



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING « FISCALITEIT EN PARAFISCALITEIT »

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

JANUARI 2011

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 opdecim op de verkeersbelasting.

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

In het tweede Advies (november 2008) kwam vooral het uiteenlopende patroon van de spreiding van de doorstortingen over de diverse maanden van het jaar voor de verschillende gemeenten aan bod, terwijl het derde Advies (januari 2010) focuste op de aanpassingen van de ad hoc voorschotten voor de aanvullende personenbelasting in het voorjaar van 2009.

Behalve het actualiseren van een aantal cijfergegevens, gaat de aandacht in het huidige Advies enerzijds naar de tariefverschillen tussen de gemeenten van de diverse provincies en anderzijds naar de impact van de versnelde start van de inkohierungen personenbelasting voor de recentste aanslagjaren.

Het eerste hoofdstuk schetst de evolutie van het aandeel van de lagere overheid in de totale belastingdruk en benadrukt de diversiteit van het belang van de aanvullende belastingen voor de verschillende gemeenten. Het tweede hoofdstuk spitst zich toe op de evolutie van de gemeentelijke APB- en OOV-tarieven sinds 1990 en heeft aandacht voor de uiteenlopende provinciale gemiddelden. In het derde hoofdstuk wordt stilgestaan bij de verschuivingen in de afgelopen jaren in de timing van de doorstortingen aan de gemeenten. Het vierde hoofdstuk schetst, zowel voor het geheel van de Belgische gemeenten als voor de individuele entiteiten, de mogelijke impact van de invoering van een permanent systeem van vaste voorschotten voor de aanvullende personenbelasting. In het vijfde hoofdstuk formuleert de Afdeling haar voorstellen en in het zesde volgt een samenvatting.

Het Verslag aan de Koning bij het KB van 3 april 2006 vermeldt : *“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 12 januari 2011. 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 en Janice CUSUMANO. 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 de volgende:

- de federale personenbelasting
- de gewestelijke verkeersbelasting; de federale overheid stond tot en met 31 december 2010 in voor de inning over het gehele land, vanaf 1 januari 2011 nam de Vlaamse administratie evenwel de inning over voor wat betreft de belastingplichtigen die in het Vlaamse Gewest wonen of er hun ondernemingszetel hebben. De overname behelst eveneens de opvolging van alle uitstaande dossiers.
- de gewestelijke onroerende voorheffing uit het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; hoewel de Vlaamse administratie de inning vanaf aanslagjaar 1999 overnam voor wat het Vlaamse Gewest betreft, staat de federale overheid nog steeds in voor de opvolging van betwistingen die op de aanslagjaren tot en met 1998 slaan.

1.2. Het aandeel van de lagere overheid in de totale belastingdruk (nationale rekeningen)

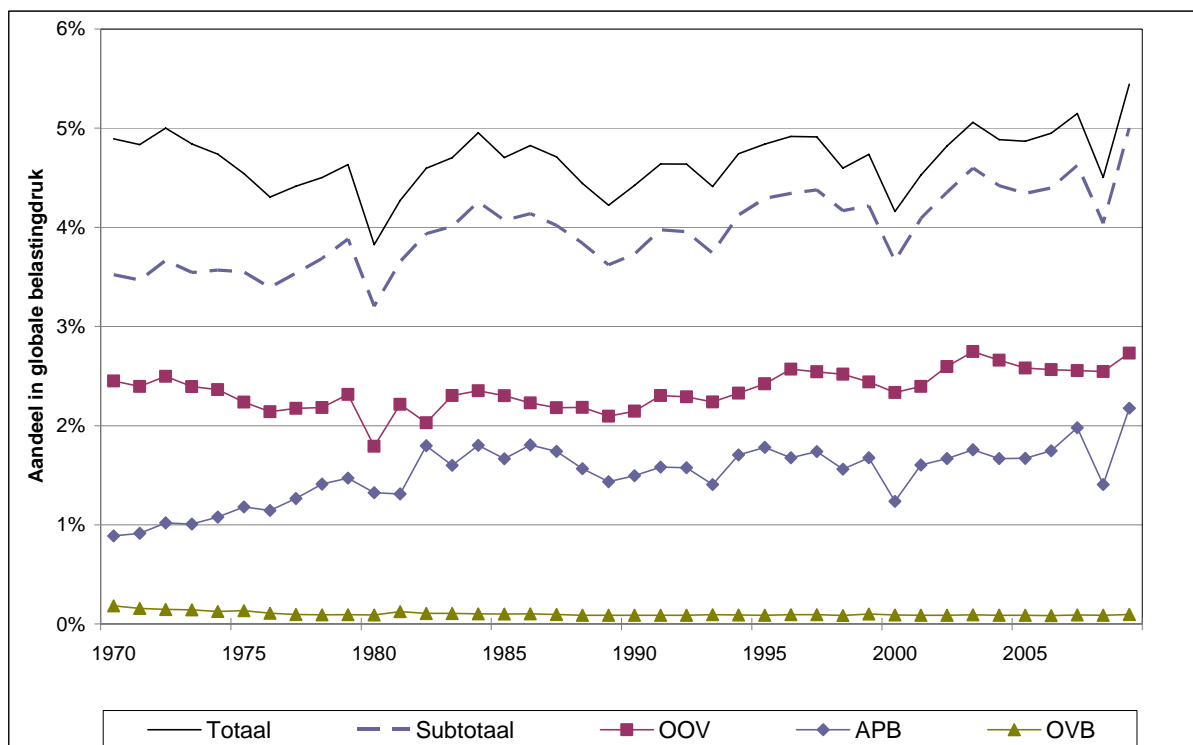
In de nationale rekeningen wordt de sector “lagere overheid” (4) niet verder uitgesplitst. Naast de provincies en de Brusselse Agglomeratie vormen de gemeenten hiervan de belangrijkste component. Grafiek 1 illustreert het aandeel van de lagere overheid in het geheel van de belastingdruk zoals gerapporteerd in de nationale rekeningen. Zoals de grafiek aangeeft, klom het aandeel van de lagere overheden in de totale belastingdruk in België in 2009 tot ruim boven de 5% en bereikte hiermee het hoogste niveau uit de voorbije decennia.

De stijging kwam vrijwel geheel voor rekening van de aanvullende personenbelasting (APB). Ten opzichte van de totale belastingdruk bereikte het aandeel van de APB immers een piek: het kwam in 2009 boven de 2% uit of zowat het dubbele van het niveau uit het begin van de jaren '70.

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 De sector “lagere overheid” (S.1313) bestaat uit de provincies, de steden en de gemeenten met uitzondering van hun gemeentebedrijven de jure, de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) met uitzondering van hun ziekenhuizen en rusthuizen, de politiezones, de Brusselse Agglomeratie, de polders en wateringen en de intercommunales die geen verhandelbare diensten produceren. Alternatieve benamingen zijn “lokale overheid” en “lokale besturen”. Zie ook http://www.nbb.be/doc/dq/CIS/n/S1313_TOC_1.htm.

Grafiek 1
Aandeel van de lagere overheid in de totale belastingdruk 1970-2009



Bron: nationale rekeningen

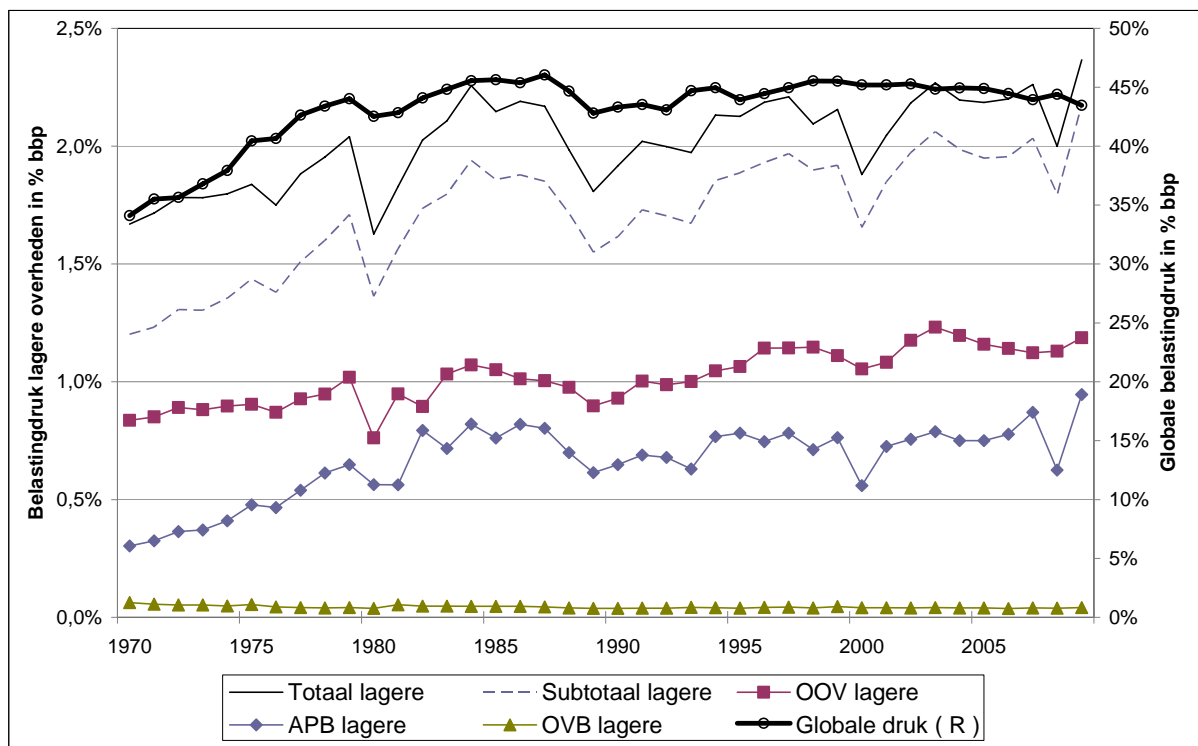
De piek in 2009 werd evenwel deels door administratieve factoren beïnvloed. Er dient immers opgemerkt te worden dat het moment van registratie van fiscale ontvangsten in de nationale rekeningen verschilt van de registratie op kasbasis die onder meer in de federale begroting gebruikelijk is. Zo worden de kohierontvangsten *in principe* toegewezen aan de maand waarin het bedrag van de schuld of vordering definitief wordt vastgelegd en door het uitsturen van het kohier kenbaar gemaakt aan de belastingplichtige. Om er over te waken dat enkel effectief ontvangen belastingen in de rekeningen worden opgenomen, wordt *in de praktijk* wel van het tijdstip van de kasontvangst vertrokken, maar houdt men rekening met de duur van de normale betaaltermijn. Zo wordt aangenomen dat de kohieren personenbelasting die in november en december van jaar Y verstuurd worden pas in januari, respectievelijk februari, van jaar Y+1 betaald worden. In de nationale rekeningen worden de kasontvangsten uit januari en februari van jaar Y+1 zodoende bij de ontvangsten van jaar Y geteld. Deze werkwijze houdt in dat de gerapporteerde belastingontvangsten niet enkel afhangen van de onderliggende economische factoren (zoals inkomen en fiscale uitgaven) maar ook van administratieve factoren zoals het startmoment en het ritme van het inkohieringsproces.

Dit verklaart meteen ook de dip die de APB-lijn in Grafiek 1 voor 2008 vertoont. Door de relatief snelle start van de inkohieringen voor het aanslagjaar 2007 waren er begin 2008 behoorlijk wat kasontvangsten maar die werden in de nationale rekeningen op het jaar 2007 toegerekend terwijl de trage start van de inkohieringen voor het aanslagjaar 2008 tot weinig kasontvangsten in het begin van 2009 leidde en bijgevolg tot een beperkte toerekening op het jaar 2008 in de nationale rekeningen. Anderzijds zorgde de snelle start voor het aanslagjaar 2009 voor veel kasontvangsten in de beginmaanden van 2010, die in de nationale rekeningen op het jaar 2009 werden toegerekend. Dit verklaart meteen de piek voor 2009 in Grafiek 1.

Uit Grafiek 1 blijkt verder dat de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) traditioneel de belangrijkste bron van fiscale inkomsten vormen voor de lokale overheden. Hoewel de start en het ritme van het inkohieringsproces ook hier een rol speelt, stabiliseerde het aandeel van de OOV de jongste jaren rond 2,6% van de globale belastingdruk. In vergelijking hiermee bleef het aandeel van de opcentiemen op de verkeersbelasting (OVV) met amper 0,1% van de globale belastingdruk, zeer bescheiden.

De drie beschouwde belastingen maken samen het gros uit van de belastingontvangsten van de lagere overheden (cf. de lijn "Subtotaal" in Grafiek 1), waarbij APB en OOV duidelijk het zwaarste doorwegen. Het parallelle verloop van het subtotaal van APB, OOV en OVB enerzijds en van het totaal voor de lagere overheden anderzijds, geeft aan dat het gewicht van de overige belastingen de jongste decennia een vrij stabiel verloop kent.

Grafiek 2
Evolutie van de belastingdruk, lagere overheden en totale overheid,
in % van het bbp, 1970-2009



Bron: nationale rekeningen

Ook ten opzichte van het bruto binnenlands product (bbp) bereikte de lokale belastingdruk in 2009 een piek (zie Grafiek 2, linkerschaal). De jongste jaren nam de globale Belgische belastingdruk ten opzichte van het bbp daarentegen lichtjes af (dikke lijn bovenaan, rechterschaal). In het jongste decennium wijkt de trend voor de lokale belastingen dus ietwat af van de trend van de globale belastingdruk. Althans tot en met 2009 bleken de fiscale ontvangsten van de lokale overheden vrij immuun voor de gevolgen van de financiële en economische crisis. Dit heeft vooral met de aard van de twee belangrijkste belastingen te maken: enerzijds worden de kadastrale inkomens, die de grondslag vormen voor de onroerende voorheffing, nauwelijks door de conjunctuur beïnvloed, anderzijds hadden de kohieren personenbelasting die toegerekend werden op 2009 nog voor een groot deel betrekking op inkomen dat verworven werd voor de crisis toesloeg.

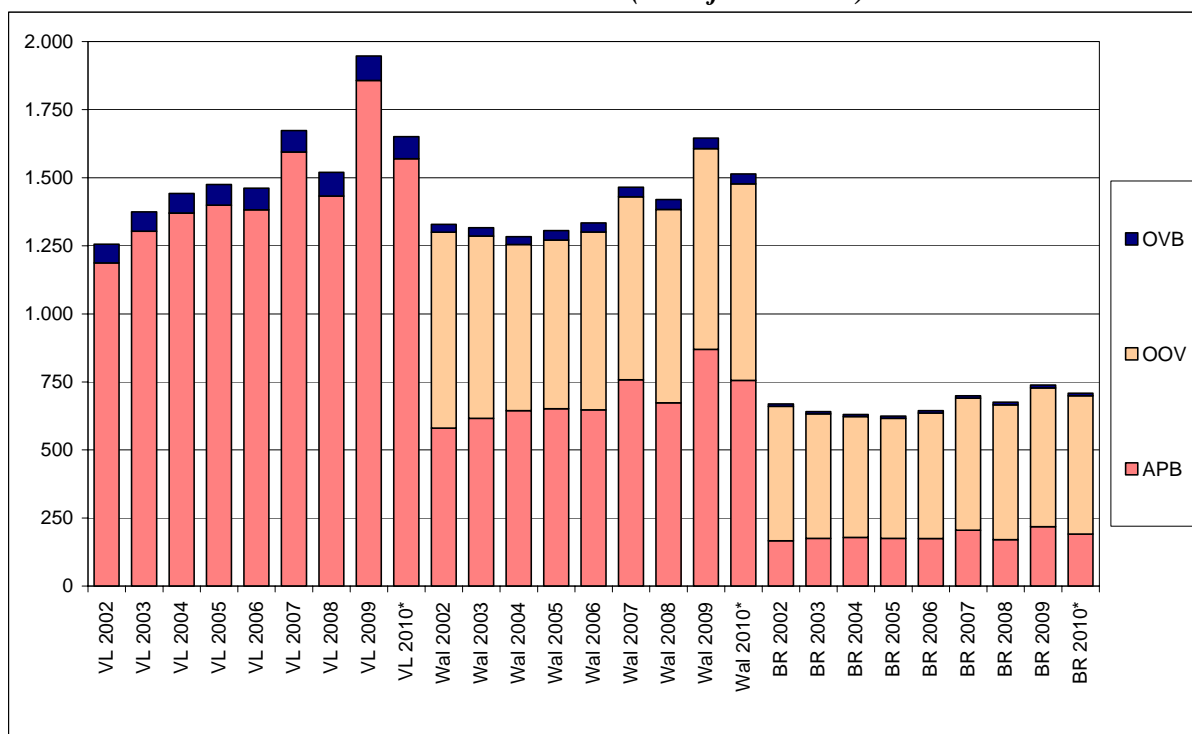
Grafiek 2 geeft verder aan dat het belang van de APB in % van het bbp de afgelopen decennia ruim verdubbelde, terwijl het belang van de OOV eveneens opliep maar een minder sterke groei kende. De groei van het belang van de APB houdt zowel verband met de toename van de inkomens onderworpen aan de aanvullende personenbelasting als met de stijging van het gemiddelde APB-tarief en de elasticiteit van de personenbelasting (5). Anderzijds drukte de hervorming van de personenbelasting van 2002-04 de grondslag waarop de aanvullende personenbelasting wordt berekend.

1.3. De doorstorting van federaal geïnde belastingen aan de gemeenten.

1.31. Structuur van de doorstorting van federaal geïnde belastingen aan de gemeenten

In Grafiek 3 worden alleen de doorstorting van de federaal geïnde belastingen ten voordele van de gemeenten weerhouden. De structuur is verschillend voor elk van de drie gewesten. Aangezien in Vlaanderen het gewest thans instaat voor de inning van de onroerende voorheffing, bestaat voor de Vlaamse gemeenten het leeuwendeel (95%) van de federale doorstorting uit aanvullende personenbelasting (APB) en in bijkomende orde (5%) uit de opdecim op de verkeersbelasting (OVB).

Grafiek 3
Structuur per gewest van de federaal geïnde belastingen ten voordele van de gemeenten
2002 - november 2010 (in miljoenen euro)



Bron: FOD Financiën

5 De elasticiteit van de personenbelasting is groter dan 1, onder meer door de progressiviteit van de belastingschalen. Dit houdt in dat bij een toename van de inkomsten, de procentuele stijging van de opbrengst van de personenbelasting de procentuele stijging van de inkomsten overtreft.

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 2003-2010. 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 2003-2010. Ook voor de Waalse gemeenten is de opcentiem op de verkeersbelasting van beperkt belang (aandeel van +/- 2,5%) en dit geldt nog meer voor de Brusselse gemeenten (aandeel van 1 à 1,5%).

Grafiek 3 illustreert dat de opcentiemen op de onroerende voorheffing van doorslaggevend belang zijn voor de Brusselse lokale overheden. De OOV staat in voor zowat 70% van de doorstortingen van federaal geïnde belastingen aan de Brusselse gemeenten. De opbrengst van de aanvullende personenbelasting maakt voor de Brusselse gemeenten slechts iets meer dan een kwart uit van deze federale doorstortingen.

1.32. De diversiteit van de doorstortingen van federaal geïnde belastingen per gemeente

Grafiek 4 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 Belgische gemeenten (6) 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 2010. 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.

