



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.708/3
van 14 juli 2017

avis 61.708/3
du 14 juillet 2017

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van het Wetboek van de
Inkomstenbelastingen 1992
wat de bijkomende
belastingvrijstelling
pensioenen en
vervangingsinkomens betreft'
(*Parl.St.* Kamer 2015-16,
nr. 54-1993/001)

une proposition de loi
'modifiant le Code des impôts
sur les revenus 1992 en ce qui
concerne la réduction d'impôts
supplémentaire pour pensions
et revenus de remplacement'
(*Doc. Parl.* Chambre 2015-16,
n° 54-1993/001)

Op 16 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 augustus 2017,^(*) een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 wat de bijkomende belastingvrijstelling pensioenen en vervangingsinkomens betreft' (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1993/001).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 4 juli 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juli 2017.

*

Le 16 juin 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 2 août 2017^(**), sur une proposition de loi 'modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne la réduction d'impôts supplémentaire pour pensions et revenus de remplacement' (*Doc. Parl.* Chambre 2015-16, n° 54-1993/001).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 4 juillet 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 juillet 2017.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel betreft de vervanging van artikel 154, § 3/1, eerste lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92). Het voorstel strekt ertoe om de regeling inzake de bijkomende belastingvermindering voor pensioenen en vervangingsinkomsten aan te passen teneinde te vermijden dat sommige belastingplichtigen getroffen worden door een inkomensval.

Ingevolge artikel 154, § 2, eerste lid, van het WIB 92 zijn pensioenen, wettelijke ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, werkloosheidsuitkeringen en andere vervangingsinkomsten volledig vrijgesteld van belastingen als het totale netto-inkomen uitsluitend bestaat uit pensioenen of vervangingsinkomsten en niet hoger is dan een maximumbedrag.²

De indieners van het voorstel willen voorkomen dat, als het totale netto-inkomen uitsluitend bestaat uit pensioenen of vervangingsinkomsten of uitsluitend bestaat uit wettelijke ziekte- en invaliditeitsuitkeringen en als het overeenstemmende grensbedrag wordt overschreden, het bijkomende belastingbedrag hoger is dan het bedrag boven de grens, vermits in dat geval een verhoging van het pensioen of het vervangingsinkomen zou leiden tot een lager netto-inkomen. Dit doel willen ze bereiken door de gemeentelijke opcentiemen te neutraliseren. Daartoe wordt de formule voor de berekening van de bijkomende belastingvermindering in artikel 154, § 3/1, eerste lid, van het WIB 92 aangepast: de bijkomende belastingvermindering wordt niet langer met 9% verhoogd, maar de correctie voor de gemeentebelasting wordt toegepast op het bedrag waarmee het grensbedrag wordt overschreden, door het bedrag van de overschrijding te delen door 1,09.

3. De federale Regering heeft een gelijkaardige aanpassing uitgewerkt en voor advies aan de Raad van State voorgelegd.³ Anders dan dit wetsvoorstel, waarin wordt voorgesteld het bedrag waarmee het grensbedrag wordt overschreden, te delen door 1,09 (wat afgerond neerkomt op 91,74% van dat bedrag, of een vermindering met afgerond 8,26%), werd in het regeringsontwerp uitgegaan van 90% van dat bedrag.

De wijze waarop het bedrag van de overschrijding wordt verminderd betreft een beleidskeuze die toekomt aan de wetgever. Gelet op het uitgangspunt van de indieners van het

¹ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Voor het aanslagjaar 2017 bedragen die maxima 15.568,12 euro (pensioenen of vervangingsinkomsten), 17.631,14 euro (werkloosheidsuitkeringen) en 17.297,91 euro (wettelijke ziekte- en invaliditeitsuitkeringen) (circulaire 2017/C/10 van 9 maart 2017 ‘betreffende de bijkomende vermindering voor pensioenen en vervangingsinkomsten’, <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/document.do?method=view&nav=1&id=c1bc571c-536c-4d68-b19e-403f18ee8067>, consultatie 12 juli 2017).

³ Adv.RvS 61.560/3 van 22 juni 2017 over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse fiscale bepalingen I’.

wetsvoorstel, namelijk het in alle omstandigheden vermijden van een inkomensval, dient evenwel op het volgende te worden gewezen.

