

Fiscale oversijpelings-effecten in federaal België: de EG-aanwezigheid en de Brusselse gemeentefinanciën

door Bruno HEYNDELS

Docent Economie aan de VUB

I. Inleiding

Brussel vervult een belangrijke internationale functie. Tal van internationale organisaties hebben hun (hoofd-)vertegenwoordiging in het Hoofdstedelijke Gewest. In vele gevallen ging de vestiging van deze instellingen in ons land gepaard met bijzondere overeenkomsten waarbij o.m. een gunstige fiscale behandeling werd bedongen voor het betrokken personeel. De zgn. **voorrechten inzake inkomstenbelasting**¹ die de nationale overheid toekende aan de ambtenaren van de internationale instellingen kunnen worden beschouwd als een onderdeel van de prijs die België betaalde ter compensatie van de voordelen die gepaard gaan met de internationale aanwezigheid in ons land. Dergelijke overeenkomst geeft in de Belgische federale context aanleiding tot het ontstaan van zgn. (verticale) fiscale oversijpelings-effecten: de *nationale* beslissing kan verre gaande gevolgen hebben voor de lagere overheidsgeledingen in ons land, i.c. voor de gemeenten². Inderdaad, de voorrechten toegekend aan een belangrijke groep van internationale ambtenaren houden in dat dezen geen personenbelasting verschuldigd zijn. Dit betekent zeer concreet dat de nationale beslissing met zich meebrengt dat de gemeenten op wiens grondgebied deze ambtenaren verblijven, worden geconfronteerd met een "verlies" aan belastbare grondslag van de aanvullende personenbelasting. Vooral wanneer de internationale aanwezigheid zeer uitgebreid wordt, kan dit ertoe leiden dat de budgettaire bewegingsruimte van de betrokken gemeenten wordt ondergraven.

In wat volgt, bekijken we de impact die de internationale aanwezigheid via de aanvullende personenbelasting op de Brusselse gemeentelijke financiën uitoefent. De sterke concentratie van internationale instellingen en de daar tewerkgestelde ambtenaren in het Hoofdstedelijke Gewest heeft voor gevolg dat de Brusselse gemeenten in bijzondere mate getroffen worden door de negatieve effecten die uitgaan van de toegekende belastingvrijstellingen. Door de grote verscheidenheid van fiscale uitzonderingsmaatregelen, alsook door een gebrek aan statistisch materiaal, is het niet mogelijk om de impact van de internationale

¹ Voor een volledig overzicht van deze en andere voorrechten binnen de Belgische fiscaliteit, zie J. VAN DEN EINDE, Overzicht van de diplomatieke consulaire en internationale voorrechten inzake inkomstenbelastingen en verkeersbelasting, deel I, *Bulletin der Belastingen*, nr. 677 speciaal, p. 1-145; VAN DEN EINDE, idem, deel II, *Bulletin der Belastingen*, nr. 688 speciaal, p. 147-265.

² Een analoog probleem stelt zich voor de Gewesten, en meer bepaald voor het Brussels Gewest aangezien de internationale activiteiten zich voornamelijk in dit Gewest lokaliseren. Voor een onderzoek naar de budgettaire impact van de EG-aanwezigheid voor het Hoofdstedelijke Gewest, zie B. HEYNDELS & J. VUCHELEN, De evolutie van de personenbelasting in het Brussels Gewest, studie uitgevoerd in opdracht van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (minister Chabert).

aanwezigheid volledig te becijferen. Daarom beperken we ons hier tot een evaluatie van de aanwezigheid van de grootste groep van internationale ambtenaren, t.w. deze verbonden aan de Europese Gemeenschap. Daarbij bekijken we de EG-aanwezigheid vanuit het standpunt van de gemeentelijke overheden binnen het Brusselse Gewest. De vraag die we ons zullen stellen, is wat de mogelijke opbrengst zou zijn van een (gemeentelijke) aanvullende personenbelasting op de inkomsten van de EG-ambtenaren indien dezen zouden zijn onderworpen aan personenbelasting. Het moet duidelijk zijn dat ons studieopzet beperkt blijft tot een *ruwe* schatting van de budgettaire implicaties van dergelijke maatregel.

Alvorens onze berekeningen te presenteren, situeren we in paragraaf 2 de EG-problematiek in het ruimer kader van het Belgisch federaal bestel. Daarbij besteden we aandacht aan de belastingfinanciering van de gemeenten en aan de daarbij voorkomende fiscale oversijpelingseffecten.

