



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING « FISCALITEIT EN PARAFISCALITEIT »

ADVIES OMTRENT DE DOORSTORTING VAN DE FEDERAAL
GEÏNDE BELASTINGEN AAN DE LOKALE OVERHEDEN

JANUARI 2010

0. Inleiding

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 opdeciem 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 november 2008 volgde een tweede Advies. Behalve het updaten van een aantal cijfergegevens werd hierin het thema van de spreiding van de maandelijkse doorstortingen aan de gemeenten verder uitgediept.

In het voorliggende derde Advies gaat de aandacht vooral naar de aangepaste voorschotten aanvullende personenbelasting toegekend in het voorjaar van 2009 en de impact van de versnelde inkohiering in het najaar van 2009. Het eerste hoofdstuk biedt een overzicht van de betrokken bedragen aan de aanvullende belastingen voor de verschillende lokale overheden. Het tweede hoofdstuk spitst zich toe die bij de evolutie van de gemeentelijke APB- en OOV-tarieven. In het derde hoofdstuk wordt stilgestaan bij de verschuivingen in de timing van de doorstortingen aan de gemeenten. Na een evaluatie van de herschikking van de APB-voorschotten in het voorjaar van 2009 in het vierde hoofdstuk formuleert de Afdeling haar voorstellen in het vijfde hoofdstuk. Tenslotte volgt een samenvatting

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 en S. JURFEST voor de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Dit Advies werd door het Secretariaat voorbereid en door de Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit besproken en goedgekeurd op haar vergadering van 16 december 2009. De Afdeling wordt voorgezeten door de heer B. JURION en heeft als leden: G. CLEMER, B. COLMANT, L. DENYS, M. MANNEKENS, H. MATTHIJS, W. MOESEN, C. QUINTARD, L. SIMAR, V. TAI, M. VERDONCK en J. VERSCHOOTEN.

Het Secretariaat werd waargenomen door Geert VAN REYBROUCK, met medewerking van Christian VALENDUC, Janice CUSUMANO en Samantha HAULOTTE. Er werd gebruik gemaakt van informatie ter beschikking gesteld door de Cel begroting, fiscale ontvangsten en statistieken van de AOIF, door de Centrale diensten Invordering en door de Administratie van de Thesaurie.

Het 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>

1. De federaal geïnde belastingen ten voordele van de lokale overheden

1.1. De soorten belastingen

De lokale administraties innen slechts een beperkt deel van hun belastingontvangsten rechtstreeks bij de belastingplichtige. Dankzij de stelsels van de aanvullende belastingen kunnen ze voor de inning van een groot deel van hun fiscale inkomsten immers een beroep doen op de belastingdiensten van de hogere overheden (3).

In lijn met haar opdracht, spitst de aandacht van de Afdeling zich toe op de rol van de federale overheid bij de inning van fiscale ontvangsten en de doorstorting ervan aan de lokale overheden, in het bijzonder de steden en gemeenten. De onderliggende belastingen waarvoor de federale overheid de aanvullende belasting int, zijn thans de volgende:

- de federale personenbelasting
- de gewestelijke verkeersbelasting
- de gewestelijke onroerende voorheffing uit het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

1.2. De betrokken overheden en bedragen

1.2.1. De aanvullende personenbelasting (APB)

De federale overheid int de personenbelasting via drie kanalen: de bedrijfsvoorheffing, de voorafbetalingen en de kohieren. Tijdens (of vlak na) het inkomensjaar incasseert de overheid in principe de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen. De inkohiering geschiedt pas na verwerking van de aangifteformulieren. In de regel is dat het jaar volgend op het inkomensjaar (het aanslagjaar) of het daaropvolgende jaar (het aanslagjaar+1). Het is pas op het moment van de inkohiering van de hoofdsom dat ook het exacte bedrag van de aanvullende personenbelasting ten voordele van de lagere overheden bepaald wordt.

Bij de berekening van het bedrag dat de individuele belastingbetaler per saldo moet “bijbetalen” of terugkrijgt, wordt uiteraard ook rekening gehouden met de eerder betaalde bedrijfsvoorheffing en de gestorte voorafbetalingen. Omgekeerd wordt bij de berekening van de schalen voor de bedrijfsvoorheffing rekening gehouden met een eenvormig, forfaitair bepaald APB-tarief van 7 procent.

Artikel 469 van het Wetboek inkomstenbelasting 1992 stelt hieromtrent: “De vestiging en de inning van de aanvullende belastingen worden toevertrouwd aan de administratie der directe belastingen, onder de voorwaarden en volgens de regelen die de Koning bepaalt. Die aanvullende belastingen worden bij wijze van bedrijfsvoorheffing of voorafbetalingen geïnd alsof het totale tarief van deze belastingen eenvormig op 6,7 pct. was vastgesteld. De Koning kan bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad dat percentage verhogen tot maximaal 7 pct.” Sinds 1 januari 2004 werd het percentage effectief tot 7% opgetrokken (4).

3 Hoge Raad van Financiën (2007) bevat een meer omstandige omschrijving van de voor- en nadelen van aanvullende belastingen en van de toepassing van dergelijke stelsels in België.

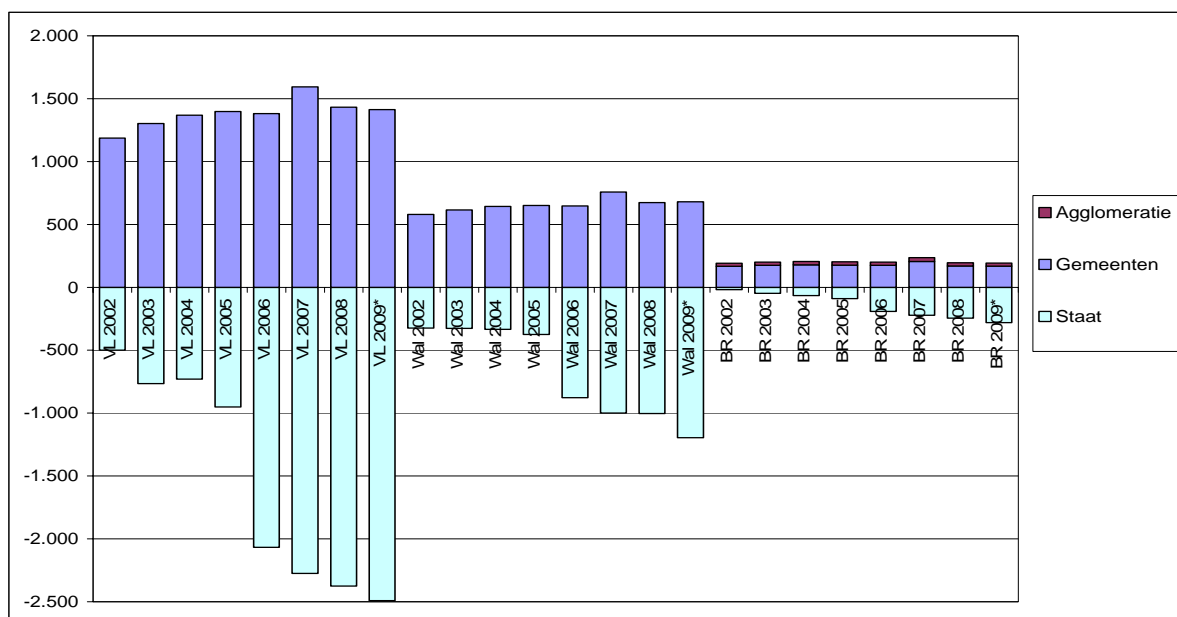
4 Art. 233/1 van het KB tot uitvoering van het WIB92. Bron: Fisconetplus.

Het gros van de personenbelasting wordt via de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen geïnd, de kohieren vormen slechts een sluitpost. Zo bedroegen de kasontvangsten bedrijfsvoorheffing in 2008 bijna 37,8 miljard euro en de voorafbetalingen door fysieke personen bijna 1,8 miljard euro. Anderzijds was het federale aandeel in de kohieren negatief voor netto -3,6 miljard euro terwijl 2,3 miljard euro aan aanvullende personenbelasting doorgestort werd naar de gemeenten en de Brusselse Agglomeratie. Vermits het federale aandeel in de kohieren op hetzelfde moment wordt afgerekend als de aanvullende belasting ten voordele van de lokale besturen, kregen de belastingbetalers in de loop van 2008 per saldo zowat 1,3 miljard aan kohieren personenbelasting terugbetaald.

Grafiek 1 toont de evolutie van de netto-ontvangsten aan kohieren personenbelasting per begunstigde overheid. De netto-ontvangsten ten voordele de gemeenten situeren zich boven de nullijn. Vermits de terugbetalingen van de Staat aan de belastingplichtigen de betalingen door de belastingplichtigen aan de Staat overschrijden, zijn de netto kohierontvangsten negatief en zijn ze onder de nullijn terug te vinden. (5).

De invloed van de hervorming van de personenbelasting (6) is duidelijk merkbaar. Deze hervorming dateert uit 2001. Ze hield meerdere belastingverlagingen in die echter niet alle meteen van toepassing waren, pas vanaf 2006 kwam de uitvoering op kruissnelheid. Al leidde ze aanvankelijk ook tot enige stagnatie of zelfs daling van de ontvangsten aan aanvullende personenbelasting ten voordele van de gemeenten (7), toch had de verlaagde belastingdruk de grootste weerslag op de kohierontvangsten van de federale Staat. Te meer daar de belastinghervorming slechts zeer gedeeltelijk in de bedrijfsvoorheffing werd verrekend en bovendien daarna nog werd aangevuld met de invoering en/of uitbreiding van meerdere fiscale uitgaven.

Grafiek 1
Kohieren personenbelasting per gewest en begunstigde overheid,
2002 - september 2009 (in miljoenen euro)



5 Exclusief de compensatiebetalingen betaald door het Groothertogdom Luxemburg (zie verder).

6 De wet van 10 augustus 2001 houdende hervorming van de personenbelasting (BS 20/09/2001)

7 In een deel van de gemeenten werd dit gecounterd door het optrekken van het APB-tarief, zie verder.

Zoals Grafiek 1 aangeeft, maakten de netto terugbetalingen door de federale overheid in de periode 2002-2004 nog zowat de helft uit (in absolute waarde) van de APB-doorstorting aan de gemeenten. Alleen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waar de APB-tarieven, inclusief de opcentiem ten voordele van de Brusselse Agglomeratie, gemiddeld wat hoger uitkwamen dan in Vlaanderen en Wallonië, lag de verhouding wat lager. Dit betekent meteen dat de belastingbetalers gemiddeld meer moesten bijbetalen aan aanvullende personenbelasting dan ze gemiddeld via de kohieren personenbelasting terugkregen van de federale overheid.

Sinds de belastinghervorming op kruissnelheid kwam, is dit niet langer het geval. In de periode 2006-2008 waren de netto terugbetalingen ongeveer anderhalf keer (in absolute waarde) zo groot als de APB-doorstorting aan de gemeenten (8). De belastingbetalers krijgen thans dus via de kohieren personenbelasting gemiddeld aanzienlijk meer terugbetaald van de federale overheid dan ze aan aanvullende personenbelasting aan hun lokale overheid moeten afstaan.

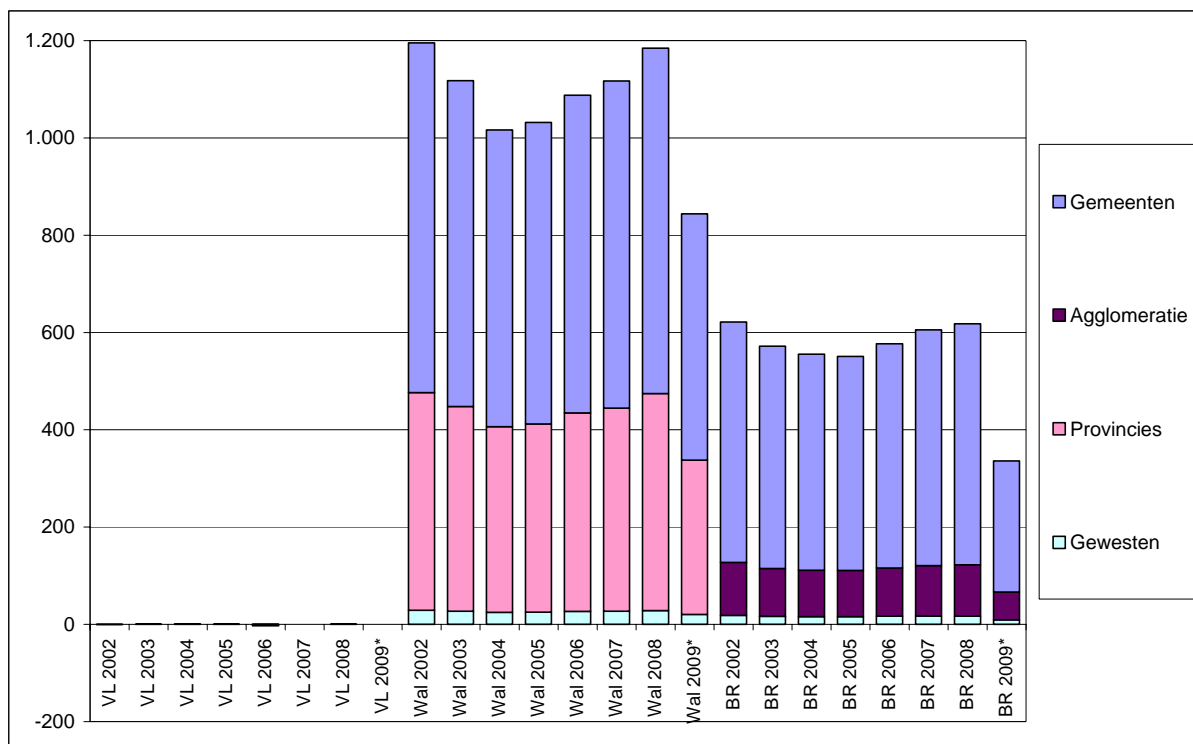
Merken we ten slotte nog op dat de federale overheid alleen voor de inning van de aanvullende personenbelasting een vergoeding voor de gemaakte administratiekosten opstrijkt, ze bedraagt thans 1% van de geïnde APB-sommen (9). Tegenover haar dienstverlening in verband met de inning van de onroerende voorheffing en de opcentiem op de verkeersbelasting, staat geen specifieke vergoeding.(10)

1.22. De opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV)

Grafiek 2 toont de evolutie per gewest van de federaal doorgestorte opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV). Hoewel Vlaanderen sedert aanslagjaar 1999 zelf voor de inning instaat, zijn er nog steeds maandelijkse afrekeningen tussen de federale overheid en de Vlaamse gemeenten. Het gaat evenwel om bescheiden bedragen die in de grafiek nauwelijks waarneembaar zijn. Via de Vlaamse administratie (11) ontvingen de Vlaamse gemeenten in de voorbije jaren daarnaast 1,6 à 1,7 miljard euro aan OOV-doorstorting en de Vlaamse provincies ongeveer 0,4 miljard euro. (12) (13)

-
- 8 Al ligt deze ratio nog steeds wat lager in het Brussel Hoofdstedelijk Gewest dan in Vlaanderen en Wallonië.
- 9 De administratiekosten werden stapsgewijs verlaagd van 3% tot 31/12/2001 en 2% in 2002 tot 1% vanaf 1/1/2003 (Art 470 WIB92)
- 10 Voor een discussie omtrent expliciete administratiekosten en impliciete rentekosten, zie Hoge Raad van Financiën (2007) pp 67-69.
- 11 In het tweede halfjaar van 2007 ontvingen de Vlaamse gemeenten maandelijkse OOV-voorschotten ter waarde van in totaal 1.520,1 miljoen euro gevolgd door een saldobetaling van 91,1 miljoen in mei 2008; in het tweede halfjaar van 2008 ontvingen ze 1.609,1 miljoen aan voorschotten en een saldobetaling van 65,6 miljoen in mei 2009. Voor de Vlaamse provincies gaat het respectievelijk om 372,1+23,7 miljoen en 389,1+17,9 miljoen. Bron: Vlaamse administratie.
- 12 De nationale rekeningen geven het totaal van de in ons land geïnde onroerende voorheffing, ongeacht de wijze van inning, maar vermelden geen regionale opsplitsing per begunstigde overheid. Volgens de nationale rekeningen kwam het totaal van de onroerende voorheffing in 2008 op 0,1 miljard euro (0,04% van het bbp) en het totaal van de opcentiemen ten voordele van de lokale overheden op 3,9 miljard euro (1,13% van het bbp). Vermits de concepten van aanrekening verschillen tussen de nationale rekeningen (vastgestelde rechten) en de bedragen opgenomen in de federale boekhouding (kasbasis), kunnen de totalen niet zonder meer vergeleken worden. In dit Advies ligt de focus op de doorstorting van de federaal geïnde belastingen op kasbasis.
- 13 Instituut voor de Nationale Rekeningen (2009)

Grafiek 2
Federaal geïnde onroerende voorheffing per gewest en begunstigde overheid,
2002 - september 2009 (in miljoenen euro)



Grafiek 2 geeft aan dat de onroerende voorheffing in wezen een lokale belasting is. Zowel in Wallonië als in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn de aandelen van de gewestelijke overheden immers zeer bescheiden. Het grootste deel van de ontvangsten uit de onroerende voorheffing komt ten goede aan de gemeenten doch de onroerende voorheffing vormt ook een belangrijke inkomstenbron voor de provincies en voor de Brusselse Agglomeratie.

Van de bedragen die de federale overheid in de periode 2002-2008 aan Wallonië doorstortte, kwam ongeveer 2,5% terecht bij het gewest, ongeveer 37,5% bij de provincies en zowat 60% bij de steden en gemeenten. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ging het om bijna 3% voor het gewest, zowat 80% voor de steden en gemeenten en iets meer dan 17% voor de Brusselse Agglomeratie. Dit onderstreept het relatief grote belang van de opcentiemen op de onroerende voorheffing voor de Brusselse gemeenten.

Door het inlopen van vertragingen uit het voorgaande jaar, kwamen de ontvangsten in 2002 vrij hoog uit en vielen ze het jaar nadien wat terug. Mede door het uitbreiden van verminderingen en vrijstellingen bereikten de ontvangsten in 2006 nauwelijks het niveau van 2003. De verminderingen en vrijstellingen zijn zowel ingegeven door sociale, ecologische als economische doelstellingen. (14) (15)

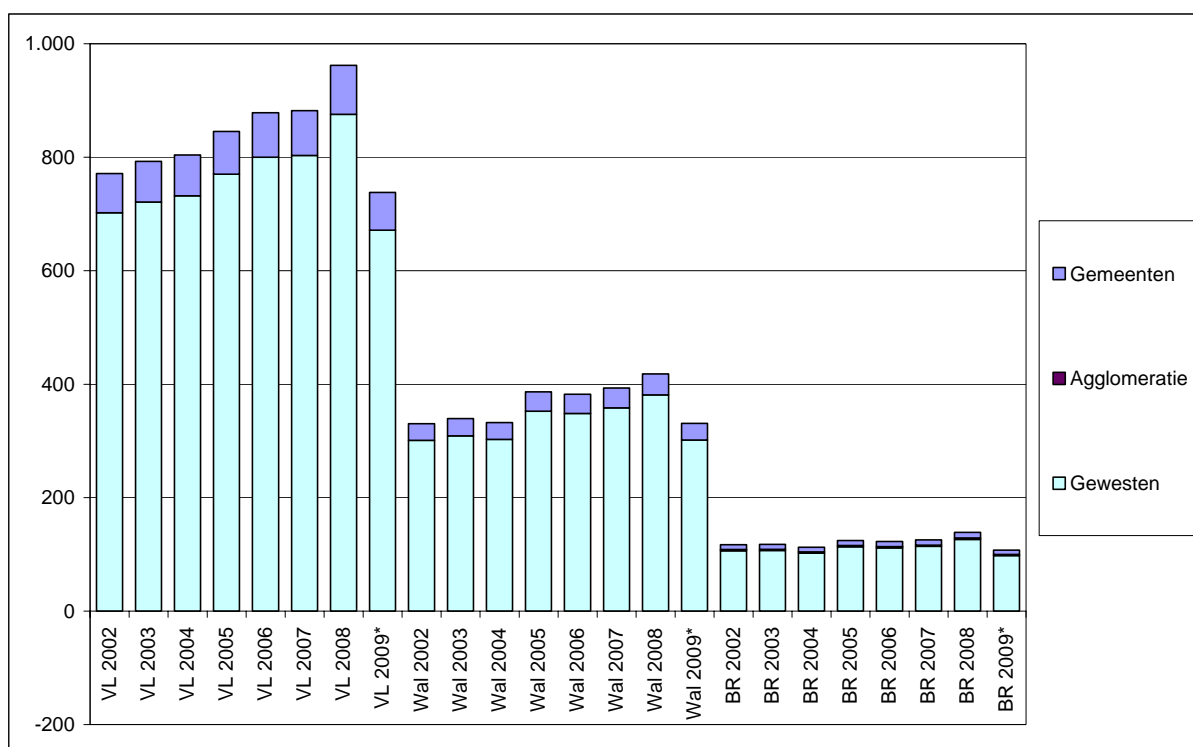
14 Zo zijn er in het Waals Gewest verminderingen voor bescheiden woningen, voor gezinslasten en voor handicap en invaliditeit, kwijtscheldingen voor improductiviteit en vrijstellingen voor service-flats, voor bepaalde infrastructures voor de opvang van kinderen en gehandicapten, voor bepaalde natuurgebieden, voor bepaalde huurwoningen en voor bepaalde investeringsprogramma. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn er verminderingen voor bescheiden woningen, voor gezinslasten en voor handicap en invaliditeit, kwijtscheldingen voor improductiviteit en vrijstellingen voor bepaalde goederen die behoren tot het onroerend erfgoed. Daarnaast kent het Brussels Hoofdstedelijk Gewest sinds 1 januari 2006 een belastingkrediet toe voor materieel en outillage. Dit belastingkrediet beïnvloedt de OOV-opbrengsten van de gemeenten en de Agglomeratie evenwel niet.

15 Studie- en Documentatiedienst (2009), pp 105-112

1.23. De opdecim op de verkeersbelasting (OVB)

Wat de verkeersbelasting betreft, is het aanvullende karakter van de opdecim duidelijk. Zoals Grafiek 3 aangeeft, komt het gros van de geïnde verkeersbelasting de gewesten ten goede, de bedragen ten voordele van de gemeenten en de Brusselse Agglomeratie zijn eerder bescheiden (10/11 versus 1/11). In de periode 2002-2008 stegen de opbrengsten uit verkeersbelasting gestaag, al verschilt het stijgingsritme van jaar tot jaar mede door verschuivingen bij het versturen van de uitnodigingen tot betalingen (de zogenaamde verkeersbelasting “bron”) en bij het uitzenden van de kohieren verkeersbelasting.

