



Spoor A2:

CAPITA SELECTA 4: WIE MOET INSTAAN VOOR DE INNING VAN EEN GEREGIONALISEERDE PERSONENBELASTING?

Dr. Axel Haelterman

KULeuven
6 februari 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

CAPITA SELECTA 4 – WIE MOET INSTAAN VOOR DE INNING VAN EEN GEREGIONALISEERDE PERSONENBELASTING?

INLEIDING

Een vraag die gesteld wordt is wie de belasting bij een verdere regionalisering van de personenbelasting moet innen. Blijft dit een federale aangelegenheid of zullen de gewesten hiervoor instaan? Is het efficiënt om de inningsbevoegdheid te regionaliseren? Op dit formele luik van het fiscale recht wordt in dit deel ingegaan.

Vooreerst zal het huidige belastinginningsstelsel besproken worden. De federale inning van de personenbelasting wordt bekeken, alsook de mogelijkheden voor de gewesten om de dienst van de oneigenlijke gewestbelastingen voor hun rekening te nemen. Ook wordt kort weergegeven op welke manier de lokale opcentiemen op de personenbelasting worden geïnd. Daarna wordt een blik geworpen op wie in andere landen de bevoegdheid heeft betreffende de inning van de personenbelasting. Ten laatste wordt een efficiëntieafweging gemaakt waarbij wordt uitgemaakt of men de belastinginning al dan niet moet regionaliseren.

A: HUIDIGE SYSTEEM

1) Personenbelasting

Het procedurele luik van de personenbelasting bestaat in grote lijnen uit de volgende stappen: de aangifte, de controle, de aanslag, het bezwaar, de invordering en de sancties. Dit alles is geregeld in de artikelen 297-463 van het Wetboek der Inkomstenbelastingen, alsook in het K.B. ter uitvoering van het W.I.B.

De inning van de directe belastingen gebeurt grotendeels aan de bron: voor de inkomstenbelastingen gebeurt dit via voorheffingen en voorafbetalingen. De voorheffingen die aan de bron worden ingehouden en doorgestort aan de fiscus en de voorafbetalingen die de belastingsschuldigen doen, worden bij de inkohiering van de inkomstenbelastingen verrekend met de verschuldigde belasting. Indien er minder aan de bron werd betaald dan de verschuldigde belasting, wordt het bij te betalen bedrag in het kohier opgenomen en uitvoerbaar verklaard.

Meer concreet wat betreft de invordering van een nog te betalen bedrag is het zo dat dit gebeurt door de ontvangers der belastingen. Deze ontvanger is een ambtenaar van het Ministerie van Financiën, zodat hij onder het hiërarchische gezag valt van de overste, de Directeur Invordering, en uiteindelijk van de Minister van Financiën.

Het is sinds de herstructurering van de invorderingsdiensten van de Administratie der directe belastingen dat de ontvangkantoren hiërarchisch ressorteren onder een Gewestelijke Directie Invordering. Er zijn zes gewestelijke directies voor de sector “Ontvangsten” van de Administratie der directe belastingen, opgericht bij het ministeriële besluit van 6 augustus 1993. Deze directies hebben hun standplaats in Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent, Leuven en Luik.

Schema:

Lokale ontvangkantoren: boekt onder andere alle betalingen betreffende de inkomstenbelastingen, de bedrijfsvoorheffing, de roerende voorheffing en de onroerende voorheffing voor het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; duidt de bestemming aan die moet worden gegeven aan door de taxatiediensten toegekende teruggaven; kennen in uitzonderingsgevallen onder hun persoonlijke verantwoordelijkheid betalingsfaciliteiten toe; ...

↓

Gewestelijke directies: kunnen in bijzondere gevallen vrijstelling van nalatigheidinteressen verlenen; kunnen in bijzondere gevallen de invordering van de betwiste belasting doen uitstellen; eist van bepaalde categorieën van belastingplichtigen bij gemotiveerde beslissing een zakelijke zekerheid of een persoonlijke borgstelling; ...

↓

Federale belastingadministratie

De inning van de personenbelasting is vandaag de dag een federale aangelegenheid. Enkel voor organisatorische redenen is er een regionale en lokale opdeling van de belastingadministratie.

2) Oneigenlijke gewestbelastingen

Wat betreft de twaalf oneigenlijke gewestbelastingen opgesomd in artikel 3 van de Bijzondere Financieringswet, is het de bedoeling dat de procedure en dienst in de toekomst worden overgedragen aan de gewesten. Met het begrip 'dienst' wordt bedoeld de verrichtingen i.v.m. de vestiging, de inning en de invordering en de administratieve beroepen.

Om die overdracht vlot te laten verlopen, werd een overgangsregeling ingevoerd. Zolang een gewest niet zelf voor de 'dienst' instaat, zorgt de federale staat (met uitzondering van het kijk- en luistergeld) volgens de federale procedureregels kosteloos voor de dienst van de belastingen voor rekening van en in overleg met het betrokken gewest.

Wenst een gewest de 'dienst' zelf over te nemen dan kan dit pas vanaf het tweede begrotingsjaar na notificatie van die beslissing aan de federale regering en slechts per groep van belastingen. De onroerende voorheffing kan echter afzonderlijk worden overgeheveld.

Op voorwaarde dat de gewesten het personeel van de betrokken administraties overnemen, krijgen ze een dotatie ter financiering van deze 'dienst'. Hieromtrent bepaalt artikel 68ter van de Bijzondere Financieringswet dat deze dotatie overeenstemt met de kostprijs van de dienst van de betrokken belasting welke na voorafgaand overleg met de gewestregeringen bepaald wordt.