II. Fiscale oversijpelingseffecten in federaal België

De uitbouw van België tot een federale staat brengt een aantal zeer specifieke problemen met zich mee. De centrale vraag betreft de toewijzing van de respectieve overheidstaken. Concreet, stelt zich daarbij de vraag welke overheidsgeleding welke taak op zich moet nemen. De theoretische uitwerking van dit zgn. "toewijzingsvraagstuk" gebeurt volgens het welbekende subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel streeft naar een maximale decentralisatie van de overheidstaken. Pas wanneer de uitoefening van een bepaalde overheidstaak op een lager niveau expliciete nadelen oplevert, kan een toewijzing aan een hogere geleding worden overwogen. In termen van Musgrave's "heilige drievuldigheid", houdt de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in dat de allocatieve opdrachten van de overheid maximaal worden gedecentraliseerd, dit terwijl de herverdelende en de stabiliserende functies aan de centrale overheid toekomen.

De lokale fiscaliteit vormt één van de belangrijkste hoekstenen van de gemeentelijke autonomie in ons land. De mogelijkheid tot het heffen van belastingen stelt de lokale overheden in staat om inkomsten en uitgaven precies op elkaar af te stellen. Bovendien laat de ruime waaier aan mogelijke belastingen de gemeentelijke autoriteiten toe om bij de inkomstenverwerving eigen klemtonen te leggen³. De fiscale keuzevrijheid van de gemeenten wordt echter op verschillende wijzen beperkt. De toezichhoudende overheid definieert daarbij zeer strikte regels voor de gemeentelijke fiscaliteit. Het "theoretische gamma" aan belastingen dat de lokale besturen ter beschikking hebben, wordt aldus gekenmerkt door tal van belastingen met een erg beperkte grondslag. Vanuit een zuiver financieringsoogpunt zijn deze belastingen daardoor minder aantrekkelijk. Het onmiddellijke gevolg daarvan is dat de meeste gemeenten voor hun fiscale inkomsten in hoofdzaak zijn aangewezen op slechts twee belastingen, t.w. de opcentiemen op de onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting. Deze twee (aanvullende) belastingen zijn goed voor ruim 80 procent van de gemeentelijke fiscale inkomsten.

Het "aanvullende" karakter van beide belastingen houdt in dat de gemeentelijke belasting wordt berekend als een percentage van een belasting geheven door een andere overheidsgeleding. Respectievelijk worden de opcentiemen op

³ In de (Vlaamse) praktijk heffen sommige gemeenten dan ook tot 48 verschillende belastingen (B. HEYNDELS, De gemeentelijke fiscaliteit in het Vlaamse Gewest: een analyse van de begrotingen 1991, *Het Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, nr. 180, p. 5-14).

de onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting geheven op de Gewestelijke⁴ onroerende voorheffing en op de nationale (Federale) personenbelasting. Deze "techniciteit" creëert een bijzondere afhankelijkheid: elke wijziging die de Gewestelijke - respectievelijk de nationale - overheid aanbrengt aan de "basisbelasting", heeft voor gevolg dat de gemeentelijke inkomsten worden beïnvloed (qua omvang en/of samenstelling). Dergelijke interrelatie vormt een bijzonder geval van hetgeen in de economische literatuur algemeen wordt aangeduid als fiscale oversijpelingseffecten: hiervan is sprake wanneer beslissingen omtrent het belastingbeleid in een welbepaalde jurisdictie de welvaart in andere jurisdicties beïnvloeden. In een context van overlappende overheidsgeledingen onderscheiden we horizontale en verticale oversijpelingseffecten, naargelang de welvaartsimplicaties zich situeren op één bepaald overheidsniveau, dan wel dat ze zich voordoen tussen verschillende overheidsgeledingen. Deze oversijpelingseffecten kunnen een uiterst uiteenlopend karakter hebben. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen technische en geïnduceerde invloeden⁵. **Geïnduceerde** (of afgeleide) **oversijpelingseffecten** zijn deze welke voortvloeien uit een reactie vanwege de belastingplichtigen. Deze reacties kunnen velerlei zijn: wanneer bijvoorbeeld de nationale overheid de belastingdruk sterk opvoert, kunnen een aantal belastingbetalers hierop reageren door een inkrimping van hun arbeidsaanbod, eventueel gepaard gaand met een uitbreiding van informele (al dan niet "zwarte") activiteiten of nog door het onderbrengen van hun activiteiten in een vennootschapsconstructie. Uiteindelijk kan de belastingdruk leiden tot uitwijking van een aantal belastingplichtigen⁶. In alle gevallen vermindert de belastbare grondslag, dit zowel voor de gemeenten als voor de nationale overheid.