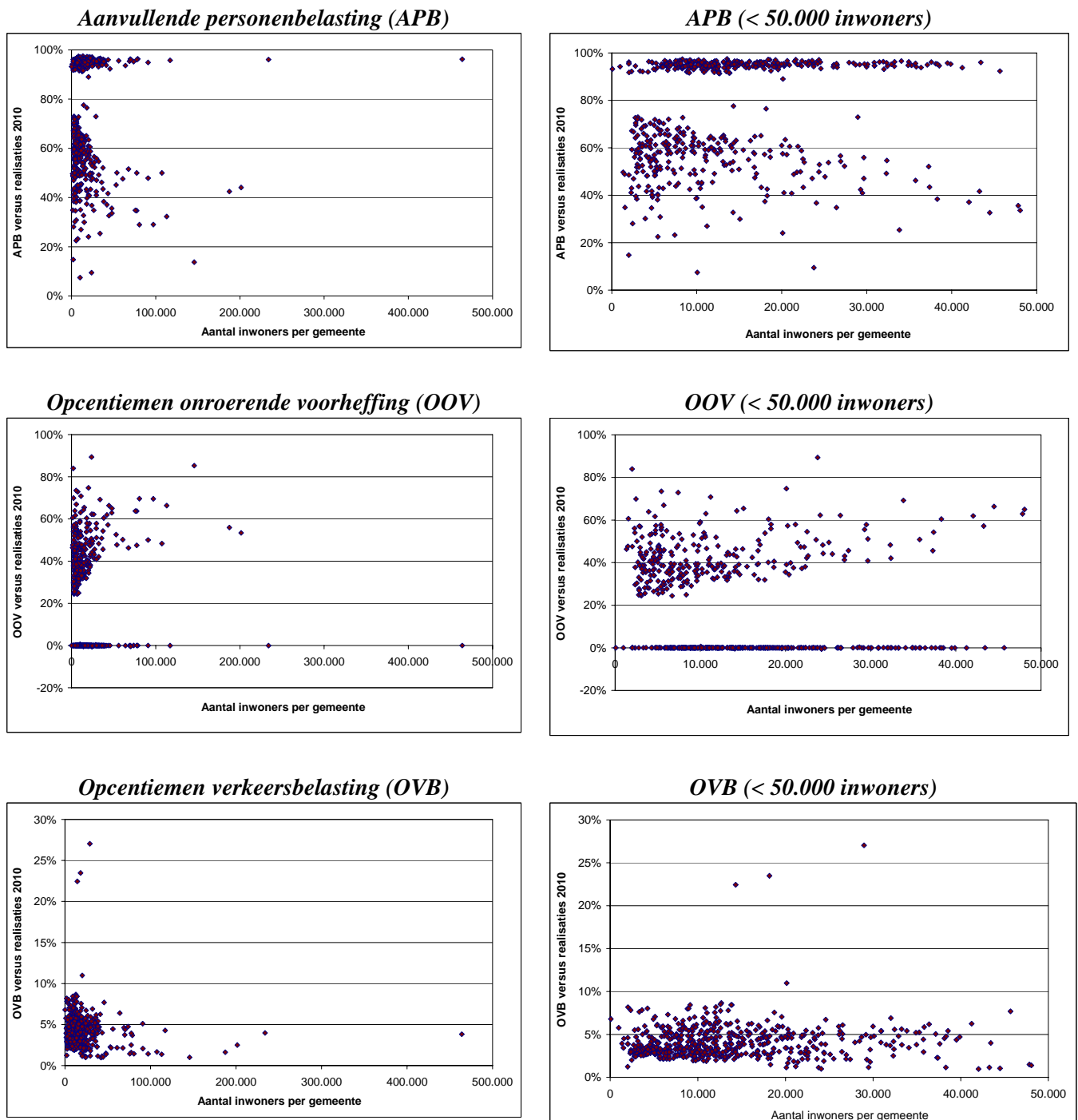
Wat de aanvullende personenbelasting betreft, is zowel in het linker- als in het rechterpaneel de dualiteit tussen de Vlaamse gemeenten enerzijds en de Waalse en Brusselse gemeenten anderzijds merkbaar. Voor de Vlaamse gemeenten slaan de federale doorstortingen hoofdzakelijk op de APB. Op de verticale as situeren de puntenwolken waarin deze gemeenten terug te vinden zijn zich dan ook bovenaan, rond 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 65%. Voor de Brusselse gemeenten komt deze vork op 20% à 40%.

Tabel 1 dient kolom per kolom gelezen te worden. Voor de opmaak van de APB-kolom werden de gemeenten gerangschikt volgens het aandeel van de ontvangen APB in het totaal van de federale doorstortingen aan de betrokken gemeenten in 2010. Voor de Waalse gemeenten sloegen de federale doorstortingen voor minstens 14,8% en maximaal 72,9% op APB (zie respectievelijk de lijnen “min” en “max” links onderaan de tabel). 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 41,7% of minder, terwijl het voor 90 procent van de Waalse gemeenten op hooguit

6 Op uitzondering van een outlier: een Waalse gemeente waar een omvangrijke terugbetaling van APB de resultaten vertekenen.

66,6% uitkwam (zie respectievelijk 10e en 90e percentiel). De mediaan (50e percentiel) was gelijk aan 56,6%. (7)

Grafiek 4
Aandeel per gemeente van APB, OOV en OVB
in de doorstortingen van federaal geïnde ontvangsten (2010; in % van het totaal)



Bron: FOD Financiën, ADSEI

7 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.

Uiteraard is ook bij de OOV-panelen 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, naargelang het geval behelzen de geldstromen die hiermee gepaard gaan doorstorting aan de gemeenten of omgekeerd terugbetalingen aan de belastingplichtigen ten laste van de gemeenten.

Dit verklaart waarom alle Vlaamse gemeenten in de OOV-panelen in Grafiek 4 rond de nullijn terug te vinden zijn. Ook hier is de diversiteit onder de Waalse en Brusselse gemeenten groter. Zoals de OOV-kolom in Tabel 1 aangeeft, maakten de doorstorting van opcentiemen onroerende voorheffing in 2010 voor het gros van de Waalse gemeenten zowat 30% à 55% uit van de totale federale doorstorting, terwijl dit voor de Brusselse gemeenten zowat 60% tot ruim 70% bedroeg.

De diversiteit is duidelijk minder groot wat de opdecim op de verkeersbelasting betreft. Al wijst de OVB-kolom in Tabel 1 ook hier op regionale verschillen. 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 7% uitkomt voor de meeste Vlaamse gemeenten. (8).

Slechts voor een beperkt aantal gemeenten overschrijdt het belang van de OVB-doorstorting de 10%. Ook in 2010 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 thans geen aanvullende personenbelasting heffen en voor wie de federale doorstorting bijgevolg, op de afwikkeling van oude APB- of OOV-dossiers na, uitsluitend met de opdecim op de verkeersbelasting verband houden.

8 Zoals de laatste kolom in Tabel 1 aangeeft, bedroeg het aandeel van de OVB voor slechts 10 procent van de Waalse gemeenten 2,1% of minder en kwam dit aandeel voor 90 procent van de Waalse gemeenten niet boven de 3,8% uit. Voor de Vlaamse gemeenten bedroeg het 10e percentiel in 2010 3,6% en het 90e 7,0%.

Tabel 1
Aandeel van APB, OOV en OVB in de federale doorstortingingen aan de gemeenten
(percentielen, 2010)

<i>Gewest</i>	<i>Percentiel gemeenten</i>	<i>APB</i>	<i>OOV</i>	<i>OVB</i>
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Min	9,5%	56,0%	1,0%
	10	23,0%	57,3%	1,0%
	25	30,6%	59,2%	1,1%
	50	34,8%	63,7%	1,4%
	75	39,6%	67,8%	1,5%
	90	41,2%	72,8%	1,6%
	Max	42,6%	89,4%	5,4%
	Vlaams Gewest	Min	0,0%	-0,5%
10		93,0%	0,0%	3,6%
25		94,2%	0,0%	4,0%
50		95,2%	0,0%	4,8%
75		96,0%	0,0%	5,8%
90		96,4%	0,0%	7,0%
Max		97,5%	0,9%	99,4%
Waals Gewest		Min	14,8%	24,4%
	10	41,7%	30,4%	2,1%
	25	48,9%	35,3%	2,5%
	50	56,6%	40,2%	2,9%
	75	62,0%	48,1%	3,2%
	90	66,6%	55,5%	3,8%
	Max	72,9%	84,0%	6,0%

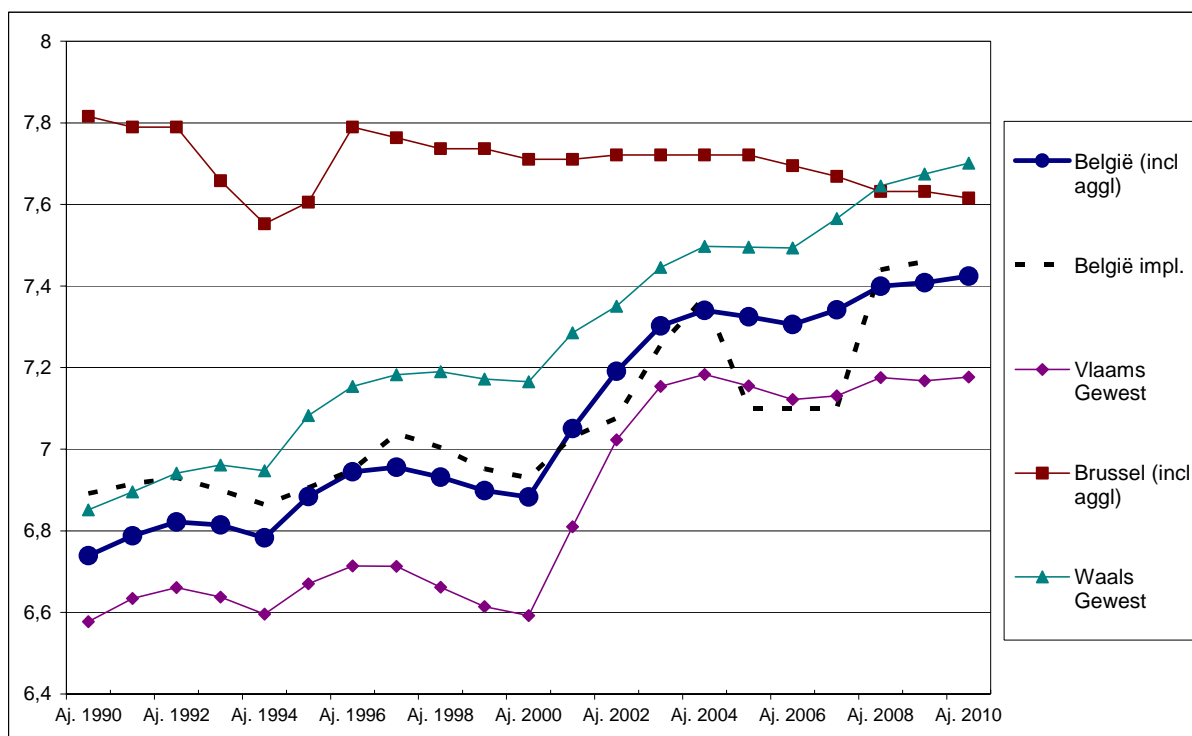
Bron: FOD Financiën, eigen berekeningen

2. Evolutie van de tarieven van de opcentiemen

2.1. Aanvullende personenbelasting

Grafiek 5 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 7,42% in aanslagjaar 2010. De impact van de hervorming van de personenbelasting op de berekeningsbasis van de aanvullende personenbelasting verklaart deels deze tariefstijging, door tariefverhogingen konden de gemeenten hun inkomsten op peil houden.

Grafiek 5
Tarief aanvullende personenbelasting 1990-2010 (in procent)



Bron: FOD Financiën

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. In de eerste jaren na de eeuwwisseling was 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 (9). In 2008 en 2009 liep het impliciete gemiddelde echter opnieuw op tot net boven het ongewogen gemiddelde.

In Tabel 2 worden de gemeenten in vier groepen gerangschikt volgens het aantal inwoners (10). 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 groepsgegevens minder uiteen. Weliswaar lagen in 2010 de APB-tarieven gemiddeld iets lager in de derde groep dan in de overige, maar al bij al wijken de groepsgegevens voor de kleine en de grote gemeenten nauwelijks van elkaar af. De diversiteit tussen de individuele gemeenten onderling blijft echter groot. Gemeten aan de hand van de standaardafwijking en de variatie-coëfficiënt is de diversiteit het grootst bij de grootste gemeenten en het kleinst bij de kleinste gemeenten.

Tabel 2

Tarief aanvullende personenbelasting per groep van gemeenten opgedeeld volgens aantal inwoners 1990-2010 (in procent)

<i>Kwart</i>	<i>Jaar</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>Gewogen gemiddelde</i>	<i>Minimum-Maximum</i>	<i>Standaardafwijking</i>	<i>Variatie-coëf.</i>
België	1990	6,74	7,05	1 – 10	1,03	0,15
	2000	6,88	7,04	0 – 8,5	1,02	0,15
	2009	7,41	7,46	0 – 9	1,06	0,14
	2010	7,42	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	2010	7,50	7,55	5 - 9	0,84	0,11
2 ^e kwart	2010	7,44	7,41	0 – 9	1,03	0,14
3 ^e kwart	2010	7,33	7,33	1 -9	1,09	0,15
4 ^e kwart	2010	7,42	7,51	0 – 8,9	1,22	0,16

Bron: FOD Financiën, eigen berekeningen

- 9 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.
- 10 Eerste kwartiel : +/- 6.800 inwoners, mediaan : +/- 11.500 inwoners; derde kwartiel : +/- 19.500 inwoners. Of anders uitgedrukt: het eerste kwart bevat de gemeenten met hooguit 6.800 inwoners, het tweede kwart de gemeenten met 6.800 à 11.500 inwoners, het derde kwart de gemeenten met 11.500 à 19.500 inwoners en het laatste kwart de gemeenten met meer dan 19.500 inwoners.

Zowel Grafiek 5 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 2010. De daling was sterker voor het gewogen dan het ongewogen gemiddelde aangezien vooral de grotere gemeenten tariefverlagingen doorvoerden. Anderzijds is de diversiteit in de Brusselse APB-tarieven traditioneel vrij beperkt en heeft ze de neiging om verder af te nemen. Dit blijkt uit de nauwe vork tussen de minimum- en de maximumtarieven en vooral uit de afbrokkelende standaardafwijking.

Met respectievelijk 6,9% en 6,6% waren de Waalse en Vlaamse (ongewogen) gemiddelden in 1990 beduidend lager dan in Brussel, maar in beide gewesten liepen de gemiddelden sindsdien aanzienlijk op. Terwijl er in Wallonië eerder van een vrij gestage stijging sprake is, was er in Vlaanderen een eenmalige snelle opstoot vlak na de eeuwwisseling.

Met wisselende intensiteit oefenen de gewestelijke overheden ook in Vlaanderen en Wallonië via reglementering of indirect (via financiële implicaties van herverdelingsmechanismen) 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 budgettaire 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. (11)

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 (12). 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 tastten immers de (groei van de) grondslag van de aanvullende personenbelasting aan. Het groeiend gewicht van de fiscale uitgaven heeft een gelijkaardige impact.

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” wijzigde het Vlaamse gemiddelde de jongste jaren nauwelijks, het ligt nu 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

11 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://binnenland.vlaanderen.be/lokaal-pact>

12 De gemeenteraadsverkiezingen vinden in België om de zes jaar plaats, voor de beschouwde periode de verkiezingsjaren: 1994, 2000 en 2006. Langs de uitgavenkant uit de cyclus zich vooral bij de investeringen: vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen bereiken de investeringen vaak een piek terwijl ze stilvallen in het begin van de volgende bestuursperiode.

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 7,7% in 2010. Het Waals (ongewogen) gemiddelde ligt hierdoor sinds een paar jaar hoger dan het Brusselse, voor het gewogen gemiddelde was al sinds 2004 het geval.

Tabel 3
Tarief aanvullende personenbelasting per gewest 1990-2010 (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. (13)</i>
Vlaanderen	1990	6,58	6,75	1 – 10	1,12	0,17
	2000	6,59	6,72	0 – 8,5	1,11	0,17
	2009	7,17	7,22	0 – 9	1,18	0,16
	2010	7,18	7,23	0 – 9	1,17	0,16
Brussel	1990	7,82	7,96	7 – 9	0,73	0,09
	2000	7,71	7,72	7 – 8,5	0,55	0,07
	2009	7,63	7,55	7 – 8,5	0,53	0,07
	2010	7,62	7,54	7 – 8,5	0,51	0,07
Wallonië	1990	6,85	7,30	5 – 9,8	0,87	0,13
	2000	7,17	7,40	5 – 8,5	0,80	0,11
	2009	7,67	7,84	5,7 – 8,8	0,86	0,11
	2010	7,70	7,86	5,7 – 8,8	0,85	0,11
België	1990	6,74	7,05	1 – 10	1,03	0,15
	2000	6,88	7,04	0 – 8,5	1,02	0,15
	2009	7,41	7,46	0 – 9	1,06	0,14
	2010	7,42	7,46	0 – 9	1,06	0,14

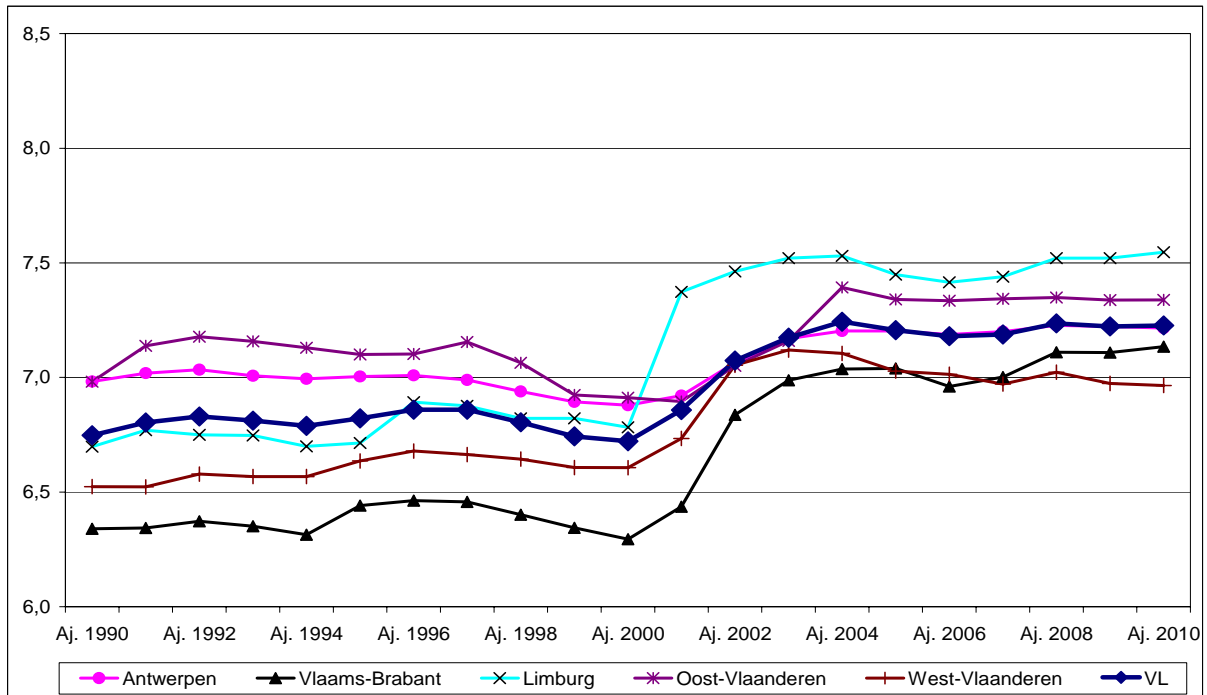
Bron: FOD Financiën, eigen berekeningen

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 2010 kwam het Belgische gewogen gemiddelde (7,46%) nog slechts een fractie hoger uit dan het ongewogen gemiddelde (7,42%).

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 2010 veel dicht bij elkaar liggen, blijven in Wallonië de grote steden en gemeenten het gewestelijk gemiddelde optrekken. Het Waals gewogen gemiddelde liep in 2010 op tot 7,86% tegen 7,70% 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 2010 op tot 7,23%, tegen 7,18% voor het ongewogen gemiddelde. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is het omgekeerde het geval, hier drukten de grotere gemeenten het gewogen gemiddelde tot 7,54%, tegen 7,62% voor het ongewogen gemiddelde.

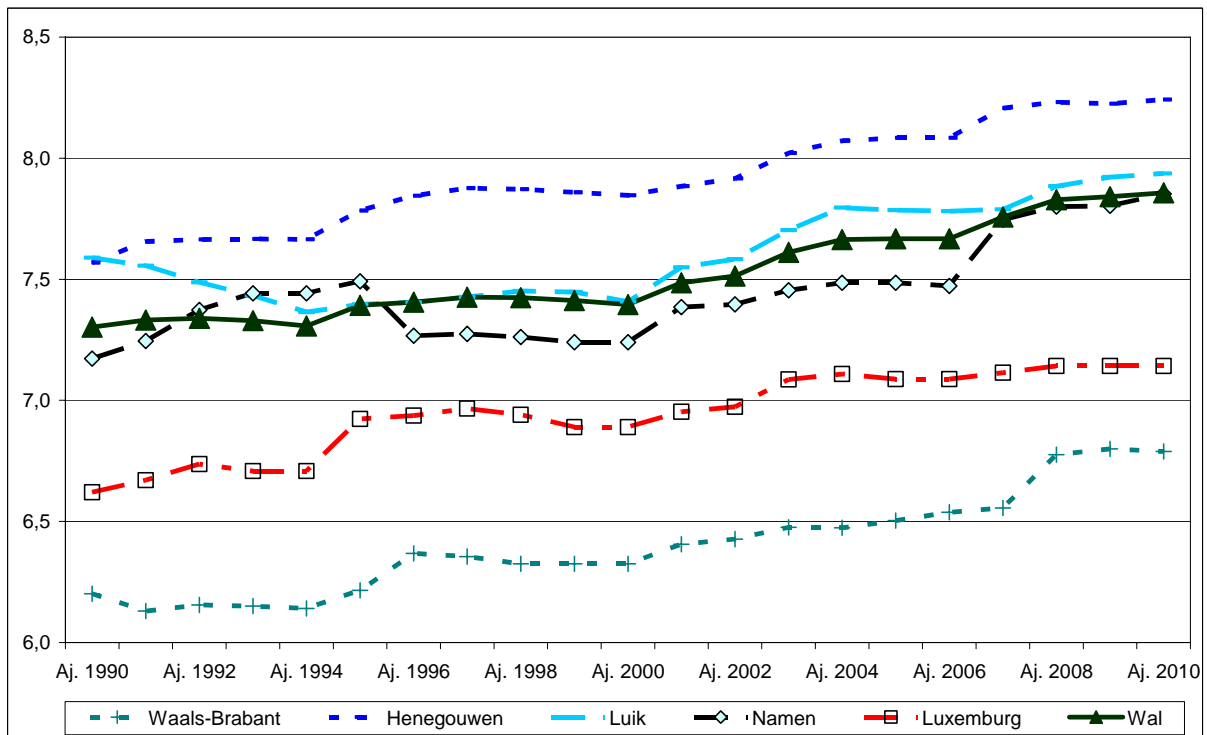
13 Variatie-coëfficiënt (de standaardafwijking gedeeld door het gemiddelde)

Grafiek 6
Tarief aanvullende personenbelasting 1990-2010
Gewogen gemiddelde Vlaamse provincies (in procent)



Bron: FOD Financiën

Grafiek 7
Tarief aanvullende personenbelasting 1990-2010
Gewogen gemiddelde Waalse provincies (in procent)



Bron: FOD Financiën

Grafiek 6 en Grafiek 7 tonen de evolutie van het gewogen gemiddelde APB-tarief in respectievelijk de Vlaamse en de Waalse provincies. Vermits beide grafieken dezelfde schaal hanteren, valt meteen op dat de verschillen tussen de provinciale gemiddelden langs Waalse kant groter zijn dan langs Vlaamse kant. Nochtans leert Tabel 3 dat de verschillen tussen de gemeenten onderling in Vlaanderen groter zijn dan in Wallonië.

