

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2013-2014

23 AVRIL 2014

Projet de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 à la suite de à l'introduction de la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques visée au titre III/1 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, modifiant les règles en matière d'impôt des non-résidents et modifiant la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution

*Procédure d'évocation***RAPPORT**

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES ET DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES
PAR
MM. SIQUET ET SCHOUPPE**

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2013-2014

23 APRIL 2014

Wetsontwerp tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 ingevolge de invoering van de gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting als bedoeld in titel III/1 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot wijziging van de regels op het stuk van de belasting van niet-inwoners en tot wijziging van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet

*Evocatieprocedure***VERSLAG**

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE FINANCIËN EN VOOR
DE ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN SIQUET EN SCHOUPPE**

Composition de la commission/Samenstelling van de commissie :

Présidente/Voorzitster : Fauzaya Talhaoui.**Membres/Leden :**

N-VA	Frank Boogaerts, Patrick De Groote, Lieve Maes, Sabine Vermeulen.
PS	Marie Arena, Ahmed Laaouej, Louis Siquet.
MR	François Bellot, Richard Miller.
CD&V	Wouter Beke, Etienne Schouppe.
sp.a	Leona Detiège, Fauzaya Talhaoui.
Open Vld	Rik Daems.
Vlaams Belang	Anke Van dermeersch.
Écolo	Jacky Morael.
cdH	Bertin Mampaka Mankamba.

Suppléants/Plaatsvervangers :

Bart De Nijn, Inge Faes, Lies Jans, Helga Stevens, Karl Vanlouwe.
Paul Magnette, Philippe Mahoux, Fabienne Winkel, Olga Zrihen.
Christine Defraigne, Gérard Deprez, Dominique Tilmans.
Dirk Claes, Cindy Franssen, Johan Verstreken.
Dalila Douifi, Fatma Pehlivan, Guy Swennen.
Jean-Jacques De Gucht, Yoeri Vastersavendts.
Yves Buysse, Filip Dewinter.
Benoit Hellings, Cécile Thibaut.
Francis Delpérée, Vanessa Matz.

*Voir :***Documents du Sénat :****5-2857 - 2013/2014 :**

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****5-2857 - 2013/2014 :**

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

I. INTRODUCTION

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport relève de la procédure bicamérale facultative et a été déposé initialement à la Chambre des représentants par le gouvernement le 10 mars 2014 (doc. Chambre, n° 53-3427/1).

Il a été adopté à la Chambre des représentants le 23 avril 2014, par 77 voix contre 29 et 7 abstentions.

Il a été transmis le 23 avril 2014 au Sénat et évoqué le même jour.

Conformément à l'article 27.1, alinéa 2, du règlement du Sénat, la commission a entamé l'examen du projet de loi avant le vote final à la Chambre des représentants.

La commission a examiné le projet de loi au cours de ses réunions des 26 mars et 23 avril 2014.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. GEENS, MINISTRE DES FINANCES, CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le projet de loi à l'examen vise à modifier le Code des impôts sur les revenus 1992 en vue de l'application des règles d'imposition régionales à l'impôt des non-résidents à partir de l'exercice d'imposition 2014 et du prélèvement de « la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques » à partir de l'exercice d'imposition 2015.

Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, un accord a été conclu afin d'étendre l'autonomie fiscale des Régions par l'instauration d'un système de centimes additionnels régionaux élargis sur l'impôt des personnes physiques fédéral. Un certain nombre de dépenses fiscales sont également transférées aux Régions, qui auront désormais la compétence exclusive pour octroyer des avantages fiscaux dans ces domaines.

Avec le nouvel article 81^{quater} de la loi spéciale de financement (LSF), le législateur spécial tente de parvenir à une transition en douceur de l'impôt des personnes physiques purement fédéral vers un impôt des personnes physiques qui sera en partie fédéral et en partie régional. Cela nécessite cependant une intervention préalable de la part du législateur fédéral qui en a toujours maintenant la compétence exclusive, afin que l'impôt sur le revenu soit rendu entièrement « conforme LSF ». C'est le but du présent projet de loi.

Le ministre esquisse brièvement les principaux éléments du projet.

I. INLEIDING

Dit optioneel bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als een wetsontwerp van de regering op 10 maart 2014 (stuk Kamer, nr. 53-3427/1).