De belastingvrijstellingen verleend aan de internationale ambtenaren vormen een voorbeeld van de **technische oversijpelingseffecten**. Deze weerspiegelen de regelgevende bevoegdheid van de nationale overheid m.b.t. de definiëring van de belastbare grondslag en de (nationale) tariefstructuur. Deze laatste bepaalt zowel het gemiddeld niveau van de belastingdruk als de "herverdelingskracht" van de belasting. Veranderingen in de bepaling (omschrijving) van de grondslag of in de tariefstructuur hebben onmiddellijke gevolgen voor de gemeentelijke belastingopbrengst.

Vanuit een beleidsmatige invalshoek vormt de a-symmetrische "machtsverhouding" tussen de nationale overheid enerzijds en de gemeenten anderzijds een cruciaal element, vooral wanneer de gevolgen van bepaalde maatregelen verschillend zijn voor beide overheidsgeledingen. Het voorbeeld van de geïnduceerde

⁴ De onroerende voorheffing is als dusdanig geen "zuiver Gewestelijke" belasting. De Regio's krijgen weliswaar de opbrengsten van deze belasting en ze zijn tevens bevoegd om de aanslagvoeten te bepalen. De definiëring van de belastbare grondslag blijft echter een nationale materie.

⁵ We beperken ons bij de hierna volgende illustraties tot de verticale oversijpelings-effecten.

⁶ Migraties (mede) als reactie op een hoge belastingdruk doen zich vnl. voor binnen een beperkte geografische context. Deze problematiek wordt in de economische literatuur - via het zgn. Tiebout-model - dan ook typisch geassocieerd met een context van lokale overheden. Niettemin stelt deze problematiek zich ook op een internationaal niveau: het voorbeeld van de Nederlanders die zich (mede) omwille van de vermogensbelasting in eigen land op Belgisch grondgebied komen vestigen vormt hiervan een voorbeeld "dicht bij huis".

ceerde oversijpelingeffecten was hieromtrent duidelijk: een hogere belastingdruk kan mogelijk aanzetten tot belastingvermijding door een "vlucht" naar de vennootschapsvorm. Voor de nationale overheid betekent dit dat het verlies aan opbrengst uit de personenbelasting gedeeltelijk zal worden gecompenseerd door een hogere opbrengst van de vennootschapsbelasting. Voor de gemeenten is er geen sprake van dergelijke compensatie.

Ook m.b.t. de technische oversijpelingeffecten zijn de nationale en gemeentelijke gevolgen niet steeds gelijklopend. Budgettaire neutrale "herschikkingen" van de (nationale) personenbelasting kunnen de gemeentelijke inkomsten sterk beïnvloeden. Wanneer bijvoorbeeld de nationale overheid de hoogste marginale tarieven verlaagt en de minderopbrengst compenseert door een verlaging van het van belasting vrijgesteld minimum, is dit voor de nationale fiscus een nuloperatie. Voor armere gemeenten zal deze hervorming echter een "winst" aan belastinginkomsten met zich meebrengen, dit terwijl rijkere gemeenten een minderopbrengst zullen realiseren. De gemeenten hebben bij deze regelgeving geen directe inspraak. Dit betekent concreet dat de lokale overheden de nationale beleidskeuzen "ondergaan" ⁷.