Hoewel langs Vlaamse kant de niveauverschuiving vlak na de eeuwwisseling vrij algemeen blijkt te zijn, verliep de opsprong vooral in Limburg bruusk. Hierdoor stootte het Limburgs APB-gemiddelde eensklaps door van een middenpositie naar de kop van het peloton. Het laagste Vlaamse provinciaal gemiddelde werd tot voor enkele jaren in Vlaams-Brabant opgetekend. De jongste jaren liep het Vlaams-Brabantse gemiddelde echter wat op terwijl het West-Vlaamse gemiddelde afbrokkelde, zodat niet alleen de laagste gemeentelijke tarieven maar ook het laagste provinciaal gemiddelde zich thans in de kustprovincie situeren. Dit kan verband houden met “belastinguitvoer”, waarbij toeristische gemeenten eerder geneigd zijn om belastingen te heffen op tweedeverblijven dan op de eigen kiezers.

Langs Waalse kant is er een vrij groot verschil in de bevolkingsaantallen van de verschillende provincies. Het zijn vooral de provincies Henegouwen en Luik die het gewestelijk gewogen gemiddelde bepalen; de provincies Namen, Waals-Brabant en vooral Luxemburg hebben er veel minder invloed op. In 1990 lag het Luiks gemiddelde nog een fractie hoger dan in Henegouwen. Tegen de trend in daalde het Luiks gemiddelde echter in de eerste helft van de jaren 1990, vooral als gevolg van de tariefdaling in de stad Luik (14). Sindsdien zijn het duidelijk de Henegouwse gemeenten die de rangschikking aanvoeren. In 1996 kende het gewogen gemiddelde tarief voor de Naamse gemeenten een opvallende daling, gevolgd door een verdere afbrokking tot 2000. Nadien liep het Naamse gewogen gemiddelde terug op, maar pas in 2007 werd het niveau van 1995 opnieuw overschreden. In de voorbije decennia kenden de Luxemburgse en vooral de Waals Brabantse gemeenten een APB-tarief dat steevast beduidend onder het gewogen gewestelijk gemiddelde bleef.

2.2. *Opcentiemen onroerende voorheffing (15)*

2.21. De gemeentelijke opcentiemen onroerende voorheffing

Grafiek 8 toont de evolutie van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) in de drie gewesten. 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 op heden niet voor geopteerd.

14 Het APB-tarief van de stad Luik zakte van 9,8% voor aanslagjaar 1990 tot 8,3% voor aanslagjaar 1996. Het bedraagt 8% sinds aanslagjaar 2002.

15 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.

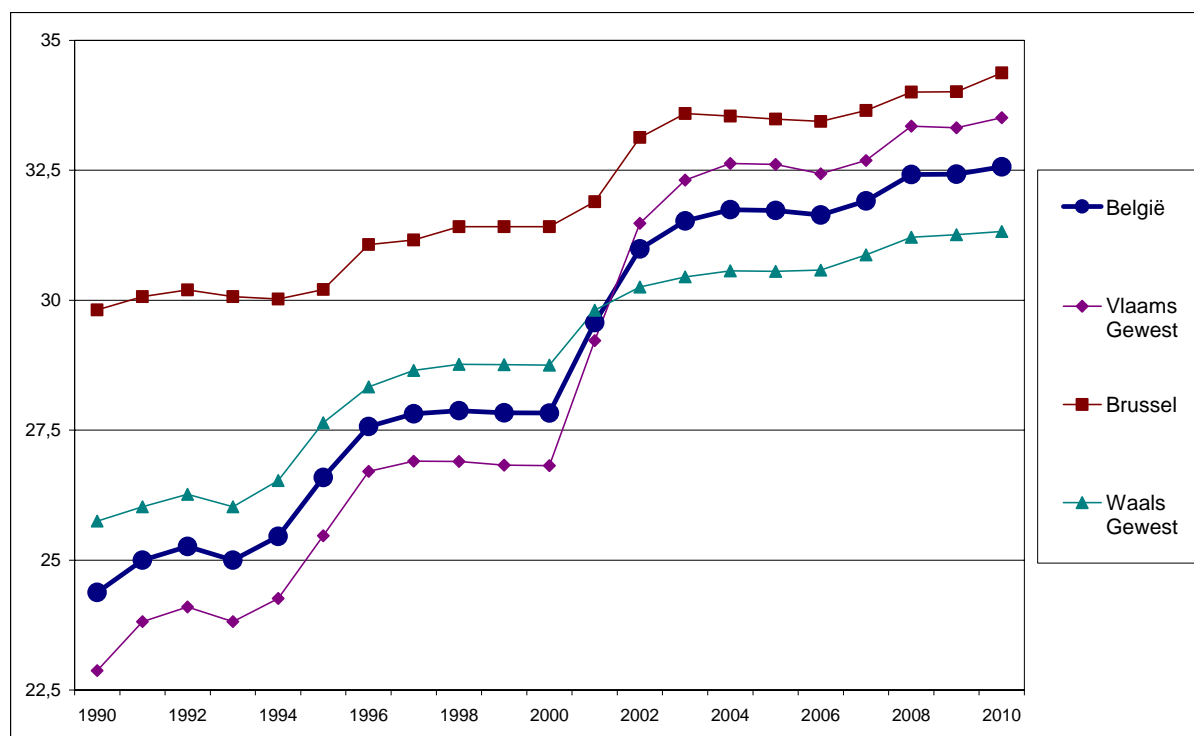
Na de verdubbeling van het gewestelijke tarief in 1991 halveerden de Vlaamse gemeenten doorgaans het tarief van hun gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing. Gezien de verdubbelde grondslag bleven, ceteris paribus, hun opbrengsten gelijk. De halvering was evenwel niet algemeen. Uitgedrukt 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 8). 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 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. Mede door de verdere stijging nadien, overtrof het Vlaamse (ongewogen) gemiddelde het Belgische in 2010 met bijna 1 procentpunt (33,5% tegen 32,6%). Het verschil tussen het Vlaamse en Belgische gewogen gemiddelden (16) is echter slechts half zo groot (33,8% tegen 33,3%).

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

Grafiek 8
Gemeentelijke opcentiemen onroerende voorheffing 1990-2010
(in procent van het KI)



Bron: FOD Financiën, Belastingportaal Vlaanderen

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 34,4% in 2010. Alhoewel het Waals gemiddelde steeg van 25,7% van het KI in 1990 tot 31,3% in 2010, 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 2010 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 41,1%.

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 1990-2010
(in procent van het KI)

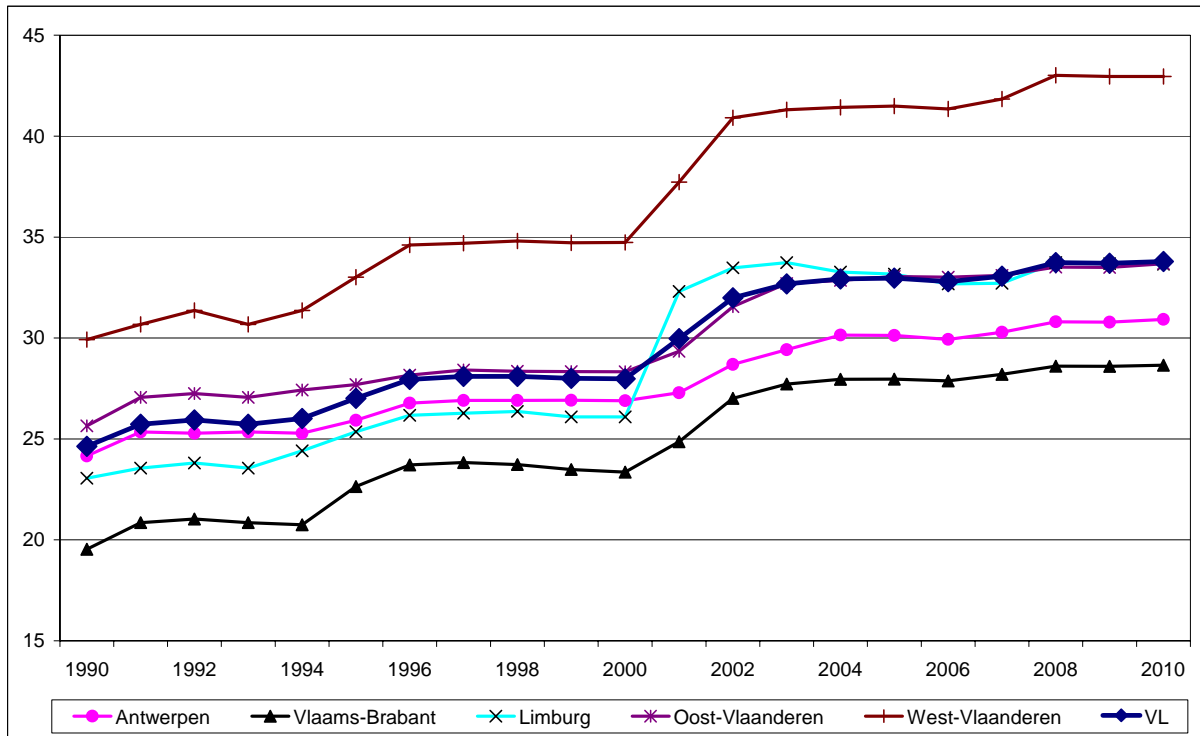
<i>Gewest</i>	<i>Jaar</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>Gewogen gemiddelde</i>	<i>Minimum-Maximum</i>	<i>Standaardafwijking</i>	<i>Variatie-coëf. (17)</i>
Vlaanderen	1990	22,9	24,6	4,25 – 46,9	6,5	0,28
	2000	26,8	28,0	10,95 – 50,0	7,0	0,26
	2009	33,3	33,7	17,5 – 56,25	7,6	0,23
	2010	33,5	33,8	17,5 – 56,25	7,5	0,22
Brussel	1990	29,8	30,5	21,9 – 37,1	4,1	0,14
	2000	31,4	31,9	22,9 – 37,25	3,5	0,11
	2009	34,0	34,6	24,9 – 37,4	3,5	0,10
	2010	34,4	35,0	24,9 – 41,1	3,7	0,11
Wallonië	1990	25,7	27,8	7,8 – 36,9	4,7	0,18
	2000	28,8	30,2	8,0 – 38,75	5,0	0,17
	2009	31,3	32,0	15 – 38,75	3,7	0,12
	2010	31,3	32,1	15 – 38,75	3,7	0,12
België	1990	24,4	26,2	4,25 – 46,9	6,0	0,24
	2000	27,8	29,1	8,0 – 50,0	6,2	0,22
	2009	32,4	33,2	15 – 56,25	6,1	0,19
	2010	32,6	33,3	15 – 56,25	6,1	0,19

Bron: FOD Financiën, Belastingportaal Vlaanderen, eigen berekeningen

Grafiek 9 en Grafiek 10 tonen de evolutie van het gewogen gemiddelde van de opcentiemen onroerende voorheffing in respectievelijk de Vlaamse en de Waalse provincies. Vermits beide grafieken dezelfde schaal hanteren, valt de grotere beweeglijkheid (in het bijzonder onder invloed van de electorale cyclus) langs Vlaamse kant op.

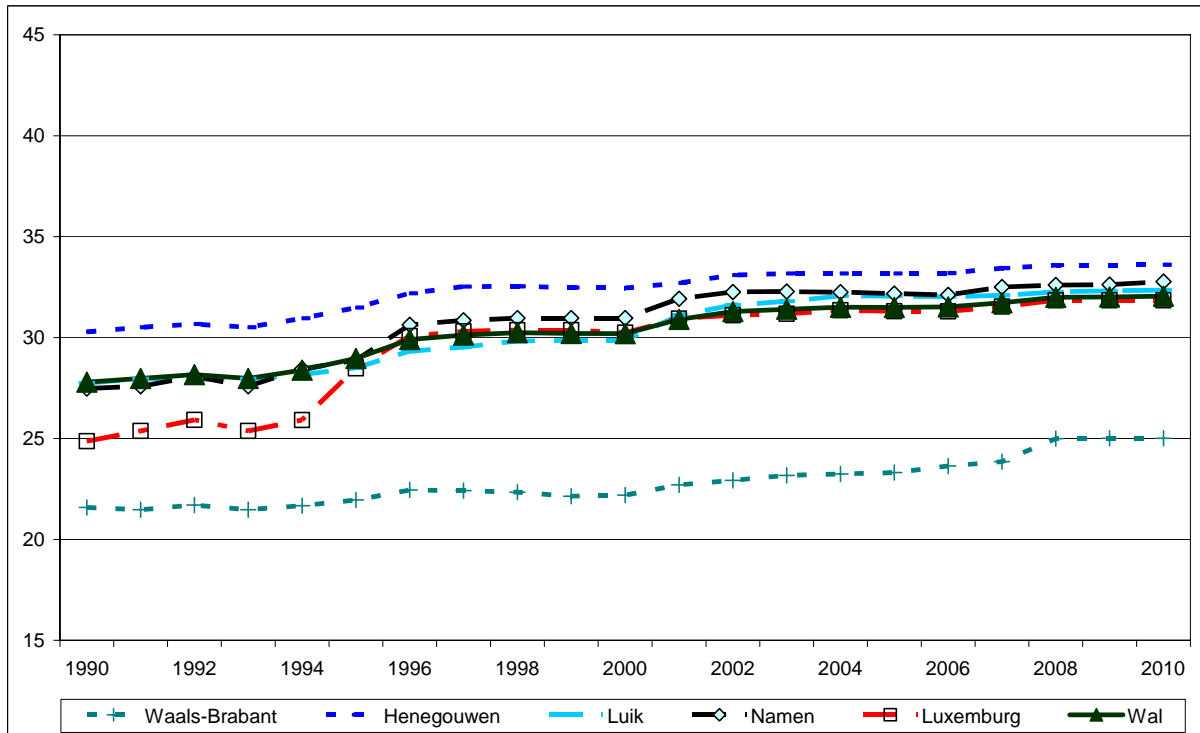
17 Variatie-coëfficiënt (de standaardafwijking gedeeld door het gemiddelde)

Grafiek 9
Gemeentelijke opcentiemen onroerende voorheffing 1990-2010
Gewogen gemiddelde Vlaamse provincies (in procent van het KI)



Bron: FOD Financiën, Belastingportaal Vlaanderen

Grafiek 10
Gemeentelijke opcentiemen onroerende voorheffing 1990-2010
Gewogen gemiddelde Waalse provincies (in procent van het KI)



Bron: FOD Financiën

Zo was er vlak na de eeuwwisseling een opmerkelijke sprong in de Limburgse tarieven. Van de op één na laagste evolueerden ze in één ruk naar de op één na hoogste langs Vlaamse kant. Vrij snel namen de Limburgse gemeenten echter wat gas terug en viel het provinciaal gewogen gemiddelde terug tot het gemiddelde niveau in Vlaanderen. De West-Vlaamse gemeenten hanteren duidelijk de hoogste OOV-tarieven van het land. Zoals reeds aangegeven, kan dit te maken hebben met “belastinguitvoer” gericht op het verschuiven van de belastingdruk van de kiezers naar de eigenaars van tweedeverblijven. De afwijking ten opzichte van het gewogen Vlaams gemiddelde nam bovendien nog toe met de jaren, het verschil evolueerde van zowat 5 procentpunten van het KI in 1990 over zowat 7 procentpunten in 2000 tot ruim 9 procentpunten in 2010. Langs Vlaamse kant hanteren de Vlaams-Brabantse gemeenten dan weer steevast de laagste OOV-tarieven, in deze provincie bleef het gewogen gemiddelde steeds zowat 5 procentpunten onder het gewestelijk gemiddelde.

In vergelijking tot Vlaanderen zijn de verschillen van provincie tot provincie van de gewogen gemiddelden van de gemeentelijke OOV-tarieven langs Waalse kant thans zeer beperkt. Alleen de Waals-Brabantse gemeenten vormen een buitenbeentje. Het gewogen gemiddelde van de Waals-Brabantse gemeenten lag in de voorbije decennia steeds 6 à 8 procentpunten onder het gewestelijk gemiddelde. Ook in Luxemburg kwam het tarief in het begin van de jaren 1990 beduidend onder het gewestelijk gemiddelde uit maar dit is niet langer het geval sinds 1995. De Grafiek 10 toont verder dat de Henegouwse gemeenten gedurende de ganse beschouwde periode opteerden voor iets hogere tarieven dan elders in Wallonië.

2.22. De gewestelijke onroerende voorheffing plus de gemeentelijke en provinciale opcentiemen

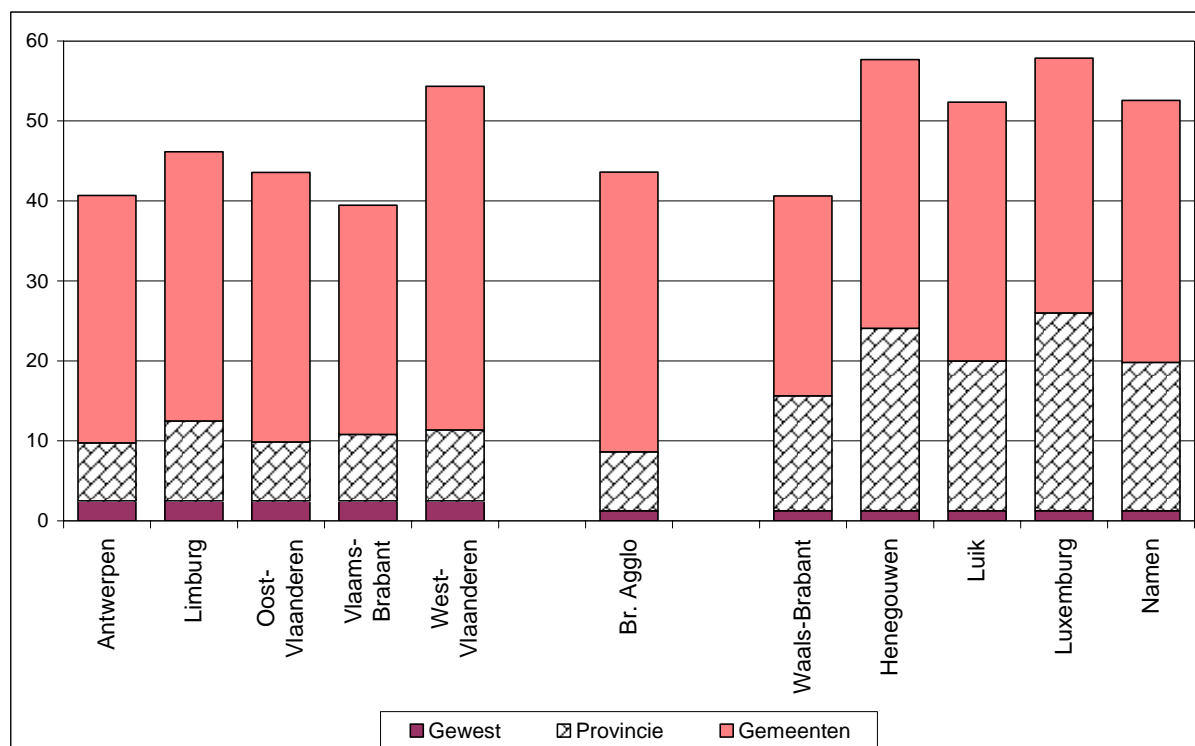
De globale belastingdruk op het kadastraal inkomen wordt niet enkel beïnvloed door de gewestelijke onroerende voorheffing en de gemeentelijke opcentiemen, maar ook door de provinciale opcentiemen. Hierbij dient weliswaar opgemerkt te worden dat er in Brussel geen provinciale opcentiemen geheven worden maar opcentiemen ten behoeve van de Brusselse Agglomeratie. Gewogen aan de hand van de bevolkingsaantallen bedroeg het Belgische gemiddelde globale tarief in 2010 47,31% van het KI. De rangschikking van de gewesten volgens de globale belastingdruk op het KI verschilt opmerkelijk van de rangschikking volgens de gemeentelijke tarieven alleen. Zo is het gewogen globale tarief met 43,62% in 2010 het laagst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gevolgd door 44,42% in Vlaanderen en 53,55% in Wallonië.

De som van de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke tarieven verschilt uiteraard per gemeente maar omwille van de overzichtelijkheid worden de regionale verschillen in Grafiek 11 geïllustreerd aan de hand van de gewogen gemiddelden per provincie. In Grafiek 11 staat het globale gewogen gemiddelde tarief voor de gemeenten uit de Vlaamse provincies aan de linkerkant, voor de Waalse aan de rechterkant en voor de Brusselse Agglomeratie in het midden. In 2010 varieerde het globale gewogen gemiddelde tarief van 39,46% van het KI in Vlaams-Brabant tot 57,84% in Luxemburg.