*Grafiek 3
Bedragen opdecim op de verkeersbelasting per gewest en begunstigde overheid,
2002 - september 2009 (in miljoenen euro)*

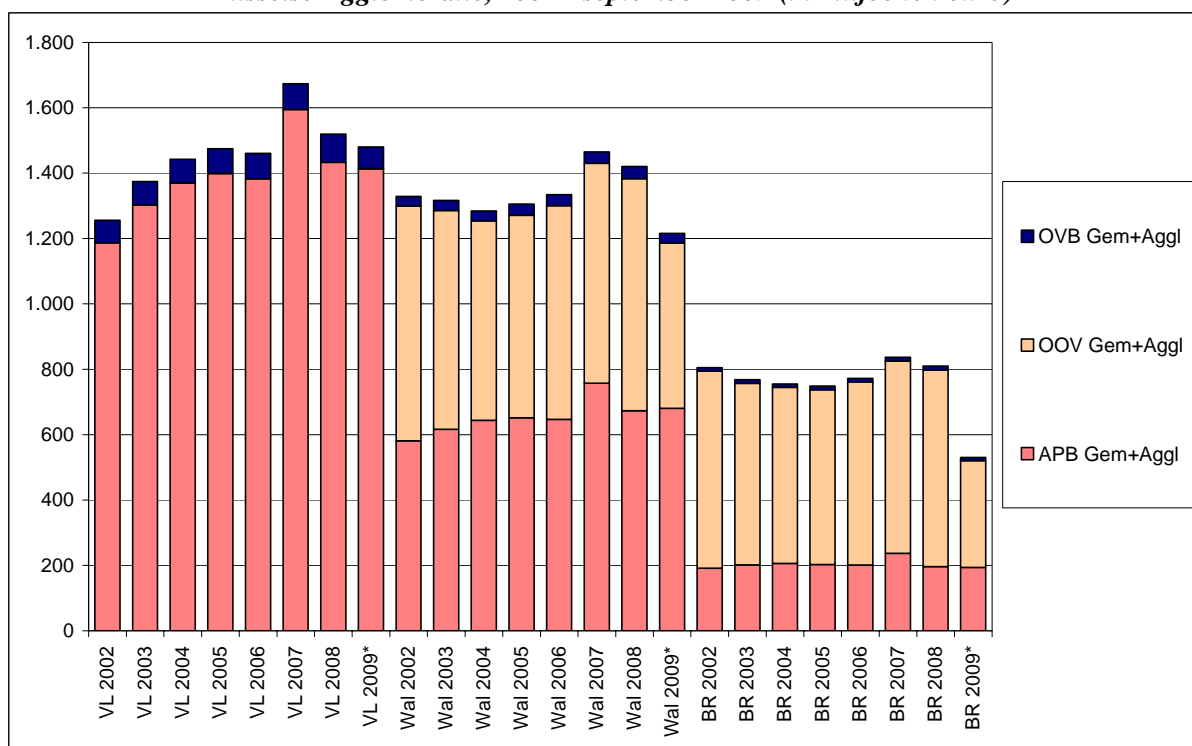


1.3. De aanvullende belastingen ten voordele van de gemeenten en de Brusselse Agglomeratie

1.31. Structuur van de aanvullende belastingen ten voordele van de gemeenten en de Brusselse Agglomeratie

In Grafiek 4 worden alleen de federaal geïnde belastingen ten voordele van de gemeenten en de Brusselse Agglomeratie weerhouden. De structuur is verschillend voor elk van de drie gewesten. Aangezien in Vlaanderen het gewest instaat voor de inning van de onroerende voorheffing, bestaat voor de Vlaamse gemeenten het leeuwendeel (95%) van de federale doorstortingen uit aanvullende personenbelasting (APB) en in bijkomende orde (5%) uit de opdecim op de verkeersbelasting (OVV).

Grafiek 4
Structuur per gewest van de federaal geïnde belastingen ten voordele van de gemeenten en de Brusselse Agglomeratie, 2002 - september 2009 (in miljoenen euro)



Bij de Waalse gemeenten zijn de opbrengsten van de opcentiemen op de onroerende voorheffing en de opbrengsten uit de aanvullende personenbelasting van dezelfde grootteorde. Het aandeel van de opcentiemen op de onroerende voorheffing in de federaal geïnde belastingen ten voordele van de Waalse gemeenten daalde van 54,1% in 2002 tot ongeveer 45% à 50% in 2003-2008. De evolutie van het aandeel van de APB ten voordele van Waalse gemeenten vormt hiervan het spiegelbeeld: het steeg van 43,7% in 2002 tot zowat 50% in 2003-2008 (16). Ook voor de Waalse gemeenten is de opdecim op de verkeersbelasting van

16 Dit strookt met de verwachting dat, ceteris paribus, de progressiviteit van de personenbelasting in jaren met een positieve economische groei leidt tot een sterkere toename van de grondslag van de aanvullende personenbelasting dan van de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Er zijn evenwel talrijke verstoringen die niet toelaten om in het bestek van het onderliggende Advies dieper op deze relatie in te gaan.

beperkt belang (aandeel van +/- 2,5%) en dit geldt nog meer voor de Brusselse gemeenten (aandeel van +/- 1,2%).

Grafiek 4 illustreert dat de opcentiemen op de onroerende voorheffing van doorslaggevend belang zijn voor de Brusselse lokale overheden. Ze staan in voor ruim 70% van de doorstortingen van federaal geïnde belastingen. Hun aandeel daalde van 74,9% in 2002 tot 70,4% in 2007 maar steeg opnieuw tot 74,2% in 2008. Als spiegelbeeld klom het aandeel van de aanvullende personenbelasting van 23,8% in 2002 tot 28,3% in 2007 en zakte daarna terug tot 24,2% in 2008.

1.32. De diversiteit van het belang van de aanvullende belastingen per gemeente

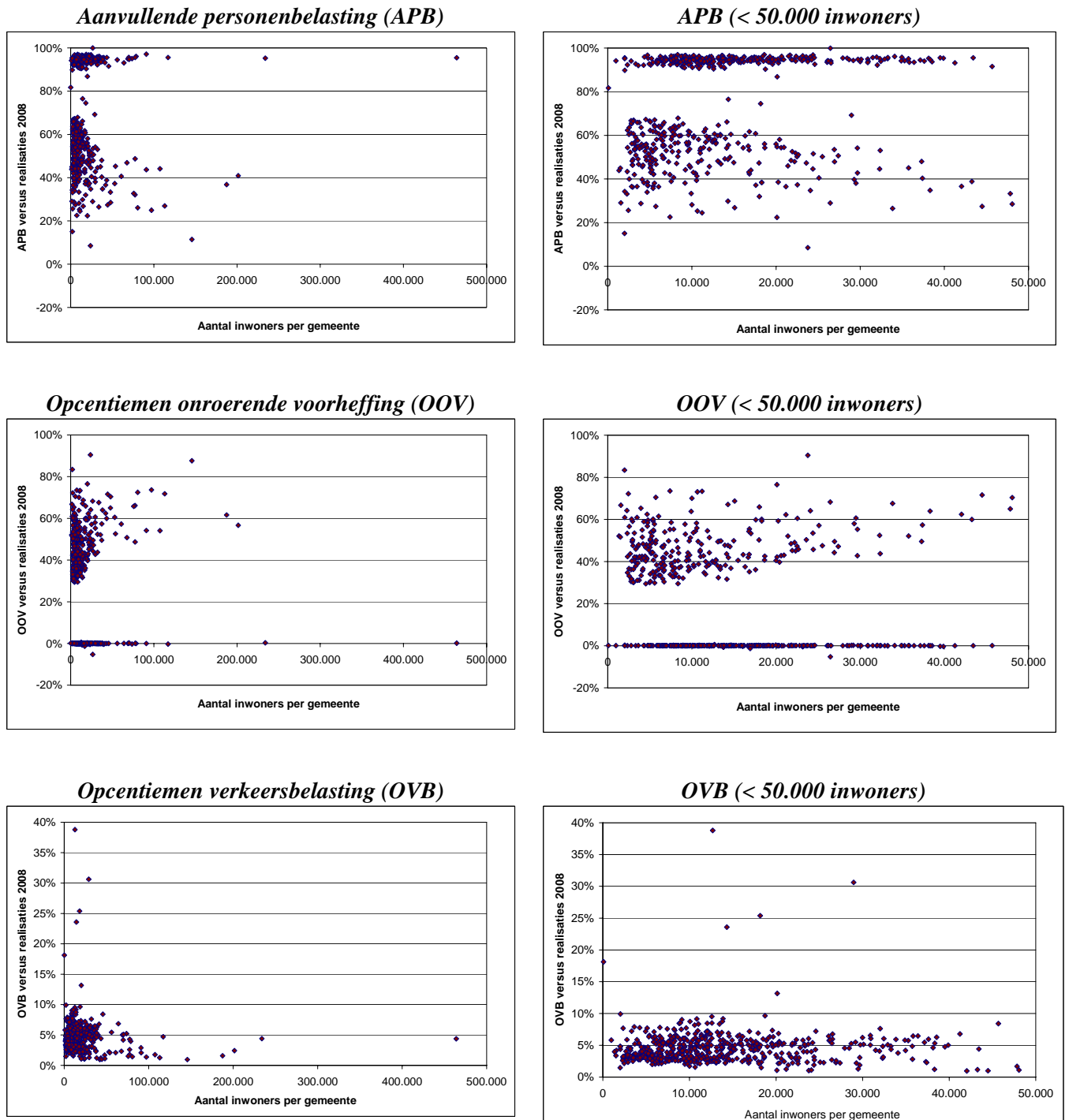
Grafiek 5 toont de diversiteit van het belang van APB, OOV en OVB in de doorstortingen van federaal geïnde belastingen per gemeente. Op de horizontale as staan de gemeenten gerangschikt volgens het aantal inwoners, in de linkerpanelen gaat het telkens om alle 589 Belgische gemeenten terwijl de rechterpanelen focussen op de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Op de verticale as staat voor elk van de drie belastingen afzonderlijk het procentueel belang in het totaal van de doorstortingen vanuit de federale overheid in 2008. De puntenwolken bevatten voor elke gemeente een stip die enerzijds het aantal inwoners en anderzijds het belang van respectievelijk APB, OOV en OVB ten opzichte van het totaal aan federale doorstortingen aan deze gemeente weergeeft.

Wat de aanvullende personenbelasting betreft, is zowel in het linker- als in het rechterpaneel de dualiteit tussen de Vlaamse gemeenten enerzijds en de Waalse en Brusselse gemeenten anderzijds merkbaar. Voor de Vlaamse gemeenten slaan de federale doorstortingen hoofdzakelijk op de APB. Op de verticale as situeren de puntenwolken waarin deze gemeenten terug te vinden zijn zich dan ook bovenaan, tussen de 90 à 95%. Bij de Waalse en Brusselse gemeenten is de diversiteit groter. Zoals ook uit Tabel 1 blijkt, bedraagt het aandeel van de APB in het totaal van de federale stortingen voor het gros van de Waalse gemeenten zowat 40% à 60%. Voor de Brusselse gemeenten komt deze vork op 20% à 40%.

Voor de opmaak van de APB-kolom in Tabel 1 werden de gemeenten gerangschikt volgens het aandeel van de ontvangen APB in het totaal van de federale doorstortingen aan de betrokken gemeenten in 2008. Voor de Waalse gemeenten sloegen de federale doorstortingen voor minstens 15,1% en maximaal 67,9% op APB (zie respectievelijk de lijnen “min” en “max”). Om de invloed van de extremen te milderen werden echter ook de aandelen voor het 10e, 25e, 50e, 75e en 90e percentiel opgelijst. Zo bedroeg het APB-aandeel slechts voor 10 procent van de Waalse gemeenten 37,1% of minder, terwijl het voor 90 procent van de Waalse gemeenten op hooguit 63,0% uitkwam (zie respectievelijk 10e en 90e percentiel). De mediaan (50e percentiel) was gelijk aan 52,8%. (17)

17 Een percentiel scheidt een dataset die van klein naar groot is geordend in twee groepen. Zo geldt voor het 25e percentiel dat een kwart van de geordende waarden kleiner of gelijk is aan de waarde die bij het 25e percentiel hoort, driekwart van de waarden zijn bijgevolg groter of gelijk aan deze waarde. De mediaan (of 50e percentiel) is een centrummaat die de dataset in twee gelijke groepen verdeelt : er zijn evenveel waarden die kleiner of gelijk aan als waarden die groter of gelijk aan de mediaan zijn.

Grafiek 5
Aandeel per gemeente van APB, OOV en OVB
in de doorstorting van federaal geïnde ontvangsten (2008; in % van het totaal)



Ook bij de OOV-panelen valt de regionale verscheidenheid terug te vinden. Vermits de Vlaamse administratie reeds sinds het aanslagjaar 1999 instaat voor de inning van de onroerende voorheffing in het Vlaamse Gewest, stort de federale overheid nog nauwelijks OOV naar de Vlaamse gemeenten door. De huidige transacties slaan dan ook uitsluitend op de afhandeling van oude dossiers, deze regularisaties bestaan overigens niet alleen op doorstortingen aan de gemeenten maar ook uit terugbetalingen aan de belastingplichtigen.

Dit verklaart waarom sommige Vlaamse gemeenten in de OOV-panelen in Grafiek 5 net boven of net onder de nullijn terug te vinden zijn. Ook hier is de diversiteit onder de Waalse en Brusselse gemeenten groter. Zoals Tabel 1 aangeeft, maakten de OOV-doorstorting in 2008 voor het gros van de Waalse gemeenten 30% à 60% uit van de totale federale doorstorting, terwijl dit voor de Brusselse gemeenten 60% à 75% bedroeg.

De diversiteit is duidelijk minder groot wat de opdecim op de verkeersbelasting betreft. Al wijst Tabel 1 ook hier regionale verschillen aan. Voor de meeste Brusselse gemeenten maken de OVB-gelden slechts 1% à 2% van de federale doorstorting uit. Voor het gros van de Waalse gemeenten gaat het om afgerond 2% à 4% terwijl de vork op 4% à 8% uitkomt voor de meeste Vlaamse gemeenten. (18).

Slechts voor een beperkt aantal gemeenten overschrijdt het belang van de OVB-doorstorting de 10%, ook in 2008 ging het hierbij uitsluitend om Vlaamse gemeenten. Een aantal Vlaamse gemeenten incasseren relatief grote sommen OVB dankzij de aanwezigheid van leasingmaatschappijen met een groot wagenpark op hun grondgebied. De hoogste waarden worden evenwel opgetekend voor enkele kustgemeenten die geen aanvullende personenbelasting heffen en voor wie de federale doorstorting bijgevolg, op enkele regularisaties na, uitsluitend met de opdecim op de verkeersbelasting verband houden.

Tabel 1
Aandeel van APB, OOV en OVB in de federale doorstorting aan de gemeenten
(percentielen, 2008)

<i>Gewest</i>	<i>Percentiel gemeenten</i>	<i>APB</i>	<i>OOV</i>	<i>OVB</i>
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Min	8,5%	59,3%	1,0%
	10	22,3%	60,0%	1,0%
	25	26,7%	62,3%	1,1%
	50	32,7%	65,8%	1,3%
	75	36,6%	71,7%	1,5%
	90	38,5%	76,5%	1,8%
	Max	38,8%	90,4%	5,9%
Vlaanderen	Min	-0,1%	-5,3%	2,9%
	10	92,4%	0,0%	4,0%
	25	93,7%	0,0%	4,6%
	50	94,7%	0,0%	5,3%
	75	95,4%	0,0%	6,3%
	90	96,1%	0,1%	7,6%
	Max	99,9%	1,1%	99,1%
Wallonië	Min	15,1%	29,5%	1,1%
	10	37,1%	33,9%	2,2%
	25	44,6%	38,5%	2,6%
	50	52,8%	44,2%	3,0%
	75	58,4%	52,3%	3,3%
	90	63,0%	59,6%	3,9%
	Max	67,9%	83,4%	6,3%

18 Zoals de laatste kolom in Tabel 1 aangeeft, bedroeg het aandeel van de OVB voor slechts 10 procent van de Waalse gemeenten 2,2% of minder en kwam dit aandeel voor 90 procent van de Waalse gemeenten niet boven de 3,9% uit. Voor de Vlaamse gemeenten bedroeg het 10e percentiel in 2008 4,0% en het 90e 7,6%.

2. Evolutie van de tarieven van de opcentiemen

2.1. Aanvullende personenbelasting

In de voorbije jaren ontstond er geregeld betwisting omtrent de geldigheid van de aanvullende personenbelasting bij laattijdig vastgelegde tarieven. De wet van 24 juli 2008 (19) paste hier een mouw aan. Vooreerst bekrachtigde de wet de tarieven voor de aanslagjaren 2001 tot en met 2007. Daarnaast bepaalt de wet van 24 juli 2008 dat een gemeente vanaf aanslagjaar 2009 het tarief “uiterlijk op 31 januari van het kalenderjaar waarnaar het aanslagjaar wordt genoemd” dient te bepalen, zoniet wordt de aanvullende personenbelasting “gevestigd op grond van het percentage dat van toepassing was voor het vorige aanslagjaar”.

Tegen de wet werd annualtieberoep aangetekend, een aantal burgers had met name bezwaar tegen de retroactieve bekrachtiging van de APB-tarieven voor de aanslagjaren 2001 tot en met 2007. In een recent arrest (20) verwierp het Grondwettelijk Hof dit beroep zodat de rechtsonzekerheid omtrent de geldigheid van de APB-tarieven hiermee van de baan is.

Grafiek 6 toont de evolutie van het tarief van de aanvullende personenbelasting sinds aanslagjaar (Aj.) 1990. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is hierbij rekening gehouden met de opcentiem (1%) ten voordele van de Brusselse Agglomeratie. Voor de 589 Belgische gemeenten steeg het (ongewogen) gemiddelde van 6,74% in 1990 naar 7,41% in aanslagjaar 2009.

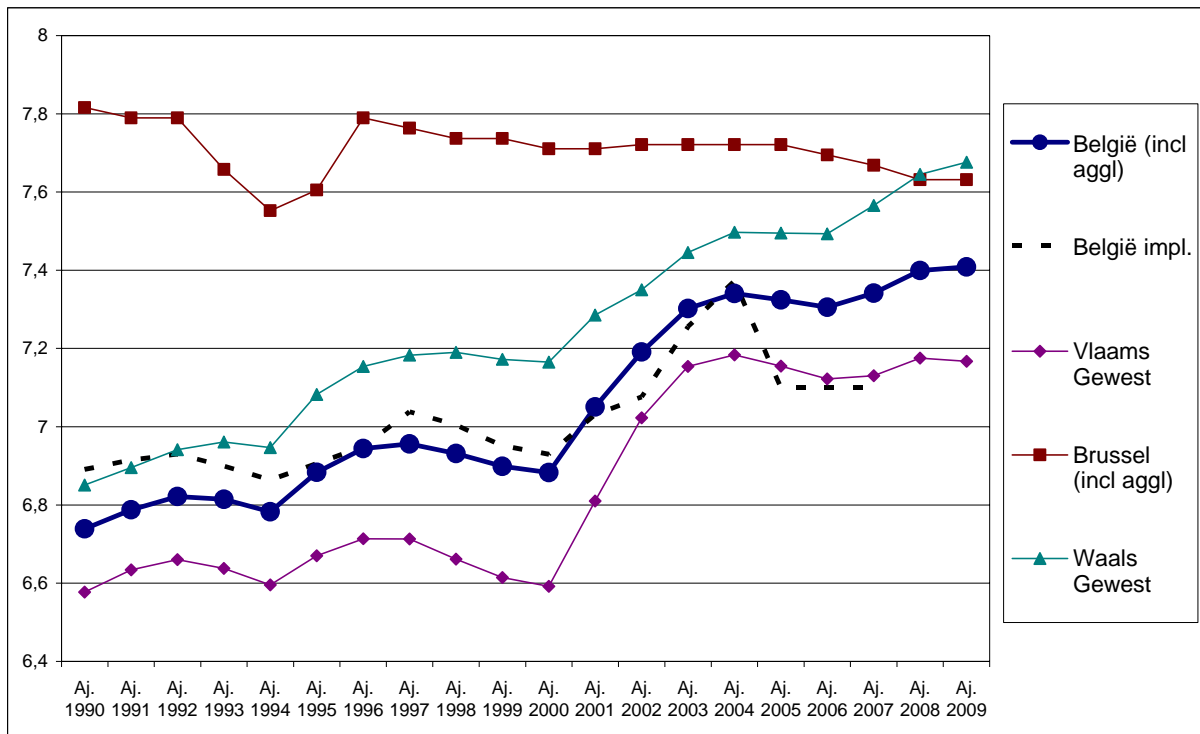
Op basis van de totale ontvangsten aan respectievelijk personenbelasting en aanvullende personenbelasting kan eveneens een “impliciet” gemiddeld tarief berekend worden. Het impliciete APB-gemiddelde geeft de verhouding weer tussen het totaalbedrag van de APB-kohieren en het totaalbedrag van de kohieren “PB Staat”. In de jaren '90 lag dit impliciete gemiddelde doorgaans beduidend hoger dan het ongewogen gemiddelde. Dit duidt erop dat de kleine gemeenten gemiddeld genomen een lager tarief hanteerden dan de grotere. Sinds de eeuwwisseling is dit niet meer het geval. Volgens de beschikbare gegevens kende het impliciete gemiddelde overigens een opmerkelijke terugval van 7,37% voor aanslagjaar 2004 tot zowat 7,1% voor de aanslagjaren 2005, 2006 en 2007 (21).

