten is even tijdrovend als het nazien er van. Welnu de administratie kan aan de hand van haar documentatie gemakkelijk het gemiddeld bedrag bepalen van de hypothecaire renten die met het kadastraal inkomen overeenstemmen. Aldus zou het mogelijk zijn een som over het geheel vast te stellen dat de belanghebbende

nécessairement sur eux. Il faut donc en faire bénéficier tous les débiteurs hypothécaires sans distinction, si l'on veut réaliser l'intention du législateur. Comme l'intervention des particuliers sur le marché hypothécaire n'est estimée qu'à environ un sixième du total des inscriptions hypothécaires (voir Caisse Générale d'Épargne et de Retraite, Exposé introductif au compte rendu de 1953, p. XXIV), seule une petite minorité de débiteurs serait protégée, si l'article 22 ne s'appliquait pas également aux intérêts ayant un caractère professionnel dans le chef de leurs bénéficiaires. Le retour au régime traditionnel s'impose pour assurer une certaine détente sur le marché hypothécaire, et pour faciliter à de larges couches de la population l'accès au crédit par l'abaissement structurel du taux d'intérêt hypothécaire. La mesure s'impose actuellement de manière beaucoup plus urgente encore que lorsqu'elle fut dictée pour la première fois par le législateur. La baisse du taux d'intérêt hypothécaire apparaît en effet comme le moyen le plus efficace de promouvoir les investissements dans les petites et moyennes entreprises pour lesquelles le marché hypothécaire constitue souvent la seule source de crédit accessible; elle constitue un élément indispensable de toute politique d'expansion économique et de lutte contre le chômage; elle est instamment requise par l'unification du marché des capitaux dans le cadre de Bénélux.

Si la réforme doit entraîner une moins-value fiscale, d'ailleurs peu appréciable, il est permis d'escompter qu'en raison de l'interdépendance des divers secteurs du marché des capitaux, une baisse du taux hypothécaire réagirait favorablement sur les conditions auxquelles l'État place lui-même ses emprunts; l'économie réalisée de ce côté pourrait fort bien compenser et même dépasser la moins-value fiscale.

*
**

Nous avons prévu également à l'article 2 de notre proposition un assouplissement des modalités d'application. Sans rien vouloir changer au principe à la base de l'article 22, en vertu duquel les intérêts hypothécaires sont exonérés à concurrence du revenu cadastral des immeubles grevés, il serait souhaitable d'en simplifier l'application. En effet, dans le régime en vigueur de 1924 à 1950 l'administration du cadastre devait délivrer des extraits cadastraux pour tous les immeubles hypothéqués et les contrôleurs des contributions perdaient un temps précieux à vérifier pour chaque créance les intérêts perçus d'une part, le revenu cadastral des immeubles d'autre part. Ces relevés sont aussi fastidieux à établir qu'à vérifier. Or l'administration peut, au moyen de la documentation dont elle dispose, déterminer approximativement la quotité moyenne des intérêts hypothécaires correspondant au revenu cadastral. De cette façon il serait possible d'établir un forfait que les entreprises intéressées auraient la faculté d'accepter au lieu de devoir fournir tous les documents justificatifs. La pratique administrative s'était d'ailleurs éta-

ondernemingen kunnen aannemen, in plaats van al de verantwoordingsstukken te moeten overleggen. De administratieve praktijk had zich trouwens in deze zin ontwikkeld en het ware wenselijk deze handelwijze bij de wet te bekrachtigen.

**

Artikel 3, betreffende de inwerkingtreding van de wet, behoeft gaan nadere toelichting. In beginsel worden de interpretatieve bepalingen geacht één geheel uit te maken met de wet die zij uitleggen en gelden zij mede voor de toestanden, die bij de uitvaardiging van de interpretatieve wet nog niet definitief zijn geregeld. Om elke twijfel dienaangaande te vermijden hebben wij het nuttig geacht dit beginsel ten aanzien van artikel 1 opnieuw te bevestigen.

C. DE BAECK.

Wetsvoorstel tot interpretatie en aanvulling van de artikelen 18 en 22 van de wetten betreffende de inkomstenbelastingen, samengeschied bij Regentsbesluit van 15 Januari 1948.

Eerste Artikel.

§ 1. — Artikel 18 van de samengeschiedde wetten betreffende de inkomstenbelastingen wordt geïnterpreteerd en aangevuld met een tweede lid, luidende :

« De hypotheaire schuldvorderingen worden slechts gerekend tot de vorengenoemde schuldvorderingen met een bedrijfskarakter in zoverre de desbetreffende renten niet krachtens artikel 22 zijn vrijgesteld. »

§ 2. — Artikel 22 van dezelfde samengeschiedde wetten wordt geïnterpreteerd en aangevuld als volgt : « zelfs wanneer deze schuldvorderingen een bedrijfskarakter hebben. »

Art. 2.

Aan artikel 22 van de samengeschiedde wetten betreffende de inkomstenbelastingen wordt een tweede lid toegevoegd, luidende :

« De Koning kan de toepassingsmodaliteiten van deze bepaling regelen, volgens een vast bedrag, dat toepasselijk is bij gebreke van door de belastingplichtige verstrekte bewijskrachtige gegevens. »

Art. 3.

Deze wet treedt in werking op de dag van haar bekendmaking.

De bepalingen van artikel 1 hebben interpretatieve kracht en zijn toepasselijk op al de eerder gevestigde aanslagen, die nog niet definitief zijn.

C. DE BAECK.

E. RONSE.

J. VAN HOUTTE.

blie dans ce sens et il serait souhaitable qu'elle soit sanctionnée par la loi.

**

L'article 3 concernant la mise en vigueur de la loi ne nécessite pas de commentaires spéciaux. Il est conforme aux principes que des dispositions interprétatives soient considérées comme faisant corps avec la loi qu'elles interprètent, et s'appliquent aux situations antérieures non définitivement liquidées à l'époque de la promulgation de la loi interprétative. Pour éviter toute équivoque, il nous a semblé utile de réaffirmer ce principe en ce qui concerne l'article premier.

Proposition de loi interprétant et complétant les articles 18 et 22 des lois relatives aux impôts sur les revenus, coordonnées par arrêté du Régent du 15 janvier 1948.

Article Premier.

§ 1^{er}. — L'article 18 des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus est interprété et complété par la disposition suivante, qui en constitue le second alinéa :

« Les créances hypothécaires ne sont comprises parmi les créances d'un caractère professionnel visées ci-dessus que dans la mesure où les intérêts y afférents ne sont pas exonérés en vertu de l'article 22. »

§ 2. — L'article 22 des mêmes lois coordonnées est interprété et complété par les mots suivants : « même lorsque ces créances ont un caractère professionnel. »

Art. 2.

Il est ajouté à l'article 22 des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus un second alinéa, rédigé comme suit :

« Le Roi peut déterminer les modalités d'application de cette disposition selon un forfait, applicable à défaut d'éléments probants fournis par le redevable. »

Art. 3.

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication.

Les dispositions prévues à l'article 1^{er}, ayant une portée interprétative, sont applicables à toutes les cotisations antérieures qui ne sont pas devenues définitives.