Het is duidelijk dat de provinciale en gemeentelijke opcentiemen de doorslag geven. Het gewestelijk basistarief speelt slechts een ondergeschikte rol en het feit dat het onroerende voorheffing ten voordele van het Vlaams Gewest het dubbele bedraagt van het Brusselse en Waalse tarief, heeft dan ook slechts een beperkte weerslag op de globale belastingdruk.

Vooral aan Waalse kant wegen de opcentiemen ten voordele van de provincies zwaar door. Dit weerspiegelt het groter aandeel van de provincies in de uitgaven van de lokale overheden in het Waals Gewest (vooral door het groter gewicht van het provinciaal onderwijs). De provinciale tarieven bedragen er doorgaans het dubbele of meer dan in Brussel en in Vlaanderen. Ondanks de gemiddeld lagere gemeentelijke opcentiemen in Wallonië (zie Grafiek 8 en Tabel 4) komen de globale tarieven in het Waalse Gewest doorgaans hoger uit dan elders in het land. Alleen in de provincie Waals-Brabant is dit niet het geval. Dankzij een gematigd provinciaal tarief (14,38% van het KI), gecombineerd met vrij lage gemeentelijke opcentiemen, is het globaal tarief in deze provincie zelfs het op één na laagste van het land. De provincies Luxemburg en Henegouwen hanteren met respectievelijk 24,75% en 22,81% (ten opzichte van het KI) de hoogste provinciale tarieven. Dit tilt hun globale tarief meteen op tot de hoogste van het land.

Grafiek 11
De gewestelijke onroerende voorheffing en de provinciale en gemeentelijke opcentiemen
(2010, in procent van het KI)



Bron: FOD Financiën, Belastingportaal Vlaanderen

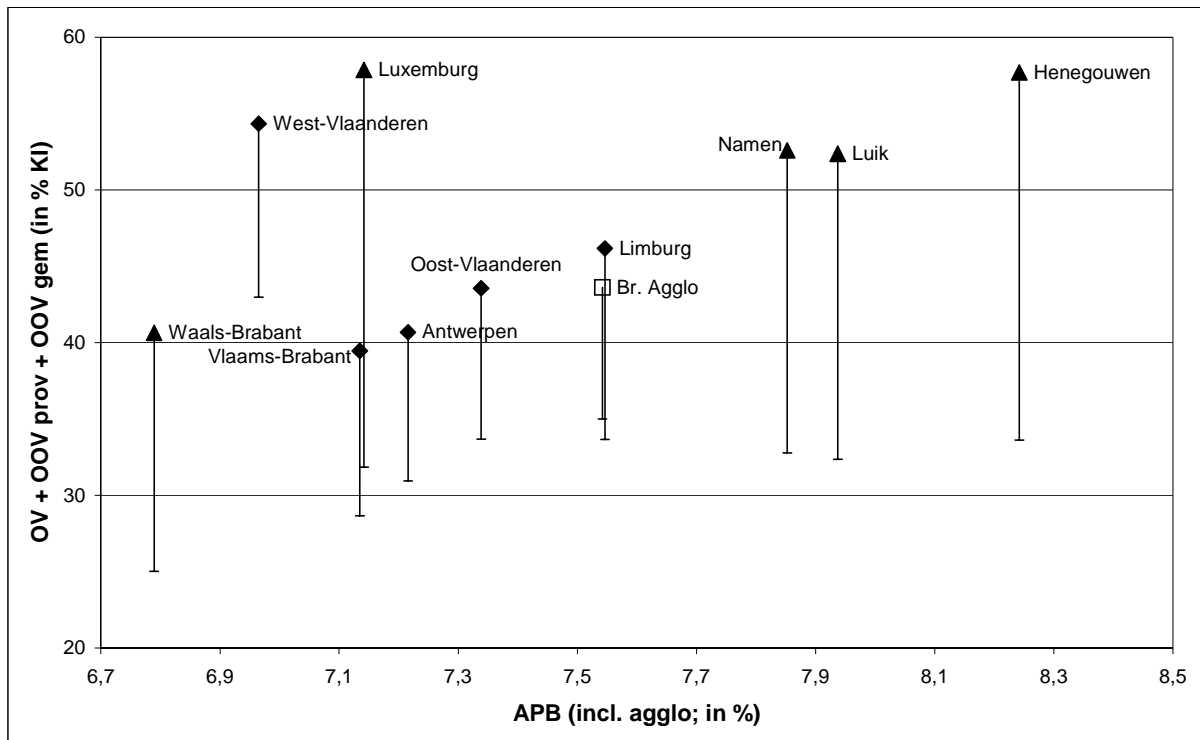
Op Limburg na, heft West-Vlaanderen de hoogste provinciale opcentiemen langs Vlaamse kant. Gecombineerd met de hoogste gemeentelijke opcentiemen brengt dit West-Vlaanderen in de nationale top drie wat het globale tarief betreft.

Anderzijds worden de vrij hoge gemeentelijke tarieven in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzacht door de vrij lage opcentiemen ten voordele van de Brusselse Agglomeratie (7,36% van het KI).

2.3. De combinatie van APB en OOV, provinciale gewogen gemiddelde tarieven in 2010

Grafiek 12 combineert de gegevens uit Grafiek 6 en Grafiek 7 met deze uit Grafiek 11. Het APB-tarief (inclusief de opcentiem ten voor dele van de Brusselse Agglomeratie) is te vinden op de horizontale as. Het tarief van de onroerende voorheffing, inclusief provinciale en gemeentelijke opcentiemen, staat op de verticale as. Er is één verticale lijn per provincie (inclusief de Brusselse Agglomeratie), de onderkant hiervan weerspiegelt het niveau van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing. De hoogte van de verticale lijnen weerspiegelt de som van de gewestelijke en de provinciale component van de belastingdruk op het kadastrale inkomen. De bovenkant van de verticale lijnen geeft bijgevolg het niveau aan van de totale belastingdruk op het kadastraal inkomen (dus gewestelijke OV plus provinciale OOV en gemeentelijke OOV).

Grafiek 12
Tarieven aanvullende personenbelasting en opcentiemen op de onroerende voorheffing
Gewogen gemiddelde per provincie (2010)



Bron: FOD Financiën, Belastingportaal Vlaanderen

De keuze van zowel het APB- als het OOV-tarief verschilt per gemeente en bijgevolg ook per provincie. De uiteenlopende voorkeuren resulteren in het volgende beeld wat het provinciale gewogen gemiddelde (18) betreft:

- In de provincies die zich in Grafiek 12 bovenaan rechts situeren, wordt een hoog APB-tarief met een hoog OOV-tarief gecombineerd. Dat is het geval in de provincie Henegouwen en in mindere mate in Luik en Namen.
- In de provincies die zich onderaan links bevinden wordt daarentegen voor zowel een laag APB-tarief als een laag OOV-tarief geopteerd. Dat is het geval in de provincies Waals- en Vlaams Brabant en in mindere mate in Antwerpen.
- In de provincies die zich bovenaan links situeren wordt een laag APB-tarief met een hoog OOV-tarief gecombineerd. Dat is het geval in de provincies West-Vlaanderen en Luxemburg.
- In de Brusselse Agglomeratie en in Limburg, neemt men op beide vlakken een middenpositie in. Zij zijn bijgevolg in het centrale gedeelte van de Grafiek 12 terug te vinden.

2.4. 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).

18 We focussen hier enerzijds op het provinciale gewogen gemiddelde APB-tarief (horizontale as) en anderzijds op de provinciale gewogen gemiddelde totale belastingdruk op het kadastraal inkomen, dus gewestelijke OV plus provinciale OOV en gemeentelijke OOV (bovenkant van de verticale lijnen).

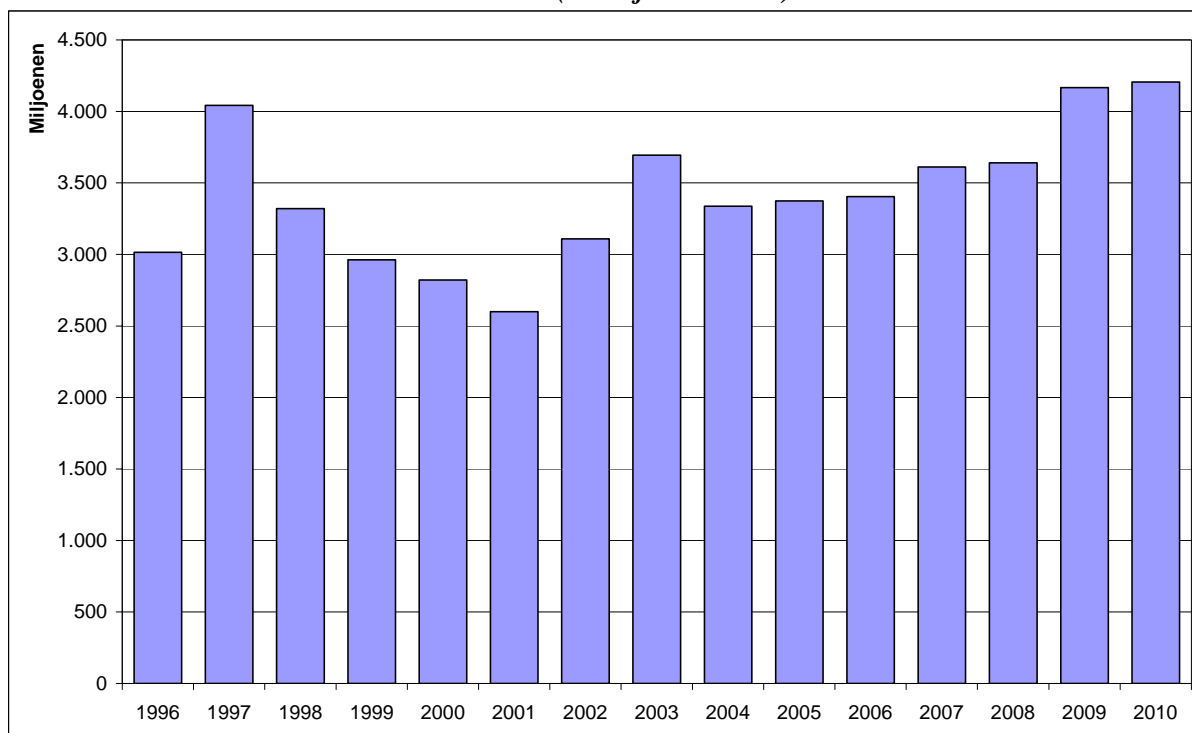
3. De actuele timing van de doorstorting

3.1. De actuele timing van de doorgestorte totalen

Grafiek 13 geeft de jaartotalen van de federaal geïnde belastingen doorgestort aan de gemeenten in de periode 1996-2010. 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 en 2010 valt het hoge niveau van de doorstorting op ten opzichte van de voorgaande jaren en dit ondanks de financiële en economische crisis, waarvan de impact op de belastbare inkomsten van 2008 nog bescheiden was, maar die wel reeds een aanzienlijke invloed had in 2009. Dit heeft zowel te maken met de aard van de onderliggende belastingen als met time-lags. Zo is de onroerende voorheffing weinig conjunctuurgevoelig. Daarnaast zorgde de snelle start van de inkohiering voor het aanslagjaar 2009 reeds voor aanzienlijke APB-doorstorting in het laatste kwartaal van 2009 en eind 2010 stegen de doorstorting nogmaals dankzij een nieuwe, zij het kleinere versnelling van het APB-inkohieringsritme voor aanslagjaar 2010.

Grafiek 13
Doorstorting federaal geïnde belastingen aan de gemeenten
1996-2010 (in miljoenen euro)

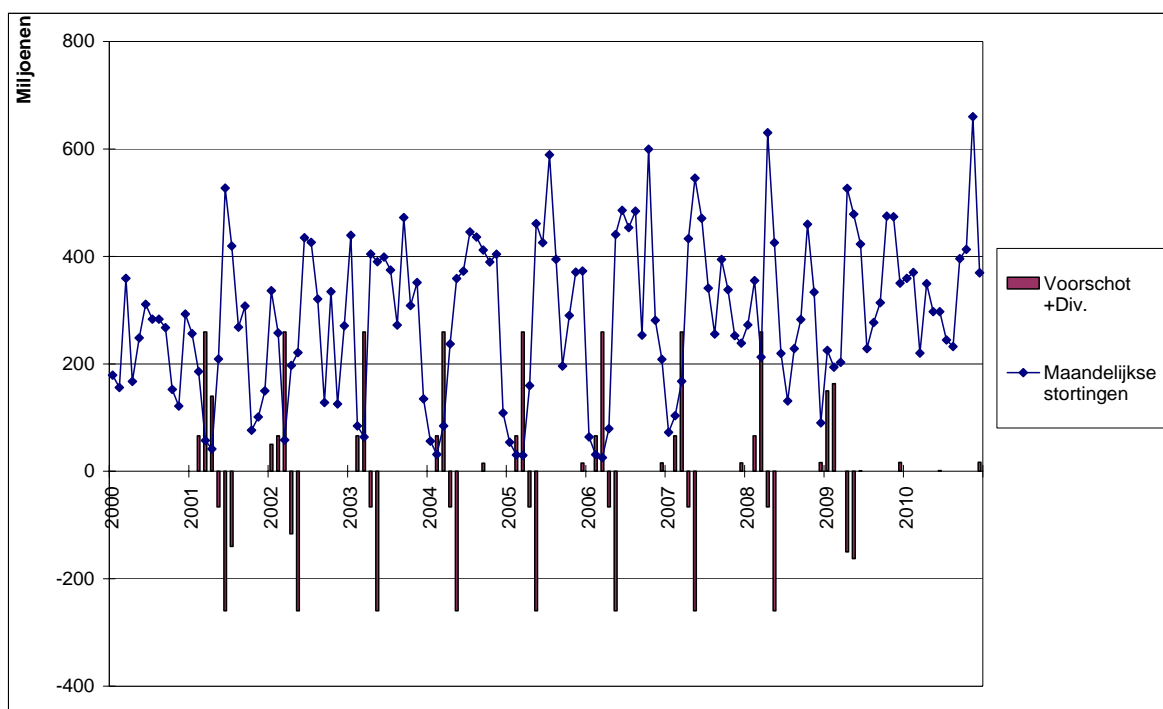


Bron: FOD Financiën

In Grafiek 14 worden de jaartotalen opgesplitst naar maand van effectieve doorstorting (cf de lijn in Grafiek 14). De staafjes in Grafiek 14 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. In de eerste maanden van de jaren 2001 tot en met 2009 verstrekte de federale overheid deze voorschotten om de gemeenten te compenseren voor de vertraagde doorstortingen als gevolg van de late start van de inkohiering van de personenbelasting. Gezien de versnelling van de inkohiering vielen deze voorschotten weg in het voorjaar van 2010. 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 (19). Hoewel dit nauwelijks waarneembaar is in Grafiek 14, werden ook de doorstortingen in juni 2009 (0,88 miljoen euro) en in juni 2010 (1,15 miljoen euro) van het gemeentelijk aandeel in geregulariseerde belastingen (20) opgenomen. De eerste storting betrof de aanvullende personenbelasting op regularisaties die dateren uit 2006, 2007 en 2008, de tweede storting sloeg op regularisaties uit 2009.

Grafiek 14
Maandelijks stortingen door de federale overheid aan de gemeenten
2000 – 2010 (in miljoenen euro)



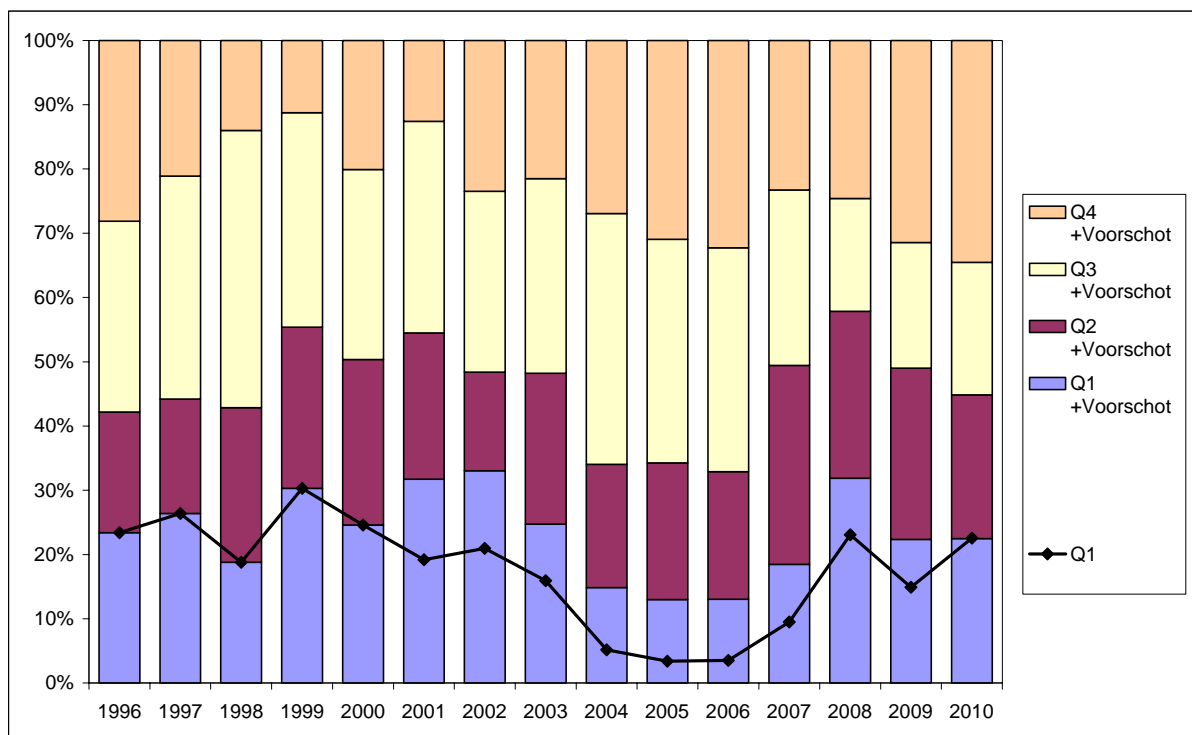
Bron: FOD Financiën

- 19 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.
- 20 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.

De grilligheid van de lijn in Grafiek 14 geeft aan dat de effectieve doorstorting 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.

Om een beter inzicht te verkrijgen in het patroon van de doorstorting werden de effectieve doorstorting aan de gemeenten in Grafiek 15 per kwartaal gegroepeerd en uitgedrukt als procent van het jaartotaal. De staven in Grafiek 15 houden hierbij rekening met de toekenning en de terugbetalingen van de renteloze voorschotten (21). De lijn in Grafiek 15 geeft het aandeel van het eerste kwartaal (Q1) zonder rekening te houden met de toegekende voorschotten.

Grafiek 15
Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten,
per kwartaal 1996-2010 (in procenten)



Bron: FOD Financiën

Van 2004 tot 2006 viel het zwaartepunt van de doorstorting duidelijk in het laatste halfjaar. Ondanks de toekenning van voorschotten maakten de doorstorting in het eerste kwartaal slechts een achtste van het totaal per kalenderjaar uit (zie Grafiek 15). Dit was hoofdzakelijk te wijten aan het laat op kruissnelheid komen van de inkohieringen personenbelasting.

In 2007 en 2008 zorgde de versnelling van het inkohieringsproces voor de personenbelasting voor een beter evenwicht tussen de federale doorstorting in het eerste en het tweede

21 Evenals met de doorstorting van compensatiebetalingen vanuit Luxemburg vanaf 2004 en met de regularisatiebetalingen in juni 2009 en juni 2010.

halfjaar. Anderzijds bleef de toekenning van renteloze voorschotten de netto doorstorting 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 (22).

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 verstrekken van voorschotten in het voorjaar van 2010 niet nodig werd geacht. Gezien de snelle start van de inkohieringen voor het aanslagjaar 2010 zag het er eind 2010 naar uit dat er in het voorjaar van 2011 evenmin renteloze voorschotten aan de gemeenten zouden worden toegekend.

3.2. De timing per belasting

Grafiek 16 geeft de opdeling van de doorstorting 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-doorstorting 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.

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 doorstorting 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

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

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).

Grafiek 16
Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten 2006-2010,
per belasting en per maand (in miljoenen euro)



Bron: FOD Financiën

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 16 is te zien dat er reeds in november 2009 en vooral in december 2009 aanzienlijke APB-bedragen aan de gemeenten werden overgemaakt. Bovendien kon in het eerste halfjaar van 2010 van maand tot maand een vrij gelijkmatig gespreid totaalbedrag aan de gemeenten worden overgemaakt, vandaar dat het verstrekken van voorschotten onnodig werd geacht. Dit betekent uiteraard niet dat het ontvangstenpatroon van elke gemeente afzonderlijk eenzelfde stabiliteit vertoont.

Dankzij een bijkomende versnelling van de inkohiering voor het aanslagjaar 2010 konden niet alleen in december maar ook reeds in november 2010 aanzienlijke APB-sommen worden doorgestort. De verwachting dat deze stroom ook in het eerste kwartaal van 2011 voortduurt, houdt in de verstrekking van voorschotten in het voorjaar van 2011 evenmin opportuun werd geacht.