19 Wet van 24 juli 2008 ter bekrachtiging van de vestiging van sommige aanvullende gemeentebelastingen en de aanvullende agglomeratiebelasting op de personenbelasting voor elk van de aanslagjaren 2001 tot 2007 en tot wijziging, met ingang van aanslagjaar 2009, van artikel 468 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992. (Belgisch Staatsblad van 8 augustus 2008)

20 Arrest 186/2009 van 26 november 2009 inzake het beroep tot vernietiging van artikel 2 van de wet van 24 juli 2008 ter bekrachtiging van de vestiging van sommige aanvullende gemeentebelastingen en de aanvullende agglomeratiebelasting op de personenbelasting voor elk van de aanslagjaren 2001 tot 2007 en tot wijziging, met ingang van aanslagjaar 2009, van artikel 468 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992. (<http://www.arbitrage.be>)

21 Hiermee zou het impliciete gemiddelde beduidend lager uitkomen dan het ongewogen en het gewogen gemiddelde. Mogelijks is dit deels te wijten aan een verschil in wegingscoëfficiënten. Bij het gewogen gemiddelde fungeren de bevolkingsaantallen per gemeente als wegingscoëfficiënten, terwijl dit de PB-betalingen per gemeente zijn bij het impliciete gemiddelde. Grote gemeenten met een hoog APB-tarief, maar met een arme bevolking (of met talrijke inwoners die geheel of gedeeltelijk van personenbelasting vrijgesteld zijn) verhogen het gewogen gemiddelde maar niet het impliciete gemiddelde.

Grafiek 6
Tarief aanvullende personenbelasting 1990-2009 (in procent)



In Tabel 2 worden de gemeenten in vier groepen gerangschikt volgens het aantal inwoners (22). Uit deze tabel blijkt dat vooral de vierde groep, de steden en gemeenten met het grootste aantal inwoners, zich in 1990 onderscheidde van de drie overige groepen. De grote steden en gemeenten hanteerden gemiddeld genomen immers een APB-tarief van 7,0%, wat aanzienlijk meer is dan het gemiddelde van 6,6% à 6,7% voor de kleinere gemeenten. Binnen de vierde groep lag het gewogen gemiddelde (7,3%) bovendien nog een stuk hoger dan het ongewogen gemiddelde (7,0%), wat er op wijst dat de hoogste APB-tarieven vooral bij de grootste steden en gemeenten terug te vinden waren. De hoge standaardafwijking en variatie-coëfficiënt geven daarnaast aan dat de onderlinge verschillen binnen de vierde groep groter waren dan binnen de drie andere groepen.

Thans lopen de groepsgemiddelden minder uiteen. Weliswaar lagen in 2009 de APB-tarieven gemiddeld iets lager in de derde groep dan in de overige, maar al bij al wijken de groepsgemiddelden voor de kleine en de grote gemeenten nog nauwelijks van elkaar af. De diversiteit tussen de individuele gemeenten onderling blijft echter groot. Zo blijft er een ruime vork tussen de hoogste en de laagste tarieven en is er nauwelijks of geen reductie van de standaardafwijking en de variatie-coëfficiënt. Al dient gezegd dat de jongste jaren de extremen wat naar elkaar toegroeien. In 2009 was dit zowel het geval bij de kleinste als de grootste gemeenten.

22 Eerste kwartiel : +/- 6.800 inwoners, mediaan : +/- 11.500 inwoners; derde kwartiel : +/- 19.500 inwoners.

Tabel 2
Tarief aanvullende personenbelasting per groep van gemeenten opgedeeld volgens aantal inwoners 1990-2009 (in procent)

<i>Kwart</i>	<i>Jaar</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>Gewogen gemiddelde</i>	<i>Minimum-Maximum</i>	<i>Standaard-afwijking</i>	<i>Variatie-coëf.</i>
België	1990	6,74	7,05	1 – 10	1,03	0,15
	2008	7,40	7,46	0 – 9,5	1,07	0,14
	2009	7,41	7,46	0 – 9	1,06	0,14
1 ^e kwart	1990	6,62	6,66	1 - 10	0,91	0,14
2 ^e kwart	1990	6,73	6,73	5 - 9,5	0,85	0,13
3 ^e kwart	1990	6,63	6,65	1,5 -9	1,00	0,15
4 ^e kwart	1990	6,98	7,29	1 – 9,8	1,27	0,18
1 ^e kwart	2008	7,42	7,47	3,5 - 9	0,89	0,12
2 ^e kwart	2008	7,43	7,41	0 – 9	1,04	0,14
3 ^e kwart	2008	7,32	7,32	1 -9	1,09	0,15
4 ^e kwart	2008	7,43	7,52	0 – 9,5	1,23	0,16
1 ^e kwart	2009	7,47	7,51	5 - 9	0,85	0,11
2 ^e kwart	2009	7,43	7,40	0 – 9	1,04	0,14
3 ^e kwart	2009	7,30	7,30	1 -9	1,10	0,15
4 ^e kwart	2009	7,43	7,51	0 – 8,9	1,22	0,16

Zowel Grafiek 6 als Tabel 3 geven aan dat de regionale verschillen aanzienlijk zijn. Inclusief de 1% opcentiem ten voordele van de Agglomeratie was het tarief van de aanvullende personenbelasting tot voor kort het hoogst in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. De Brusselse gewestelijke overheid stuurde evenwel aan op een daling van de APB-tarieven. Als gevolg hiervan zakte het Brusselse gemiddelde licht: van ruim 7,8% in 1990 tot net iets meer dan 7,6% in 2008 en 2009. De daling was sterker voor het gewogen dan het ongewogen gemiddelde aangezien vooral de grotere gemeenten tariefverlagingen doorvoerden.

Met respectievelijk 6,9% en 6,6% waren de Waalse en Vlaamse (ongewogen) gemiddeldes in 1990 aanzienlijk lager dan in Brussel, maar in beide gewesten liepen de gemiddeldes sindsdien geleidelijk op. Ook in Vlaanderen en Wallonië oefenen de gewestelijke overheden via reglementering of indirect (via financiële implicaties) druk uit om de tarieven binnen bepaalde grenzen te houden.

Zo engageerden de Vlaamse gemeenten die toetraden tot een “lokaal pact” met de Vlaamse overheid en de Vlaamse provincies zich om in het budgettair jaar 2009 de aanslagvoeten en/of tarieven, vastgesteld in de belastingverordeningen, niet te verhogen ten opzichte van de aanslagvoeten die van toepassing waren in 2008. Uitzonderingen in verband met de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing konden slechts in de mate dat de normen opgelegd door het decreet inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds niet overschreden werden. De Vlaamse gemeenten werden weliswaar niet tot dit “engagement” verplicht maar het was wel een voorwaarde voor de overname van een deel van de schulden van de gemeenten en/of OCMW’s (maximaal 100 euro per inwoner) door de Vlaamse overheid. (23)

23 Lokaal Pact tussen de Vlaamse Regering, de Vlaamse gemeenten en de Vlaamse provincies. Tekst vastgesteld op 1 februari 2008 door de Vlaamse Regering, positief advies verleend door de Algemene Vergadering van de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten op 21 februari 2008. Alle Vlaamse gemeenten onderschreven dit pact. Zie http://www.binnenland.vlaanderen.be/lokaal_pact/index.htm

Zowel in Vlaanderen als in Wallonië is de invloed van de zesjarige electorale cyclus merkbaar, al is bij de tarieven vaak eerder van een trapfunctie dan van een cyclus sprake (24). In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen dalen de tarieven vaak licht om daarna (soms fors) terug toe te nemen, zodat op het einde van de nieuwe bestuursperiode het tarief boven het niveau uit de oude bestuursperiode uitstijgt. Vooral na de verkiezingen van 2000 was de toename opvallend, al houden de tariefverhogingen kort na de eeuwwisseling deels ook verband met de reactie van de gemeenten op wijzigingen in de onderliggende personenbelasting. De inspanningen van de federale overheid om, onder meer via de belastinghervorming van 2001, de lastendruk van de personenbelasting te verlichten tast immers de (groei van de) grondslag van de aanvullende personenbelasting aan.

In Vlaanderen was er in de aanloop naar de verkiezingen van 2006 een beperkte daling merkbaar maar in de twee daaropvolgende jaren werd deze teniet gedaan. Mede dankzij het “lokaal pact” was er geen stijging maar een minieme daling in 2009. Hiermee blijven de Vlaamse APB-tarieven gemiddeld genomen ruim 0,2 procentpunten onder het landsgemiddelde. Verder is de verscheidenheid tussen de Vlaamse gemeenten onderling opvallend groter dan in de andere gewesten. Niet alleen is de vork tussen de hoogste en de laagste tarieven in Vlaanderen het grootst, hetzelfde geldt ook voor de standaardafwijking en de variatie-coëfficiënt.

In Wallonië was er voor de verkiezingen van 2006 slechts van een kortstondige bevrozing van de tarieven sprake en bovendien liep het gemiddelde sindsdien op van zowat 7,5% in 2006 tot bijna 7,7% in 2009. Het Waals (ongewogen) gemiddelde ligt hiermee voor het eerst duidelijk hoger dan het Brusselse, voor het gewogen gemiddelde was dit reeds eerder het geval.

Tabel 3
Tarief aanvullende personenbelasting per gewest 1990-2009 (in procent)

<i>Gewest</i>	<i>Jaar</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>Gewogen gemiddelde</i>	<i>Minimum-Maximum</i>	<i>Standaardafwijking</i>	<i>Variatie-coëf. (25)</i>
Vlaanderen	1990	6,58	6,75	1 – 10	1,12	0,17
	2007	7,13	7,19	0 – 9	1,15	0,16
	2008	7,18	7,24	0 – 9,5	1,20	0,17
	2009	7,17	7,22	0 – 9	1,18	0,16
Brussel	1990	7,82	7,96	7 – 9	0,73	0,09
	2007	7,67	7,58	7 – 8,5	0,51	0,07
	2008	7,63	7,55	7 – 8,5	0,53	0,07
	2009	7,63	7,55	7 – 8,5	0,53	0,07
Wallonië	1990	6,85	7,30	5 – 9,8	0,87	0,13
	2007	7,57	7,76	4,3 – 8,8	0,90	0,12
	2008	7,65	7,83	5,7 – 8,8	0,86	0,11
	2009	7,67	7,84	5,7 – 8,8	0,86	0,11
België	1990	6,74	7,05	1 – 10	1,03	0,15
	2007	7,34	7,41	0 – 9	1,06	0,14
	2008	7,40	7,46	0 – 9,5	1,07	0,14
	2009	7,41	7,46	0 – 9	1,06	0,14

24 Langs de uitgavenkant uit de cyclus zich vooral bij de investeringen: vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen bereiken de investeringen vaak een piek terwijl ze in het begin van een nieuwe bestuursperiode vaak stilvallen.

25 Variatie-coëfficiënt (de standaardafwijking gedeeld door het gemiddelde)

Bij de berekening van het gewogen gemiddelde werden de bevolkingsaantallen als wegingscoëfficiënten gehanteerd. Uit een vergelijking van het ongewogen gemiddelde en het gewogen gemiddelde, blijkt enerzijds dat het vrij grote verschil tussen beide sinds 1990 aanzienlijk is afgenomen en anderzijds dat het resterende verschil zich vooral aan Waalse kant situeert. Voor het geheel van de Belgische gemeenten bedroeg het gewogen gemiddelde in 1990 7,0% tegen slechts 6,7% voor het ongewogen gemiddelde. In 2009 kwam het Belgische gewogen gemiddelde (7,46%) nog slechts een fractie hoger uit dan het ongewogen gemiddelde (7,41%).

Voor de Waalse gemeenten kwam het gewogen gemiddelde in 1990 op 7,3% tegen slechts 6,9% voor het ongewogen gemiddelde. Hoewel beide maatstaven in 2009 veel dichter bij elkaar liggen, blijven in Wallonië de grote steden en gemeenten het gewestelijk gemiddelde optrekken. Het Waals gewogen gemiddelde liep in 2009 op tot 7,84% tegen 7,67% voor het ongewogen gemiddelde (zie Tabel 3). In het Vlaamse en het Brusselse gewest is het verschil tussen beide thans beperkt. In Vlaanderen trokken de grotere gemeenten het gewogen gemiddelde in 2009 op tot 7,22%, tegen 7,17% voor het ongewogen gemiddelde. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is het omgekeerde het geval, hier drukten de grotere gemeenten het gewogen gemiddelde tot 7,55%, tegen 7,63% voor het ongewogen gemiddelde.

2.2. *Opcentiemen onroerende voorheffing (26)*

Grafiek 7 toont de evolutie van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV). Om een vergelijking over de gewesten heen mogelijk te maken, werden de tarieven uitgedrukt in procent van het kadastraal inkomen (KI) en niet, zoals gebruikelijk, in nominale opcentiemen ten opzichte van het te betalen bedrag aan gewestelijke onroerende voorheffing. Het motief hiervoor is dat het basistarief waarop de opcentiemen worden berekend, tussen de gewesten verschilt. Vanaf het aanslagjaar 1991 verdubbelde het Vlaamse Gewest dit basistarief immers tot 2,5% van het KI terwijl het in het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 1,25% bleef. Hoewel de gewesten voor de bepaling van de belastinggrondslag van de onroerende voorheffing kunnen afstappen van de federaal bepaalde kadastrale inkomens, hebben ze daar tot heden niet voor opgeteerd.

Na de verdubbeling van het gewestelijke tarief in 1991 halveerden de Vlaamse gemeenten doorgaans het tarief van hun gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing. Gezien de verdubbelde grondslag bleven, ceteris paribus, hun opbrengsten gelijk. De halvering was evenwel niet algemeen. Uitgedrukt als percentage van het kadastraal inkomen (KI) steeg het gemiddelde tarief van 22,9% in 1990 tot 23,8% in 1991. Hiermee lagen de Vlaamse OOV-tarieven aanzienlijk onder het gemiddelde in het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

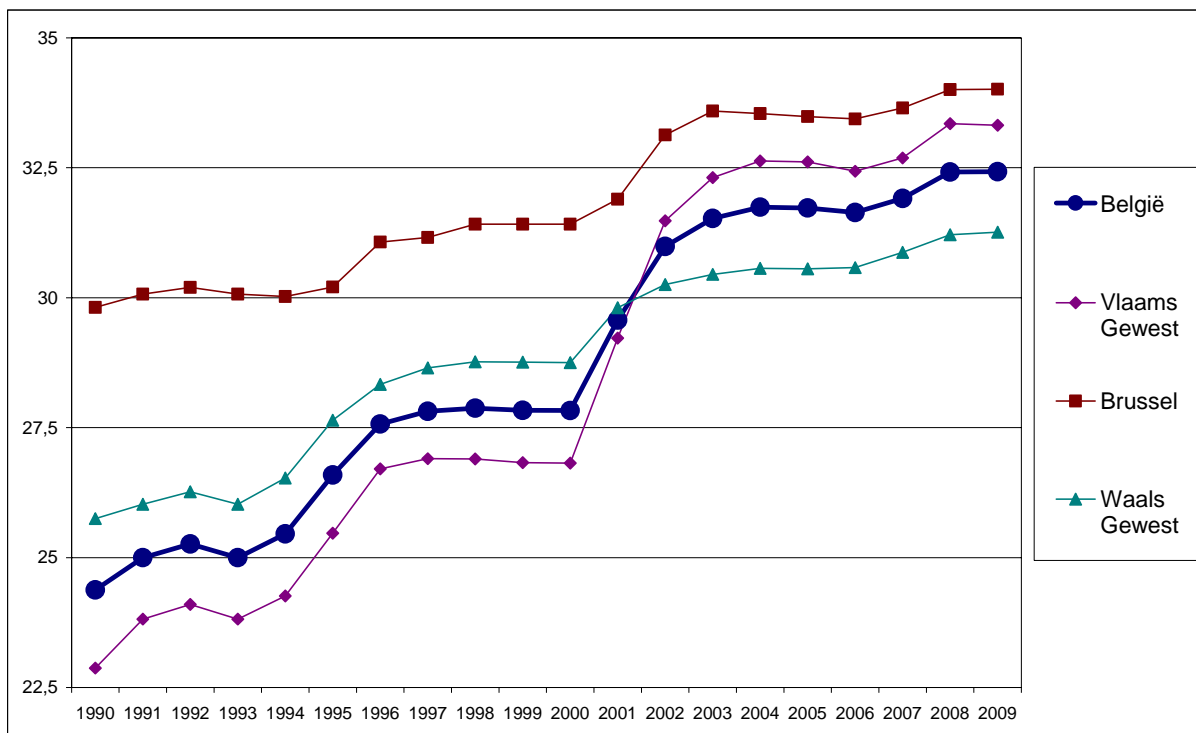
Nadien liep het Vlaamse gemiddelde verder op volgens een “electorale trapfunctie”: doorgaans stegen de tarieven in de jaren vlak na de gemeenteraadsverkiezingen en stabiliseerden ze, of daalden zelfs licht, in de daaropvolgende jaren (zie Grafiek 7). Vooral na de verkiezingen van 1994 en 2000 trokken de Vlaamse gemeenten de OOV-tarieven fors op, dit was in veel mindere mate het geval na de verkiezingen van 2006. Inmiddels had de

26 De discussie omtrent de grondslag van de onroerende voorheffing en het uitblijven van een perequatie van de kadastrale inkomens valt buiten het bestek van dit Advies.

Vlaamse administratie overigens (vanaf aanslagjaar 1999) de inning van de onroerende voorheffing overgenomen van de federale overheid.

Na de eeuwwisseling was de tariefstijging dermate fors dat het Vlaamse gemiddelde vanaf 2002 boven het landsgemiddelde uitkwam. Ondanks de beperkte stijging in 2007 en 2008 en het status quo het jaar nadien, overtrof het Vlaamse (ongewogen) gemiddelde het Belgische in 2009 met bijna 1 procentpunt (33,3% tegen 32,4%). Het verschil tussen het Vlaamse en Belgische gewogen gemiddelden (27) is echter slechts half zo groot (33,7% tegen 33,2%).

Grafiek 7
Gemeentelijke opcentiemen onroerende voorheffing 1990-2009
(in procent van het KI)



Ook het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kenden sinds 1990 een gefaseerde, zij het minder omvangrijke, verhoging van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing. Het Brussels gemiddelde bleef steevast hoger dan in Vlaanderen en Wallonië. Uitgedrukt ten opzichte van het kadastraal inkomen liep het Brussels gemiddelde op van 29,8% in 1990 tot 34,0% in 2009. Alhoewel het Waals gemiddelde steeg van 25,7% van het KI in 1990 tot 31,3% in 2009, evolueerde het van een middenpositie naar het laagste van het land. De invloed van de lokale verkiezingen was ook in Brussel en in Wallonië merkbaar, in het bijzonder voor wat de verkiezingsjaren 1994 en 2000 betreft.

Het tarief van de opcentiemen op de onroerende voorheffing varieert sterk tussen de diverse gemeenten onderling, dit is vooral merkbaar in Vlaanderen. In 2009 bedroeg het laagste tarief in Vlaanderen 17,5% van het KI en het hoogste 56,25%. In Wallonië liep de vork uiteen van 15% tot 38,75% en in Brussel van 24,9% tot 37,4%.

27 De gewogen gemiddelden OOV-tarieven liggen steeds iets hoger dan de ongewogen gemiddelden, al is het verschil niet zeer uitgesproken.

Gemeten aan de hand van de standaardafwijking en de variatie-coëfficiënt nam de diversiteit aan gemeentelijke OOV-tarieven sinds 1990 af in Wallonië en Brussel. In Vlaanderen deden de oplopende niveaus de standaardafwijking nog toenemen, maar de variatie-coëfficiënt zakte eveneens. Beide maatstaven geven aan dat de diversiteit tussen de Vlaamse gemeenten onderling dubbel zo hoog is als tussen de Waalse en Brusselse gemeenten onderling (zie Tabel 4).

In de drie gewesten komt de variatie-coëfficiënt voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing overigens steeds hoger uit dan voor de aanvullende personenbelasting. De neiging om elkaars tarieven te imiteren geldt blijkbaar in sterkere mate voor de APB dan voor de OOV. Dit strookt met de verwachting dat de belastingconcurrentie sterker speelt voor belastingen waarvoor de belastinggrondslag mobieler is en gering is voor belastingen met een immobiele belastinggrondslag, wat bij uitstek geldt voor het onroerend goed.

Tabel 4
Tarief gemeentelijke opcentiemen onroerende voorheffing per gewest 1990-2009
(in procent van het KI)

<i>Gewest</i>	<i>Jaar</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>Gewogen gemiddelde</i>	<i>Minimum-Maximum</i>	<i>Standaardafwijking</i>	<i>Variatie-coëf. (28)</i>
Vlaanderen	1990	22,9	24,6	4,25 – 46,9	6,5	0,28
	2007	32,7	33,1	15 – 56,25	7,6	0,23
	2008	33,3	33,7	17,5 – 56,25	7,6	0,23
	2009	33,3	33,7	17,5 – 56,25	7,6	0,23
Brussel	1990	29,8	30,5	21,9 – 37,1	4,0	0,14
	2007	33,7	34,4	23,75 – 37,4	3,6	0,11
	2008	34,0	34,6	24,9 – 37,4	3,5	0,10
	2009	34,0	34,6	24,9 – 37,4	3,5	0,10
Wallonië	1990	25,7	27,8	7,8 – 36,9	4,7	0,18
	2007	30,9	31,7	11,25 – 38,75	4,0	0,13
	2008	31,2	32,0	15 – 38,75	3,7	0,12
	2009	31,3	32,0	15 – 38,75	3,7	0,12
België	1990	24,4	26,2	4,25 – 46,9	6,0	0,24
	2007	31,9	32,8	11,25 – 56,25	6,2	0,20
	2008	32,4	33,3	15 – 56,25	6,2	0,19
	2009	32,4	33,2	15 – 56,25	6,1	0,19

2.3. Opdecim verkeersbelasting

Het tarief van de verkeersbelasting ten voordele van de lokale overheden is in de wet zelf vastgelegd. Het tarief bedraagt 1 opdecim (=10%) en is gelijk voor alle Belgische gemeenten. Weliswaar geldt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een opdeling van de ontvangsten tussen de gemeenten (4/5) en de Brusselse Agglomeratie (1/5).