Ook de toekenning van belastingvoordelen aan de internationale ambtenaren kent een dergelijke a-symmetrie. Het betreft hier een beslissing van de nationale overheid waarbij deze de voorrechten inzake inkomstenbelasting beschouwt als (een deel van) de prijs die betaald wordt voor de internationale aanwezigheid in ons land. Als dusdanig vormt deze gunst een kostenelement in de voorafgaande kosten/baten analyse van de centrale overheid. Vanuit een budgettaire standpunt is deze kostprijs (als percentage van de totale opbrengst van de personenbelasting) erg bescheiden. Het betreft hier immers een relatief kleine bevolkingsgroep. Voor de gemeenten - die niet rechtstreeks in het beslissingsproces zijn betrokken - is deze situatie totaal verschillend. De internationale aanwezigheid is inderdaad zeer sterk geconcentreerd in het centrum van ons land, en meer bepaald in de gemeenten van het Hoofdstedelijke Gewest. In de kosten/baten analyse hebben deze gemeenten daardoor via de belastingvrijstelling een relatief grotere kostprijs. Het spreekt voor zich dat de Brusselse gemeenten ook delen in de voordelen die gepaard gaan met de internationale aanwezigheid (bijv. hogere handelsomzet, afgeleide tewerkstelling). Deze voordelen situeren zich echter slechts in zeer beperkte mate op het niveau van de lokale overheden. Wat betreft lokale fiscaliteit is er eventueel een voordeel via de opcentiemen op de onroerende voorheffing: in de mate dat de internationale aanwezigheid leidt tot hogere vastgoedprijzen of tot een uitbreiding van de bestaande woningvoorraad, neemt ook de belastbare grondslag van deze gemeentelijke belasting (t.w. het kadastraal inkomen) toe. Een kosten/baten analyse van de internationale vertegenwoordiging op het niveau van de (Brusselse) gemeenten dient uiteraard rekening te houden met al deze effecten.

Een niet te verwaarlozen element is echter dat het beslissingsproces omtrent de internationale aanwezigheid nauwelijks ruimte laat voor inspraak van indivi-

⁷ De gemeenten zijn niet per definitie "slachtoffer". Zo kunnen de lokale besturen een negatieve invloed uitoefenen op de opbrengst van de nationale vennootschapsbelasting door te opteren voor belastingen op de bedrijven. Deze belastingen gelden voor de bedrijven als een kost die in mindering kan worden gebracht van het belastbaar inkomen. Als dusdanig kunnen de gemeenten de nationale overheid "belasten". Het moet echter duidelijk zijn dat dergelijke situaties vanuit een budgettaire standpunt eerder bescheiden zijn.

duel gemeenten. Deze kunnen dan ook hooguit "hopen" dat de baten de kosten overtreffen, of toch minstens compenseren.

III. De EG-aanwezigheid in de Brusselse gemeenten en haar impact op de opbrengst van de aanvullende personenbelasting

A. Inleiding

In voorliggende paragraaf willen we een schatting maken van de budgettaire impact die de toekenning van voorrechten inzake inkomstenbelasting aan de EG-ambtenaren heeft voor de Brusselse gemeenten. Deze voorrechten vloeien formeel voort uit het protocol betreffende voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen van 8 april 1965 (Van den Einde, 1989, blz. 198). Voor onze studie is hierbij vooral de bepaling in artikel 13 van dit Protocol relevant: dit artikel stelt alle ambtenaren van de EG vrij van nationale belastingen op de wedden, lonen en vergoedingen die hen door de Gemeenschappen worden uitbetaald⁸.

Na een korte beschrijving van de "Europese aanwezigheid" binnen het Hoofdstedelijke Gewest (paragraaf 3.2) formuleren we in paragraaf 3.3 een antwoord op de vraag welke opbrengst de gemeenten zouden genereren ingeval de EG-lonen belastbaar zouden zijn in de personenbelasting. Het moet duidelijk zijn dat deze potentiële opbrengst enkel kan worden geïnterpreteerd als een schatting van de *kostprijs van de voorrechten inzake inkomstenbelasting*. Deze (benaderde) kostprijs mag niet worden gelijkgeschakeld met (een deel van) de kostprijs van de EG-aanwezigheid. Om de kostprijs van de EG-aanwezigheid in termen van aanvullende personenbelasting te berekenen is een complexere vraagstelling noodzakelijk: daarbij dient immers de vraag gesteld hoe de bevolking (en de belastingopbrengst) van de Brusselse gemeenten eruit zou hebben gezien zonder EG-aanwezigheid. Een cruciale vraag daarbij is of de EG-ambtenaren in de Brusselse gemeenten zich hebben gevoegd bij de "oorspronkelijke" bevolking, dan wel of ze de plaats hebben ingenomen van (een deel van) deze bevolking. In het eerste geval kan men stellen dat hun aanwezigheid de opbrengst van de aanvullende personenbelasting niet heeft beïnvloed, in het tweede geval is deze opbrengst wel degelijk uitgehold door hun aanwezigheid.