De doorstorting van de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) situeren zich duidelijk in het tweede halfjaar, waarbij het zwaartepunt doorgaans in de maanden oktober-november valt. Al volgt er meestal nog een uitloper in het eerste kwartaal van het jaar volgend op het aanslagjaar. 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 16 dat de doorstorting van de opcentiemen op de verkeersbelasting (OVV) over het ganse jaar verspreid zijn, maar relatief beperkt van omvang zijn.

3.3. De timing per gewest

In Grafiek 17, Grafiek 18 en Grafiek 19 worden de bedragen per belasting en per maand weergegeven die de federale overheid van begin januari 2006 tot eind december 2010 doorstortte naar de gemeenten van respectievelijk het Vlaams, het Brussels Hoofdstedelijk en het Waals Gewest.

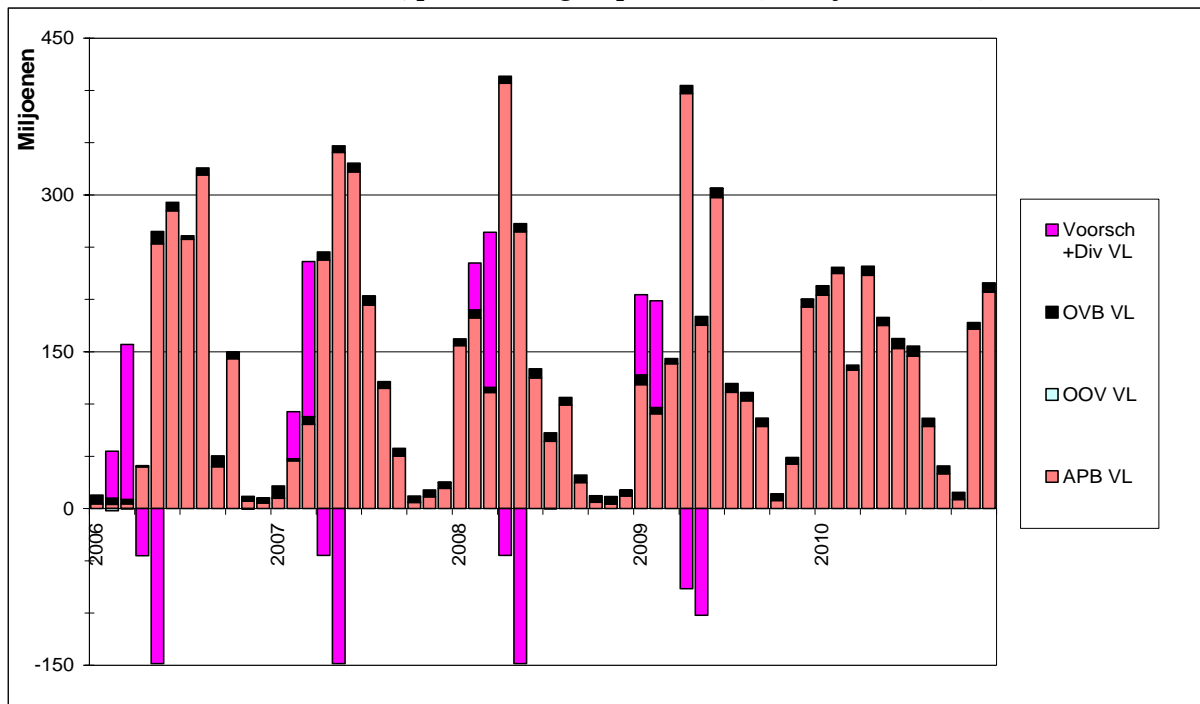
Voor de gemeenten uit het Vlaamse Gewest (Grafiek 17) bestaan de federale doorstorting uiteraard voornamelijk uit aanvullende personenbelastingen (APB). De opbrengsten uit de opdecim op de verkeersbelasting (OVV) zijn, zoals voor de overige gewesten, van ondergeschikt belang. Op de renteloze voorschotten 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 de laatste twee maanden van 2009. Op een tijdelijke inzinking in maart na, kenden de doorstorting in de eerste helft van 2010 een stabiel patroon zonder dat er voorschotten aan te pas kwamen. Bovendien

kregen de Vlaamse gemeenten reeds in november 2010 grote bedragen overgemaakt dankzij de snelle opstart van de inkohieringen voor het aanslagjaar 2010.

Voor de gemeenten uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Grafiek 18) 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, meer bepaald rond de maanden oktober-november.

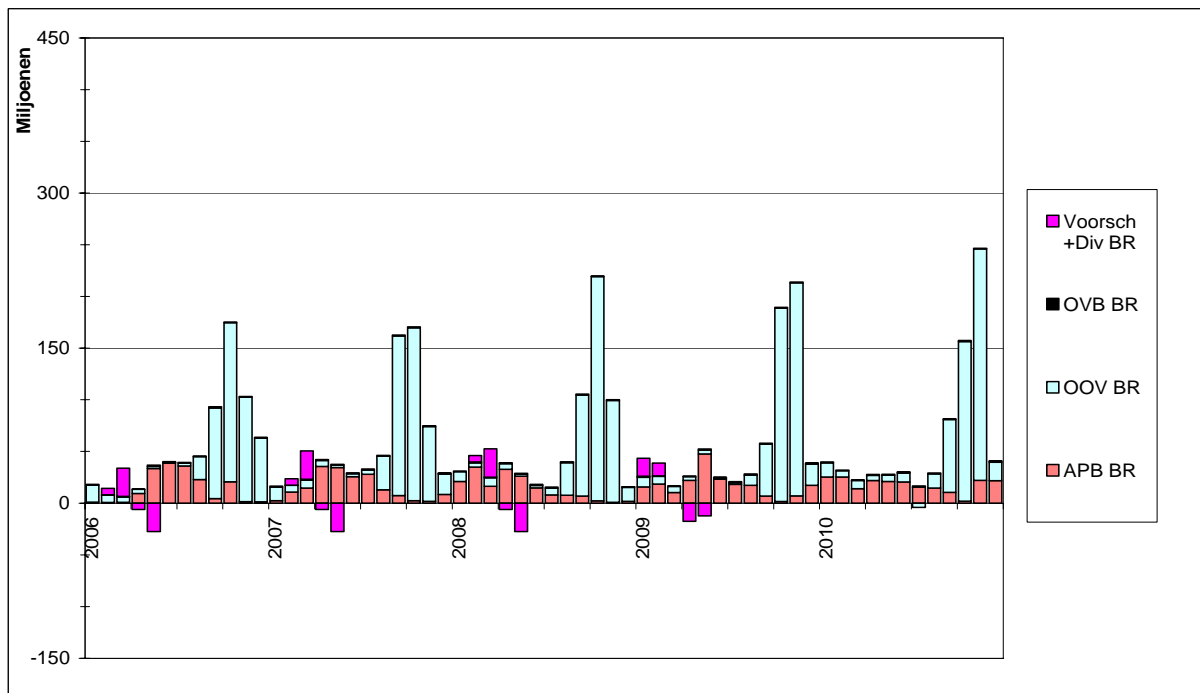
Voor de Waalse gemeenten (Grafiek 19) houden de doorstortingen van aanvullende personenbelasting en opcentiemen op de onroerende voorheffing elkaar grosso modo in evenwicht, al zijn de ontvangsten niet steeds gelijkmatig over het jaar gespreid. De ontvangsten uit de opcentiemen uit de onroerende voorheffing zorgen voor een piek in het najaar terwijl de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting in het recente verleden voor een piek in het voorjaar zorgden. In 2010 ging dit laatste echter niet meer op vermits het gelijkmatiger patroon van de APB-doorstortingen ook voor de Waalse gemeenten geldt.

Grafiek 17
Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten 2006-2010,
Vlaams Gewest, per belasting en per maand (in miljoenen euro)



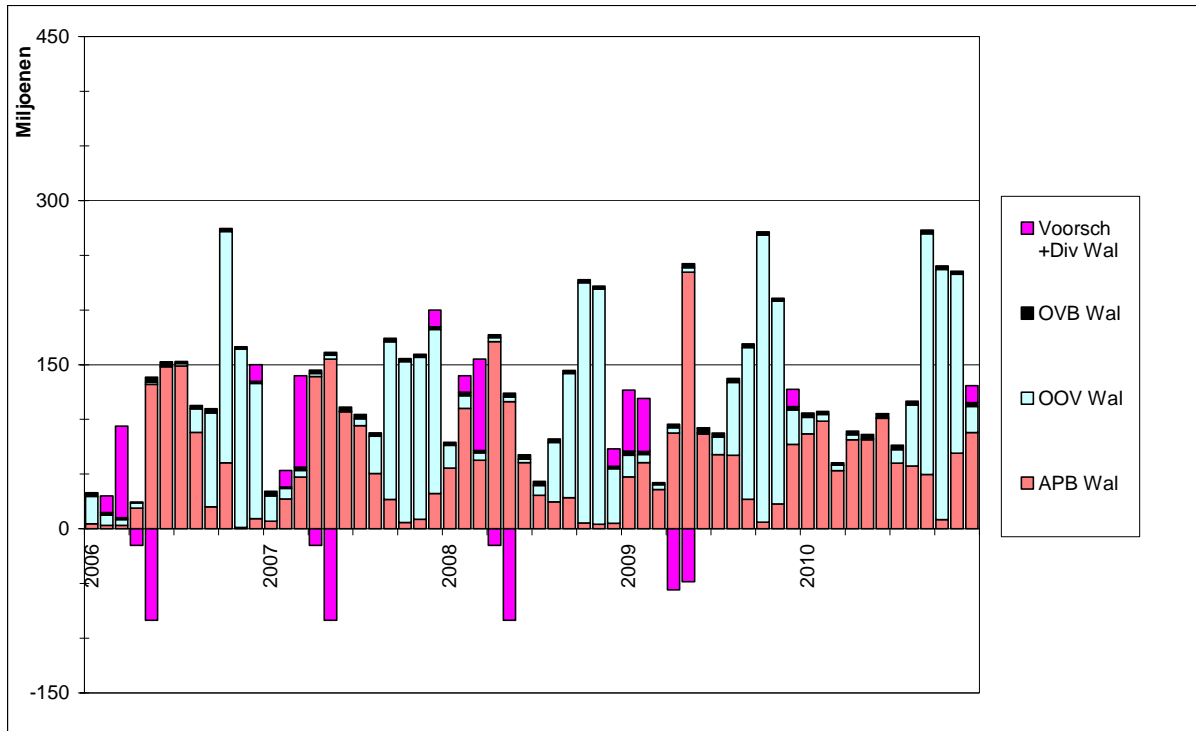
Bron: FOD Financiën

Grafiek 18
Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten 2006-2010,
Brussels Hoofdstedelijk Gewest, per belasting en per maand (in miljoenen euro)



Bron: FOD Financiën

Grafiek 19
Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten 2006-2010,
Waal Gewest, per belasting en per maand (in miljoenen euro)



Bron: FOD Financiën

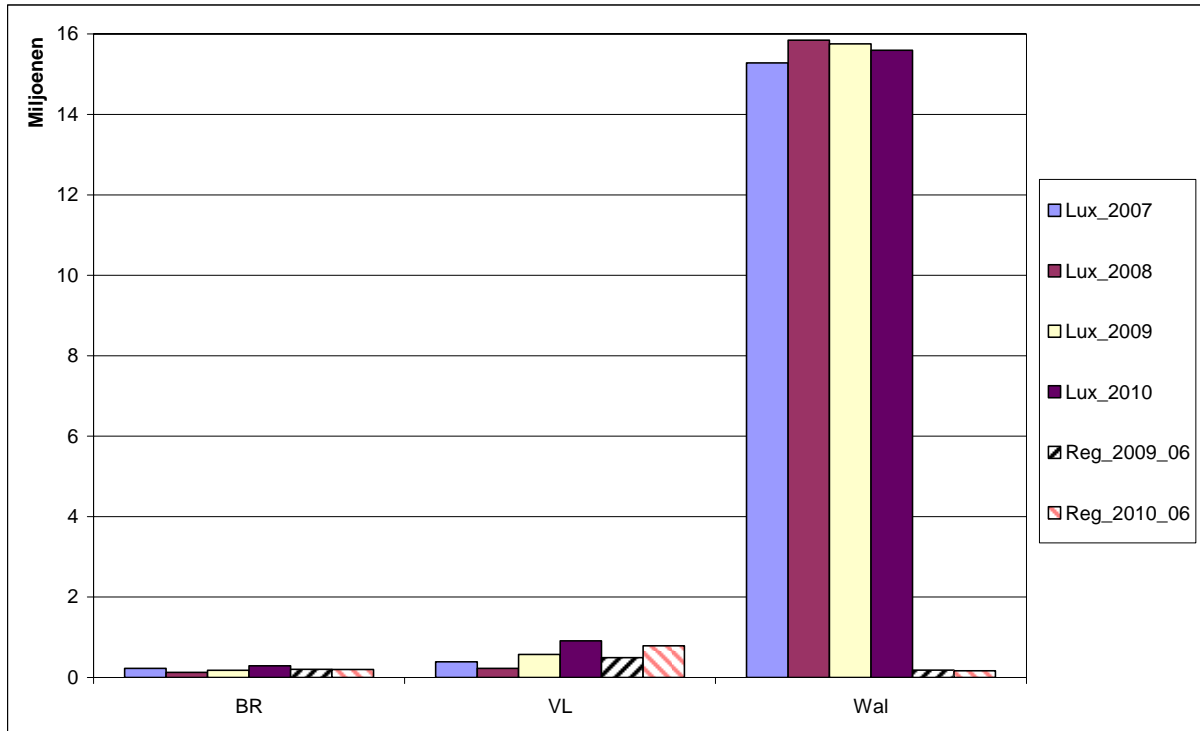
Uit de voorgaande grafieken bleek reeds dat de Waalse gemeenten het gros van de door het Groothertogdom Luxemburg betaalde compensatiebetalingen ontvangen (doorstortingen in december). Grafiek 20 accentueert dit beeld, in deze grafiek wordt de verdeling van de Luxemburgse compensatiebetalingen per gewest 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 en van de opbrengsten van de regularisaties uit 2009 die de gemeenten in juni 2010 ontvingen.

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 laatste twee kolommen wordt tevens het aantal in 2010 betrokken gemeenten per provincie opgelijst. Hoewel in 2010 minder Waalse dan niet-Waalse gemeenten enige compensatiebetalingen uit het Groothertogdom ontvingen, is het duidelijk dat het leeuwengedeelte gaat naar gemeenten uit de provincies Luxemburg (ruim drie kwart) en Luik (ruim 10%). Toch deelde in 2010 het gros van de Belgische gemeenten (530 op 589) in de Luxemburgse pot.

Voor de Waalse gemeenten zijn de regularisatie-opbrengsten slechts van beperkt belang, zeker in vergelijking met de compensatiebetalingen uit Luxemburg die uiteraard voor het grootste gedeelte aan Waalse gemeenten toekomen., Zowel de verdeling van de regularisatie-opbrengsten als van de compensatiebetalingen uit Luxemburg hangen af van individuele dossiers en bijgevolg kunnen de verschillen tussen de gemeenten onderling groot zijn. Zo deelden in juni 2010 slechts 165 van de 589 Belgische gemeenten in de regularisatie-

opbrengsten: 16 (op 19) uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 83 (op 308) uit het Vlaams Gewest en 66 (op 262) uit het Waals Gewest.

Grafiek 20
Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten 2007-2010,
Regularisaties en Luxemburgse compensatiebetalingen (in miljoenen euro)



Bron: FOD Financiën

Tabel 5
Stortingen door de federale overheid aan de gemeenten 2007-2010,
Regularisaties en Luxemburgse compensatiebetalingen
(aandeel in procent en aantal betrokken gemeenten)

	Lux 2007	Lux 2008	Lux 2009	Lux 2010	Regula- risatie 2009_06	Regula- risatie 2010_06	Aantal gemeenten Lux 2010	Aantal regula- risatie 2010
<i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i>	1,4%	0,8%	1,1%	1,7%	23,3%	17,2%	19	16
Antwerpen	0,7%	0,3%	1,0%	1,3%	14,3%	31,4%	63	20
Vlaams-Brabant	1,1%	0,9%	1,3%	2,1%	12,0%	11,6%	55	31
Limburg	0,2%	0,0%	0,4%	0,5%	3,5%	9,7%	40	5
Oost-Vl	0,4%	0,1%	0,6%	1,1%	9,1%	11,5%	58	19
West-VL	0,1%	0,1%	0,2%	0,4%	17,1%	4,2%	43	8
<i>Vlaams Gewest</i>	2,5%	1,4%	3,5%	5,4%	56,0%	68,4%	259	83
Waals-Brabant	1,2%	0,8%	1,4%	2,2%	5,0%	3,3%	27	15
Hengouwen	0,4%	0,2%	0,5%	1,0%	8,5%	4,3%	60	19
Luik	9,8%	10,7%	11,8%	12,5%	4,2%	3,6%	84	19
Namen	1,7%	1,5%	1,4%	2,0%	3,0%	3,0%	37	5
Luxemburg	83,0%	84,5%	80,3%	75,1%	0,1%	0,3%	44	8
<i>Waals Gewest</i>	96,1%	97,8%	95,5%	92,8%	20,7%	14,4%	252	66
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	530	165
Bedrag in euro	15.900.000	16.200.000	16.500.000	16.800.000	877.517	1.154.576		

Bron: FOD Financiën

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

4.1. Ad hoc toegekende “renteloze voorschotten” APB van 2001 tot en met 2009

Van 2001 tot en met 2009 verstrekte de federale overheid in het voorjaar “renteloze voorschotten” op de doorstorting van de aanvullende personenbelasting aan de gemeenten, dit ter compensatie voor het laattijdig starten en/of op kruissnelheid komen van de inkohieringen. 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.

Het oorspronkelijke systeem van ad hoc toegekende renteloze voorschotten kampte met diverse pijnpunten (23). Met de aanpassingen in 2009 werd gepoogd deze op te vangen. Een eerste probleem was dat de voorschotbedragen te beperkt waren 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). Zo bedroeg het bedrag van het eerste voorschot in 2008 voor de meeste gemeenten minder dan één euro per inwoner en per APB-procentpunt. Het overeenstemmende bedrag voor het tweede voorschot kwam in de meeste gemeenten wel op minstens 2 euro. De aanpassing in 2009 bracht nauwelijks soelaas wat dit pijnpunt betreft. Weliswaar werd de looptijd van de voorschotten opgetrokken van twee naar drie maanden, maar het totaalbedrag werd verlaagd. Daarnaast werd de omvang van het eerste voorschot verdubbeld, maar dit ging ten koste van een inkrimping van het tweede voorschot.

Een tweede probleem was dat de periode waarover het voorschot liep, 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.(24)

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 (25). Er werd dus geen rekening gehouden met de bedragen die de 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

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

24 Zie Grafiek 16 en in het bijzonder Grafiek 19 wat het Waals Gewest betreft.

25 Gebaseerd op de “toevallige” verdeling uit de APB-doorstorting in de eerste maanden van 2000.

werd proportioneel verdeeld volgens het aandeel van de gemeenten in de gebudgetteerde ontvangsten voor 2009.(26)

Zoals reeds aangegeven, achtte de federale overheid het gezien de versnelde start van de inkohiering van de personenbelasting voor het aanslagjaar 2009, niet nodig om in het voorjaar van 2010 opnieuw ad hoc voorschotten te verstrekken. Het ziet er naar uit dat dit evenmin het geval zal zijn in het voorjaar van 2011 gezien de vlotte start van de inkohiering voor het aanslagjaar 2010.

4.2. Een permanent systeem van vaste voorschotten

Hoewel de versnelde start van de inkohiering van de personenbelasting voor de jongste aanslagjaren de problematiek wat naar de achtergrond heeft gedrukt, blijft het nuttig om de procedure en de timing van de doorstorting van federaal geïnde belastingen naar de lokale overheden nader te onderzoeken.

4.21. Parlementaire werkzaamheden, nota van het Rekenhof

De discussie omtrent de invoering van een permanent systeem van vaste voorschotten ter vervanging van de ad hoc toegekende “renteloze voorschotten” is al decennia oud. In dit verband kan verwezen worden naar een tweetal wetsvoorstellen en naar een voorstel van resolutie die eind 2007 / begin 2008 werden ingediend in het Federaal Parlement (zie ook bijlage), kort na het uitbrengen van het eerste Advies van de Afdeling “omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden”. De parlementaire werkzaamheden hierrond werden op 1 juli 2008 aangevat maar vervielen in mei 2010 door de vervroegde ontbinding van de Kamer.

Intussen had de Kamervoorzitter het Rekenhof evenwel gevraagd om “een onderzoek van de cash flows tussen de belastingplichtigen, de federale overheid en de gemeenten, een berekening van het rentedifferentieel met betrekking tot deze cash flows, en een raming van de kosten van de door de federale administratie van Financiën voor rekening van de gemeenten verrichte heffingen.” (27) Dit resulteerde in een “Nota van het Rekenhof” (28) die op 8 maart 2010 aan het Kamerdossier werd toegevoegd.