28 Variatie-coëfficiënt (de standaardafwijking gedeeld door het gemiddelde)

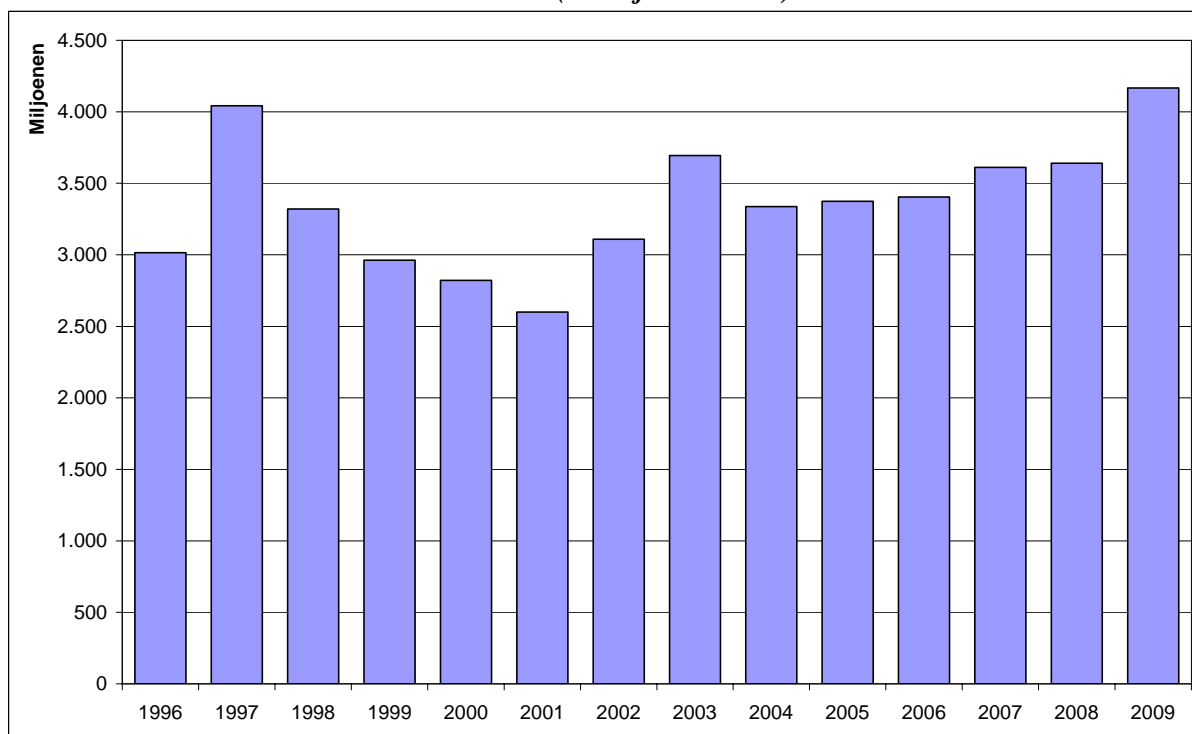
3. De actuele timing van de doorstorting

3.1. De actuele timing van de doorgestorte totalen

Grafiek 8 geeft de jaartotalen van de federaal geïnde belastingen doorgestort aan de gemeenten in de periode 1996-2009. De jaartotalen worden door meerdere factoren beïnvloed, zoals de evolutie van de onderliggende belastingbasis en de tarieven, maar ook administratieve elementen spelen een rol, zoals het feit dat Vlaanderen vanaf aanslagjaar 1999 zelf instaat voor de inning van de onroerende voorheffing. Daarnaast hebben ook wijzigingen in de inkohieringsritmes en eventuele vertragingen bij het doorstorten van de opbrengsten een impact.

Voor 2009 valt de forse toename ten opzichte van de voorgaande jaren op en dit ondanks de financiële en economische crisis. Dit heeft zowel te maken met de aard van de onderliggende belastingen als met time-lags. Zo is de onroerende voorheffing weinig conjunctuurgevoelig terwijl er bij de personenbelasting zowat anderhalf jaar verloopt tussen het verwerven van het inkomen en de opmaak van de kohieren personenbelasting. Bovendien zorgde de snelle start van de inkohiering voor het aanslagjaar 2009 reeds voor aanzienlijke APB-doorstorting in het laatste kwartaal van 2009.

Grafiek 8
Doorstorting federaal geïnde belastingen aan de gemeenten
1996-2009 (in miljoenen euro)



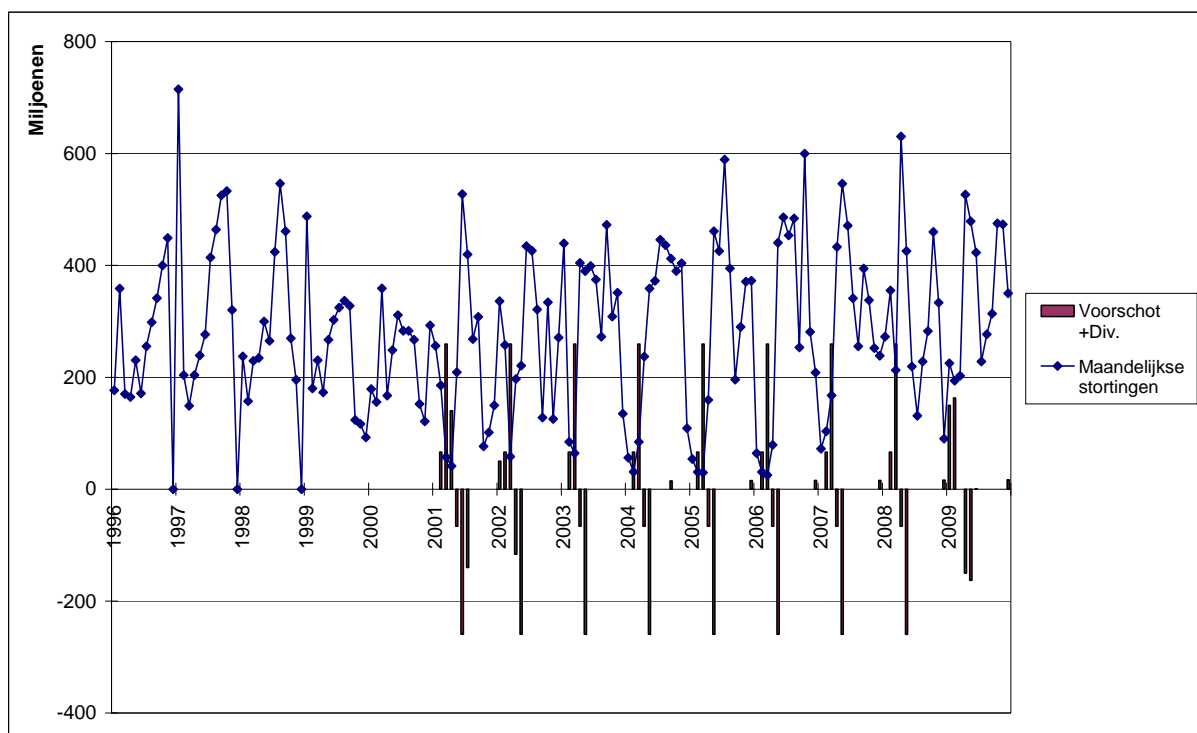
In Grafiek 9 worden de jaartotalen opgesplitst naar maand van effectieve doorstorting (cf de lijn in Grafiek 9). De staafjes in Grafiek 9 voegen daar de invloed aan toe van bijkomende betaalstromen. De staafjes boven de nullijn corresponderen met bijkomende betalingen door

de federale overheid aan de gemeenten, de staafjes onder de nullijn met de eventuele terugbetalingen door de gemeenten aan de federale overheid.

Het gaat in de eerste plaats om de verstrekte renteloze voorschotten in verband met de aanvullende personenbelasting en de terugbetaling ervan. Vanaf 2004 werd daarnaast rekening gehouden met de doorstortingen van de compensatiebetalingen vanuit het Groothertogdom Luxemburg. Sinds het aanslagjaar 2003 kent het Groothertogdom immers een forfaitair bedrag toe dat onder de Belgische gemeenten verdeeld wordt die inwoners tellen met bedrijfsinkomsten van Luxemburgse oorsprong (29). Hoewel dit nauwelijks waarneembaar is in Grafiek 9, werd tevens rekening gehouden met de doorstorting (0,88 miljoen euro) in juni 2009 van het gemeentelijk aandeel in geregulariseerde belastingen (30). Het gaat om de aanvullende personenbelasting op regularisaties die dateren uit 2006, 2007 en 2008.

De grilligheid van de lijn in Grafiek 9 geeft aan dat de effectieve doorstortingen van de federale overheid naar het geheel van de gemeenten een vrij onregelmatig patroon kennen. De volatiliteit geldt overigens in nog sterkere mate voor de individuele gemeenten. Door de wet van de grote getallen wordt de volatiliteit voor het geheel van de 589 gemeenten immers wat uitgevlakt.

Grafiek 9
Maandelijks stortingen door de federale overheid aan de gemeenten
1996 – 2009 (in miljoenen euro)



29 Voor de andere buurlanden geldt een andere regeling. Zo hebben de bedrijfsinkomsten die Belgische ingezetenen verwerven in Nederland en Duitsland in principe geen impact op de APB. Zie Hoge Raad van Financiën (2007) pp 39-40.

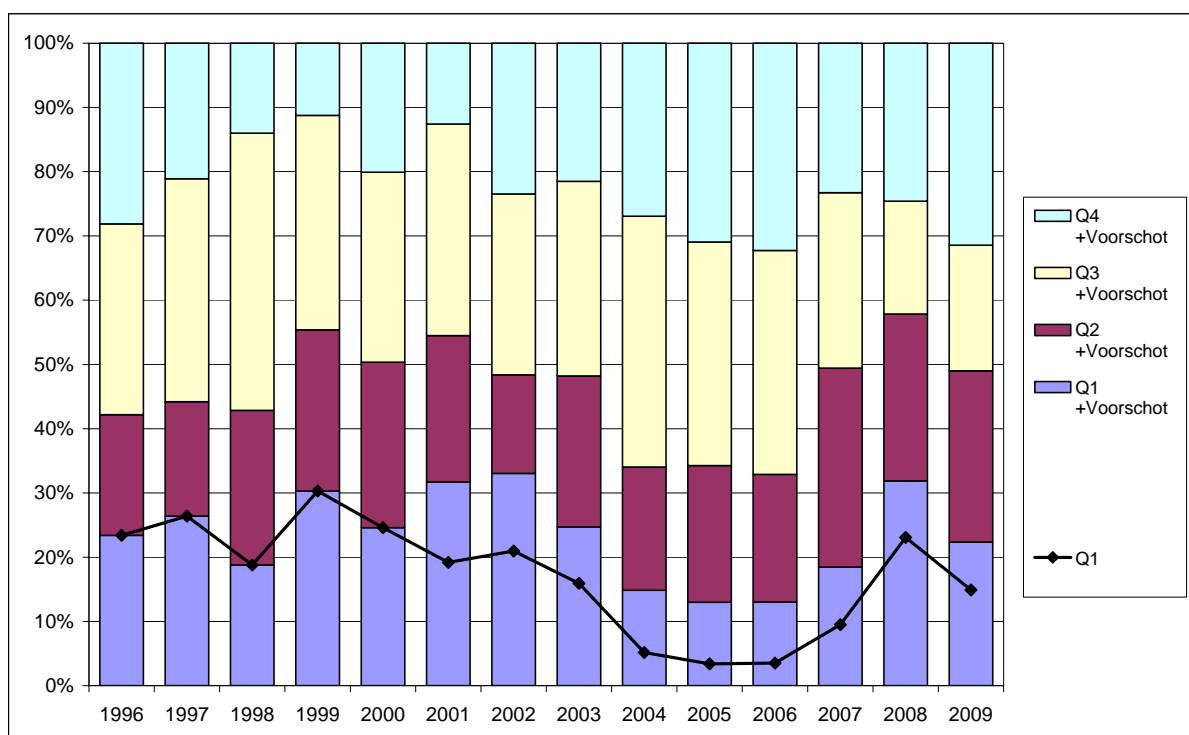
30 Art 121, 3° Programmawet 27/12/2005 (ook aangeduid als “EBA-bis”). Het gaat om regularisatie-aangiften die bij de Dienst “voorafgaande beslissingen in fiscale zaken” (de zogenaamde “ruling”-dienst) van de FOD Financiën ingediend moeten worden

Om een beter inzicht te verkrijgen in het patroon van de doorstortingingen werden de effectieve doorstortingingen aan de gemeenten in Grafiek 10 per kwartaal gegroepeerd en uitgedrukt als procent van het jaartotaal. De staven in Grafiek 10 houden hierbij rekening met de toekenning en de terugbetalingen van de renteloze voorschotten (31). De lijn in Grafiek 10 geeft het aandeel van het eerste kwartaal (Q1) zonder rekening te houden met de toegekende voorschotten.

Van 2004 tot 2006 viel het zwaartepunt van de doorstortingingen duidelijk in het laatste halfjaar. Ondanks de toekenning van voorschotten maakten de doorstortingingen in het eerste kwartaal slechts een achtste van het totaal per kalenderjaar uit (zie Grafiek 10). Dit was hoofdzakelijk te wijten aan het laat op kruissnelheid komen van de inkoheringen personenbelasting.

In 2007 en 2008 zorgde de versnelling van het inkoheringsproces voor de personenbelasting voor een beter evenwicht tussen de federale doorstortingingen in het eerste en het tweede halfjaar. Anderzijds bleef de toekenning van renteloze voorschotten de netto doorstortingingen in het eerste kwartaal opkrikken. Ter herinnering: in februari, maart en april 2001 werden voor het eerst “renteloze voorschotten” toegekend (met recuperatie in respectievelijk in mei, juni en juli 2001). De voorschotten van februari en maart (met recuperatie in april en mei) werden daarna van 2002 tot en met 2008 herhaald en wel voor identieke bedragen en met een identieke verdeling over de gemeenten (32).

Grafiek 10
Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten,
per kwartaal 1996-2009 (in procenten)



31 Evenals met de doorstortingingen van compensatiebetalingen vanuit Luxemburg vanaf 2004 en met de regularisatiebetalingen in juni 2009.

32 Daarnaast was er rond de jaarwisseling 2001-2002 een uitzonderlijk voorschot van 49,98 miljoen euro (met recuperatie in april 2002)

Ondanks de versnelde inkohiering kende de Minister van Financiën ook in het voorjaar van 2009 renteloze voorschotten aan de gemeenten toe. Dit ging gepaard met meerdere aanpassingen. Het totaalbedrag werd iets verlaagd (van 325,6 miljoen euro naar 312,7 miljoen euro) maar de voorschotten liepen een maand langer dan voordien, ze werden reeds in januari en februari toegekend (tegen februari en maart voordien) terwijl de recuperatie respectievelijk eind april en eind mei volgde (onveranderd).

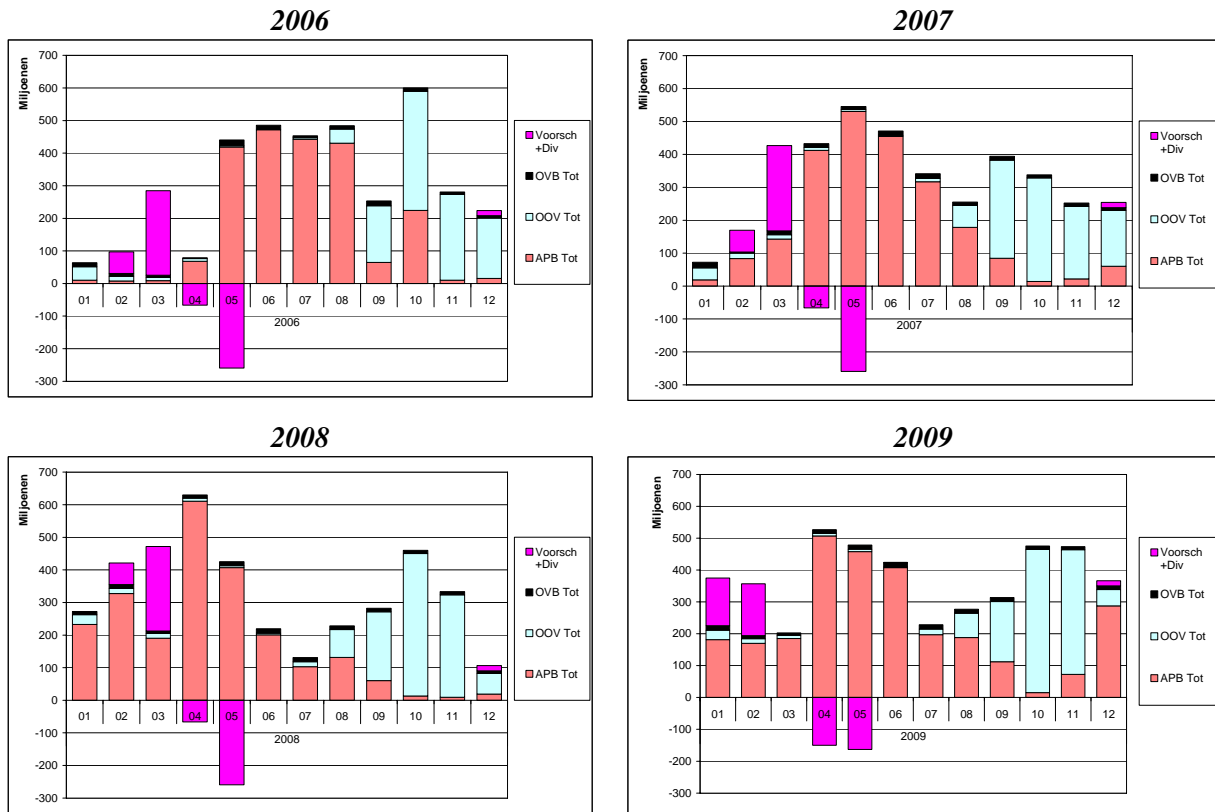
De belangrijkste innovatie betrof evenwel het afstappen van de gebruikelijke vaste verdeling. Het nieuwe januarivoorschot (149,9 miljoen euro) had eerder een remediërende optiek (backward looking): de verdeling per gemeente stond in functie van het verschil tussen de begrote cijfers voor het aanslagjaar 2008 en de realisaties tot het moment van de berekening van de voorschotbedragen. Het nieuwe februarivoorschot (162,8 miljoen) werd dan weer verdeeld in functie van de begrote APB-ontvangsten per gemeente in 2009 (forward looking).

De inkohiering van de personenbelasting voor het aanslagjaar 2009 kwam reeds in het najaar van 2009 op kruissnelheid. Dit maakte in die mate een versnelde doorstorting van de aanvullende personenbelasting naar de gemeenten mogelijk dat het er eind 2009 naar uitzag dat er in het voorjaar van 2010 geen renteloze voorschotten aan de gemeenten zouden worden toegekend.

3.2. De timing per gewest en per belasting

Grafiek 11 geeft de opdeling van de doorstortingen per belasting en per maand sinds januari 2006. Door het laat op kruissnelheid komen van de inkohieringen voor het aanslagjaar 2005 ontvingen de gemeenten in het eerste kwartaal van 2006 vrijwel geen aanvullende personenbelasting (APB). Dit werd gedeeltelijk opgevangen door de verstrekking van renteloze voorschotten in februari en maart. Maar ook in april waren de reële APB-doorstortingen nog beperkt, ze volstonden amper om de eerste schijf van het voorschot af te lossen. De hoofdbrok van de APB werd in het midden van het jaar doorgestort, met uitlopers in de herfst en de verdeling van de compensatiebetalingen vanuit Luxemburg in december.

Grafiek 11
Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten 2006-2009,
per belasting en per maand (in miljoenen euro)



Hoewel de inkohieringen voor het aanslagjaar 2006 wat sneller konden opgestart worden, bleven de doorgestorte APB-bedragen in het eerste kwartaal van 2007 nog bescheiden. De reële doorstortingen van april (en mei) volstonden echter ruimschoots om de terugbetaling van het voorschot toegekend in februari (respectievelijk maart) te kunnen dekken.

Voor het aanslagjaar 2007 was er opnieuw een aanzienlijke versnelling van het inkohieringsproces merkbaar. Dit liet de federale overheid toe om reeds in het laatste kwartaal van 2007, en vooral in het eerste kwartaal van 2008, substantiële APB-bedragen aan de gemeenten over te maken. Desondanks werden in het voorjaar van 2008 dezelfde APB-voorschotten als in de voorgaande jaren aan de gemeenten toegekend. Het eerste voorschot, voor een totaalbedrag van 66,3 miljoen euro liep van februari tot april en het tweede, voor een totaalbedrag van 259,4 miljoen euro van maart tot mei (samen 325,6 miljoen euro).

In vergelijking hiermee verliep de inkohiering voor het aanslagjaar 2008 minder vlot. In het laatste kwartaal van 2008 konden nauwelijks APB-bedragen aan de gemeenten worden doorgestort en ook in het eerste kwartaal van 2009 waren de gewone doorstortingen beduidend geringer dan het voorgaande jaar. Dit werd echter deels opgevangen door een hervorming van het voorschottensysteem. Hierbij werd niet alleen het voorschotbedrag per gemeente herzien maar bovendien werden de looptijden met een maand verlengd. Het eerste voorschot, voor een totaalbedrag van 149,9 miljoen euro liep van januari tot april en het tweede, voor een totaalbedrag van 162,8 miljoen euro van februari tot mei (samen 312,7 miljoen euro).

Voor het aanslagjaar 2009 kon opnieuw sneller met het inkohieren van de personenbelasting en de aanvullende personenbelasting gestart worden. In Grafiek 11 is te zien dat er in het laatste kwartaal van 2009 reeds substantiële APB-bedragen aan de gemeenten werden overgemaakt. De verwachting dat er ook in het eerste kwartaal van 2010 aanzienlijke APB-bedragen aan de gemeenten kunnen worden betaald, leidde tot de beslissing om in het voorjaar van 2010 geen voorschotten toe te kennen.