B. De EG-aanwezigheid in de Brusselse gemeenten

De EG-vertegenwoordiging in ons land is zeer aanzienlijk: anno 1990 waren ruim 14.541 EG-ambtenaren werkzaam in Brussel (zie tabel 1). Wanneer men de partners en personen ten laste meerekent, komt tot een "EG-populatie" van 36.546 personen. Het is duidelijk dat deze populatie qua woonplaats sterk is geconcentreerd in het Hoofdstedelijke Gewest: 9.094 EG-ambtenaren wonen in één

⁸ Merk op dat een afschaffing van dit artikel niet inhoudt dat alle EG-ambtenaren onderworpen zullen zijn aan de personenbelasting. Het genoemde protocol verleent immers eveneens zgn. "exceptie van fiscale woonplaats" voor personeelsleden die op het ogenblik van hun indiensttreding hun fiscale woonplaats hadden op het grondgebied van een andere EG-lidstaat dan België. Deze maatregel houdt concreet in dat de betrokkenen onderworpen zijn aan de Belasting der Niet-Verblijfhouders (B.N.V.). Onderwerping van alle EG-ambtenaren aan de (aanvullende) personenbelasting vereist uiteraard ook een afschaffing van deze "exceptie" (of de mogelijkheid om een aanvullende B.N.V. te heffen).

van de 19 Brusselse gemeenten. Inclusief familieleden geeft dit een totaal van 20.202 personen, hetzij 2,10 procent van de Brusselse bevolking. Uit tabel 1 blijkt evenzeer dat de EG-populatie niet homogeen gespreid is over de Brusselse gemeenten. Brussel-stad alsook St.-Lambrechts Woluwe en St.-Pieters Woluwe herbergen elk ruim meer dan 1000 ambtenaren. Inclusief gezinsleden betekent dit in de drie voornoemde gemeenten een vertegenwoordiging van telkens ongeveer 3.000 "Europeanen". Wanneer men deze Europese vertegenwoordiging relateert aan het lokale aantal inwoners stelt men vast dat vooral St. Pieters Woluwe een sterke "euro-densiteit" kent: de gezinnen van de EG-ambtenaren vertegenwoordigen ruim 8 procent van het aantal inwoners. Ondanks het feit dat Brussel-stad het meeste EG-ambtenaren herbergt, is het aandeel van deze ambtenaren (inclusief gezinsleden) in de totale bevolking 2,15 procent, hetgeen nauwelijks hoger is dan het Gewestelijk gemiddelde.

TABEL I

De EG-vertegenwoordiging in de Brusselse gemeenten anno 1990

gemeente	EG-ambtenaren	ambtenaren incl. familie	aandeel in lokale bevolking (in %)
Anderlecht	124	323	0,36
Brussel	1.549	2.935	2,15
Elsene	734	1.541	2,11
Etterbeek	912	1.751	4,45
Evere	147	333	1,13
Ganshoren	50	127	0,62
Jette	81	193	0,50
Koekelberg	46	120	0,75
Oudergem	457	1.140	3,91
Schaarbeek	810	1.746	1,67
St. Agatha Berchem	45	113	0,61
St. Gillis	186	380	0,87
St. Jans Molenbeek	148	355	0,51
St. Joost ten Node	124	271	1,25
St. Lambr. Woluwe	1.371	2.963	6,16
St. Pieters Woluwe	1.266	3.082	8,05
Ukkel	624	1.810	2,41
Vorst	153	376	0,81
Waterm. Bosvoorde	257	643	2,58
GEWEST BRUSSEL	9.084	20.202	2,10
BELGIË	14.541	36.546	0,004

Bron: Mens en Ruimte, 1990 (Brussel, de internationale uitdaging), blz. 3.19 en eigen berekeningen (laatste kolom)

C. De afschaffing van de voorrechten inzake inkomstenbelasting van de EG-ambtenaren: de opbrengst voor de Brusselse gemeenten

De belangrijke Europese aanwezigheid in een aantal Brusselse gemeenten onderstreept de relevantie van de vraag welke de fiscale opbrengst voor de ge-

meenten zou zijn indien de EG-ambtenaren onderworpen zouden zijn aan de personenbelasting. In een recent onderzoek - uitgevoerd in opdracht van het Brussels Gewest - naar de economische implicaties van de EG-aanwezigheid in Brussel werd voor de EG-ambtenaren een gemiddeld "netto-inkomen" berekend van 1.767.929 frank in 1990 (Mens en Ruimte, 1990, blz. 3.25)⁹. Onderwerping van dit bedrag (na aftrek van de forfaitaire beroepskosten) aan de personenbelasting zou inhouden dat de gemiddelde EG-ambtenaar 672.636 frank zou betalen, dit in de veronderstelling dat de belastingplichtige als alleenstaande kan worden beschouwd (tarieven aanslagjaar 1991)¹⁰. Elk procent aanvullende personenbelasting zou m.a.w. 6.726 frank per ambtenaar opleveren aan de gemeente.