In de huidige regeling, die oorspronkelijk was opgenomen in de programmawet van 10 augustus 2015,⁴ wordt uitgegaan van 109%. Zoals de indieners van het wetsvoorstel opmerken,⁵ werd in de oorspronkelijke regeling voor een verhoging van de bijkomende vermindering met 9% gekozen om alle tarieven van de gemeentebelasting te omvatten.⁶

Voor het aanslagjaar 2017 varieert de aanslagvoet van de aanvullende gemeentebelasting van 0 tot 9%.⁷

Het is de vraag of de voorgestelde vermindering van het bedrag waarmee het grensbedrag overschreden wordt volstaat om in alle omstandigheden een inkomensval te vermijden, inzonderheid indien de gemeentelijke aanslagvoet 9% (het hoogste tarief op dit moment) of hoger bedraagt. Dit lijkt het geval te zijn voor het aanslagjaar 2017, maar de voorgestelde regeling kan pas gelding krijgen vanaf het aanslagjaar 2018.⁸ Het is niet uitgesloten dat in de komende aanslagjaren de hoogste gemeentelijke aanslagvoet boven 9% stijgt, in welk geval het fenomeen van de inkomensval zich weer kan voordoen. Het voorstel tot structurele oplossing zou daarom het best op dit punt nog eens worden herbekeken. Eventueel kan aan de Koning de opdracht worden gegeven om de coëfficiënt 1,09 zo nodig af te stemmen op de hoogste gemeentelijke aanslagvoet.

*

⁴ De wijziging bij artikel 94, 3°, van de programmawet van 10 augustus 2015 werd evenwel ingetrokken bij artikel 67 van de wet van 18 december 2015 'houdende fiscale en diverse bepalingen' en opnieuw vastgesteld bij artikel 44, c), van die laatste wet.

⁵ *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1993/001, 3-4.

⁶ *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1125/015, 65 (verantwoording van het amendement nr. 46 van de heren Crusnière en Laaouej: "Teneinde ervoor te zorgen dat geen enkele burger benadeeld wordt (ook niet wie gedomicilieerd is in een gemeente die bovengemiddelde opcentiemen hanteert), en aangezien het uiteraard niet mogelijk is de graad van afname af te stemmen op de door de gemeente van elke belastingplichtige geheven opcentiemen, hanteert dit amendement opcentiemen ten belope van 9 %. Daardoor kan de afbouwregeling dusdanig worden aangepast dat de uiteindelijke belasting, verhoogd met de 'vermoedelijke' opcentiemen, nooit hoger kan zijn dan de inkomsten die de bovengrens overschrijden."); *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1125/017, 5 (verantwoording van het amendement nr. 56 van mevrouw Wilmès c.s.: "Wij stellen voor om het bedrag van de huidige bijkomende vermindering bedoeld in artikel 154, § 3, van het WIB 1992 (afbouwregel) te verhogen met 9 pct. Het tarief van 9 pct. wordt vastgelegd met de bedoeling alle tarieven van de gemeentelijke opcenten te omvatten. De extra belastingvermindering werd immers inderdaad oorspronkelijk vastgelegd zonder rekening te houden met deze gemeentelijke opcenten. Het zou bovendien onmogelijk zijn om rekening te houden met de reële opcenten daar deze niet zijn gekend op het ogenblik van de toepassing van deze bijkomende belastingvermindering voor pensioenen.").

⁷ Zie: <https://financien.belgium.be/sites/default/files/downloads/111-tarieven-gemeentebelasting--2017.pdf> (consultatie 10 juli 2017).

⁸ Dat lijkt de draagwijdte te zijn van artikel 3 van het voorstel.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

2. La proposition de loi soumise pour avis concerne le remplacement de l'article 154, § 3/1, alinéa 1^{er}, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92). Elle vise à adapter la réglementation en matière de réduction supplémentaire d'impôt pour pensions et revenus de remplacement afin d'éviter que certains contribuables soient confrontés à un piège aux revenus.

En vertu de l'article 154, § 2, alinéa 1^{er}, du CIR 92, les pensions, les indemnités légales d'assurance en cas de maladie ou d'invalidité, les allocations de chômage et les autres revenus de remplacement sont totalement exonérés d'impôt lorsque l'ensemble des revenus nets se compose exclusivement de pensions ou de revenus de remplacement et n'excède pas un certain plafond ².

Les auteurs de la proposition veulent éviter que, lorsque l'ensemble des revenus nets se compose exclusivement de pensions et de revenus de remplacement ou d'indemnités légales d'assurance en cas de maladie ou d'invalidité et que le montant limite correspondant est dépassé, l'impôt supplémentaire excède le montant correspondant au dépassement, dès lors qu'en pareil cas, une augmentation de la pension ou des revenus de remplacement entraînerait une diminution des revenus nets. Ils envisagent d'atteindre cet objectif en neutralisant les centimes additionnels communaux. À cet effet, la formule du calcul de la réduction supplémentaire d'impôt fixée à l'article 154, § 3/1, alinéa 1^{er}, du CIR 92 est adaptée : la réduction supplémentaire d'impôt n'est plus augmentée de 9 %, mais la correction pour la taxe communale est appliquée au montant excédant le plafond, en divisant le montant du dépassement par 1,09.