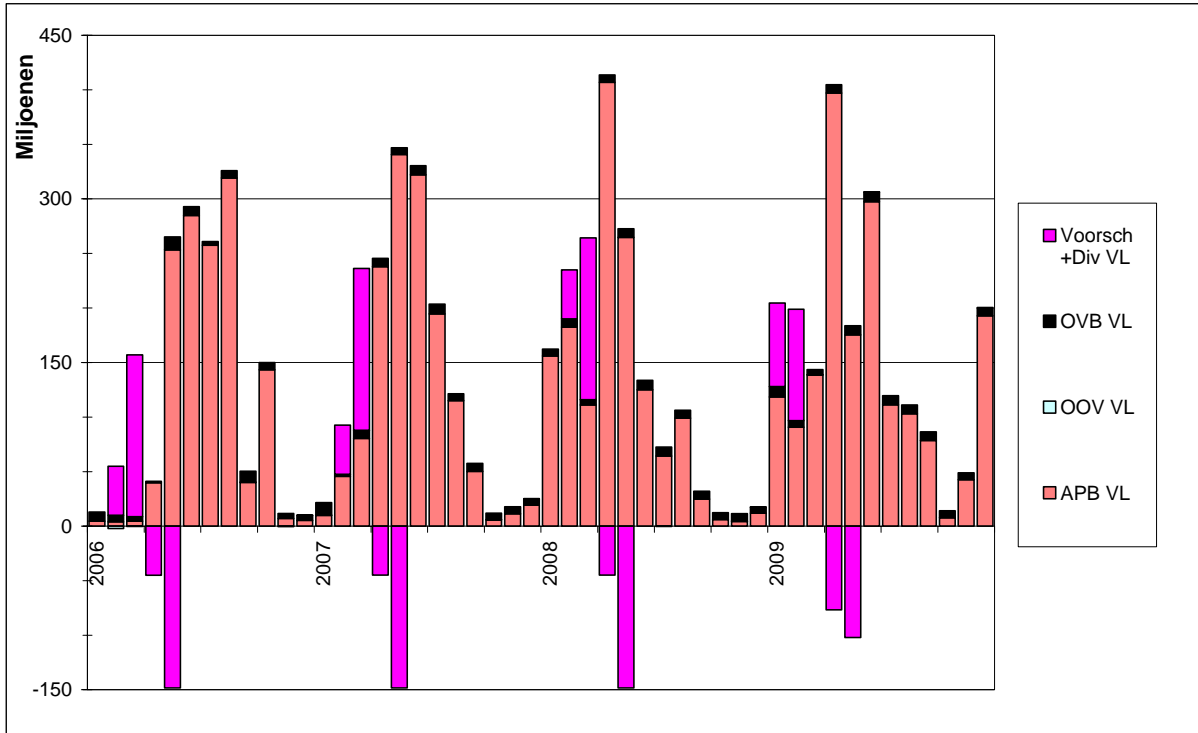
De doorstortingen van de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) situeren zich duidelijk in het tweede halfjaar, al worden in het eerste kwartaal van het jaar volgend op het aanslagjaar ook nog substantiële gedeelten ontvangen. Een vertraagde OOV-inkohiering kan mogelijks deels te wijten zijn aan een laattijdige informatieverstrekking door de gewesten en/of de gemeenten omtrent aan te passen kadastrale inkomens, reducties en vrijstellingen.

Verder illustreert Grafiek 11 dat de doorstortingen van de opcentiemen op de verkeersbelasting (OVV) over het ganse jaar verspreid zijn, maar relatief beperkt van omvang zijn.

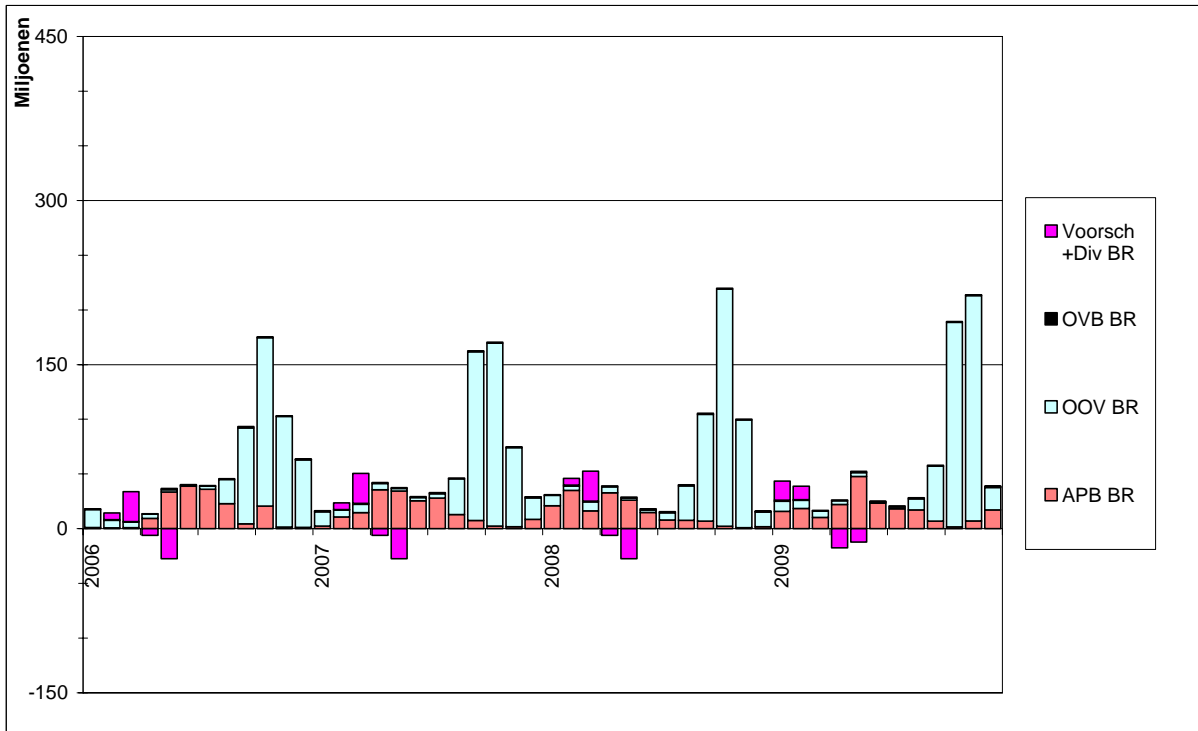
In Grafiek 12, Grafiek 13 en Grafiek 14 worden de bedragen per belasting en per maand weergegeven die de federale overheid van begin januari 2006 tot eind december 2009 doorstortte naar de gemeenten van respectievelijk het Vlaams, het Brussels Hoofdstedelijk en het Waals Gewest.

Voor de gemeenten uit het Vlaamse Gewest (Grafiek 12) bestaan de federale doorstortingen uiteraard voornamelijk uit aanvullende personenbelastingen (APB). De opbrengsten uit de opcentiem op de verkeersbelasting (OVV) zijn, zoals voor de overige gewesten, van ondergeschikt belang. Op de renteloze voorschotten na, kregen de Vlaamse gemeenten in het eerste kwartaal van 2006 vrijwel niets doorgestort, in april 2006 volstonden de ontvangsten voor vele gemeenten niet of amper om het eerste voorschot terug te betalen. Dankzij de versnelling van het inkohieringsproces van de personenbelasting wijzigde het patroon in 2007 en vooral 2008 aanzienlijk. Begin 2009 werd de impact van de vertraagde inkohiering voor het aanslagjaar 2008 dan weer gemilderd door de vervroegde toekenning van de renteloze voorschotten. Anderzijds resulteerde de vlotte start van de inkohieringen voor het aanslagjaar 2009 tot omvangrijke APB-stortingen aan de Vlaamse gemeenten in het laatste kwartaal van 2009.

Grafiek 12
Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten 2006-2009,
Vlaams Gewest, per belasting en per maand (in miljoenen euro)



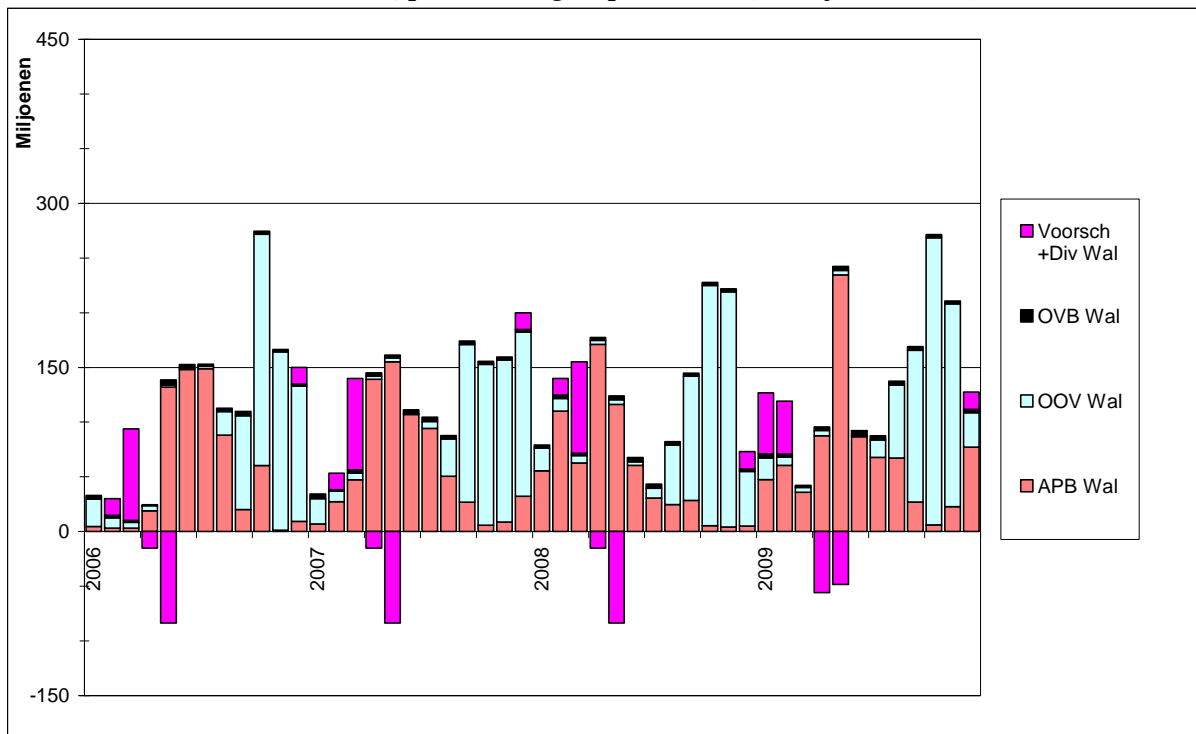
Grafiek 13
Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten 2006-2009,
Brussels Hoofdstedelijk Gewest, per belasting en per maand (in miljoenen euro)



Voor de gemeenten uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Grafiek 13) valt daarentegen de dominante rol op van de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV), dit houdt meteen in dat het leeuwendeel van de fiscale ontvangsten van de Brusselse gemeenten in de tweede jaarhelft valt.

Voor de Waalse gemeenten (Grafiek 14) houden de doorstortingen van aanvullende personenbelasting en opcentiemen op de onroerende voorheffing elkaar grosso modo in evenwicht, al zijn de ontvangsten niet steeds gelijkmatig over het jaar gespreid. De ontvangsten uit de opcentiemen uit de onroerende voorheffing zorgen voor een piek in het najaar en de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting voor een piek in het voorjaar, waarbij het zwaartepunt ettelijke maanden kan verschuiven afhankelijk van de snelheid van het inkohieringsproces voor de personenbelasting.

Grafiek 14
Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten 2006-2009,
Waal Gewest, per belasting en per maand (in miljoenen euro)

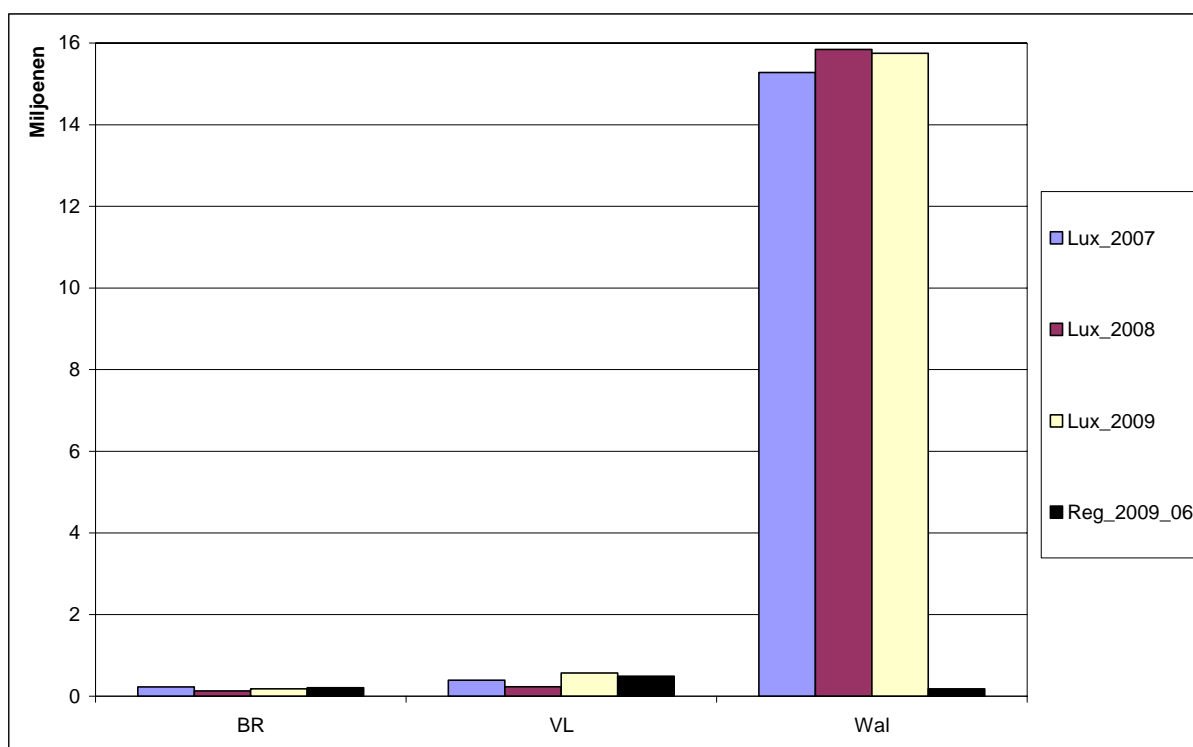


Uit de voorgaande grafieken bleek reeds dat de Waalse gemeenten het gros van de door het Groothertogdom Luxemburg betaalde compensatiebetalingen ontvangen (doorstortingen in december). Grafiek 15 accentueert dit beeld, in deze grafiek wordt de verdeling van de Luxemburgse compensatiebetalingen uit 2007, 2008 en 2009 per gewest weergegeven, alsook de verdeling per gewest van het APB-gedeelte van de opbrengsten van de regularisaties uit 2006, 2007 en 2008 die in juni 2009 aan de gemeenten werden overgemaakt.

Tabel 5 zoomt in op de procentuele verdeling per provincie van zowel de compensatiebetalingen uit het Groothertogdom als van het doorgestorte APB-gedeelte van de opbrengsten uit regularisaties. In de twee laatste kolommen wordt tevens het aantal in 2009 betrokken gemeenten per provincie opgelijst. Hoewel in 2009 ongeveer evenveel Waalse als niet-Waalse gemeenten enige compensatiebetalingen uit het Groothertogdom ontvingen, is het duidelijk dat het leeuwengedeelte gaat naar gemeenten uit de provincies Luxemburg (80% of meer) en Luik (ongeveer 10%).

Voor de Waalse gemeenten waren de regularisatie-opbrengsten slechts van beperkt belang, zeker in vergelijking met de compensatiebetalingen uit Luxemburg. Voor de Brusselse en Vlaamse gemeenten blijkt het totaalbedrag van deze doorstorting van geregulariseerde opbrengsten, weliswaar met betrekking tot drie jaren, van dezelfde grootte-orde te zijn als de jaarlijkse ontvangsten uit Luxemburg. Uiteraard gaat deze vergelijking niet voor elke gemeente apart op, zowel de verdeling van de regularisatie-opbrengsten als van de compensatiebetalingen uit Luxemburg hangen af van individuele dossiers en bijgevolg zijn de verschillen tussen de gemeenten onderling groot. Zo deelden in juni 2009 slechts 175 van de 589 Belgische gemeenten in de regularisatie-opbrengsten: 16 (op 19) uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 98 (op 308) uit het Vlaams Gewest en 61 (op 262) uit het Waals Gewest.

Grafiek 15
Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten 2007-2009,
Regularisaties en Luxemburgse compensatiebetalingen (in miljoenen euro)



Tabel 5
Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten 2007-2009,
Regularisaties en Luxemburgse compensatiebetalingen
(aandeel in procent en aantal betrokken gemeenten)

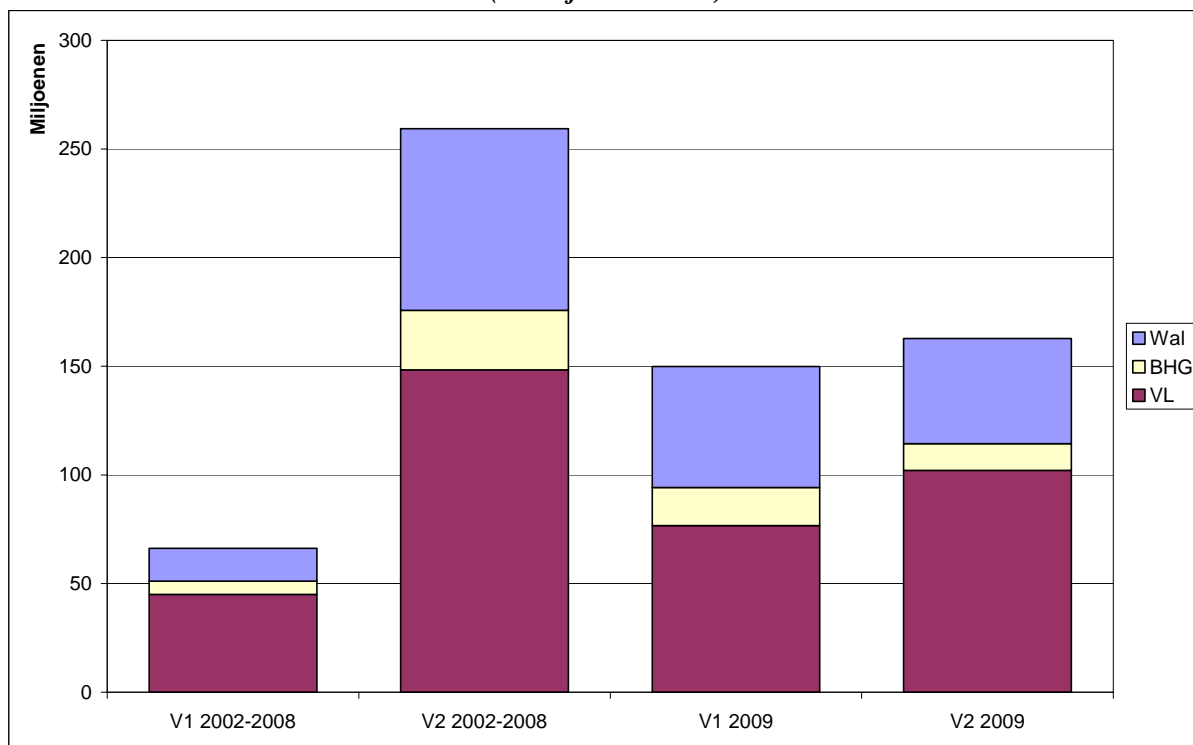
	Lux_2007	Lux_2008	Lux_2009	Regularisatie 2009_06	Aantal gemeenten Lux_2009	Aantal gemeenten Reg_2009
Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	1,4%	0,8%	1,1%	23,3%	18	16
Vlaams Gewest	2,5%	1,4%	3,5%	56,0%	192	98
Antwerpen	0,7%	0,3%	1,0%	14,3%	53	30
Vlaams-Brabant	1,1%	0,9%	1,3%	12,0%	46	26
West-Vl	0,1%	0,1%	0,2%	17,1%	18	15
Oost-Vl	0,4%	0,1%	0,6%	9,1%	42	17
Limburg	0,2%	0,0%	0,4%	3,5%	33	10
Waals Gewest	96,1%	97,8%	95,5%	20,7%	219	61
Waals-Brabant	1,2%	0,8%	1,4%	5,0%	26	18
Henegouwen	0,4%	0,2%	0,5%	8,5%	41	22
Luik	9,8%	10,7%	11,8%	4,2%	82	14
Luxemburg	83,0%	84,5%	80,3%	0,1%	44	1
Namen	1,7%	1,5%	1,4%	3,0%	26	6
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	429	175
Bedrag in euro	15.900.000	16.200.000	16.500.000	877.517		

4. Ad hoc toegekende “renteloze voorschotten” versus een permanent systeem van vaste voorschotten APB

4.1. Renteloze voorschotten sinds 2001, aanpassing in 2009

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 incohierungen. Van 2002 tot en met 2008 bleef het patroon en de verdeling in de tijd en over de gemeenten ongewijzigd. Maar in 2009 werd zowel de verdeling over de gemeenten aangepast als de looptijd van de voorschotten verlengd van twee tot drie maanden. Grafiek 16 geeft een beeld van de evolutie van de bedragen per gewest, Tabel 6 voegt daar de procentuele verdeling per gewest aan toe.

Grafiek 16
Renteloze voorschotten APB per gewest, 2002-2008 en 2009,
(in miljoenen euro)



Het valt vooreerst op dat het totaalbedrag van de voorschotten in 2009 (312,7 miljoen euro) weliswaar wat minder hoog uitkwam dan in de periode 2002-2008 (325,6 miljoen euro) maar dat de beide schijven elkaar beter in evenwicht hielden. In 2009 ging het om een eerste voorschot (V1) van 149,9 miljoen en een tweede (V2) van 162,8 miljoen, tegen respectievelijk 66,3 miljoen en 259,4 voorheen. De aandelen per gewest werden niet substantieel gewijzigd, al kregen de steden en gemeenten uit het Vlaams en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest per saldo iets minder toebedeeld en de Waalse steden en gemeenten bijgevolg iets meer.

Tabel 6
Renteloze voorschotten APB per gewest 2002-2008 en 2009,
(in miljoenen euro en in procent)

Voorschot periode	Voorschot 1 2002-2008 Februari- april	Voorschot 2 2002-2008 Maart- mei	Totaal 2002-2008	Voorschot 1 2009 Januari- april	Voorschot 2 2009 Februari- mei	Totaal 2009
BHG	6,15	27,45	33,59	17,47	12,28	29,75
Vlaams Gewest	44,97	148,32	193,29	76,75	102,10	178,85
Waals Gewest	15,13	83,59	98,73	55,69	48,42	104,11
Totaal	66,25	259,36	325,61	149,90	162,80	312,71
BHG	9,3%	10,6%	10,3%	11,7%	7,5%	9,5%
Vlaams Gewest	67,9%	57,2%	59,4%	51,2%	62,7%	57,2%
Waals Gewest	22,8%	32,2%	30,3%	37,1%	29,7%	33,3%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Grafiek 17 toont de verdeling van de voorschotten per gemeente in 2008 en 2009. Het bedrag dat de federale overheid aan aanvullende personenbelasting aan de gemeenten uitkeert, hangt onder meer (33) af van de omvang van de onderliggende personenbelasting per inwoner, van het aantal inwoners per gemeente en van de hoogte van de APB-tarieven. Om de onderlinge vergelijkbaarheid te bevorderen, werden de voorschotten in Grafiek 17 uitgedrukt per inwoner en per procentpunt aanvullende personenbelasting voor het toepasselijke aanslagjaar (34). Tevens werd voor de verschillende deelgrafieken eenzelfde schaal gehanteerd (van nul tot 14 euro per inwoner en per APB-procentpunt). De voorschotten uit 2008 staan bovenaan (Voorschot 1 en Voorschot 2), deze voor 2009 onderaan. In Grafiek 17 focussen we op de gemeenten met hoogstens 50.000 inwoners (het betreft 562 van de 589 gemeenten). Voor het geheel van de gemeenten, inclusief de steden met meer dan 50.000 inwoners, verwijzen we naar een analoge Grafiek 22 in de bijlage.