Het werd op 23 april 2014 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, met 77 tegen 29 stemmen bij 7 onthoudingen.

Het ontwerp werd op 23 april 2014 overgezonden aan de Senaat en geëvoceerd.

Overeenkomstig artikel 27.1, tweede lid, van het Reglement van de Senaat, heeft de commissie de behandeling van het wetsontwerp aangevat vóór de eindstemming in de Kamer.

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 26 maart 2014 en 23 april 2014.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER KOEN GEENS, MINISTER VAN FINANCIËN, BELAST MET AMBTENARENZAKEN

Dit wetsontwerp strekt ertoe het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 te wijzigen met het oog op de toepassing van de gewestelijke belastingregels in de belasting niet-inwoners vanaf aanslagjaar 2014 en op de heffing van de « gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting » vanaf aanslagjaar 2015.

In het raam van de zesde staats hervorming werd overeengekomen om de fiscale autonomie van de Gewesten te verruimen door het invoeren van een stelsel van uitgebreide gewestelijke opcentiemen op de federale personenbelasting. Er worden ook een aantal fiscale uitgaven overgedragen aan de Gewesten, die voortaan de exclusieve bevoegdheid zullen hebben om belastingvoordelen in die domeinen te verlenen.

Met het nieuwe artikel 81^{quater} in de bijzondere financieringswet (BFW) heeft de bijzondere wetgever de betrachting om een geruisloze overgang te bewerkstelligen van de louter federale personenbelasting naar een personenbelasting die deels federaal en deels gewestelijk zal zijn. Dit vergt echter nog een voorafgaand optreden van de federale wetgever nu die nog exclusief is bevoegd, zodanig dat die inkomstenbelasting volledig « BFW-conform » wordt gemaakt. Dit is de bedoeling van dit wetsontwerp.

De minister schetst kort de belangrijkste elementen van het ontwerp.

Une première série d'adaptations concerne la transformation d'avantages fiscaux en réductions d'impôt, ces dernières devenant régionales.

C'est le cas pour la déduction pour l'habitation unique et pour la déduction complémentaire des intérêts, qui deviennent toutes deux une réduction d'impôt.

Les intérêts sur les emprunts contractés pour l'habitation propre et qui peuvent actuellement être portés en déduction des autres revenus immobiliers sont transformés en une réduction d'impôt. C'est également le cas pour les redevances d'emphytéose ou de superficie sur l'habitation propre.

Une méthode similaire est également utilisée pour l'imputation, toujours existante, du précompte immobilier (12,5 %) pour l'habitation propre. Cette imputation est également convertie en une réduction d'impôt au taux de 12,5 %, ce qui permet également de remplacer le système complexe de la déduction pour habitation de l'ancien article 16 par une exemption uniforme du revenu de l'habitation propre.

Le CIR92 opère à présent une distinction claire entre les avantages fiscaux pour l'habitation propre et ceux pour les autres logements. En effet, à partir du 1^{er} juillet 2014, les premiers seront de la compétence exclusive des Régions. À cette fin, tous les avantages qui sont liés à l'habitation propre sont rassemblés dans une nouvelle sous-section « Réductions d'impôt pour l'habitation propre », tant les systèmes actuellement en vigueur que ceux en cours d'extinction.

Une troisième série d'adaptation concerne les cas où l'impôt lui-même est un paramètre, comme par exemple lors de la fixation des taux distincts fédéraux applicables notamment pour l'imposition des indemnités de dédit, des arriérés, des bénéfiques ou profits antérieurs. Désormais, on partira de l'impôt État, diminué des réductions d'impôt fédérales pour calculer ce taux. Celui-ci ne sera pas influencé par les centimes additionnels et réductions d'impôt régionales. Lors de la discussion à la Chambre, un amendement a été adopté afin qu'il soit tout de même encore tenu compte des réductions d'impôt régionales, pour les indemnités de préavis et les indemnités de reclassement qui ont été payées en 2015, s'il s'agit d'indemnités qui proviennent d'une procédure de licenciement collectif qui a été fixée avant le 1^{er} avril 2014. Il en ira de même pour le pécule de vacances anticipé qui est versé en 2014 ou en 2015.

