



Spoor A2:

REGIONALISERING PERSONENBELASTING HUIDIGE BEVOEGDHEDEN WERKBAARDER MAKEN

EU-LUIK

A. Haelterman

KULeuven
29 augustus 2008

**Algemeen secretariaat – Steunpunt beleidsrelevant Onderzoek
Fiscaliteit & Begroting**

Voskenslaan 270 – 9000 Gent – België

Tel: 0032 (0)9 248 88 35 – E-mail: vanessa.bombeecq@hogent.be

www.steunpuntfb.be

<p style="text-align:center"><u>REGIONALISERING PERSONENBELASTING</u> <u>HUIDIGE BEVOEGDHEDEN WERKBAARDER MAKEN</u> <u>EU-LUIK</u></p>

INLEIDING

Een van de meest concrete suggesties in de studie van de regionalisering van de personenbelasting is het werkbaarder maken van de tot nu toe theoretisch toebedeelde gewestbevoegdheden. De huidige bevoegdheden, de moeilijkheden die bij de uitoefening ervan boven water komen, en de voorstellen om deze bevoegdheden bruikbaar en aantrekkelijker te maken, zijn reeds besproken. Er is echter nog één heikel punt dat bij de huidige gewestbevoegdheden t.a.v. de personenbelasting in acht moet worden genomen: de EU-aanvaardbaarheid.

Het arrest van het Europese Hof van Justitie inzake de Vlaamse zorgverzekering; de ingebrekestelling inzake de Vlaamse meeneembaarheid van de registratierechten en nu recent de klacht van de Europese Commissie wat betreft de Vlaamse Jobkorting op de personenbelasting, verplichten ons de aandacht te richten op de Europeesrechtelijke dimensie bij een geregionaliseerde personenbelasting.

Hierna komt eerst een kort overzicht van de Vlaamse Forfaitaire Belastingvermindering op de personenbelasting aan bod. Daarna wordt de Europeesrechtelijke problematiek uiteengezet. Tot slot wordt bekeken hoe in het geval van een Europeesrechtelijke veroordeling inzake de Vlaamse Jobkorting de huidige gewestbevoegdheden t.a.v. de personenbelasting aangepast kunnen worden zodat ze in de toekomst conform het Europees recht kunnen worden uitgeoefend.

I. DE VLAAMSE FORFAITAIRE BELASTINGVERMINDERING OP DE PERSONENBELASTING

De ***personenbelasting*** is thans een samengevoegde belasting. Dit is een federale belasting die op uniforme wijze over het gehele grondgebied wordt geheven, waarvan een bepaald gedeelte van de opbrengst aan de gewesten toekomt op de wijze bepaald in de Bijzondere Financieringswet en waarop de gewesten onder bepaalde voorwaarden kortingen en opcentiemen (art. 6 § 2, 3° Bijz.Fin.Wet) en belastingverminderingen en belastingvermeerderingen (art. 6 § 2, 4° Bijz.Fin.Wet) kunnen toestaan. Dit gebeurt op basis van de ***lokalisatie van de belasting***. Voor de personenbelasting is dat op grond van de ***plaats waar de belastingplichtige zijn woonplaats*** heeft (art. 7 § 1, 1° Bijz.Fin.Wet).

Artikel 6 § 2, 4° van de Bijzondere Financieringswet verleent de gewesten dus onder meer de mogelijkheid algemene belastingverminderingen toe te staan. Deze mogen per categorie van belastingplichtige worden toegekend, met respect voor het gelijkheidsbeginsel, en moeten verband houden met aangelegenheden die de gewesten mogen regelen. Ze moeten bovendien de vorm aannemen van een vermindering van de verschuldigde personenbelasting en niet van de belastbare grondslag.

Thans bestaan er enkel in het Vlaamse Gewest drie belastingverminderingen op de personenbelasting. In het bijzonder: het Arkimedes-belastingkrediet, de Winwinlening en de Vlaamse Forfaitaire Belastingvermindering.

Om recht te hebben op die Vlaamse Forfaitaire Belastingvermindering moet de belastingplichtige onder meer voor het betrokken aanslagjaar in de personenbelasting belastbaar zijn in een gemeente die deel uitmaakt van het Vlaamse Gewest en een activiteitsinkomen hebben van minimaal 5.500 euro. Het is dus van geen belang waar de belastingplichtige zijn inkomsten verwerft (in België of in het buitenland), zolang zijn woonplaats zich maar in het Vlaamse Gewest bevindt en hij onderworpen is aan de personenbelasting. De vermindering wordt niet toegekend aan niet-inwoners die onderworpen zijn aan de belasting der niet inwoners, ook al werken ze in Vlaanderen.

II. EUROPEESRECHTELIJK PROBLEEM

1) Klacht Europese Commissie Vlaamse Jobkorting

De Europese Commissie stelt vast dat niet-inwoners de lasten (federale forfaitaire opcentiemen) moeten dragen onder het mom van gelijke behandeling met de inwoners (gemeentelijke opcentiemen), maar niet de lusten (de Vlaamse Jobkorting) krijgen. Dit is volgens de Commissie niet consequent.