3. Le Gouvernement fédéral a élaboré et soumis pour avis au Conseil d'État une adaptation analogue ³. À la différence de la proposition de loi à l'examen, qui envisage de diviser le montant qui dépasse le plafond par 1,09 (ce qui, en arrondissant, revient à 91,74% de ce montant, ou une réduction, en arrondissant, de 8,26%), le projet du gouvernement s'est basé sur 90 % de ce montant.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Pour l'exercice d'imposition 2017, ces plafonds s'élèvent à 15.568,12 euros (pensions ou revenus de remplacement), 17.631,14 euros (allocations de chômage) et 17.297,91 euros (indemnités légales d'assurance en cas de maladie ou d'invalidité) (circulaire 2017/C/10 du 9 mars 2017 relative aux réductions supplémentaires pour pensions et revenus de remplacement', <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/document.do?method=view&id=cffff63a-7b0f-4a53-90ba-7fab7af79e6c&documentLanguage=FR#findHighlighted>, (consultation 12 juillet 2017).

³ Avis CE 61.560/3 du 22 juin 2017 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions fiscales diverses I'.

Les modalités de réduction du montant du dépassement relèvent d'un choix politique qui appartient au législateur. Au regard de l'objectif des auteurs de la proposition de loi, qui vise à éviter dans tous les cas un piège aux revenus, il faut cependant observer ce qui suit.

Le dispositif actuel, qui était à l'origine inscrit dans la loi-programme du 10 août 2015⁴, se base sur 109 %. Comme le relèvent les auteurs de la proposition de loi⁵, dans le dispositif d'origine on a choisi d'augmenter de 9 % la réduction supplémentaire d'impôt pour viser tous les taux en matière d'impôts communaux⁶.

Pour l'exercice d'imposition 2017, le taux de la taxe communale additionnelle varie de 0 à 9 %⁷.

Reste à savoir si la réduction proposée du montant qui dépasse le montant limite suffit à éviter un piège aux revenus dans tous les cas, notamment lorsque le taux de la taxe communale s'élève à 9 % (le taux le plus élevé pour le moment) ou plus. Il semble que ce soit le cas pour l'exercice d'imposition 2017, mais le dispositif proposé ne peut trouver à s'appliquer qu'à partir de l'exercice 2018⁸. Il n'est pas exclu qu'au cours des exercices à venir le taux le plus élevé de la taxe communale excède 9 %, auquel cas le phénomène du piège aux revenus pourrait à nouveau se produire. Mieux vaudrait dès lors revoir une nouvelle fois la proposition de solution structurelle sur ce point. Le Roi pourrait éventuellement être habilité à aligner, si nécessaire, le coefficient 1,09 sur le taux de la taxe communale le plus élevé.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

⁴ La modification opérée par l'article 94, 3°, de la loi-programme du 10 août 2015 a toutefois été retirée par l'article 67 de la loi du 18 décembre 2015 'portant des dispositions fiscales et diverses' et elle a été rétablie par l'article 44, c), de cette dernière loi.

⁵ Doc. parl., Chambre, 2015-2016, n° 54-1993/001, 3-4.

⁶ Doc. parl., Chambre, 2014-15, n° 54-1125/015, p. 65 (justification de l'amendement n° 46 de Messieurs Crusnière et Laaouej : « Afin qu'aucun citoyen ne soit perdant (y compris ceux qui sont domiciliés dans une commune avec un centime additionnel supérieur à la moyenne) et comme il n'est évidemment pas possible de faire varier la pente en fonction du taux d'additionnel pratiqué dans la commune de chaque contribuable, la proposition de loi utilise un taux d'additionnel de 9 % ce qui permet d'adapter la règle de palier de telle manière que l'impôt final majoré de la taxe additionnelle 'supposée' ne puisse jamais être plus élevé que le revenu qui excède le plafond »), Doc. parl., Chambre, 2014-15, n° 54-1125/017, 5 (justification de l'amendement n° 56 de Madame Wilmès et consorts : « Ainsi, il propose de majorer de 9 p.c. le montant de la réduction supplémentaire actuelle visée à l'article 154, § 3, du Code des impôts sur les revenus (règle de palier). Le taux de 9 p.c. est fixé de manière à pouvoir viser tous les taux des additionnels communaux. En effet, la réduction d'impôt supplémentaire a été initialement fixée sans tenir compte de ces additionnels communaux. De plus, il serait impossible de tenir compte des centimes additionnels réels car ceux-ci ne sont pas connus au moment de l'application de cette réduction d'impôt supplémentaire pour pensions »).

⁷ Voir : <https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/111-taux-tax-communale--2017.pdf> (consultation 10 juillet 2017)

⁸ Telle semble être la portée de l'article 3 de la proposition.