Ben cruciale vraag die zich opdringt, is deze naar de mate waarin de EG-ambtenaren in het voornoemde taxatiescenario erin zouden slagen om de belasting af te wentelen. Het is allicht onwaarschijnlijk dat deze hervorming zou kunnen plaatsvinden bij constante bruto-inkomens. Een realistischer scenario is allicht dat de ambtenaren een deel van de belasting afwentelen op de EG, dit door middel van hogere bruto-lonen. Dit alles zou uiteraard enkel resulteren in een nog hogere (aanvullende) personenbelasting. De vermelde 6.726 frank kunnen in die optiek dan ook worden gezien als een absolute ondergrens¹¹.

Zelfs onder de minimalistische interpretatie dat de EG-lonen onveranderd blijven, is de budgettaire impact voor de gemeenten aanzienlijk. Dit blijkt duidelijk uit de cijfers in tabel 2. De totale extra opbrengst aan gemeentelijke inkomsten in Brussel zou oplopen tot meer dan 408 miljoen frank (dit onder de in 1991 werkelijk geldende aanslagvoeten). Om de "kwalitatieve" waarde hiervan te kunnen evalueren op het niveau van de individuele gemeenten kunnen we nagaan welke de extra opbrengst is van de EG-taxatie, uitgedrukt per inwoner en per procent aanvullende personenbelasting. Zo stellen we vast dat de taxatie van de inkomsten der EG-ambtenaren in Brussel per procent aanvullende personenbelasting 61,1 miljoen frank zou opleveren, t.t.z. 63 frank per inwoner. Voor een gemiddelde Brusselse gemeente met een belastingtarief van 7 procent betekent dit bijgevolg dat een "modaal gezin" (bestaande uit 4 personen) jaarlijks 1760 frank minder aan belastingen zou betalen, dit onder de hypothese dat de gemeentelijke uitgaven en de inkomstenstructuur niet wordt gewijzigd.

9 De term "netto-inkomen" betekent concreet het bruto-inkomen verminderd met enerzijds een (beperkte) belasting betaald aan de Gemeenschap, en anderzijds de bijdragen voor pensioen, ziekteverzekering enz. Wel meegerekend zijn een aantal EG-toelagen op het basissalaris (o.m. gezins- en ontheemdingstoelagen, alsook vergoedingen voor "bijkomende uren").

10 We houden geen rekening met een eventueel huwelijksquotiënt, noch met mogelijke personen ten laste. Uit de gegevens in tabel 1 bleek reeds dat - binnen het Brussels Gewest - per EG-ambtenaar 1,2 familieleden wonen. Ons (impliciet) uitgangspunt is dan dat de "typische" EG-ambtenaar een huwelijkspartner heeft met eigen inkomsten (en met gemiddeld 0,2 personen ten laste). Bovendien gaan we ervan uit dat de EG-ambtenaren geen inkomsten heeft buiten deze van de EG. Tenslotte verwaarlozen we mogelijke belastingaftrekken (hypothecaire leningen,...).

Door de EG-ambtenaar te beschouwen als alleenstaande maken we een (lichte) onderschatting van de opbrengst van de personenbelasting (deze bedraagt nauwelijks 1,3 %). De "alleenstaande"-hypothese stemt tevens overeen met de wetgeving van toepassing sinds aanslagjaar 1993.

11 Dit bedrag is uiteraard ook onderschat doordat we ervan uitgaan dat alle EG-ambtenaren eenzelfde loon hebben. De bestaande loonverschillen, in combinatie met de progressieve tariefstructuur zullen er eveneens toe leiden dat de uiteindelijk verschuldigde belasting hoger ligt dan het genoemde bedrag.