Het lijkt hier in eerste instantie te gaan over het feit dat de federale opcentiemen in strijd zijn met het EG-verdrag en moeten verdwijnen. Wanneer deze echter zouden blijven bestaan, en de Vlaamse Jobkorting in het vizier van de Europese Commissie komt, dan zou het feit dat niet-inwoners de Vlaamse korting niet krijgen hoewel ze in het Vlaamse Gewest werken, volgens de EC mogelijk een inbreuk kunnen vormen op het vrije verkeer van werknemers en van vestiging.

2) Arrest Europees Hof van Justitie Vlaamse zorgverzekering + Ingebrekestelling Europese Commissie Vlaamse meeneembaarheid registratierechten

De situatie van de Vlaamse Jobkorting doet denken aan onder meer de feiten in het arrest van het Europees Hof van Justitie over de Vlaamse zorgverzekering en de ingebrekestelling door de Europese Commissie inzake de Vlaamse meeneembaarheid voor de registratierechten.

De regelingen in voormelde zaken worden als discriminerend en als belemmerend voor het vrije verkeer bevonden, omdat ze niet openstaan voor niet-inwoners die in Vlaanderen werken of niet-inwoners die naar Vlaanderen verhuizen.

Een oplossing voor de Vlaamse Forfaitaire Belastingvermindering zal misschien in de toekomst nodig zijn indien België vervolgd wordt en er geoordeeld wordt dat het vrij verkeer geschonden is.

III. OPLOSSING

Ofwel schaft de federale overheid de federale opcentiemen op de belasting der niet-inwoners af en is dit voldoende voor de Europese Commissie. Ofwel niet, en dan dient de Vlaamse Jobkorting wellicht ook van toepassing te worden verklaard op de **(belasting der) niet-inwoners die in het Vlaamse Gewest werken.**

Daarvoor moet 1) de Bijzondere Financieringswet worden aangepast en 2) het tewerkstellingscriterium de Europese test doorstaan.

1) Bijzondere Financieringswet

De Vlaamse Forfaitaire Belastingvermindering uitbreiden tot wie hier werkt, maar niet woont, dreigt een juridisch en institutioneel probleem op te leveren. De Federale Bijzondere Financieringswet dient hiervoor te worden aangepast.

Het is immers de Bijzondere Financieringswet die in de artikelen 6 en 7 bepaalt dat de gewesten onder bepaalde voorwaarden kortingen, opcentiemen, belastingverminderingen en belastingvermeerderingen op de personenbelasting kunnen toestaan aan hun eigen inwoners. Het is dus deze Bijzondere Wet die de belastingmaatregelen ook van toepassing moet verklaren op de belasting der niet-inwoners en het woonplaatscriterium als lokalisatiecriterium moet aanvullen met andere criteria. Voor een aanpassing aan de Bijzondere Financieringswet is echter enkel de Federale Overheid bevoegd.

Wil men in de toekomst mogelijke aanvechtingen van nieuwe gewestelijke maatregelen voor het Europese Hof vermijden, dan dienen deze maatregelen wellicht niet enkel te gelden t.a.v. de personenbelasting, maar ook t.a.v. de belasting der niet-inwoners en dienen algemene lokalisatiecriteria in de Bijzondere Financieringswet voorzien te worden. Zo zullen de niet-inwoners ook onderworpen zijn aan de gewestelijke belastingmaatregelen (zowel positieve als negatieve), indien aan de voorwaarden daartoe voldaan wordt en het relevante feit zich in België bevindt.

2) Tewerkstelling

Dient de gewestbevoegdheid in de Bijzondere Financieringswet uitgebreid te worden naar (de belasting der) niet-inwoners die werken in het Vlaamse Gewest, dan is nog de vraag of het tewerkstellingscriterium de Europese toets doorstaat en niet leidt tot verboden staatssteun. Een door een territoriaal overheidslichaam, en niet door de centrale overheid, vastgestelde maatregel kan staatssteun vormen indien aan de voorwaarden van artikel 87 EG-verdrag is voldaan.

Artikel 87 EG verbiedt selectieve steunmaatregelen. Om de al dan niet selectieve aard te beoordelen van een door een regionale entiteit vastgestelde maatregel dient eerst te worden onderzocht of de maatregel door deze entiteit is genomen in de uitoefening van voldoende autonome bevoegdheden ten opzichte van de centrale overheid (niet-symmetrische bevoegdheidsdevolutie) of dat het gaat om een symmetrische bevoegdheidsdevolutie.

In beide gevallen vormt het grondgebied waarop de regionale entiteit haar bevoegdheden uitoefent en niet het gehele grondgebied van een lidstaat de relevante context om te

beoordelen of sprake is van selectieve maatregelen. Er is dan bijgevolg niet onmiddellijk sprake van selectieve steunmaatregelen door een gewest indien deze enkel gelden voor dat bepaalde gewest van een lidstaat.