De analyse van het Rekenhof bestaat uit vier delen. Vooreerst wordt de actuele wettelijke regeling voor de doorstorting van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting en de problemen die deze regeling in de praktijk met zich meebrengt in herinnering gebracht. Vervolgens worden de voorschottenregelingen uit de wetsvoorstellen en het voorschot van resolutie met elkaar vergeleken. In het derde punt worden de voorschottenregeling met de grootste en met de kleinste impact vergeleken, enerzijds met de actuele doorstortingen uit 2009, en anderzijds met de bedragen van de aanvullende personenbelasting die de federale overheid via de bedrijfsvoorheffing ontvangt. Het vierde punt ten slotte handelt over de kosten voor de heffing van de aanvullende personenbelasting en de thans aangerekende 1% administratiekosten.

26 Zie ook Hoge Raad van Financiën (2010), pp 33-34

27 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2010), p 3

28 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2010), Nota van het Rekenhof, DOC 52 0606/003

In haar nota hanteert het Rekenhof het analyseschema dat de Adviezen van de Afdeling aanreiken. Bij de vergelijking van de voorgestelde voorschottenregelingen met de actuele doorstoringen gaat het Rekenhof impliciet en expliciet uit van een aantal vereenvoudigende hypothesen. Zo wordt enkel het geaggregeerde beeld van de doorstoringen naar de gemeenten bekeken en wordt de analyse beperkt tot het jaar 2009, wat inhoudt dat dit jaar als representatief wordt beschouwd. Verder worden enkel de door de federale overheid ontvangen kasontvangsten aan bedrijfsvoorheffing tegenover de in dat jaar uitgevoerde APB-doorstoringen geplaatst. Het verschil in onderliggend inkomensjaar wordt hierbij verwaarloosd of niet relevant geacht, evenmin als de rol van de voorafbetalingen en het groeiend belang van de vrijstellingen van doorstoringen van bedrijfsvoorheffing ten voordele van de werkgevers. (29)

Vanuit de “invalshoek gemeenten” concludeert het Rekenhof: “Vermits de voorschottenregelingen tot doel hebben aan de financieringsbehoefte van de gemeenten, die in het eerste halfjaar het grootst is, tegemoet te komen, moet worden vastgesteld dat de regeling *wetsv2/res1* duidelijk beter voldoet dan het bestaande systeem van doorstoringen” (30) Waarbij de regeling *wetsv2/res1* overeenstemt met een scenario waarin de gemeenten in het eerste halfjaar van het aanslagjaar+1 voorschotten ontvangen ter waarde van zowat 95% van de begrote jaarontvangsten.

Wat de “invalshoek federale overheid” betreft, besluit het Rekenhof dat de voorgestelde voorschottenregelingen “financierbaar” zijn “hetzij doordat 7% van de ontvangsten van de bedrijfsvoorheffing, d.w.z. ‘eigen middelen’ van de gemeenten, daartoe volstaan, hetzij dat de Staat de voorschotten voor een gedeelte met zijn middelen financiert.” (31)

Wat de discussie betreft omtrent de billijkheid van de aanrekening van een administratiekost van 1% op de APB-bedragen die de federale overheid doorstort aan de gemeenten, neemt het Rekenhof geen duidelijk afgelijnd standpunt in. Het Rekenhof wijst op het ontbreken van cijfermateriaal omtrent de reële kosten en op de schaalvoordelen die ontstaan door een simultane inning van personenbelasting en aanvullende personenbelasting en besluit: “Het is daarom niet denkbeeldig dat de administratiekosten zijn bedacht als een forfaitaire vergoeding die het midden houdt tussen lage reële kosten en hoge kosten die worden vermeden.” (32)

Verder onderschrijft de nota van het Rekenhof de stelling niet dat de federale overheid een impliciet rentevoordeel geniet dat zich uitstrekt over meerdere jaren. Ondanks de verschillen in onderliggende inkomensjaren, gaat het Rekenhof er immers van uit dat de APB-bedragen die via de bedrijfsvoorheffing wordt ontvangen tijdens hetzelfde jaar aan de gemeenten wordt doorgestort.

29 In bepaalde gevallen heeft de werkgever recht op een gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing. In die gevallen ontstaat er een verschil tussen het (hogere) bedrag dat verrekend wordt in de personenbelasting en het (lagere) bedrag aan kasontvangsten bedrijfsvoorheffing dat de federale overheid ontvangt. De wet van 17 mei 2007 voerde een structurele vermindering van doorstorting in ten belope van 0,25% van de brutolonen. Het tarief van deze vrijstelling werd geleidelijk opgetrokken en bedraagt 1% sinds 1 januari 2010. Daarnaast zijn er vrijstellingen voor wetenschappelijk onderzoekers, voor ploegen- en nachtarbeid, voor overwerk en voor sportbeoefenaars en vrijwilligers. Zie ook STUDIE- EN DOCUMENTATIEDIENST FOD FINANCIËN (2010), Fiscaal Memento, pp 128-130.

30 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2010), p 10

31 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2010), p 12

32 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2010), p 13

In dergelijke omstandigheden is het mogelijke impliciete rentevoordeel dan ook beperkt. (33)

4.22. Mogelijke scenario's voor een permanent systeem van vaste voorschotten

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 21 geeft weer hoe het werkelijke verloop van de doorstortingen van de aanvullende personenbelasting aan de gemeenten zich in 2005, 2006 en 2007 verhiel tot een aantal mogelijke permanente systemen van vaste voorschotten. De bedragen van de maandelijkse doorstortingen werden gecumuleerd en uitgedrukt als percentage van het jaartotaal. (34)(35)

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

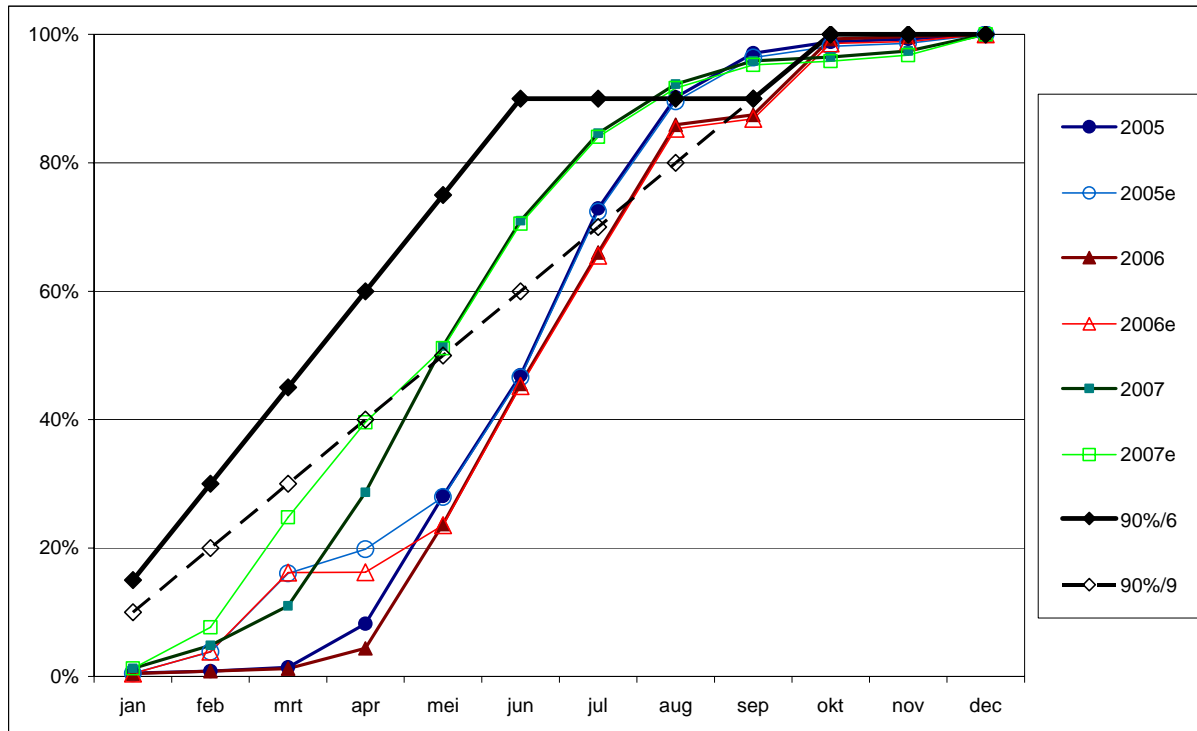
33 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2010), pp 13-14: “De federale overheid stort de APB van een aanslagjaar aan de gemeenten overwegend door in aanslagjaar+1, terwijl zij zelf de APB bij wijze van voorheffing int in het aanslagjaar-1. Zo lijkt het dat de overheid gemiddeld twee jaar over de APB beschikt vooraleer die door te storten en dat deze tijdelijke beschikking interesten opbrengt (of leninglasten vermindert). De Staat belegt deze gelden echter niet. Zoals alle andere ontvangsten wendt de Staat deze middelen in het raam van zijn thesauriebeheer aan voor alle uitgaven, waaronder de toewijzingen aan de gewesten en gemeenschappen, de sociale zekerheid, voor zijn eigen uitgaven en ook voor de doorstorting aan de gemeenten van de ingekohierde APB (zij het die van aanslagjaar een jaar voordien). (...) De APB die als 7% van de bedrijfsvoorheffing wordt ontvangen dient om in de huidige regeling de doorstortingen, en in de voorgestelde voorschottenregelingen, de voorschotten te financieren.”

34 Zie ook Hoge Raad van Financiën (2008), pp 31-33

35 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.

toegekende “renteloze” voorschotten en de recuperatie hiervan in april en mei, alsook met de doorstorting van de compensatiebedragen vanuit Luxemburg op het einde van het jaar (36).

Grafiek 21
Gecumuleerde maandelijkse doorstorting APB aan de gemeenten in 2005, 2006 en 2007 versus mogelijke permanente systemen van vaste voorschotten (in%)



Bron: FOD Financiën

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 (37). 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 (38).

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

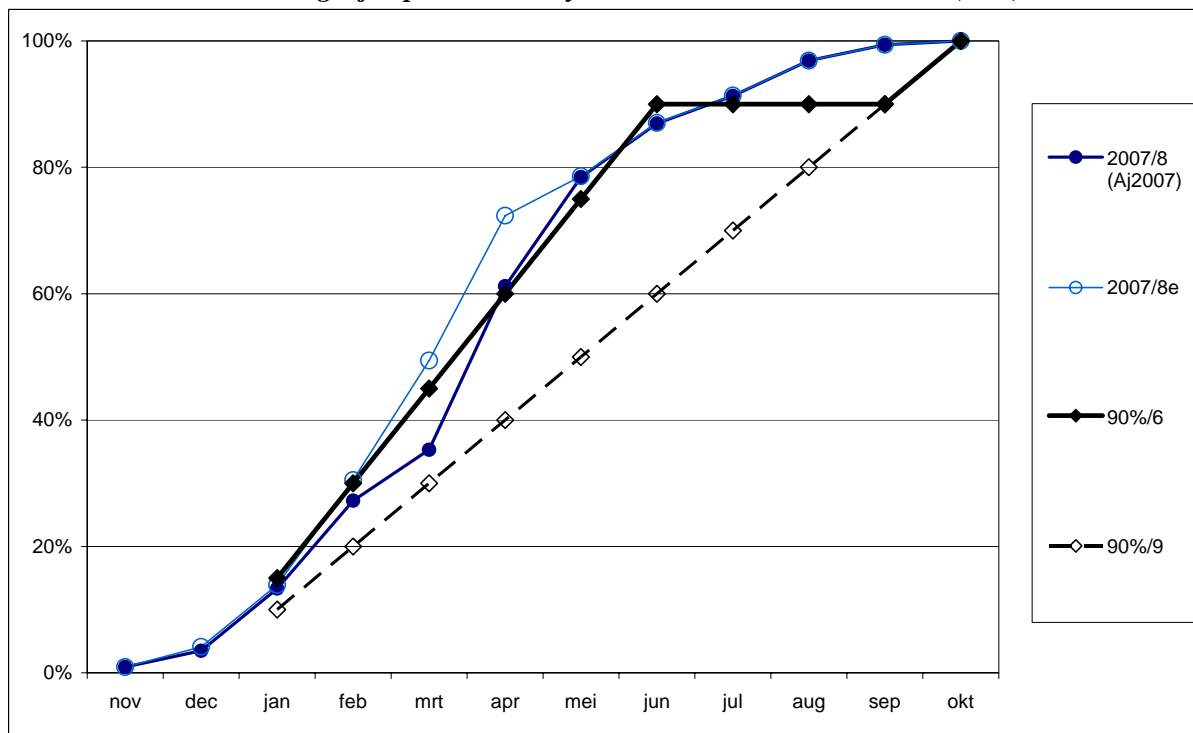
36 De lijnen die rekening houden met deze extra elementen worden in de legende respectievelijk aangeduid met “2005e”, “2006e” en “2007e”.

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

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

Ook in 2007 was de start nog aarzelend, aangezien de eigenlijke APB-doorstorting 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 ten opzichte van de voorgaande jaren is evenwel duidelijk te zien in Grafiek 21, in 2007 kwam het inkohieringsproces immers reeds vanaf april op kruissnelheid.

Grafiek 22
Gecumuleerde maandelijkse doorstorting APB aan de gemeenten, november 2007- oktober 2008
versus mogelijke permanente systemen van vaste voorschotten (in%)



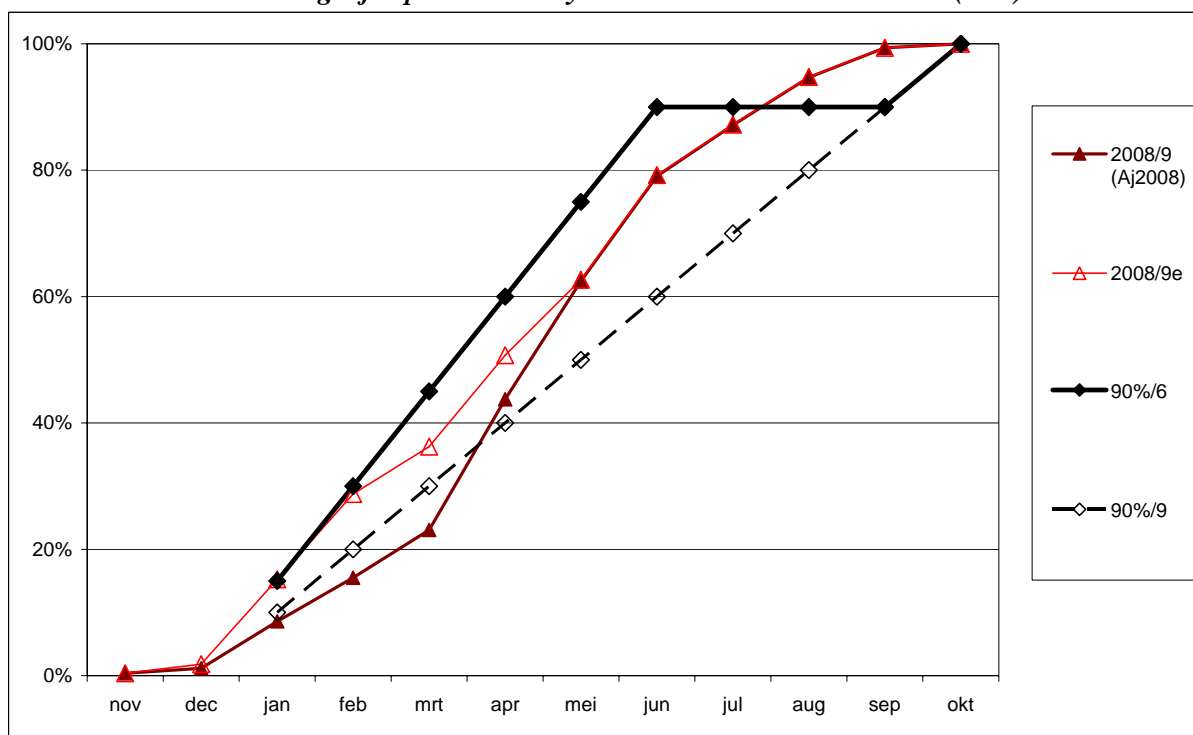
Bron: FOD Financiën

De opbouw van Grafiek 22, Grafiek 23 en Grafiek 24 is gelijkaardig als deze van Grafiek 21. Vermits de gemeenten voor de jongste aanslagjaren 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 22 een beeld van de APB-doorstorting 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 in het voorjaar van 2008.

Uit Grafiek 22 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.

Overstappen van het systeem van ad hoc voorschotten 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.

Grafiek 23
Gecumuleerde maandelijkse doorstortingen APB aan de gemeenten, november 2008- oktober 2009
versus mogelijke permanente systemen van vaste voorschotten (in%)



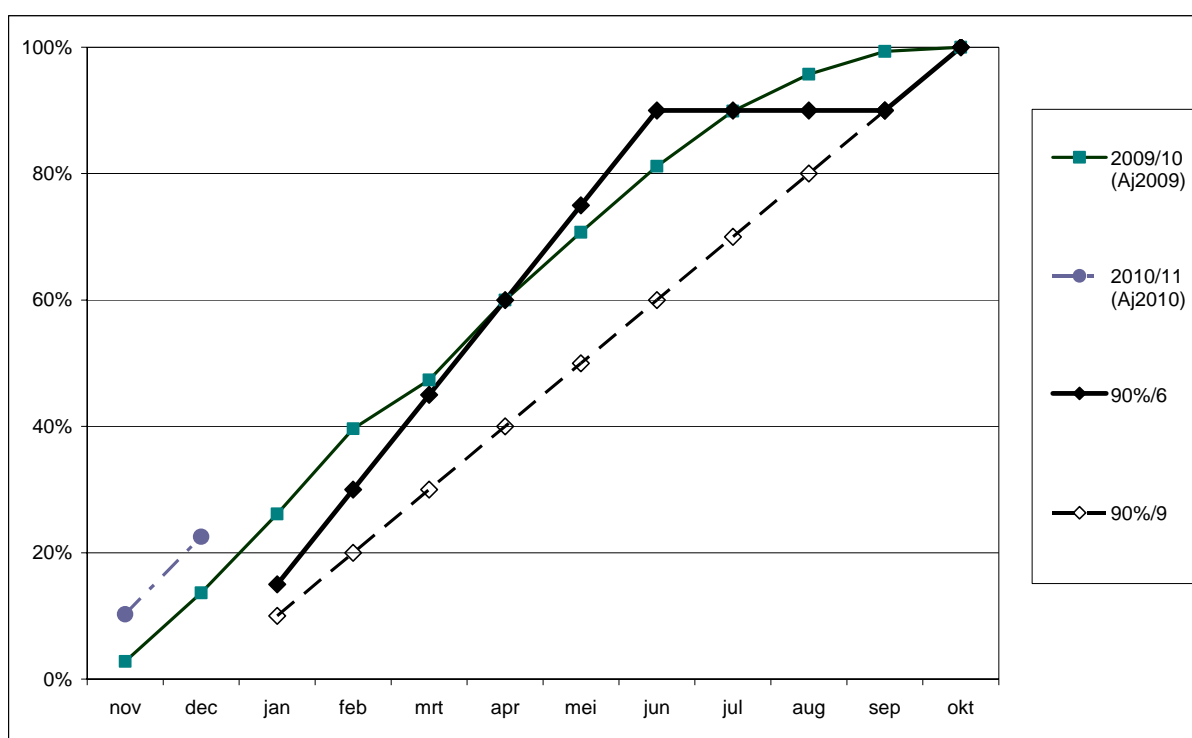
Bron: FOD Financiën

De lijn 2008/9 in Grafiek 23 geeft aan dat de kaarten enigszins anders lagen in de periode november 2008 – oktober 2009. Voor het aanslagjaar 2008 kwamen de inkohieringswerkzaamheden immers beduidend trager op kruissnelheid dan voor het daaraan 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 de lijn voor het “90%/6”-scenario. Vanaf april 2009 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 23), maar dit voordeel verdween na de terugbetalingen in april en mei 2009.

De lijn 2009/10 in Grafiek 24 illustreert dan weer de snelle opstart van de inkohieringen voor het aanslagjaar 2009, bovendien werd meteen een hoge kruissnelheid gehaald. Niet alleen incasseerden de gemeenten reeds in de laatste maanden van 2009 substantiële bedragen aan APB, bovendien werd, ten minste wat het geheel van de Belgische gemeenten betreft, tot en met maart 2010 een voorsprong geboekt ten opzichte van het 90%/6-scenario en dit zonder dat ad hoc voorschotten werden verstrekt. Zoals in punt 4.3 wordt benadrukt, betekent dit echter geenszins dat elke gemeente in dezelfde mate van de vlotte start van de inkohieringen en doorstorting profiteerde. Overigens werd tegen het einde van het tweede kwartaal van 2010 voor het geheel van de Belgische gemeenten opnieuw een achterstand opgelopen ten opzichte van het 90%/6-scenario daar het inkohieringsritme in het voorjaar van 2010 wat inzakte. Dit werd evenwel goedge maakt door doorstoringen in het derde kwartaal van 2010, terwijl het 90%/6-scenario dit niet voorziet en de afrekening van de eventuele saldi pas in oktober plant.

Grafiek 24

Gecumuleerde maandelijkse doorstorting APB aan de gemeenten, november 2009- december 2010 versus mogelijke permanente systemen van vaste voorschotten (in%)



Bron: FOD Financiën

Voor het aanslagjaar 2010 zijn uiteraard nog slechts weinig gegevens bekend. Vast staat wel dat de inkohieringswerkzaamheden eind 2010 opnieuw voorspoedig startten (zie lijn 2010/11 in Grafiek 24). Tegen eind december 2010 kon reeds een aanzienlijk bedrag aan APB-ontvangsten aan de gemeenten worden doorgestort, ter waarde van ruim een vijfde van het te verwachten totaal voor de periode november 2010 – oktober 2011. Hiermee namen de realisaties een voorsprong van meer dan 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 2011 evenmin ad hoc voorschotten in het vooruitzicht gesteld werden.