Het bestaande systeem van ad hoc toegekende renteloze voorschotten kampte met diverse pijnpunten (35), met de aanpassingen in 2009 werd gepoogd deze op te vangen. Een eerste probleem was dat de voorschotbedragen te beperkt zijn om een wezenlijke bijdrage aan een stabiel betaalpatroon te leveren. Vermits het slechts een paar procent van het jaartotaal aan doorgestorte gemeentelijke aanvullende personenbelasting vertegenwoordigde, gold dit in het bijzonder voor het eerste luik van 66,3 miljoen euro, minder voor het tweede luik van 259,4 miljoen euro. In het paneel links bovenaan in Grafiek 17 is te zien dat het bedrag van het eerste voorschot in 2008 voor de meeste gemeenten minder dan één euro per inwoner en per APB-procentpunt bedroeg. Het paneel rechts bovenaan toont dan weer dat het overeenstemmende bedrag voor het tweede voorschot voor de meeste gemeenten minstens 2 euro bedroeg.

Wat dit pijnpunt betreft, zijn de resultaten van de aanpassing in 2009 niet eenduidig. Weliswaar werd de looptijd van de voorschotten met een maand opgetrokken, maar het totaalbedrag werd verlaagd; de omvang van het eerste voorschot werd verdubbeld maar dit ging ten koste van een inkrimping van het tweede voorschot.

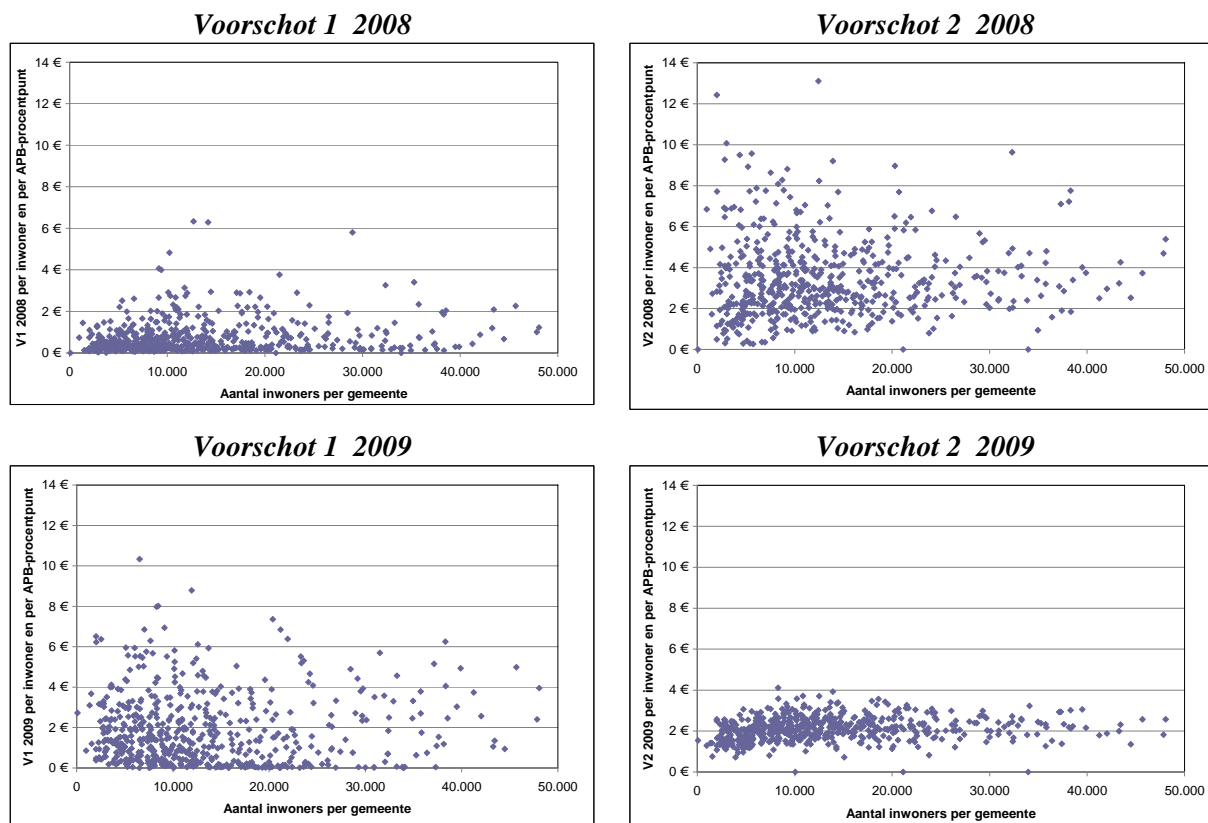
33 Daarnaast spelen het inkohieringsritme en uitzonderlijke elementen (regularisaties e.d.) een rol.

34 Een voorbeeld: indien een gemeente met een APB-tarief van 8% en 20.000 inwoners een voorschot krijgt van 320.000 euro, komt het voorschot per inwoner en per APB-procentpunt op 2 euro uit.

35 Hoge Raad van Financiën (2007) pp 57-60 en Hoge Raad van Financiën (2008) pp 29-30.

Grafiek 17

Bedrag van de voorschotten per inwoner en per APB-procentpunt 2008-2009, gemeenten tot 50.000 inwoners (in euro)



Een tweede probleem was dat de periode waarover het voorschot loopt, niet afgestemd is op het werkelijke verloop van de inkohieringen. Van 2002 tot en met 2008 werd het eerste voorschot steevast in februari toegekend en in april gerecupereerd en het tweede liep van maart tot mei, ongeacht het startmoment en het ritme van de inkohieringen. Bij sterke vertraging in het inkohieringsproces kon de snelle recuperatie van de voorschotten bijgevolg nog steeds aanleiding geven tot liquiditeitsproblemen voor de gemeenten.

Ook in 2009 was de timing van de voorschotten onvoldoende afgestemd op het werkelijke verloop van de inkohieringen om een stabiele maandelijkse betaalstroom naar het geheel van de gemeenten op te leveren. Zoals in Grafiek 11 is te zien, arriveerden de voorschotten in 2009 in januari en februari hoewel de gemeenten in die maanden reeds behoorlijk wat gewone APB-opbrengsten incasseerden. In de daaropvolgende maand viel de voorziening van liquiditeiten aan de gemeenten terug door het wegvallen van de voorschotten enerzijds en de relatief beperkte doorstortingen van APB-bedragen anderzijds. Dit zorgde vooral voor de Brusselse en de Waalse gemeenten voor een tijdelijke inzinking van de kasontvangsten (zie ook Grafiek 13 en Grafiek 14).

Een derde pijnpunt was de onevenredige verdeling van de voorschotten over de individuele gemeenten. De voorschotten die van 2002 tot 2008 werden toegekend, hadden niet alleen telkens een zelfde totale nominale waarde, bovendien bleef ook de verdeling over de gemeenten ongewijzigd (36). Er werd dus geen rekening gehouden met de bedragen die de

36 Gebaseerd op de "toevallige" verdeling uit de APB-doorstortingen in de eerste maanden van 2000.

gemeenten reeds ontvingen in de voorafgaande maanden noch met demografische evoluties of met tariefwijzigingen in de betrokken gemeenten.

Wat dit betreft werd in 2009 een aanzienlijke inspanning gedaan door het eerste voorschot af te stemmen op het verschil tussen de gerealiseerde en de gebudgetteerde ontvangsten voor het jaar 2008. Het tweede voorschot werd proportioneel verdeeld volgens het aandeel van de gemeenten in de gebudgetteerde ontvangsten voor 2009.

Vermits de gerealiseerde resultaten voor de diverse gemeenten aanzienlijk uiteenliepen op het moment van de berekening van het eerste voorschot, verschillen ook de toegekende bedragen per gemeente aanzienlijk. Dit verklaart de relatief wijde puntenwolk in het paneel links onderaan in Grafiek 17. Noteer overigens dat in het paneel links onderaan nogal wat punten tegen de horizontale as aanleunen, wat er op wijst dat voor een aanzienlijk deel van de gemeenten de gerealiseerde ontvangsten reeds in de buurt van de gebudgetteerde ontvangsten uitkwamen op het moment van de berekening.

In het paneel rechts onderaan in Grafiek 17 is de hoogte van de puntenwolk veel geringer. Vermits door de constructie van de grafiek de invloed van de grootte van de bevolking en de hoogte van het APB-tarief van de gemeente reeds geneutraliseerd is, weerspiegelt de resterende variabiliteit in hoofdzaak de verschillen in belastbaar inkomen per inwoner van gemeente tot gemeente. Deze verschillen zijn overigens doorgaans groter tussen de kleine en middelgrote gemeenten onderling dan tussen de grote steden en gemeenten onderling (zie ook Grafiek 22 in de bijlage).

4.2. Een permanent systeem van vaste voorschotten

De discussie omtrent de invoering van een permanent systeem van vaste voorschotten ter vervanging van de bestaande ad hoc toegekende “renteloze voorschotten” is al decennia oud maar de discussie blijft actueel, ondanks de aanpassing van de ad hoc voorschotten in 2009. In dit verband kan verwezen worden naar een tweetal wetsvoorstellen en naar een voorstel van resolutie ingediend in het Federaal Parlement (zie ook bijlage) na het uitbrengen van het eerste Advies van de Afdeling “omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden”. De parlementaire besprekingen werden op 1 juli 2008 aangevat en zijn nog steeds “hangend”.

Het tijdspatroon van de inning door de gemeenten van hun APB-ontvangsten hangt thans af van het ritme van het inkohieren van de personenbelasting door de federale overheid. Dat ritme kan vrij wispelturig zijn en bovendien kwam het inkohieren in de verleden vaak laat op kruissnelheid. Dit werd slechts gedeeltelijk opgevangen door de ad hoc toegekende “renteloze” voorschotten. Zoals reeds in de vorige Adviezen van de Afdeling werd aangegeven, kan een permanent systeem van vaste voorschotten opgezet worden met als belangrijkste parameters:

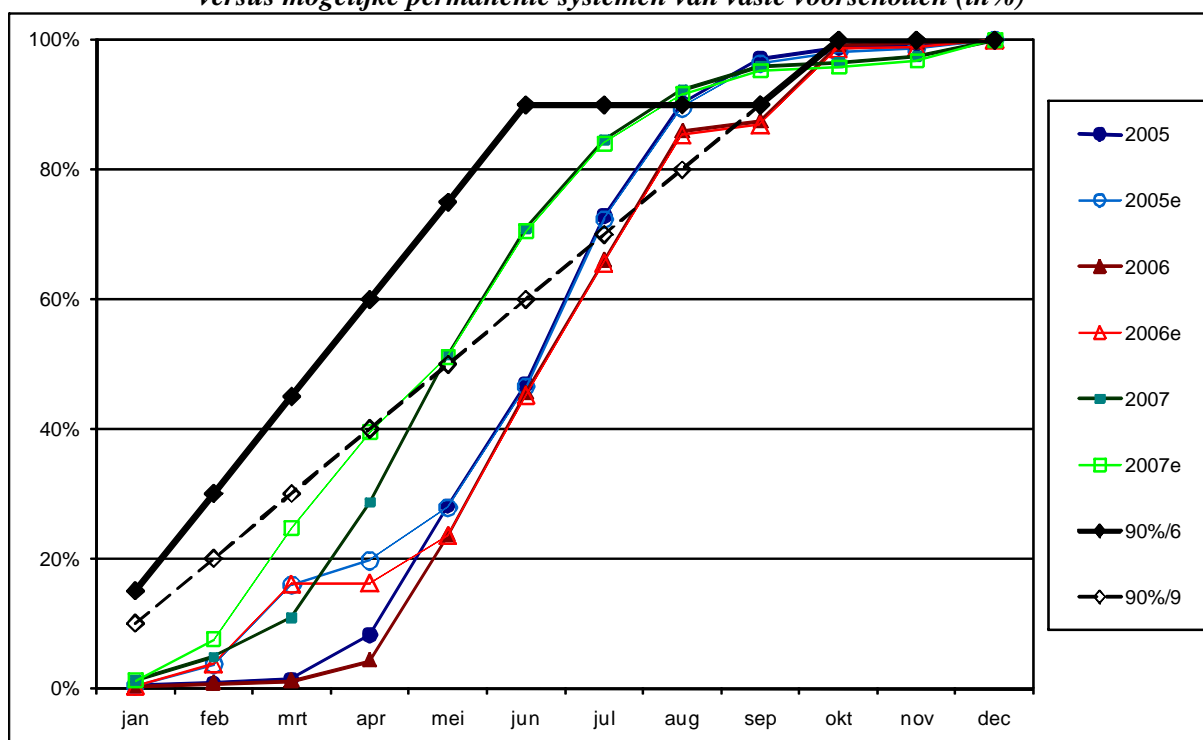
- Het aantal maanden dat voorschotten worden verstrekt, bijvoorbeeld 6 of 9
- Het totaal bedrag van de voorschotten: bijvoorbeeld 90% of 95% van het initiële begrote bedrag
- Gelijke fracties per voorschot, bijvoorbeeld $6 \times 1/6$ of $9 \times 1/9$; of ongelijke fracties per voorschot
- Het tijdstip van de start van de voorschotten, bijvoorbeeld in januari van aanslagjaar+1
- Het tijdstip van de afrekening van de saldi, bijvoorbeeld in oktober van aanslagjaar+1

Een dergelijk voorschottensysteem dient er vooral op gericht te zijn de schommelingen in het inkohieringsritme ten aanzien van de lokale besturen te neutraliseren en hen toe te laten hun liquiditeitsvoorziening beter te plannen. De lokale besturen hebben immers geen vat op de inkohierings- en invorderingswerkzaamheden van de federale administratie maar ze ondergaan er wel de financiële gevolgen van wanneer vertragingen hun thesaurieplanning doorkruisen.

Grafiek 18 geeft weer hoe het werkelijke verloop van de doorstortingen van de aanvullende personenbelasting aan de gemeenten zich in 2005, 2006 en 2007 verhield tot een aantal mogelijke permanente systemen van vaste voorschotten. De bedragen van de maandelijkse doorstortingen werden gecumuleerd en uitgedrukt als percentage van het jaartotaal. (37)(38)

Voor elk jaar toont de grafiek twee lijnen. De ene geeft het verloop van de doorstortingen van de eigenlijke APB weer en verwijst bijgevolg naar het verloop van het inkohieringsproces. De andere houdt daarnaast rekening met de in februari en maart 2005, 2006 en 2007 ad hoc toegekende “renteloze” voorschotten en de recuperatie hiervan in april en mei, alsook met de doorstortingen van de compensatiebedragen vanuit Luxemburg op het einde van het jaar (39).

Grafiek 18
Gecumuleerde maandelijkse doorstortingen APB aan de gemeenten in 2005, 2006 en 2007 versus mogelijke permanente systemen van vaste voorschotten (in %)



37 Hoge Raad van Financiën (2008), pp31-33

38 Er werd op de kalenderjaren gefocust vermits de gemeenten in deze periode vrijwel alle APB-opbrengsten gedurende het kalenderjaar dat samenviel met het aanslagjaar+1 ontvingen, en de ontvangsten tijdens het aanslagjaar zelf marginaal waren.

39 De lijnen die rekening houden met deze extra elementen worden in de legende respectievelijk aangeduid met “2005e”, “2006e” en “2007e”.

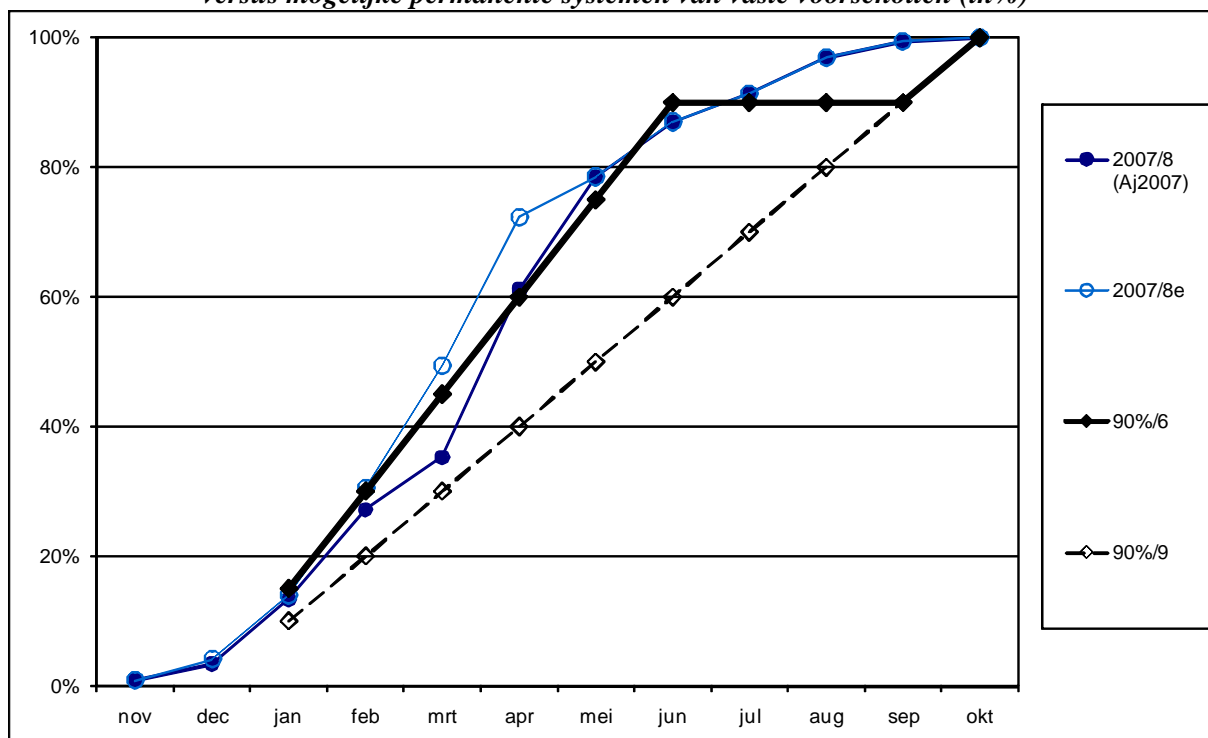
De dikke rechte lijn (linksboven) illustreert het “90%/6”-scenario: zes vaste en gelijke maandelijkse voorschotten in het eerste halfjaar van aanslagjaar+1 voor een totaal van 90% van de begrote ontvangsten en een doorstorting van de resterende 10% in oktober (40). De stippellijn illustreert een alternatief “90%/9”-scenario: negen vaste en gelijke maandelijkse voorschotten ter waarde van telkens 10% van de begrote ontvangsten in de eerste negen maanden en een saldobetaling in oktober (41).

De doorstortingen kenden in 2005 en 2006 een gelijkaardige start. In het eerste kwartaal waren de eigenlijke doorstortingen miniem maar brachten de renteloze voorschotten enig soelaas. De doorstortingen kwamen evenwel pas in mei goed op dreef en hielden dan gedurende enkele maanden een vrij gelijkmatig tempo aan. In 2005 vlakten de doorstortingen naar het einde van de zomer geleidelijk af en was het ganse proces in oktober grotendeels afgerond. In 2006 vielen de doorstortingen in september tijdelijk stil maar ook dan kon het proces in oktober grotendeels afgerond worden.

Ook in 2007 was de start nog aarzelend, aangezien de eigenlijke APB-doorstortingen in het eerste kwartaal gemiddeld genomen slechts een tiende van het jaartotaal uitmaakten. Dankzij de renteloze voorschotten kon dit cijfer opgetrokken worden tot zowat een kwart. De versnelling van de inkohieringswerkzaamheden is evenwel duidelijk te zien in Grafiek 18, in 2007 kwam het inkohieringsproces immers reeds vanaf april op kruissnelheid.

Grafiek 19

Gecumuleerde maandelijkse doorstortingen APB aan de gemeenten, november 2007- oktober 2008 versus mogelijke permanente systemen van vaste voorschotten (in%)



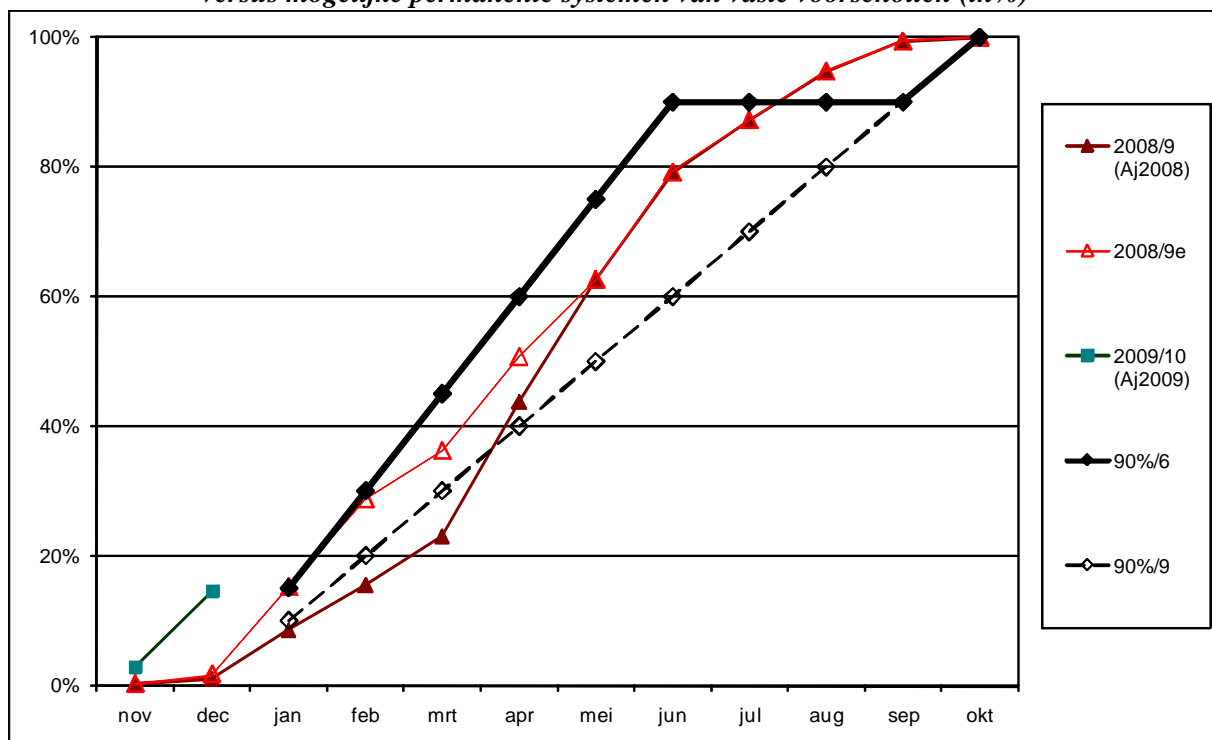
40 Er wordt eenvoudigheidshalve abstractie gemaakt van eventuele verschillen tussen de begrote en de gerealiseerde jaarontvangsten. Doorgaans zijn deze verschillen zeer beperkt.