TABEL II

Onderwerping van EG-ambtenaren aan de aanvullende personenbelasting (APB), aanslagjaar 1991

gemeente	extra opbrengst van 1 % APB (in '000 frank)	extra opbrengst van 1 % APB per inwoner (in frank)	APB betaald door EG-ambtenaren (in '000 frank)	APB betaald door EG-ambt. als % opbrengst APB
Anderlecht	834	9	5.838	1,53
Brussel	10.419	76	62.512	12,46
Elsene	4.937	68	39.495	8,89
Etterbeek	6.134	156	49.073	22,17
Evere	989	33	6.921	4,06
Ganshoren	336	16	2.354	1,82
Jette	545	14	3.814	1,68
Koekelberg	309	19	1.856	2,78
Oudergem	3.073	105	18.443	10,38
Schaarbeek	5.448	52	43.584	9,25
St. Agatha Berchem	303	16	1.967	1,75
St. Gillis	1.251	29	8.757	6,37
St. Jans Molenbeek	995	14	6.470	2,67
St. Joost ten Node	834	39	5.004	11,71
St. Lambr. Woluwe	9.221	192	55.328	18,83
St. Pieters Woluwe	8.515	222	51.091	19,04
Ukkel	4.197	56	25.182	5,08
Vorst	1.029	22	7.204	3,02
Waterm.-Bosvoorde	1.729	69	13.829	6,59
GEWEST BRUSSEL	61.099	63	408.720	8,56

De extra opbrengst van 1 procent aanvullende personenbelasting verschilt uiteraard sterk tussen de Brusselse gemeenten onderling. EG-taxatie zou per inwoner en per procent aanvullende personenbelasting nauwelijks 9 frank opleveren in Anderlecht. In Sint-Pieters Woluwe en in Sint-Lambrechts Woluwe daarentegen bedraagt deze "winst" ruim 222 en 192 frank.

Een andere manier om de budgettaire betekenis van de EG-taxatie te kwantificeren voor de respectieve gemeenten is gegeven in de laatste kolom van tabel 2. Hierin geven we de verwachte opbrengsttoename van de aanvullende personenbelasting uitgedrukt in procenten van de totale opbrengst van deze belasting. Hieruit blijkt dat taxatie van de EG-ambtenaren de opbrengst uit de aanvullende personenbelasting in 5 van de 19 Brusselse gemeenten zou doen toenemen met méér dan 10 procent. De sterkste groei wordt gevonden in Etterbeek: onderwerping van de EG-residenten aan het lokale belastingtarief van 8 procent genereert een opbrengst van 49,1 miljoen frank. Dit is méér dan één vijfde van de voor 1991 vastgestelde opbrengst van deze belasting. Ook in Sint-Pieters

Woluwe (+ 19,0 procent), Sint-Lambrechts Woluwe (+ 18,8 procent), Brussel (+ 12,5 procent), Sint-Joost ten Node (+ 11,7 procent) en Oudergem (+ 10,4 procent) leidt de EG-taxatie tot een verhoging van de opbrengsten uit de aanvullende personenbelasting met méér dan 10 procent.

Vooraf de aanwezigheid van Sint-Joost ten Node in deze lijst is opvallend. Inderdaad, in deze gemeente is de EG-vertegenwoordiging erg bescheiden : de EG-populatie vertegenwoordigt nauwelijks 1,25 procent van de totale bevolking. Het feit dat in weerwil hiervan de te verwachten opbrengst van de taxatie van deze ambtenaren hoog oploopt heeft alles te maken met een "kwalitatief" verschil tussen deze ambtenaren en de lokale bevolking. Inderdaad, onder de gemaakte hypothesen zou ieder EG-ambtenaar jaarlijks 40.356 frank aan belastingen betalen aan de gemeente. Per EG-resident (ambtenaren inclusief familieleden) betekent dit een bedrag van 18.465 frank. Dit is bijna het tienvoud van de gemiddelde opbrengst per inwoner die Sint-Joost ten Node in 1991 realiseerde via de aanvullende personenbelasting (dit bedrag per inwoner bedroeg 1.978 frank).

IV. Besluit en nabeschouwingen

De voorrechten inzake inkomstenbelasting toegekend aan internationale ambtenaren vormen uit hoofde van de federale overheid een onderdeel van de kost die dient te worden betaald voor de aanwezigheid van internationale instellingen in ons land. Deze voorrechten genereren zgn. (verticale) fiscale oversijpelingeffecten : de nationale beslissingen beïnvloeden de belastingopbrengst en aldus de welvaart van de gemeentelijke overheden. Gegeven de sterke concentratie van internationale instellingen in het centrum van ons land, zijn vooral de Brusselse gemeenten hierbij betrokken. Onze analyse gaf aan dat het bestaan van de voorrechten inzake inkomstenbelasting t.a.v. de EG-ambtenaren een aanzienlijke kostprijs inhoudt onder de vorm van gedeerde belasting. Dit "verlies" loopt in vijf van de 19 Brusselse gemeenten op tot meer dan 10 procent van de huidige opbrengst van de aanvullende personenbelasting. Dergelijke bedragen hebben onmiskenbaar een belangrijke budgettaire en politieke betekenis voor de Brusselse gemeenten.