De bovenstaande grafieken tonen aan dat het “90%/6”-scenario qua startpunt en tempo realistisch kan genoemd worden, te meer daar de doorstorting tijdens het aanslagjaar thans al bij al beperkt blijven. Om in een dergelijk “90%/6”-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 kruisnelheid 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 (Grafiek 22). Eind 2008 / begin 2009 liep de federale overheid weliswaar een achterstand op (Grafiek 23), maar eind 2009 / begin 2010 bouwde ze een voorsprong op (Grafiek 24) ten opzichte van het referentiescenario en het ziet er naar uit dat dit eind 2010 / begin 2011 zal herhaald worden.

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 eveneens 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 slotafrekening 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 kruisnelheid 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 de grafieken 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 de aanslagjaren 2009 en 2010 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 niet onhaalbaar wat de start en het tempo van het opmaken en uitsturen van de kohieren betreft.

4.3. De APB-doorstorting per gemeente, november 2008 - oktober 2010

Grafiek 25 toont het patroon van de effectieve APB-doorstorting naar de 19 individuele gemeenten uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor respectievelijk de periode van november 2008 tot en met oktober 2009 (linkerpaneel) en de periode van november 2009 tot en met oktober 2010 (rechterpaneel), wat grosso modo overeenstemt met de aanslagjaren 2008 en 2009. De maandelijkse doorstorting werden gecumuleerd en uitgedrukt in procent van het totaal voor de respectieve periodes. Er werd geen rekening gehouden met de ad hoc

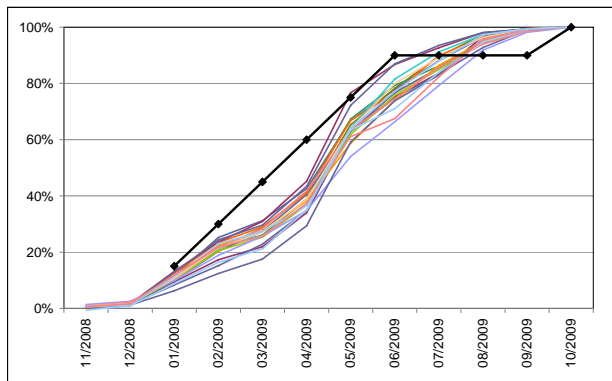
voorschotten die in het voorjaar van 2009 werden verstrekt (39). Zowel in het linker als het rechter paneel werd een dikke zwarte lijn toegevoegd om de vergelijking mogelijk te maken met een systeem van vaste voorschotten volgens het “90%/6”-scenario met startpunt in januari van het aanslagjaar+1.

In bijlage werden gelijkaardige grafieken voor de gemeenten uit de Vlaamse en Waalse provincies opgenomen (zie Grafiek 27). In Grafiek 25 en Grafiek 27 gaat de aandacht 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.

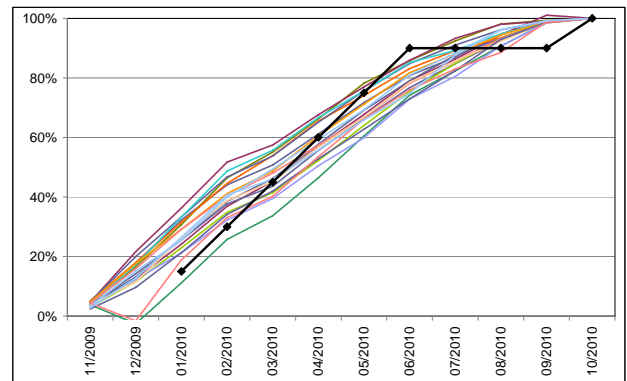
Grafiek 25

Gecumuleerde maandelijkse APB-doorstorting aan de Brusselse gemeenten, versus “90%/6”-scenario (in % totaal november 2008 – oktober 2010)

APB Brussels Hoofdstedelijk Gewest november 2008 – oktober 2009



APB Brussels Hoofdstedelijk Gewest november 2009 – oktober 2010



Bron: FOD Financiën

Voor de Brusselse gemeenten was het verloop van de bundel in het voorjaar van 2009 vrij homogeen (linkerpaneel). In het eerste kwartaal van 2009 bevond de bundel zich geheel rechts van de referentielijn en nam de afstand zelfs van maand tot maand toe, wat inhoudt dat de achterstand ten opzichte van het referentiescenario groeide. In het begin van het tweede kwartaal van 2009 versnelde het ritme van de doorstorting evenwel in die mate dat tegen het einde van het tweede kwartaal voor sommige Brusselse gemeenten terug kon aangeknoopt worden met het referentiescenario. Voor de meeste Brusselse gemeenten situeerden de lijnen zich op het einde van het tweede kwartaal echter nog steeds rechtsonder de referentielijn en werd het referentiescenario pas in juli of augustus 2009 overschreden.

Zoals het rechterpaneel aangeeft, viel het startpunt van betekenisvolle doorstorting voor het volgende aanslagjaar voor de meeste Brusselse gemeenten een stuk eerder: de meeste Brusselse gemeenten ontvingen reeds voor het einde van 2009 10% à 20% van het jaartotaal voor de periode november 2009 – oktober 2010. Voor een tweetal Brusselse gemeenten was dit evenwel niet het geval, zij dienden een paar maanden langer te wachten. In tegenstelling tot het voorgaande jaar, situeerden de meeste lijnen zich in het eerste kwartaal van 2010 linksboven de referentielijn, wat inhoudt dat het referentiescenario werd overschreden. Dit was evenwel wederom niet voor alle Brusselse gemeenten het geval. Tegen het einde van het

39 Zoals in het vorige Advies werd aangegeven, zorgde de toekenning van ad hoc voorschotten in het voorjaar van 2009 eerder voor een toename dan een afname van de heterogeniteit van de APB-doorstorting naar de gemeenten. Hoge Raad van Financiën (2010), pp 39-40

tweede kwartaal zakte de lijn voor elke gemeente overigens opnieuw onder de referentielijn en werd het referentiescenario pas in juli of augustus 2010 geëvenaard of overschreden.

Bemerk overigens dat de breedte van de bundel bij de aanvang van de respectieve periodes groter is in het rechterpaneel dan in het linkerpaneel. Dit geeft aan dat de versnelling van de opstart van de inkohieringswerkzaamheden gepaard ging met een grotere heterogeniteit van de doorstorting naar de gemeenten toe. Ook voor de gemeenten uit de Vlaamse en Waalse provincies nam de heterogeniteit eerder toe dan af (zie Grafiek 27 in bijlage).

4.4. De OOV-doorstorting per gemeente, aanslagjaar 2009

Hoewel de discussie omtrent de mogelijke invoering van een permanent voorschottensysteem zich op federaal vlak toespitst op de aanvullende personenbelasting, is een dergelijk systeem ook denkbaar voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing die federale overheid thans voor rekening van de gemeenten uit het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest int.

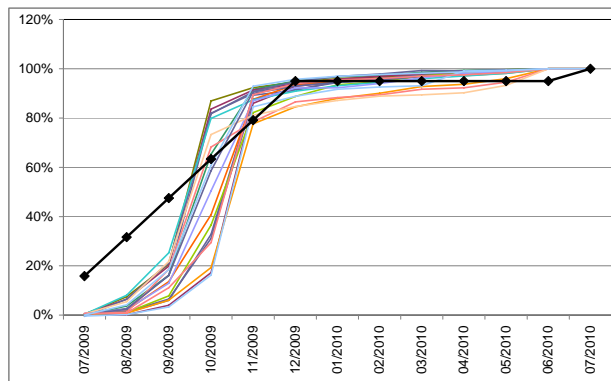
Het voorschottensysteem dat de Vlaamse Administratie reeds meerdere jaren hanteert ten aanzien van de doorstorting van opcentiemen op de onroerende voorheffing ten voordele van de Vlaamse gemeenten, kan hierbij als referentiepunt gelden. De belangrijkste parameters (40) zijn als volgt: de Vlaamse gemeenten ontvangen in de tweede jaarhelft van het aanslagjaar zes gelijke maandelijkse voorschotten die samen 95% vertegenwoordigen van de goedgekeurde begrote jaarontvangsten en het eventuele saldo wordt in juli van het aanslagjaar+1 afgerekend (41). Voor zover de realisaties nagenoeg samenvallen met de geraamde ontvangsten, bedraagt het saldo bijgevolg zowat 5% van de initieel begrote ontvangsten.

Grafiek 27 toont voor de gemeenten uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wat de impact van een dergelijk 95%/6-scenario zou geweest zijn, uitgaande van de realisaties in de periode juli 2009 tot en met juli 2010, wat grosso modo overeenstemt met de doorstorting van opcentiemen onroerende voorheffing voor het aanslagjaar 2009. Grafiek 28 uit de bijlage doet hetzelfde voor de Waalse gemeenten.

40 Hoge Raad van Financiën (2007) pp 45-46. Eenvoudigheidshalve wordt hier abstractie gemaakt van eventuele laattijdige betalingen als gevolg van betwistingen en dergelijke.

41 Om rekening te houden met de afrekening voor het aanslagjaar 2009 werd de maand juli 2010 op de horizontale as toegevoegd. De doorstorting in die maand werd evenwel niet opgenomen, deze hebben immers in hoofdzaak op het aanslagjaar 2010 betrekking.

Grafiek 26
Gecumuleerde maandelijkse OOV-doorstorting aan de Brusselse gemeenten,
versus “95%/6”-scenario (in % totaal juli 2009 – juni/juli 2010)



Bron: FOD Financiën

In de zomer van 2009 ontvingen de Brusselse gemeenten vrij weinig opcentiemen op de onroerende voorheffing. Zoals Grafiek 26 aangeeft, bevonden de lijnen van alle Brusselse gemeenten zich dan ook diep onder de lijn uit het referentiescenario. Voor sommige Brusselse gemeenten werd dit eensklaps goedge maakt door forse doorstoringen in oktober 2009, voor andere was dit pas een maand later. Voor de meeste Brusselse gemeenten volgden vanaf december 2009 nog slechts bescheiden doorstoringen en/of afwikkelingen van oude dossiers, vandaar de vrij vlakke lijnen in de rechterhelft van Grafiek 26.

Zoals blijkt uit de breedte van de provinciale bundels (zie Grafiek 28 in bijlage), was de heterogeniteit voor de Waalse gemeenten doorgaans nog groter. Bovendien leidde de afwikkeling van oude dossiers in het Waalse Gewest in de loop van het eerste halfjaar van 2010 in sommige gevallen tot aanzienlijke terugbetalingen aan de belastingplichtigen ten laste van de gemeenten.

5. De voorstellen van de Afdeling

De Afdeling onderschrijft nog steeds de grote lijnen van de voorstellen die ze formuleerde in haar vorige Adviezen “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 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 iedere individuele gemeente toe te bewerkstelligen. Aan 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 voor de aanvullende personenbelasting lijkt haar wenselijk.

- *De federale overheid ontvangt de aanvullende belastingen naarmate ze de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen int.*
- *De omvang en het tijds patroon van de voorheen toegekende ad hoc voorschotten waren 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 dankzij het vaste inkomstenpatroon weegt op tegen de beperkte impact op 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, dragen voorschotten op de aanvullende personenbelasting in de loop van het eerste semester bij aan een evenwichtiger spreiding van de gemeentelijke 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.

De voorstellen van de Afdeling beperken zich tot de aanvullende personenbelasting en laten de liquiditeitsproblemen ter zijde die, in Brusselse en bepaalde Waalse gemeenten die zich in belangrijke mate met OOV-opbrengsten financieren, kunnen optreden door de concentratie van de doorstortingen van de opcentiemen op de onroerende voorheffing in de laatste maanden van het begrotingsjaar.

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 een eerste Advies uit waarin ze zich toespitste op de doorstortingen van de federaal geïnde fiscale ontvangsten aan de Belgische gemeenten. Het gaat met name om de aanvullende personenbelasting (APB), de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) geïnd voor rekening van de Waalse en Brusselse gemeenten en de opdecim op de verkeersbelasting (OVB). In het tweede Advies kwam vooral het uiteenlopende patroon van de spreiding van de doorstortingen over de diverse maanden van het jaar voor de verschillende gemeenten aan bod, terwijl het derde Advies focuste op de aanpassingen van de ad hoc voorschotten voor de aanvullende personenbelasting in het voorjaar van 2009. Behalve het actualiseren van een aantal cijfergegevens, gaat de aandacht in huidige Advies enerzijds naar de tariefverschillen tussen de gemeenten van de diverse provincies en anderzijds naar de impact van de versnelde start van de inkohieringen personenbelasting voor de recentste aanslagjaren.

In 2009 steeg het aandeel van de lagere overheden in de globale belastingdruk tot iets meer dan 5%, of bijna 2,5% van het bbp. Onder meer als gevolg van administratieve factoren, situeerde de stijging zich vooral bij de aanvullende personenbelasting. De opcentiemen op de onroerende voorheffing bleven evenwel de belangrijkste bron van fiscale ontvangsten voor de lokale overheden. In vergelijking hiermee is de opdecim op de verkeersbelasting slechts van marginaal belang.

Het gewicht van de belastingen die de federale overheid int 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 komt het Waalse gemiddelde (7,7% voor aanslagjaar 2010) echter duidelijk boven het Brussels gemiddelde uit (7,6%). In Vlaanderen stabiliseerde het gemiddelde tarief op 7,2%. Terwijl de vork tussen de provinciale gewogen gemiddelden in 2010 langs Vlaamse kant beperkt bleef tot zowat een half procentpunt (van 7,0% voor West-Vlaanderen tot 7,5% in Limburg), liep dit langs Waalse kant op tot zowat anderhalf procentpunt (van 6,8% voor Waals Brabant tot 8,2% voor Henegouwen).

De tarieven van de opcentiemen op de onroerende voorheffing wijzigden in 2010 slechts in beperkte mate. De gemeentelijke opcentiemen bleven het hoogst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Uitgedrukt ten opzichte van het kadastraal inkomen (KI) liep het Brussels OOV-gemiddelde in 2010 op tot 34,4%. Het Waals gemiddelde bleef onveranderd op 31,3% en het Vlaams gemiddelde steeg lichtjes tot 33,5%. 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. Wat de OOV betreft, liep het provinciale gewogen gemiddelde van de gemeentelijke opcentiemen sterker uiteen in Vlaanderen (van 28,7% in 2010 in Vlaams-Brabant tot 43% in West-Vlaanderen) dan in Wallonië (van 25% in Waals-Brabant tot 33,6% in Henegouwen).

Indien naast de gemeentelijke opcentiemen ook de provinciale opcentiemen en de gewestelijke onroerende voorheffing in rekening worden gebracht, blijkt het gewogen gemiddelde tarief het hoogst uit te komen in de provincies Luxemburg (57,8% van het KI in 2010), Henegouwen (57,7%) en West-Vlaanderen (54,3%) en het laagst in de provincies Vlaams-Brabant (39,5%), Waals-Brabant (40,6%) en Antwerpen (40,7%). Opmerkelijk is dat in de provincie Henegouwen zowel de tarieven voor de APB als voor de onroerende voorheffing inclusief opcentiemen tot de hoogste van het land behoren en dat beide in de provincies Waals en Vlaams Brabant tot de laagste van het land behoren.

De doorstorting van de federaal geïnde belastingen naar de gemeenten vertonen een grillig patroon. De bedragen van de maandelijkse doorstorting 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 zorgde voor een merkbare vooruitschuiving in de timing van de APB-doorstorting. Dit kon weliswaar niet herhaald worden voor het aanslagjaar 2008, maar wel voor het aanslagjaar 2009. Het ziet er bovendien naar uit dat dit voor het aanslagjaar 2010 opnieuw zal lukken.

Van 2001 tot 2009 verstrekke de federale overheid “renteloze voorschotten” op de doorstorting van de aanvullende personenbelasting aan de gemeenten, dit ter compensatie voor het vaak laatstijdig starten en/of op kruissnelheid komen van de inkohieringen. Het systeem van ad hoc toegekende voorschotten kampte 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 –doorstorting per gemeente op te vangen. In het voorjaar van 2010 werden geen voorschotten toegekend en in 2011 zal dit allicht evenmin het geval zijn.

De versnelling van het inkohieringsproces heeft weliswaar de nood aan de invoering van een permanent systeem van vaste voorschotten voor de aanvullende personenbelasting verzacht maar het is niet omdat de toestand “gemiddeld genomen” verbeterde dat het probleem van de wispelturigheid en onvoorspelbaarheid van de liquiditeitsstroom voor de individuele gemeenten hiermee van de baan is. Integendeel, de heterogeniteit van de doorstorting naar de diverse gemeenten blijkt de jongste jaren niet te zijn afgenomen. Die wispelturigheid heeft te maken met administratieve toevalligheden waar de lokale autoriteiten geen vat op hebben.

De Afdeling meent dan ook dat een aangepast en geïnstitutionaliseerd voorschottensysteem voor de APB wenselijk blijft om een vast patroon in de doorstortingen naar de gemeenten toe te bewerkstelligen. Meerdere argumenten pleiten hiervoor.

- *De federale overheid ontvangt de aanvullende belastingen naarmate ze de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen int.*
- *De omvang en het tijdspatroon van ad hoc voorschotten bleken in het verleden onvoldoende om een continue en regelmatige liquiditeitsstroom 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 dankzij het vaste inkomstenpatroon weegt op tegen de beperkte impact op 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, dragen voorschotten op de aanvullende personenbelasting in de loop van het eerste semester bij aan een evenwichtiger spreiding van de gemeentelijke 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.

De voorstellen van de Afdeling beperken zich tot de aanvullende personenbelasting en laten de liquiditeitsproblemen ter zijde die, in Brusselse en bepaalde Waalse gemeenten die zich in belangrijke mate met OOV-opbrengsten financieren, kunnen optreden door de concentratie van de doorstortingen van de opcentiemen op de onroerende voorheffing in de laatste maanden van het begrotingsjaar.

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

7. Bibliografie

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2010), *Nota van het Rekenhof*, DOC 52 0606/003, Brussel, 21 p.

INSTITUUT VOOR DE NATIONALE REKENINGEN (2010), *Nationale Rekeningen - Rekeningen van de overheid 2009*, Brussel, 105 p.

HOGHE 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.

HOGHE 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.