41 Voor zover de gerealiseerde ontvangst nagenoeg overeenstemt met de begrote ontvangst, zou de saldobetaling eveneens op ongeveer 10% van de begrotingsraming uitkomen.

De opbouw van Grafiek 19 en Grafiek 20 is gelijkaardig als deze van Grafiek 18. Vermits de gemeenten voor de jongste aanslagjaren vaak reeds een substantieel gedeelte van hun APB-opbrengsten in de laatste maanden van het aanslagjaar ontvingen, werd de tijdsindeling op de horizontale as enigszins aangepast. De gemeenten incasseren evenwel nog steeds het leeuwendeel van hun APB-opbrengsten gedurende het aanslagjaar+1. Zo geeft de lijn 2007/8 in Grafiek 19 een beeld van de APB-doorstortingen van november 2007 tot en met oktober 2008. Afgezien van eventuele verrekeningen voor voorgaande jaren, stemt dit grosso modo overeen met de APB-ontvangsten voor het aanslagjaar 2007. Bij de lijn 2007/8e werd dit aangevuld met extra betalingen, in het bijzonder met de toekenning en terugbetaling van de ad hoc voorschotten.

Uit Grafiek 19 blijkt dat de lijn 2007/8 vrij getrouw overeenstemt met het “90%/6”-scenario. Er is weliswaar een aanzienlijke negatieve afwijking in maart 2008 maar dit werd reeds in april 2008 ingehaald. Inclusief de ad hoc voorschotten van februari en maart 2008 (zie 2007/8e-lijn) was er in het voorjaar zelfs een aanzienlijke positieve afwijking ten opzichte van de dikke lijn die het “90%/6”-scenario weergeeft. Voor de lijn 2007/8 was dit ook in augustus en september het geval.

Grafiek 20
Gecumuleerde maandelijkse doorstortingen APB aan de gemeenten, november 2008- december2009
versus mogelijke permanente systemen van vaste voorschotten (in%)



Overstappen van het huidige systeem naar een dergelijk permanent systeem van vaste voorschotten met start in januari van het aanslagjaar+1 zou in 2007/8 voor de federale overheid en voor het geheel van de gemeenten niet veel hebben uitgemaakt. Het zou wel hebben betekend dat de start van de doorstortingen iets later viel, namelijk in januari 2008 en dat de gemeenten bijgevolg moesten afzien van de eerste, weliswaar nog beperkte doorstortingen in november en december 2007. Daarnaast zouden ze ook hebben moeten afzien van de doorstortingen in juli, augustus en september 2008 om dan in oktober 2008 het laatste saldo van zowat 10% van de begrote ontvangsten voor het aanslagjaar 2007 in één keer

te incasseren. De hoge correlatie tussen de 2007/8-lijn en het “90%/6”-scenario betekent evenwel geenszins dat deze samenhang voor elke gemeente opging en dat elke gemeente op een continue en gelijkmatige stroom van liquiditeiten kon rekenen.

De lijn 2008/9 in Grafiek 20 geeft aan dat de kaarten enigszins anders liggen voor de periode november 2008 – oktober 2009. Voor het aanslagjaar 2008 kwamen de inkohieringswerkzaamheden immers beduidend trager op kruissnelheid dan voor het voorgaande aanslagjaar. Niet alleen waren de doorstortingen in november en december 2008 slechts bescheiden, bovendien nam de afstand in het eerste kwartaal van 2009 stelselmatig toe tussen de lijn 2008/9 en deze voor het “90%/6”-scenario. Vanaf april volgde slechts een beperkte inhaalbeweging zodat de lijn 2008/9 tot en met juli 2009 onder het referentiescenario bleef. De toekenning van voorschotten en de vervroegde uitbetaling ervan in januari en februari 2009, kon in het eerste kwartaal wel voor enige compensatie zorgen (zie lijn 2008/9e in Grafiek 20), maar dit voordeel verdween na de terugbetalingen in april en mei.

Voor het aanslagjaar 2009 zijn uiteraard nog slechts weinig gegevens bekend. Vast staat wel dat de inkohieringswerkzaamheden eind 2009 voorspoedig startten. Tegen eind december 2009 kon reeds een aanzienlijk bedrag aan APB-ontvangsten aan de gemeenten worden doorgestort, ter waarde van zowat 15% van het te verwachten totaal voor de periode november 2009 – oktober 2010. Hiermee namen de realisaties een voorsprong van zowat een maand ten opzichte van een “90%/6”-scenario waarvan het startpunt in januari van het aanslagjaar+1 gesitueerd wordt. Vandaar dat voor het voorjaar 2010 geen toekenning van ad hoc voorschotten in het vooruitzicht gesteld werd.

Grafiek 18, Grafiek 19 en Grafiek 20 tonen aan dat het “90%/6”-scenario qua startpunt en tempo realistisch kan genoemd worden. Om in een dergelijk scenario de inkomende en uitgaande geldstromen voor de federale overheid min of meer in evenwicht te houden, volstaat het dat de fiscale administratie er in slaagt om het proces tijdig op kruissnelheid te brengen. Op die manier kan de federale schatkist het patroon van de voorschotten aan de gemeenten min of meer synchroon laten verlopen met de betalingen door de belastingplichtigen. Eind 2007 / begin 2008 is dit alvast goed gelukt en het ziet er naar uit dat eind 2009 / begin 2010 zelfs een voorsprong kon genomen worden op het “90%/6”-scenario met startpunt in januari van het aanslagjaar+1.

Het alternatieve “90%/9”-scenario oogt veel minder ambitieus. Om de voorschotten min of meer synchroon te laten verlopen met de realisaties door de federale overheid, is ook hier een tijdige start van het inkohieringsproces aangewezen maar volstaat een trager tempo dan wat in de voorbije jaren gebruikelijk was.

Andere scenario's zijn evenwel denkbaar. Een “95%/6”-scenario, met zes vaste en gelijke maandelijkse voorschotten in het eerste halfjaar van aanslagjaar+1 voor een totaal van 95% van de begrote ontvangsten en een regularisatie ter waarde van ongeveer 5% nadien, vormt een derde mogelijkheid. Niet alleen vergt een “95%/6”-scenario een tijdige start van de inkohieringen, bovendien ligt de vereiste kruissnelheid iets hoger dan in een “90%/6”-scenario.

Deze derde mogelijkheid heeft als nadeel dat de veiligheidsmarge voor de federale overheid wat beperkter is en dat de kans wat groter is dat een gemeente achteraf een deel van de verstrekte voorschotten moet terugbetalen. De voorschotten worden echter berekend op basis van begrote bedragen en in het verleden is gebleken dat de kans dat de realisaties niet boven

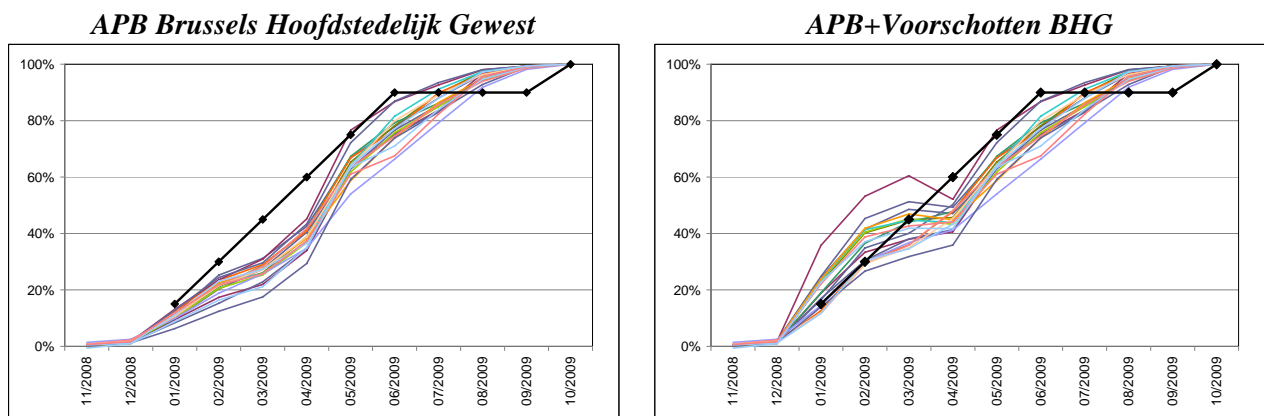
de 95% uitstijgen beperkt is. Bovendien geven Grafiek 19 en Grafiek 20 aan dat de behoefte aan een ruime buffer aan het einde van de inkohieringsperiode beperkt is indien het inkohieringsproces vlot verloopt.

De voorspoedige start van de inkohieringen voor het aanslagjaar 2009 indachtig, behoort ten slotte ook een “95%/6” of een “90%/6”-scenario waarvan het startpunt reeds in november of december van het aanslagjaar gesitueerd wordt, tot de mogelijkheden. Voor de federale overheid lijkt dit haalbaar wat het tempo van het opmaken en uitsturen van de kohieren betreft, maar het oogt ambitieus wat het startmoment betreft.

4.3. De APB-doorstorting per gemeente, november 2008 - oktober 2009

Grafiek 21 toont het patroon van de APB-doorstorting naar de 19 individuele gemeenten uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de periode van november 2008 tot en met oktober 2009. De maandelijkse ontvangsten werden gecumuleerd en uitgedrukt in procent van het totaal. Het rechter paneel houdt rekening met de ad hoc voorschotten toegekend in januari en februari 2009 en gerecupereerd in april en mei 2009. In het linker paneel is dit niet het geval. Zowel in het linker als het rechter paneel werd een dikke zwarte lijn toegevoegd om de vergelijking mogelijk te maken met een systeem van vaste voorschotten volgens het “90%/6”-scenario met startpunt in januari van het aanslagjaar+1. In bijlage werden gelijkaardige grafieken voor de gemeenten uit de Vlaamse en Waalse provincies opgenomen (zie Grafiek 23).

Grafiek 21
Gecumuleerde maandelijkse APB-doorstorting aan de Brusselse gemeenten,
versus “90%/6”-scenario (in % totaal november 2008 – oktober 2009,)



In Grafiek 21 en Grafiek 23 gaat de aandacht gaat 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. Voor de Brusselse gemeenten was het verloop van de bundel in het voorjaar van 2009 vrij homogeen, voor zover tenminste geen rekening wordt gehouden met de verstrekte voorschotten (zie linker paneel). Afhankelijk van de gemeente, was eind februari 12% à 25% doorgestort van het totaal voor de periode november 2008 – oktober 2009 (spreiding van 13%). Eind maart was dit slechts opgelopen tot 17% à 31% (spreiding van 14%), maar eind april tot 29% à 45% (spreiding van 16%).

De bundel is echter opvallend breder wanneer rekening wordt gehouden met de storting van de APB-voorschotten in januari en februari 2009 en met de terugvordering ervan in april en mei 2009. De ad hoc voorschotten zorgden dus in een toename van de heterogeniteit van het patroon van de APB-doorstorting (zie rechter paneel). Inclusief de voorschotten liep de vork eind februari uiteen van 27% tot 53% (spreiding van 26%) en eind maart zelfs tot 32% à 61% (spreiding van 29%). Eind april vernauwde de vork dan tot 36% à 52% (spreiding van 16%).

Bemerk overigens dat de rechterpanelen in Grafiek 21 en Grafiek 23 voor sommige gemeenten een neerwaartse knik vertonen in april 2009. Dit houdt in dat de gewone APB-doorstorting in die maand niet volstonden om de terugbetalingen van het eerste ad hoc voorschot te financieren.

5. De voorstellen van de Afdeling

De Afdeling onderschrijft nog steeds de grote lijnen van de voorstellen die ze formuleerde in haar eerste en tweede “Advies omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden”. Dit geldt in het bijzonder voor haar voorstellen omtrent een hervorming van de voorschotten APB.

De aanpassing van de ad hoc voorschotten in het voorjaar van 2009 heeft alvast één pijnpunt verzacht, namelijk de eerder arbitraire verdeling van de voorschotten over de verschillende gemeenten. De omvang en de looptijd van de voorschotten was evenwel te beperkt om de gevolgen van de ongelijke doorstorting naar de individuele gemeenten weg te werken. Ook 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 immers te maken met administratieve toevalligheden (met betrekking tot de inkohiering van de APB van hun inwoners) waar de lokale autoriteiten geen vat op hebben.

Een voorschottensysteem blijkt dus wenselijk om een vast patroon in de doorstortingen naar de gemeenten toe te bewerkstelligen. Aan de huidige praktijk van ad hoc toegekende renteloze voorschotten kleven te veel nadelen zodat de Afdeling van mening blijft dat een aangepast voorschottensysteem op een andere leest dient geschoeid te worden, een geïnstitutionaliseerd systeem van vaste voorschotten lijkt haar wenselijk.

De Afdeling verwelkomt de aanpassing van de ad hoc voorschotten doorgevoerd in 2009 maar blijft van oordeel dat het systeem van doorstortingen van aanvullende personenbelasting van de federale overheid naar de lokale overheden verder verbeterd dient te worden.

- *De federale overheid ontvangt de aanvullende belastingen naarmate ze de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen int.*
- *De omvang en het tijdspatroon van de huidige voorschotten zijn onvoldoende om een continue en regelmatige liquiditeitenstroom naar de individuele gemeenten te kunnen garanderen.*
- *Het toekennen van vaste 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.*

Bijgevolg beveelt de Afdeling aan een systeem van vaste voorschotten in te voeren, waarbij in eerste instantie het scenario “90% gespreid over 6 maanden” en met startpunt in de maand januari de voorkeur krijgt. Zowel het voorschotpercentage als het startmoment dient aanpasbaar te zijn na evaluatie van de werking van het voorschottenmechanisme.

Verder herhaalt de Afdeling haar verzoek om *een evaluatie op te maken van de inningkosten van de aanvullende belastingen bestemd voor de lokale overheden.*

6. Samenvatting en besluit

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 (OVV). In haar tweede Advies kwam vooral het uiteenlopende patroon van de spreiding van de doorstortingen over de diverse maanden van het jaar voor de diverse gemeenten aan bod. Behalve het actualiseren van een aantal cijfergegevens gaat de aandacht in huidige Advies vooral naar de aanpassingen van de ad hoc voorschotten in het voorjaar van 2009 en de impact van een versnelde start van de inkohieringen in het najaar van 2009.

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 APB-tarieven sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 wat op, terwijl ze in Brussel wat daalden. Inclusief een opcentiem ten voordele van de Agglomeratie, lag het APB-gemiddelde in de voorbije decennia het hoogste in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De jongste jaren kwam het Waalse gemiddelde (7,7% voor aanslagjaar 2009) voor het eerst duidelijk boven het Brussels gemiddelde uit (7,6%). In Vlaanderen stabiliseerde het gemiddelde tarief in aanslagjaar 2009 op 7,2%.

De tarieven van de opcentiemen op de onroerende voorheffing wijzigden in 2009 slechts in beperkte mate. Ze bleven het hoogst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Uitgedrukt ten opzichte van het kadastraal inkomen (KI) stabiliseerde het Brussels OOV-gemiddelde in 2009 op 34,0%. Het Waals gemiddelde steeg lichtjes tot 31,3% en het Vlaams gemiddelde bleef onveranderd op 33,3%. In de drie gewesten is de invloed van de electorale cyclus op de OOV-tarieven merkbaar, al was de impact na de verkiezingen van 2006 geringer dan na de verkiezingen van 1994 en 2000.

De doorstortingen van de federaal geïnde belastingen naar de gemeenten vertonen een grillig patroon. De bedragen van de maandelijks 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 voor het aanslagjaar 2007 heeft voor een merkbare vooruitschuiving in de timing van de APB-doorstortingen gezorgd. Dit kon weliswaar niet herhaald kon worden voor het aanslagjaar 2008, maar het ziet er naar uit dat dit voor het aanslagjaar 2009 wel zal lukken.

Sinds 2001 verstrekt de federale overheid “renteloze voorschotten” op de doorstorting van de aanvullende personenbelasting aan de gemeenten, dit ter compensatie voor het vaak laatijdig starten en/of op kruissnelheid komen van de inkohieringen. Het huidige systeem van ad hoc toegekende voorschotten kampt echter met diverse pijnpunten. Van 2002 tot en met 2008 behelsde het slechts min of meer arbitrair vastgestelde bedragen die reeds na een tweetal maanden werden teruggevorderd. Ondanks een aanpassing van de verdeling over de gemeenten en een verlenging van de periode tot drie maanden, slaagde het ad hoc voorschottensysteem er in 2009 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 grote lijnen van 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 verwelkomt de aanpassing van de ad hoc voorschotten doorgevoerd in 2009 maar blijft van oordeel dat het systeem van doorstortingen van aanvullende personenbelasting van de federale overheid naar de lokale overheden verder verbeterd dient te worden.

- ***De federale overheid ontvangt de aanvullende belastingen naarmate ze de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen int.***
- ***De omvang en het tijds patroon van de huidige voorschotten zijn onvoldoende om een continue en regelmatige liquiditeitenstroom naar de individuele gemeenten te kunnen garanderen.***
- ***Het toekennen van vaste 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.***

Bijgevolg beveelt de Afdeling aan een systeem van vaste voorschotten in te voeren, waarbij in eerste instantie het scenario “90% gespreid over 6 maanden” en met startpunt in de maand januari de voorkeur krijgt. Zowel het voorschotpercentage als het startmoment dient aanpasbaar te zijn na evaluatie van de werking van het voorschottenmechanisme.

7. Bibliografie

INSTITUUT VOOR DE NATIONALE REKENINGEN (2009), *Nationale Rekeningen - Rekeningen van de overheid 2008*, Brussel, 105 p.

GRONDWETTELIJK HOF, *Arrest 186/2009 van 26 november 2009 inzake het beroep tot vernietiging van artikel 2 van de wet van 24 juli 2008 ter bekrachtiging van de vestiging van sommige aanvullende gemeentebelastingen en de aanvullende agglomeratiebelasting op de personenbelasting voor elk van de aanslagjaren 2001 tot 2007 en tot wijziging, met ingang van aanslagjaar 2009, van artikel 468 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992.* (<http://www.arbitrage.be>)

HOGE RAAD VAN FINANCIËN (2007), Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit, *Advies omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden*, oktober 2007, Brussel, 89 p.

HOGE RAAD VAN FINANCIËN (2008), Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit, *Advies omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden*, november 2008, Brussel, 45 p.

Lokaal Pact tussen de Vlaamse Regering, de Vlaamse gemeenten en de Vlaamse provincies. Tekst vastgesteld op 1 februari 2008 door de Vlaamse Regering, positief advies verleend door de Algemene Vergadering van de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten op 21 februari. Zie http://www.binnenland.vlaanderen.be/lokaal_pact/index.htm

STUDIE- EN DOCUMENTATIEDIENST FOD FINANCIËN (2009), *Fiscaal Memento Nr. 21*, april 2009, Brussel, 236 p. Zie <http://docufin.fgov.be/intersalgnl/thema/publicaties/memento/memento.htm>

8. Lijst afkortingen

Aj	Aanslagjaar
APB	Aanvullende personenbelasting
BBP	Bruto binnenlands product
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BLEU	Belgisch-Luxemburgse Economische Unie
BS	Belgisch Staatsblad
EBA	Eenmalige Bevrijdende Aangifte
FOD	Federale Overheidsdienst
KI	Kadastraal inkomen
KB	Koninklijk Besluit
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OOV	Opcentiemen onroerende voorheffing
OV	Onroerende voorheffing
OVB	Opdecim verkeersbelasting
PB	Personenbelasting
Q1	Eerste kwartaal
VB	Verkeersbelasting
WIB92	Wetboek inkomstenbelasting 1992

9. Bijlagen

9.1. Voorschotten APB 2009, brief aan de gemeentebesturen

Brussel, 5 februari 2009

Betreft : Gemeentefiscaliteit.
PB/Gem. : toekenning voorschotten 2009.

Mevrouw, Mijnheer,

Deze brief wil enige toelichting verstrekken inzake de toekenning van voorschotten op vlak van de aanvullende belasting op de personenbelasting aan uw gemeente voor het jaar 2009.

De voorschotten zijn voor het jaar 2009 toegekend in functie van volgende criteria.

1. Het voorschot u reeds gestort op 26 januari 2009

Dit voorschot is bepaald in functie van het eventuele begrotingsoverschot of tekort van uw gemeente voor het jaar 2008 in verhouding tot de harraming U toegestuurd in april 2008. Een klein bedrag wijst erop dat de raming voor uw gemeente gehaald of zelfs overschreden was.

2. Het tweede voorschot is uitgedrukt in functie van het relatieve belang van het bedrag aan aanvullende belasting op de personenbelasting voor uw gemeente in verhouding tot het totaal bedrag voor alle Belgische gemeenten samen.

3. Enkele belangrijke data

Op 26 januari 2009 is U een eerste voorschot door Dexia overgemaakt van "Voorschot_1_januari_2009"€ . Op 23 februari 2009 zal U een tweede voorschot worden toegekend van "Voorschot _2_februari_2009"€.

Deze voorschotten zullen respectievelijk gerecupereerd worden op 29 april 2009 en 29 mei 2009.