Un quatrième train d'adaptations a été réalisé afin de corriger un résultat négatif imminent pour les contribuables. Ainsi, un crédit d'impôt a été instauré pour les emprunts déjà en cours, lorsque la conversion, dans un ménage, de la déduction pour l'habitation unique vers une réduction d'impôt pour l'habitation unique se traduirait par la perte d'une partie du transfert de la quotité du revenu exemptée d'impôt. Une adaptation a

In een eerste reeks van aanpassingen gaat het om de omvorming van fiscale voordelen naar belastingverminderingen die gewestelijk worden.

Dit is het geval voor de aftrek voor enige woning en voor de bijkomende interestaftrek, die beiden een belastingvermindering worden.

Ook de interesten van leningen die zijn aangegaan voor de eigen woning en die nu in mindering kunnen worden gebracht van de andere onroerende inkomsten worden omgezet in een belastingvermindering. Dit is ook het geval voor de erfpacht- of opstalvergoedingen op de eigen woning.

Een zelfde werkwijze is ook gehanteerd voor de nog bestaande verrekening van de onroerende voorheffing (12,5 %) voor de eigen woning. Ook die wordt omgevormd tot een belastingvermindering tegen het tarief van 12,5 %. Dit maakt het ook mogelijk om het complexe systeem van de woningaftrek uit het oud artikel 16, in te ruilen voor een uniforme vrijstelling van het inkomen van de eigen woning.

In het WIB92 wordt voortaan een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de fiscale voordelen voor de eigen woning en deze voor andere woningen. De eerste zullen vanaf 1 juli 2014 immers de exclusieve bevoegdheid worden van de Gewesten. Daartoe zijn alle voordelen die worden verbonden aan de eigen woning in een nieuwe onderafdeling « Belastingverminderingen voor de eigen woning » bijeengebracht, zowel de huidige lopende systemen als de uitdovende.

Een derde reeks van aanpassingen gaat over de gevallen waar de belasting zelf een parameter is, zoals bijvoorbeeld bij de vaststelling van de federale afzonderlijke tarieven waartegen onder meer opzegvergoedingen, achterstallen, vorige winsten en baten worden belast. Voortaan zal worden uitgegaan van de belastingstaat verminderd met de federale belastingverminderingen om dat tarief te berekenen. De gewestelijke opcentiemen en belastingverminderingen zullen hierop geen invloed hebben. Tijdens de bespreking in de Kamer is een amendement aanvaard waarbij voor de opzeg- en inschakelingsvergoedingen die zijn betaald in 2015 toch nog rekening zal worden gehouden met de gewestelijke belastingverminderingen indien het gaat om vergoedingen die voortkomen uit een collectieve ontslagregeling die is vastgelegd vóór 1 april 2014. Hetzelfde zal gelden voor het vervroegd vakantiegeld dat in 2014 of 2015 wordt uitbetaald.

Een vierde groep van aanpassingen is gebeurd om een dreigend negatief resultaat voor de belastingplichtigen te corrigeren. Zo wordt, voor de reeds lopende leningen, een belastingkrediet ingevoerd wanneer de omzetting van de aftrek voor de enige woning naar een belastingvermindering voor de enige woning in een gezin als gevolg zou hebben dat de overheveling van een deel van de belastingvrije som

encore été réalisée pour la quotité exemptée d'impôt dans les cas où certains contribuables risquent de perdre le relèvement de la quotité exemptée d'impôt à cause de la conversion du bonus logement comme une déduction de revenu en réduction d'impôt. Un amendement déposé à la Chambre a remédié à ce problème.

L'impôt des non-résidents reste une compétence exclusivement fédérale également après la révision de la loi spéciale de financement, même si les règles fiscales régionales seront également d'application pour les non-résidents afin de préserver le principe de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, et de respecter les clauses de non-discrimination dans les conventions préventives de double imposition. Afin de déterminer les règles fiscales régionales à prendre en considération, la loi spéciale de financement prévoit que le législateur fédéral définit les critères de localisation de l'imposition des non-résidents. Ces critères sont définis par la loi à l'examen.

Outre l'introduction du critère de localisation, il s'est aussi avéré nécessaire d'adapter l'imposition des non-résidents sur un certain nombre de points.

La commission des Finances et du Budget de la Chambre a exclu, par voie d'amendement, les fonds régionaux de participation, qui seront créés à partir du fonds fédéral de participation, du champ d'application de l'impôt des sociétés, par analogie au fonds de participation fédéral.