Symmetrische bevoegdheidsdevolutie

In casu gaat het over een stelsel van verdeling der belastingbevoegdheden, waarin alle plaatselijke autoriteiten op een zelfde niveau (gewesten), binnen de hun toegekende bevoegdheden, het belastingtarief voor het onder hun bevoegdheid vallende grondgebied autonoom kunnen bepalen door belastingverminderingen toe te staan.

Het Hof van Justitie heeft erkend dat een stelsel van verdeling van belastingbevoegdheden, waarbinnen alle plaatselijke autoriteiten op eenzelfde niveau binnen de hun toegekende bevoegdheden het belastingtarief voor het onder hun bevoegdheid vallende grondgebied vrij kunnen bepalen, op zich niet als ‘regionaal selectief’ kan worden beschouwd. Dit kan zo zijn, maar is niet onmiddellijk zo.

Selectieve regionale steunmaatregel

Een voordeel wordt als staatssteun beschouwd wanneer het op selectieve wijze, rechtstreeks (zoals subsidies) of onrechtstreeks (zoals maatregelen om de financiële lasten van een bedrijf te verlichten), wordt toegekend aan bepaalde ondernemingen of producties.

De Jobkorting kan op een indirecte wijze als steun aan ondernemingen beschouwd worden. Personen die in het Vlaamse Gewest wonen of werken kunnen zich beroepen op de korting in de personenbelasting of de belasting der niet-inwoners. Dit impliceert dat de loonkosten voor ondernemingen kunnen dalen. Ondernemingen kunnen het brutoloon verminderen. De belastingplichtigen houden netto hetzelfde over omwille van de korting op de belasting.

De Jobkorting impliceert echter een voordeel voor alle ondernemingen waar belastingplichtigen die onder het toepassingsgebied van de Vlaamse Forfaitaire Belastingvermindering vallen, tewerkgesteld zijn. Er wordt niet één bepaalde onderneming of sector geïsoleerd. Terwijl artikel 87 van het EG-verdrag bepaalt dat de voordelen op selectieve wijze aan bepaalde ondernemingen of bepaalde producten moet worden toegekend om als verboden staatssteun beschouwd te worden.

Artikel 87

‘1. Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Zowel met het woonplaats als met het werkplaatscriterium worden onrechtstreeks ondernemingen bevoordeeld door de overheid die een belastingvermindering aan de belastingplichtigen toekent, maar niet op selectieve wijze.

3) Tewerkstelling + Woonplaats

Opgemerkt dient te worden dat het woonplaatscriterium volledig afschaffen en vervangen door het werkplaatscriterium geen oplossing lijkt. Dan krijgt men immers hetzelfde Europeesrechtelijke probleem als nu voorligt, namelijk een ongelijke behandeling en belemmering van het vrije verkeer tussen niet-inwoners die in het Vlaamse Gewest werken en inwoners van het Vlaamse Gewest die elders in Europa werken. Wellicht dienen de twee criteria naast elkaar te bestaan. De Vlaamse Forfaitaire Belastingvermindering dient dus indien nodig te worden uitgebreid naar de (belasting der) niet-inwoners die werken in het Vlaamse Gewest.

IV. DUBBEL VOORDEEL

Indien de lidstaat waar de niet-inwoner zijn woonplaats heeft een soortgelijk voordeel kent als de regionale belastingmaatregel, impliceert dit dat de niet-inwoner een dubbel voordeel kan genieten. Dit lijkt uitgesloten te moeten worden. Echter volgt uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat een ingezetene van de Gemeenschap niet de mogelijkheid om zich op de bepalingen van het Verdrag te beroepen kan worden ontnomen op grond dat hij profiteert van fiscale voordelen die rechtmatig worden geboden door voorschriften die in een andere lidstaat dan zijn woonstaat gelden.

CONCLUSIE

De vandaag al deels geregionaliseerde personenbelasting moet niet enkel werkbaarder gemaakt worden, maar moet ook vanuit Europeesrechtelijke hoek onder de loep genomen worden. Vlaamse maatregelen kennen al Europeesrechtelijke problemen en deze moeten in de toekomst vermeden worden. Het vrije verkeer tussen de lidstaten mag niet belemmerd worden. Verschillende maatregelen zullen daarom wellicht moeten worden uitgebreid naar (de belasting der) niet-inwoners die een band hebben met één van de drie Gewesten.

In praktijk is dit alles echter niet zo eenvoudig. De Bijzondere Financieringswet moet worden aangepast. Nu gelden de maatregelen enkel t.a.v. de personenbelasting en t.a.v. eigen inwoners. Dit zou moeten uitgebreid worden naar de belasting der niet-inwoners. Lokalisatiecriteria, naast het woonplaatscriterium, dienen bepaald te worden. Ook de kost van de gewestelijke maatregelen op de belasting der niet-inwoners moet op een of andere manier aan de gewesten aangerekend kunnen worden. Een uitbreiding naar de belasting der niet-inwoners van de huidige gewestbevoegdheden lijkt verdedigbaar, maar is zeker niet evident.