HOGHE RAAD VAN FINANCIËN (2010), Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit, *Advies omtrent de doorstorting van de federaal geïnde belastingen aan de lokale overheden*, januari 2010, Brussel, 51 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 2008. Zie <http://binnenland.vlaanderen.be/lokaal-pact>

STUDIE- EN DOCUMENTATIEDIENST FOD FINANCIËN (2010), *Fiscaal Memento Nr. 22*, april 2010, Brussel, 246 p. Zie <http://docufin.fgov.be/intersalgnl/thema/publicaties/memento/memento.htm>

8. Lijst afkortingen

Aj	Aanslagjaar
ADSEI	Algemene Directie Statistiek en Economische informatie van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie
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. Parlementaire werkzaamheden met betrekking tot de doorstorting van federaal geïnde fiscale ontvangsten

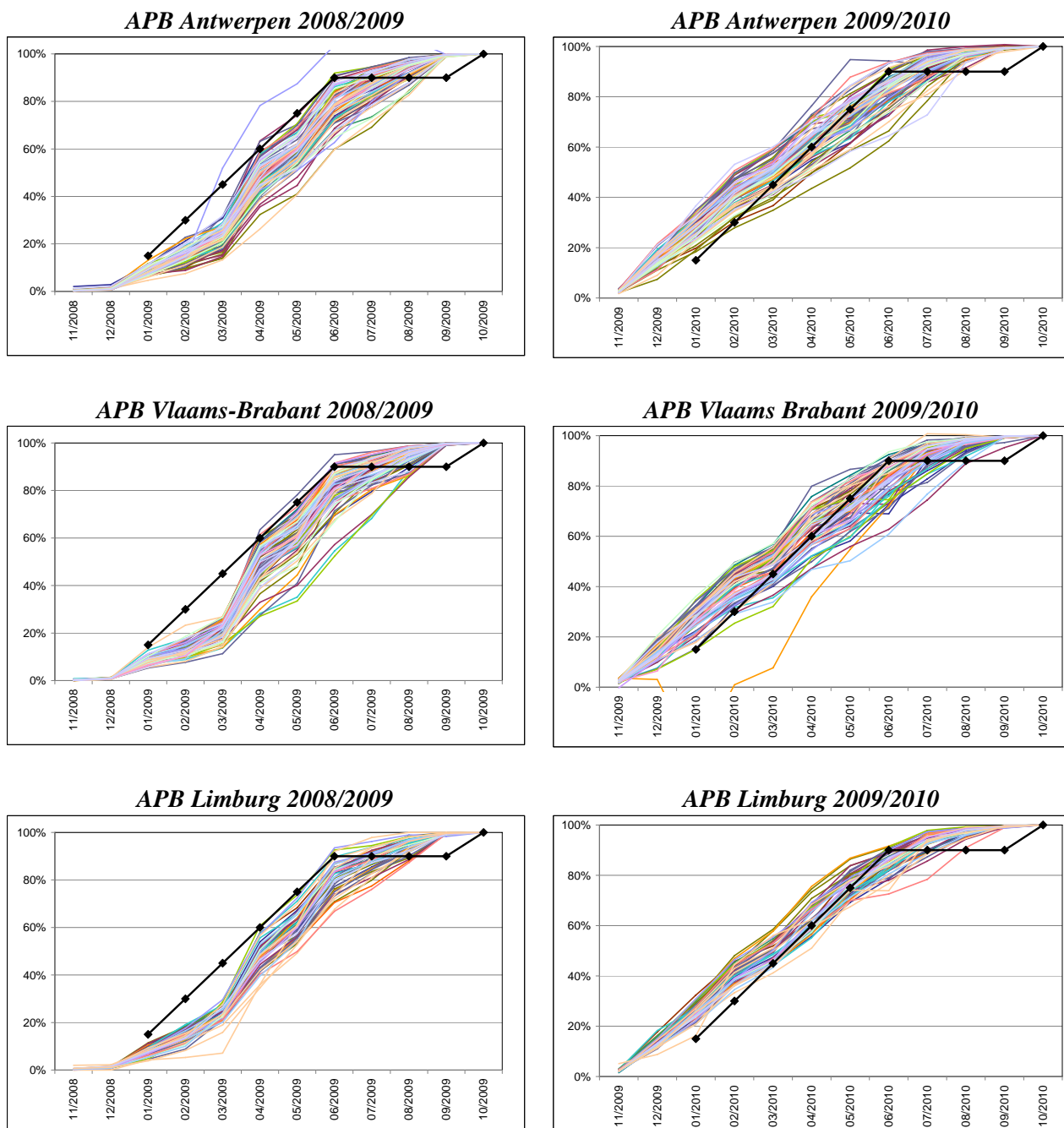
- Wetsvoorstel betreffende de invoering van automatische voorschotten op de inkomsten uit de aanvullende personenbelasting en de voor de gemeenten kosteloze heffing van die belasting. (42)
- Wetsvoorstel tot invoering van een artikel 470ter in het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 met het oog 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)
- Nota van het Rekenhof. (45)

42 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 19/12/2007, DOC 52 0606/001
43 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 27/12/2007, DOC 52 0647/001
44 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 28/01/2008, DOC 52 0730/001
45 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 08/03/2010, DOC 52 0606/003

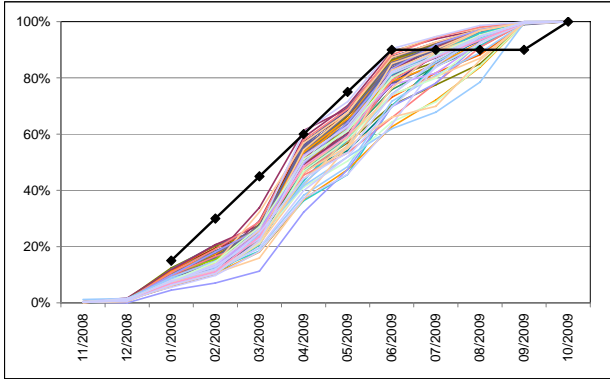
9.2. APB-Doorstoringen per gemeente, november 2008 – oktober 2010

Grafiek 27

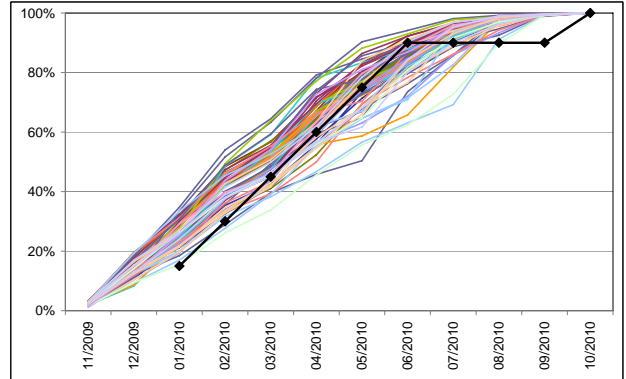
Gecumuleerde maandelijkse APB-doorstoringen aan de Vlaamse en Waalse gemeenten, versus “90%/6”-scenario (in % totaal november 2008 – oktober 2010)



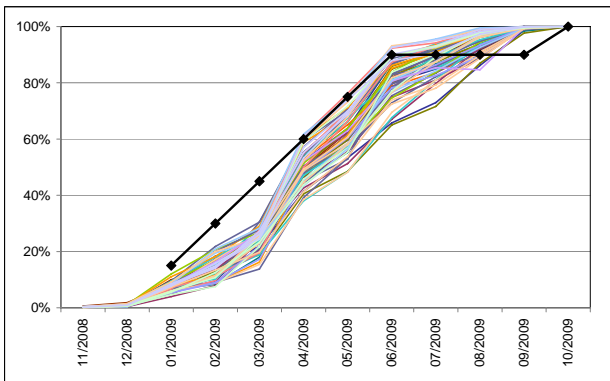
APB Oost-Vlaanderen 2008/2009



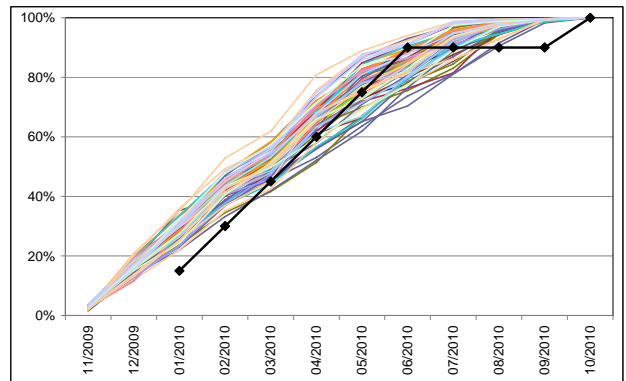
APB Oost-Vlaanderen 2009/2010



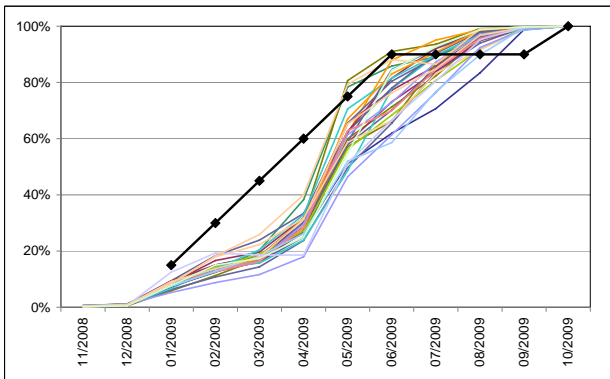
APB West-Vlaanderen 2008/2009



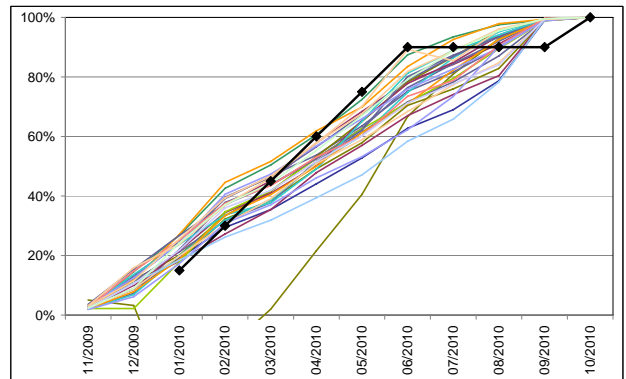
APB West-Vlaanderen 2009/2010



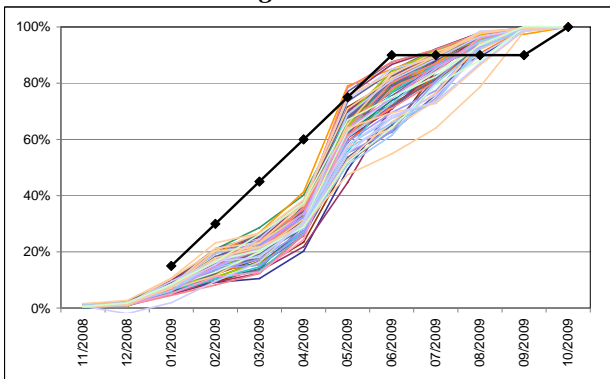
APB Waals-Brabant 2008/2009



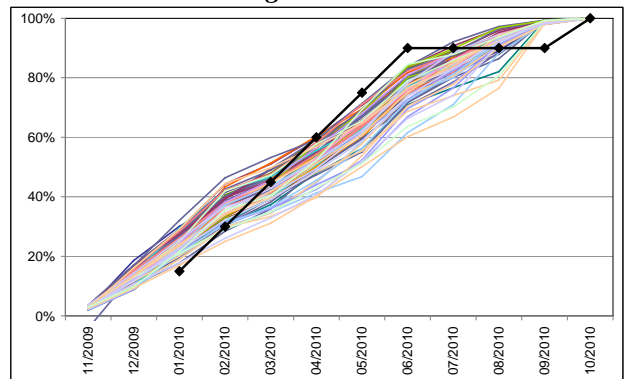
APB Waals-Brabant 2009/2010



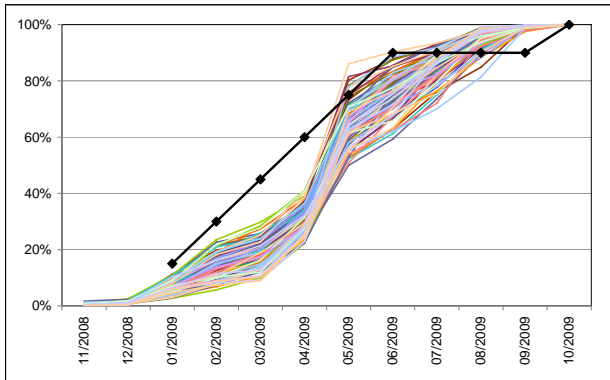
APB Henegouwen 2008/2009



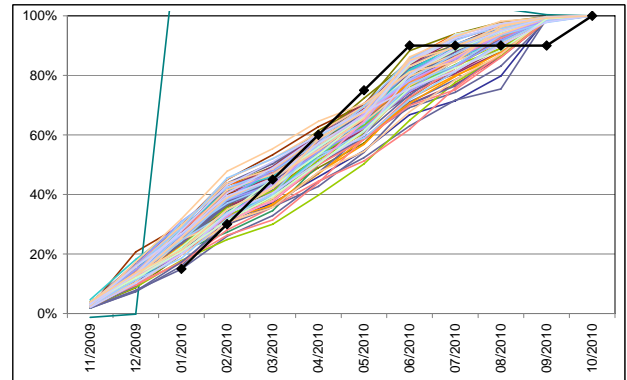
APB Henegouwen 2009/2010



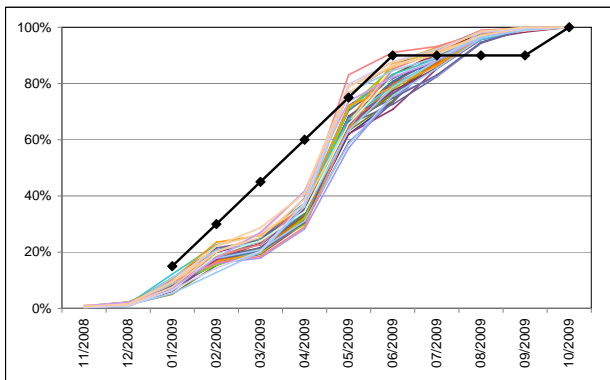
APB Luik 2008/2009



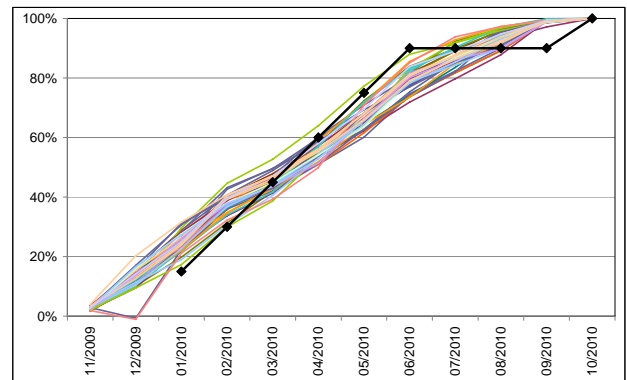
APB Luik 2009/2010



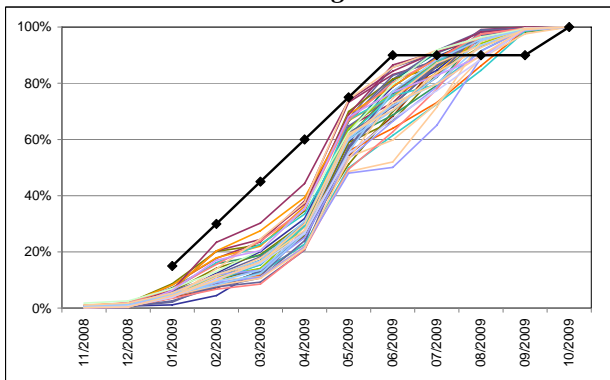
APB Namen 2008/2009



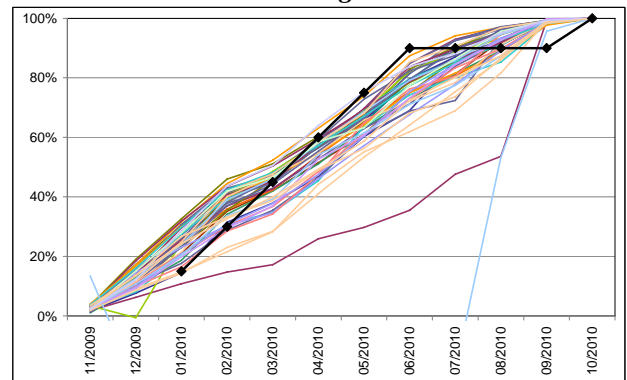
APB Namen 2009/2010



APB Luxemburg 2008/2009



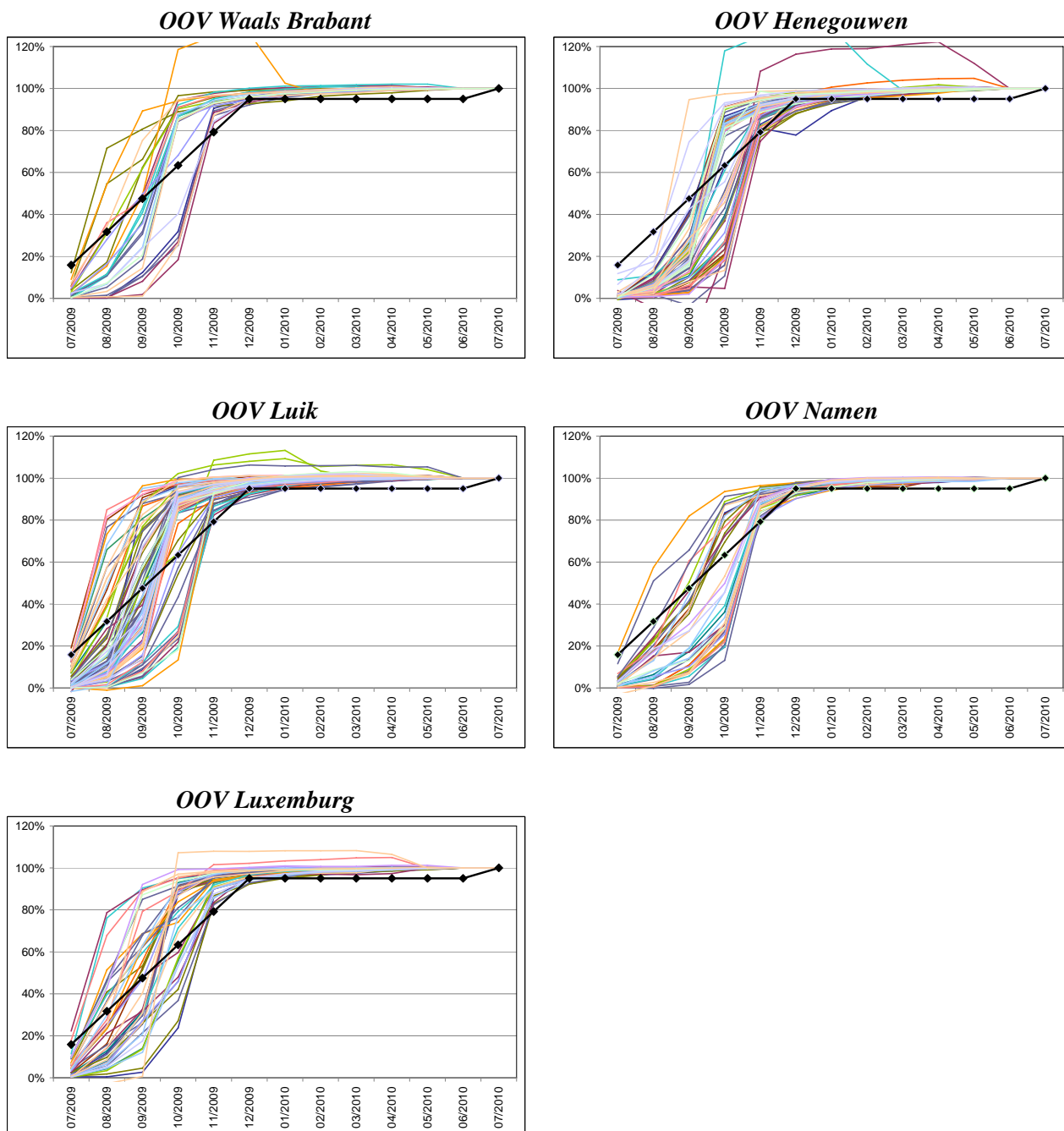
APB Luxemburg 2009/2010



Bron: FOD Financiën

9.3. OOV-Doorstortingen Waalse gemeenten, aanslagjaar 2009

Grafiek 28
Gecumuleerde maandelijkse OOV-doorstortingingen aan de Waalse gemeenten, versus “95%/6”-scenario (in % totaal juli 2009 – juni/juli 2010)



Bron: FOD Financiën

Inhoudstafel

0.	INLEIDING	3
1.	DE FEDERAAL GEÏNDE BELASTINGEN TEN VOORDELE VAN DE LOKALE OVERHEDEN.....	5
1.1.	DE SOORTEN BELASTINGEN	5
1.2.	HET AANDEEL VAN DE LAGERE OVERHEID IN DE TOTALE BELASTINGDRUK (NATIONALE REKENINGEN)	5
1.3.	DE DOORSTORTINGEN VAN FEDERAAL GEÏNDE BELASTINGEN AAN DE GEMEENTEN.....	8
1.31.	<i>Structuur van de doorstortingen van federaal geïnde belastingen aan de gemeenten</i>	8
1.32.	<i>De diversiteit van de doorstortingen van federaal geïnde belastingen per gemeente</i>	9
2.	EVOLUTIE VAN DE TARIEVEN VAN DE OPCENTIEMEN.....	13
2.1.	AANVULLENDE PERSONENBELASTING	13
2.2.	OPCENTIEMEN ONROERENDE VOORHEFFING ()	18
2.21.	<i>De gemeentelijke opcentiemen onroerende voorheffing</i>	18
2.22.	<i>De gewestelijke onroerende voorheffing plus de gemeentelijke en provinciale opcentiemen</i>	23
2.3.	DE COMBINATIE VAN APB EN OOV, PROVINCIALE GEWOGEN GEMIDDELDE TARIEVEN IN 2010	25
2.4.	OPDECIEM VERKEERSBELASTING.....	26
3.	DE ACTUELE TIMING VAN DE DOORSTORTINGEN	27
3.1.	DE ACTUELE TIMING VAN DE DOORGESTORTE TOTALEN	27
3.2.	DE TIMING PER BELASTING	30
3.3.	DE TIMING PER GEWEST	32
4.	AD HOC TOEGEKENDE “RENTELOZE VOORSCHOTTEN” VERSUS EEN PERMANENT SYSTEEM VAN VASTE VOORSCHOTTEN.....	38
4.1.	AD HOC TOEGEKENDE “RENTELOZE VOORSCHOTTEN” APB VAN 2001 TOT EN MET 2009.....	38
4.2.	EEN PERMANENT SYSTEEM VAN VASTE VOORSCHOTTEN	39
4.21.	<i>Parlementaire werkzaamheden, nota van het Rekenhof</i>	39
4.22.	<i>Mogelijke scenario's voor een permanent systeem van vaste voorschotten</i>	41
4.3.	DE APB-DOORSTORTINGEN PER GEMEENTE, NOVEMBER 2008 - OKTOBER 2010	46
4.4.	DE OOV-DOORSTORTINGEN PER GEMEENTE, AANSLAGJAAR 2009	48
5.	DE VOORSTELLEN VAN DE AFDELING	50
6.	SAMENVATTING EN BESLUIT	51
7.	BIBLIOGRAFIE	55
8.	LIJST AFKORTINGEN.....	56
9.	BIJLAGEN.....	57
9.1.	PARLEMENTAIRE WERKZAAMHEDEN MET BETREKKING TOT DE DOORSTORTING VAN FEDERAAL GEÏNDE FISCALE ONTVANGSTEN	57
9.2.	APB-DOORSTORTINGEN PER GEMEENTE, NOVEMBER 2008 – OKTOBER 2010.....	58
9.3.	OOV-DOORSTORTINGEN WAALSE GEMEENTEN, AANSLAGJAAR 2009	61

D/2011/11691/2