Te vermelden is dat de Vlaamse Gemeenschap – met ingang van het aanslagjaar 1999 – de vestiging en invordering van de onroerende voorheffing in het Vlaamse Gewest in eigen beheer heeft genomen. De concrete inning gebeurt echter niet door de Vlaamse Administratie zelf: ze wordt uitbesteed aan een privépartner.

3) Gemeentelijke opcentiemen op de personenbelasting

Opcentiemen zijn belastingen met als grondslag het bedrag van een meestal ten behoeve van een hogere overheid verschuldigde belasting, en die geheven worden in de vorm van een verhoging van die oorspronkelijke of hoofdbelasting met een bepaald percentage.

Hoewel gebruikelijk, bestaat er geen verplichting om de opcentiemen samen met de hoofdbelasting in te vorderen. Een eigen inkohiering en inning door de gemeente is dus in principe mogelijk, maar is juridisch niet vanzelfsprekend wegens gebrek aan wettelijk bepaalde invorderingsregels.

Opcentiemen op de personenbelasting volgen vandaag de dag dus dezelfde inningsprocedure als deze van de hoofdbelasting waaraan zij worden toegevoegd. Zij worden aldus ingevorderd door de Administratie der directe belastingen.

B: RECHTSVERGELIJKING

Kijken we even naar landen die zoals België een structuur met deelgebieden kennen, dan valt op dat enerzijds in landen waar de regio's nauwelijks of geen bevoegdheden hebben ten aanzien van de personenbelasting, zoals Duitsland, de regio's wel belangrijke bevoegdheden kennen wat betreft de inning van de personenbelasting. En anderzijds dit ook het geval is in landen waar de personenbelasting in ruime mate geregionaliseerd is, zoals in de USA en in Zwitserland.

In landen waar de deelgebieden, zoals in België, beperkte bevoegdheden kennen ten aanzien van de personenbelasting, zoals in Canada (met uitzondering van Quebec), Spanje (met uitzondering van Baskenland en Navarra) en Italië, is de inning net als in België voorlopig nog een federale aangelegenheid.

C: INNING PERSONENBELASTING: REGIONALISEREN?

Bij overdracht van fiscale bevoegdheden aan de gewesten, kan gepleit worden om in beginsel ook de inningsbevoegdheid over te dragen. De voor- en nadelen van een regionalisering van de inningsbevoegdheid moeten bekeken worden.

Voordelen:

Zodra aan een overheid een betekenisvolle bevoegdheid wordt overgedragen inzake de basis en het tarief van een belasting is het misschien logisch dat zij ook betrokken moet worden bij de inning van die belasting om zo de doelmatigheid van deze processen te maximaliseren.

Bovendien zal de motivatie van de innende overheid gunstig beïnvloed worden als de overheid die int ook over de opbrengst kan beschikken, wat pleit voor decentralisatie.

Nadelen:

Schaalvoordelen pleiten voor een gecentraliseerde inning van de personenbelasting. De kosten zijn hoger indien men de federale belastingadministratie zou opsplitsen in drie regionale belastingadministraties. Men denkt aan gebouwen, infrastructuur, nutsvoorzieningen, ... Maar ook aan het taalprobleem voor het Brusselse Hoofdstedelijke

Gewest waarvoor een administratie zou moeten worden opgericht die alles in de twee landstalen moet voorzien. Dit zou ook de kosten verhogen.

Ook zou het vragen van een ruling wellicht niet meer mogelijk zijn. De Dienst voorafgaande beslissingen is opgericht in de schoot van de Federale belastingadministratie. Het oprichten van drie afzonderlijke rulingcommissies lijkt niet haalbaar.

Vooraf het feit dat een decentralisering bijkomende samenwerking en informatie-uitwisseling vereist om het draagkrachtprincipe, het principe van herverdeling en het rekening houden met alle persoonlijke kenmerken van een belastingplichtige, te kunnen respecteren, lijkt een struikelblok. Bij een autonome belastinginning zal coördinatie met de andere overheden nodig zijn.

Dit is zeker een moeilijkheid bij regionaliseringsmodellen die een afsplitsing van de belastbare basis inhouden. Indien bijvoorbeeld de onroerende of de beroepsinkomsten in gewest A belast worden en de roerende en de diverse inkomsten in gewest B, is er bijkomende informatie-uitwisseling nodig om in elk gewest het progressievoorbehoud te kunnen toepassen bij het bepalen van de te betalen en dus te innen belasting.

Bovendien wordt bij een mogelijke regionalisering gepleit voor het behouden van één enkele aangifte om de personenbelasting niet nog complexer te maken. Indien men de inning zou decentraliseren, zou de aangifte ook moeten worden opgesplitst voor deze regionaliseringsmodellen, wat leidt tot bijkomende complexiteit.

Maar ook bij de regionaliseringsmodellen die de belastbare basis in één enkel gewest centraliseren en waar dit gewest dan kan inwerken op die belastbare basis of het tarief, zal een adequate informatie-uitwisseling en samenwerking tussen diverse fiscale diensten nodig zijn om het mogelijk te maken dat fraude en ontwijking van belastingen doeltreffend worden bestreden.

Deze bijkomende complicaties voor zowel de fiscus als de belastingplichtige worden wellicht vermeden bij het behouden van de centrale inning van de personenbelasting.

CONCLUSIE

Alles bij elkaar genomen lijkt het beter om de inning van de personenbelasting federaal te houden. Dit voor alle mogelijke regionaliseringsmodellen, maar zeker wat betreft de modellen die een deel van de belastbare basis zouden afsplitsen, zoals de onroerende inkomsten of de beroepsinkomsten. Voor de toepassing van het progressievoorbehoud biedt een centrale inning de meeste voordelen. En dit mechanisme is dan weer nodig om het draagkrachtprincipe en het principe van herverdeling te respecteren bij een verdere regionalisering van de personenbelasting.