Pour conclure, quelques amendements techniques de moindre ampleur ont encore été déposés durant la discussion du projet à la Chambre.

III. DISCUSSION

M. Laaouej explique qu'il s'agit d'un texte faisant partie d'un des volets de la réforme institutionnelle. Le dossier est complexe, mais il rencontre les volontés d'autonomie fiscale et de responsabilisation. Néanmoins, l'intervenant désire attirer l'attention sur un point qui demandera, à l'avenir, d'être vigilant: il existe au niveau de la Cour de Justice une tension entre les avocats généraux et les juges sur la question de l'application ou pas à l'intérieur des frontières des différents états, des règles de libre circulation du capital, des marchandises et du travail qui induisent l'interdiction de toute discrimination et de toute entrave à cette libre circulation. Il n'est pas exclu que la jurisprudence de la Cour de Justice évolue, et il faut donc être vigilant par rapport à cela pour ne pas que les Régions, forte de leur autonomie, prennent des mesures qui conduisent à des distorsions et à des entraves s'agissant de la liberté de circulation des travailleurs.

verloren gaat. Er is ook nog een aanpassing doorgevoerd voor het belastingvrije minimum in de gevallen waar sommige belastingplichtigen de verhoging van hun belastingvrij minimum dreigen kwijt te spelen door het omzetten van de woonbonus als aftrek van inkomen naar een belastingvermindering. Dit is met een amendement in de Kamer verholpen.

Ook na de herziening van de bijzondere financieringswet blijft de belasting van niet-inwoners een exclusief federale bevoegdheid, zij het dat de gewestelijke belastingregels ook zullen worden toegepast voor niet-inwoners om het principe van vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal te vrijwaren en de non-discriminatieclausules in dubbelbelastingverdragen na te leven. Om te bepalen met welke gewestelijke belastingregels rekening moet worden gehouden, bepaalt de bijzondere financieringswet dat de federale wetgever de criteria vastlegt waar de belasting voor niet-inwoners wordt gelokaliseerd. Deze criteria worden met deze wet vastgelegd.

Naast de invoering van het criterium van lokalisatie is het nog nodig gebleken om de belasting van niet-inwoners op een aantal punten aan te passen.

De Commissie voor de Financiën en Begroting van de Kamer heeft bij amendement de gewestelijke participatiefonds, die zullen ontstaan uit het federale participatiefonds, uitgesloten van de toepassing van de vennootschapsbelasting, naar analogie met het federale participatiefonds.

Tot slot zijn er nog enkele kleinere technische amendementen ingebracht tijdens de bespreking van het ontwerp in de Kamer.

III. BESPREKING

De heer Laaouej legt uit dat het om een tekst gaat die deel uitmaakt van de institutionele hervorming. Het dossier is complex, maar komt tegemoet aan het streven naar fiscale autonomie en responsabilisering. Niettemin wenst spreker de aandacht te vestigen op een punt dat in de toekomst de nodige waakzaamheid zal vergen: binnen het Hof van Justitie bestaat er tussen de advocaten-generaal en de rechters onenigheid over de vraag of de regels inzake vrij verkeer van kapitaal, goederen en werk die een verbod op elke vorm van discriminatie en van belemmering van dit vrije verkeer met zich brengen, al dan niet moeten worden toegepast binnen de grenzen van de verschillende staten. Het is niet uitgesloten dat de rechtspraak van het Hof van Justitie evolueert en men dient bijgevolg in dat verband op te letten dat de Gewesten vanwege hun autonomie geen maatregelen nemen die leiden tot verstoringen en belemmeringen van het vrije verkeer van werknemers.

Le ministre explique que les décisions de la Cour de Justice mettent en danger de nombreuses dispositions fiscales et il faut régulièrement remédier à certaines décisions dont le législateur n'a pas eu conscience qu'elles pourraient violer des dispositions des traités européens. L'intervenant souligne qu'au sein du comité de concertation, il doit être possible de mettre à l'ordre du jour des points qui insistent sur une certaine convergence au cas où il y aurait une nécessité d'agir dans ce sens.

Mme Maes pense que si l'objectif est de tendre vers un contrôle efficace avec moins d'agents du fisc, la Sixième Réforme de l'État fait exactement l'inverse. L'impôt des personnes physiques dans son ensemble devient encore plus complexe qu'il ne l'était. Or, cette complexité est due non à une volonté de renforcer l'autonomie fiscale des entités fédérées, mais bien à un compromis belge qui n'a jamais visé la simplification. Le compromis en tant que tel est élevé au rang d'objectif politique, au détriment de la décision elle-même.