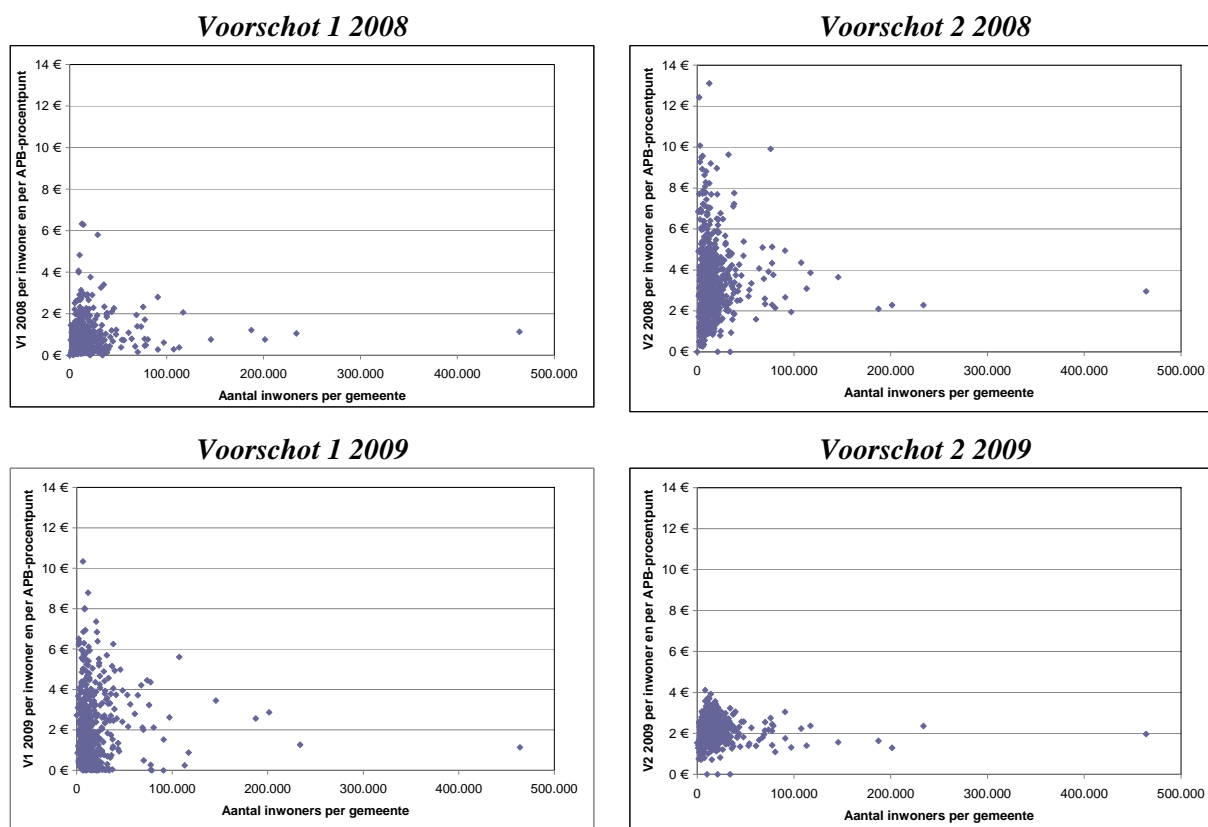
Mocht U nog bijkomende vragen hebben, aarzel dan niet contact te nemen met mijn medewerkers.

Met de meeste hoogachting,

(get. De Administrateur-generaal van de Belastingen en de Invordering, J.-M. DELPORTE)

9.2. Voorschotten per inwoner en per APB-procentpunt

Grafiek 22
Bedrag van de voorschotten per inwoner en per APB-procentpunt 2008-2009
(in euro)



9.3. Parlementaire werkzaamheden met betrekking tot de doorstorting van federaal geïnde fiscale ontvangsten

- Wetsvoorstel betreffende de invoering van automatische voorschotten op de inkomsten uit de aanvullende personenbelasting en de voor de gemeenten kosteloze heffing van die belasting. (42)
- Wetsvoorstel tot invoering van een artikel 470ter in het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 met het oog op een regelmatige doorstorting van belastinggelden naar de gemeenten. (43)
- Voorstel van resolutie betreffende de instelling van een duurzame voorschottenregeling in mindering op de inkomsten uit de aanvullende belastingen op de personenbelasting. (44)

42 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 19/12/2007, DOC 52 0606

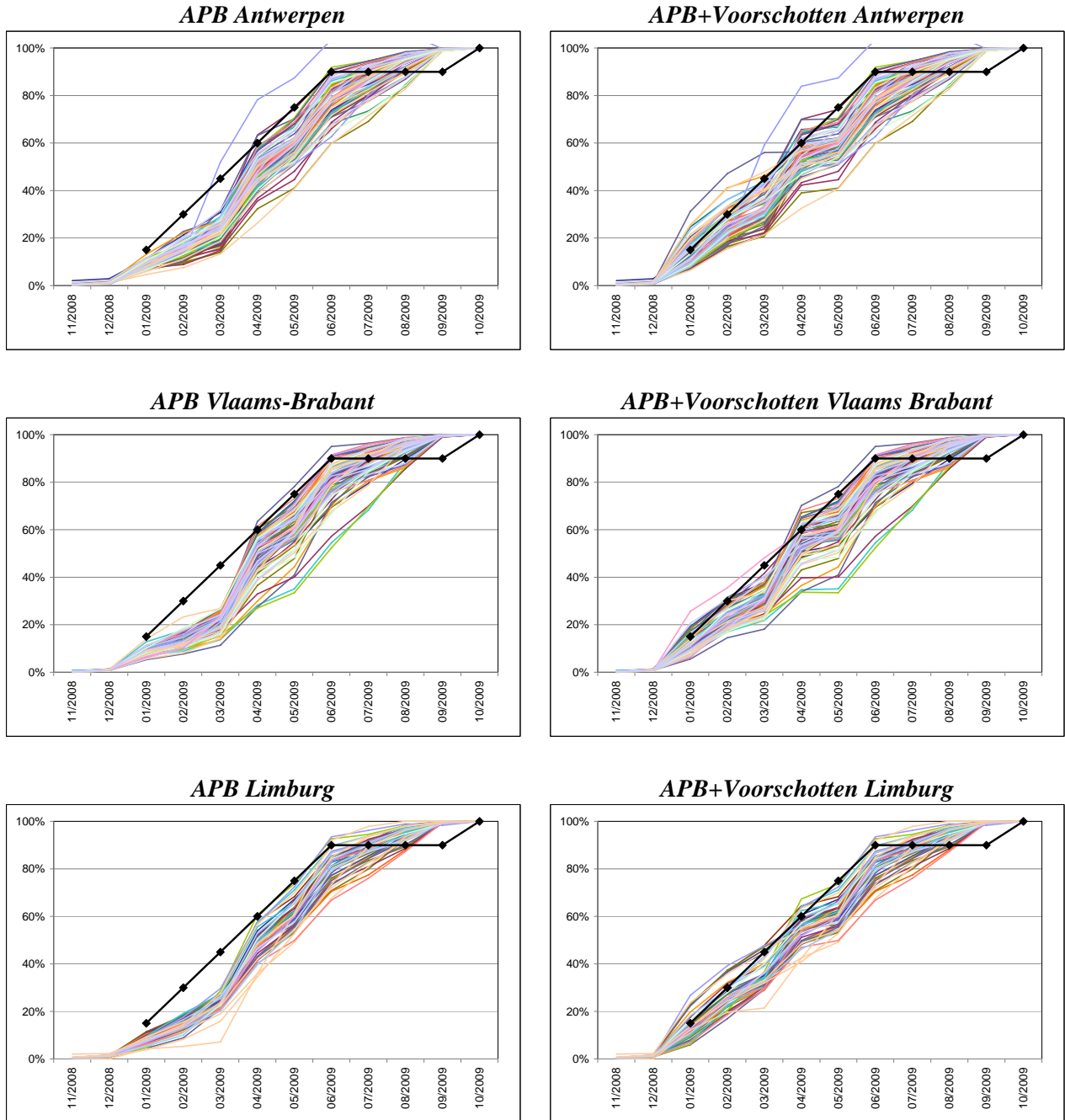
43 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 27/12/2007, DOC 52 0647

44 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 27/12/2007, DOC 52 0730

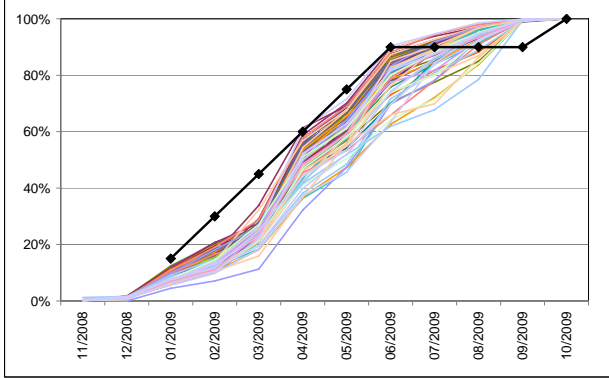
9.4. APB-Doorstorting per gemeente, november 2008 – oktober 2009

Grafiek 23

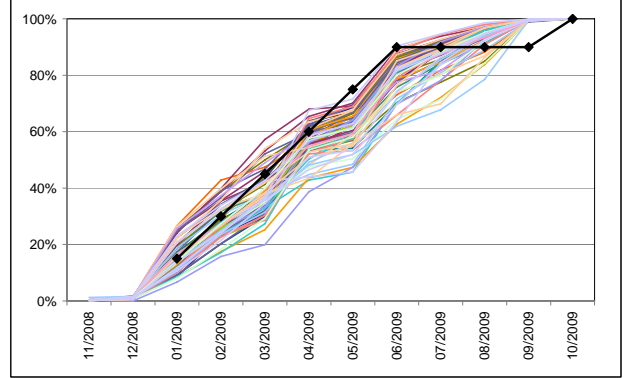
Gecumuleerde maandelijkse APB-doorstorting aan de Vlaamse en Waalse gemeenten, versus “90%/6”-scenario (in % totaal november 2008 – oktober 2009,)



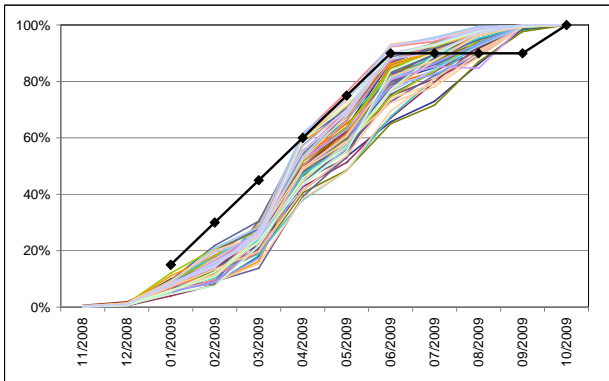
APB Oost-Vlaanderen



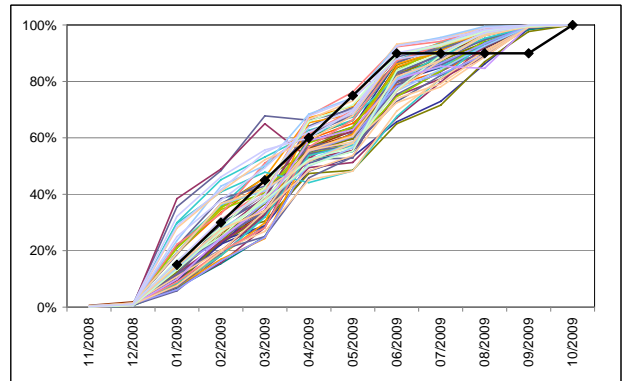
APB+Voorschotten Oost-Vlaanderen



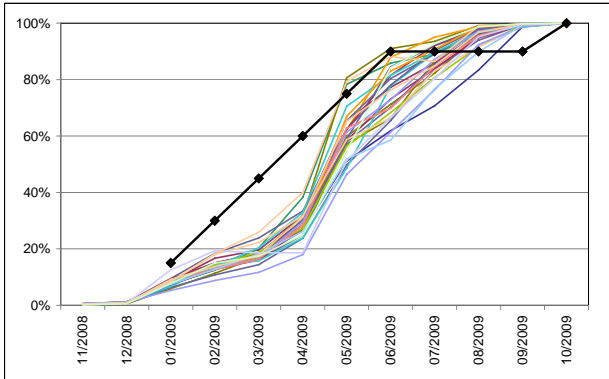
APB West-Vlaanderen



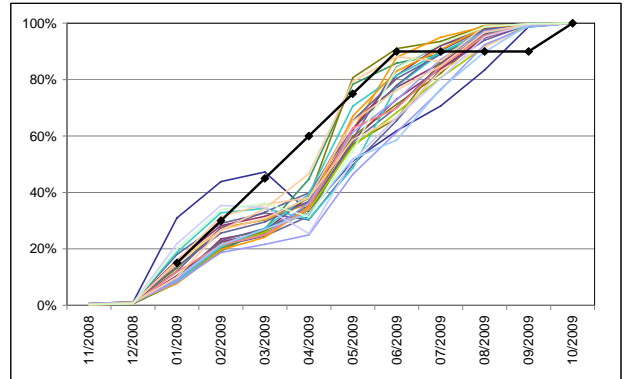
APB+Voorschotten West-Vlaanderen



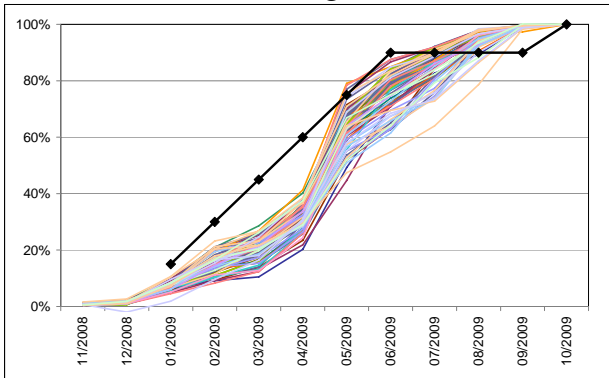
APB Waals-Brabant



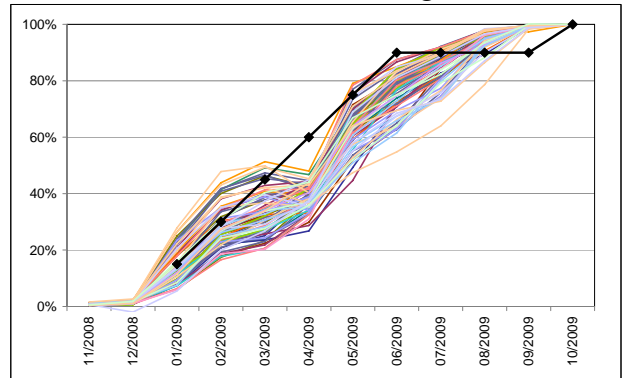
APB+Voorschotten Waals-Brabant



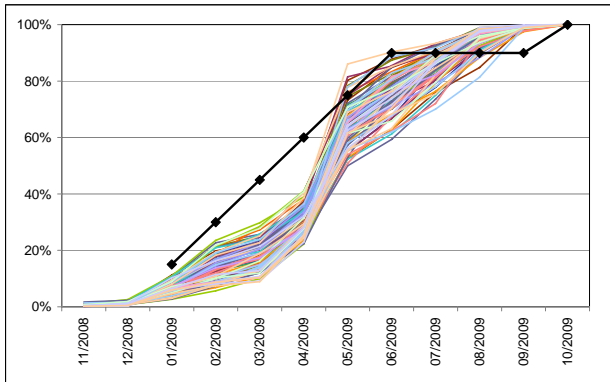
APB Henegouwen



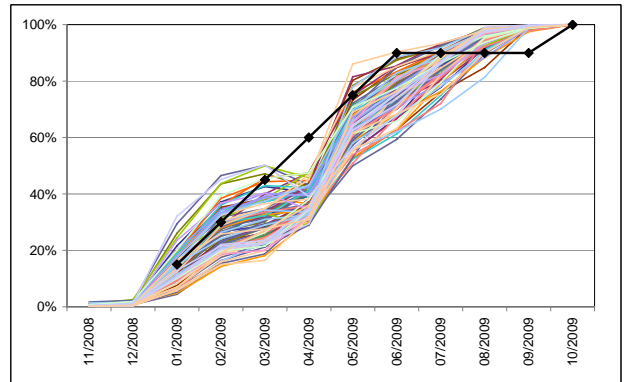
APB+Voorschotten Henegouwen



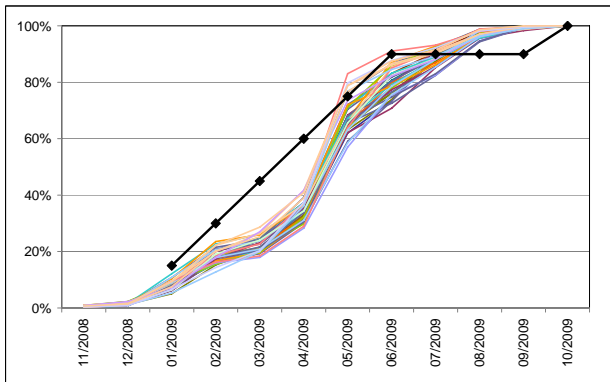
APB Luik



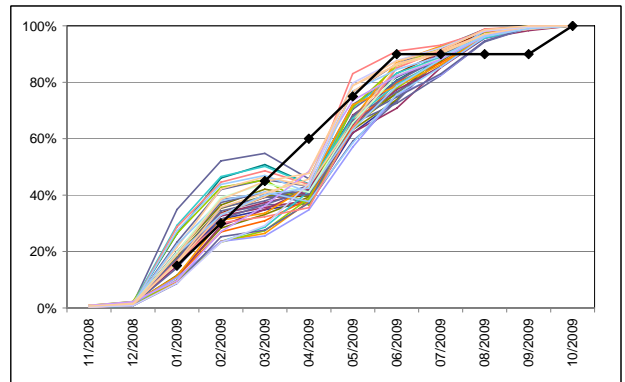
APB+Voorschotten Luik



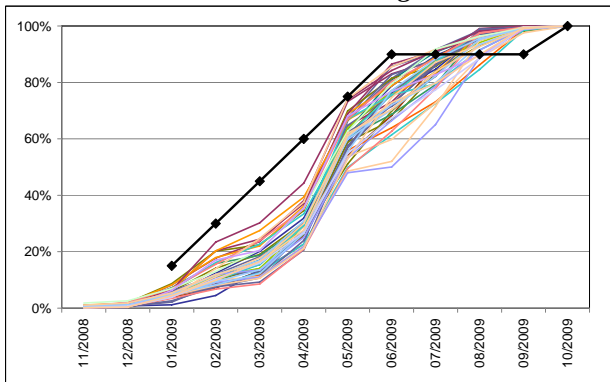
APB Namen



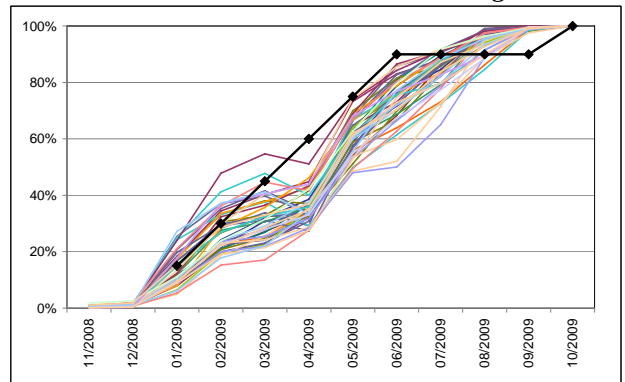
APB+Voorschotten Namen



APB Luxemburg



APB+Voorschotten Luxemburg



Inhoudstafel

0.	INLEIDING	3
1.	DE FEDERAAL GEÏNDE BELASTINGEN TEN VOORDELE VAN DE LOKALE OVERHEDEN.....	5
1.1.	DE SOORTEN BELASTINGEN	5
1.2.	DE BETROKKEN OVERHEDEN EN BEDRAGEN	5
1.21.	<i>De aanvullende personenbelasting (APB).....</i>	<i>5</i>
1.22.	<i>De opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV).....</i>	<i>7</i>
1.23.	<i>De opdecim op de verkeersbelasting (OV).....</i>	<i>9</i>
1.3.	DE AANVULLENDE BELASTINGEN TEN VOORDELE VAN DE GEMEENTEN EN DE BRUSSELSE AGGLOMERATIE.....	10
1.31.	<i>Structuur van de aanvullende belastingen ten voordele van de gemeenten en de Brusselse Agglomeratie</i>	<i>10</i>
1.32.	<i>De diversiteit van het belang van de aanvullende belastingen per gemeente</i>	<i>11</i>
2.	EVOLUTIE VAN DE TARIEVEN VAN DE OPCENTIEMEN.....	14
2.1.	AANVULLENDE PERSONENBELASTING	14
2.2.	OPCENTIEMEN ONROERENDE VOORHEFFING.....	18
2.3.	OPDECIM VERKEERSBELASTING.....	20
3.	DE ACTUELE TIMING VAN DE DOORSTORTINGEN	21
3.1.	DE ACTUELE TIMING VAN DE DOORGESTORTE TOTALEN	21
3.2.	DE TIMING PER GEWEST EN PER BELASTING	24
4.	AD HOC TOEGEKENDE “RENTELOZE VOORSCHOTTEN” VERSUS EEN PERMANENT SYSTEEM VAN VASTE VOORSCHOTTEN APB	31
4.1.	RENTELOZE VOORSCHOTTEN SINDS 2001, AANPASSING IN 2009.....	31
4.2.	EEN PERMANENT SYSTEEM VAN VASTE VOORSCHOTTEN	34
4.3.	DE APB-DOORSTORTINGEN PER GEMEENTE, NOVEMBER 2008 - OKTOBER 2009	39
5.	DE VOORSTELLEN VAN DE AFDELING	41
6.	SAMENVATTING EN BESLUIT	42
7.	BIBLIOGRAFIE	45
8.	LIJST AFKORTINGEN.....	45
9.	BIJLAGEN.....	46
9.1.	VOORSCHOTTEN APB 2009, BRIEF AAN DE GEMEENTEBESTUREN	46
9.2.	VOORSCHOTTEN PER INWONER EN PER APB-PROCENTPUNT.....	47
9.3.	PARLEMENTAIRE WERKZAAMHEDEN MET BETREKKING TOT DE DOORSTORTING VAN FEDERAAL GEÏNDE FISCALE ONTVANGSTEN	47
9.4.	APB-DOORSTORTINGEN PER GEMEENTE, NOVEMBER 2008 – OKTOBER 2009.....	48

D/2010/11.691.2