Combien de codes supplémentaires faudra-t-il créer pour que toutes les réductions d'impôt puissent encore être mentionnées dans le formulaire de déclaration relatif à l'exercice d'imposition 2015? Dans de nombreux cas, les réductions existantes se voient dédoublées en une réduction fédérale et une réduction régionale. Au vu d'une telle complexification de la déclaration, se justifie-t-il encore d'imposer une amende administrative de 50 euros dès la première faute non intentionnelle? Comment encore exiger du contribuable qu'il déclare correctement les éléments de fiscalité immobilière et les avantages fiscaux y afférents si le législateur crée un tel désordre?

La loi spéciale de financement (LSF) suscite elle-même de nombreuses interrogations quant à la répartition des compétences, en particulier en ce qui concerne les réductions d'impôt. Il est permis de se demander dans quelle mesure le législateur considère que le projet de loi à l'examen peut être utilisé pour interpréter la loi du 6 janvier 2014, qui modifie la loi de financement?

IV. VOTES

L'ensemble du projet de loi a été adopté sans modification par 10 voix contre 2 et 1 abstention.

Confiance a été faite aux rapporteurs pour un rapport oral en séance plénière.

Les rapporteurs,

Louis SIQUET.
Etienne SCHOUPPE.

La présidente,

Fauzaya TALHAOUI.

De minister legt uit dat de beslissingen van het Hof van Justitie heel wat fiscale bepalingen in het gedrang brengen. Men dient geregeld te schaven aan bepaalde beslissingen waarbij de wetgever er zich niet van bewust was dat ze in strijd zouden kunnen zijn met bepalingen van de Europese verdragen. Spreker benadrukt dat het binnen het overlegcomité mogelijk moet zijn punten op de agenda te plaatsen die aandringen op een zekere convergentie voor het geval dat het nodig zou zijn om in die zin op te treden.

Mevrouw Maes denkt dat als het de bedoeling is om met minder fiscale ambtenaren een effectieve controle na te streven, de Zesde Staatshervorming dit volkomen doorkruist. Heel de personenbelasting wordt nog complexer dan ze al was. Dit gevolg is niet eigen aan een doelstelling om meer fiscale autonomie aan de deelstaten te geven, maar het gevolg van een Belgisch compromis waarin nooit gestreefd wordt naar vereenvoudiging. Het compromis op zich wordt politiek tot doelstelling verheven en niet de beslissing zelf.

Hoeveel extra codes zullen voor het aangifteformulier met betrekking tot aanslagjaar 2015 moeten worden gecreëerd om de belastingverminderingen nog allemaal aan te kunnen geven? De bestaande belastingverminderingen worden in heel wat gevallen ontduubeld in een federale en gewestelijke belastingvermindering. Als de aangifte zo complex wordt, is het dan nog verantwoord om zelfs bij een eerste fout zonder opzet meteen een administratieve geldboete van 50 euro op te leggen? Men kan toch van de belastingplichtige niet langer verwachten dat hij de onroerend goedfiscaliteit en de daarmee samenhangende fiscale voordelen nog correct kan aangeven, als de wetgever er eerst een zootje van maakt?

De Bijzondere Financieringswet zelf doet nog heel wat vragen rijzen over de bevoegdheidsverdeling, in het bijzonder met betrekking tot de belastingverminderingen. De vraag rijst in welke mate de wetgever van oordeel is dat voorliggend wetsontwerp kan aangewend worden ter interpretatie van de wet van 6 januari 2014 die de Bijzondere Financieringswet wijzigt?

IV. STEMMINGEN

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt ongewijzigd aangenomen met 10 tegen 2 stemmen bij 1 onthouding.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteurs voor een mondeling verslag in de plenaire vergadering.

De rapporteurs,

Louis SIQUET.
Etienne SCHOUPPE.

De voorzitter,

Fauzaya TALHAOUI.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte du projet
transmis par la Chambre des
représentants
(voir le doc. Chambre, n° 53-3427/8).**

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst van het door
de Kamer van volksvertegenwoordigers
overgezonden ontwerp
(zie stuk Kamer, nr. 53-3427/8).**