Het is duidelijk dat het geschetste scenario waarbij de EG-ambtenaren onderworpen zouden worden aan de nationale personenbelasting (als voorwaarde voor een onderwerping aan de gemeentelijke aanvullende personenbelasting) louter theoretisch is. De haalbaarheid - zowel juridisch als politiek - alsook de praktische implementatie stellen allicht een aantal voorzienbare problemen. De vrijstelling van *nationale* personenbelasting wordt door de EG-ambtenaren allicht beschouwd als een "verworven recht". Bij een eventuele onderwerping van de EG-ambtenaren aan de gemeentelijke aanvullende personenbelasting dient hiermee rekening te worden gehouden. Mogelijk kan een scenario worden ontwikkeld waarbij de EG-ambtenaren slechts fictief worden onderworpen aan de personenbelasting, terwijl - op basis van deze fictieve belastingschuld - een daadwerkelijk te betalen gemeentelijke belasting zou worden berekend.

Vervolgens staat niets in de weg dat de "gemeentelijke belasting" niet rechtstreeks wordt betaald door de ambtenaren zelf. Mogelijk is het de Gewestelijke, de nationale of de EG-overheid die - onder vorm van dotaties - deze bedragen betaalt. Een onmiskenbaar voordeel van de toerekening aan de EG-ambtenaren zelf is dat dit allicht de huidige golf van anti-EG kritiek kan helpen doorbreken. De Belgische lokale autonomie is er mede op gebaseerd dat de inwoners in belangrijke mate instaan voor de financiering van de gemeentelijke voorzienin-

gen¹². Bovendien is er een soort consensus dat dit voor een deel dient te gebeuren via een herverdelende belasting op het inkomen. Het lijkt dan ook niet meer dan billijk dat - al was het maar in discussies m.b.t. het gemeentelijk stemrecht - alle lokale inwoners hieraan op eenzelfde manier onderworpen dienen te worden. Gegeven de op het spel staande belangen is de vraag of men hiermee al dan niet vroegere afspraken zou verbreken allicht veeleer academisch. De onwil of de onmogelijkheid om op dit niveau een doorbraak te realiseren lijkt - vooral indien een verdere uitbouw van de Europese aanwezigheid in Brussel zou worden overwogen - gelijk te staan met het vragen om politieke moeilijkheden. Deze kunnen een kostprijs hebben die allicht een veelvoud is van de sommen aan gemeentebelastingen die in het geding zijn (tenslotte spreken we hier van bedragen die - voor een gemeente met een aanslagvoet van 7 procent - overeenstemmen met minder dan 3 procent van de genoemde "netto-lonen"). Bovendien dreigt een uitblijvende oplossing de gemeenten ertoe aan te zetten om te zoeken naar alternatieve fiscale inkomsten. Hierdoor wordt de gemeente niet enkel gedwongen om te opteren voor "second best"-oplossingen; voor de internationale ambtenaren komt deze mogelijkheid erop neer dat de extra belasting toch dient te worden betaald, dit terwijl een kans op een verbetering van de goodwill jegens de Europese aanwezigheid onbenut blijft.

Er dient opgemerkt dat de EG-problematiek als dusdanig niet uniek is in ons land. Een aantal Belgische grensgemeenten kennen een analoog fenomeen door de aanwezigheid van niet-Belgische inwoners binnen de gemeente. Ook hier is de "zoektocht" naar (fiscale) oplossingen aan de orde. De creativiteit van een aantal Vlaamse gemeenten (bijvoorbeeld Lanaken) om niet-Belgische (in dit geval: Nederlandse) inwoners toch te laten bijdragen tot de gemeentelijke financiering via een vastgoedbelasting kan allicht de Brusselse gemeenten inspireren. Binnen het huidige kader van de gemeentefiscaliteit vormt een verdere uitbouw van de opcentiemen op de onroerende voorheffing (vooral onder de hypothese dat deze wordt afgewenteld op de bewoners van een onroerend goed) ter vervanging van de aanvullende personenbelasting allicht een meer orthodoxe uitweg.

Summary: Fiscal externalities in federal Belgium: the EC-presence and its budgetary impact for Brussels' municipalities

Belgian municipalities rely heavily on surcharges on national income taxes as a source of income. In a context of federal government, such taxes create "fiscal externalities": decisions at one level of government affect the welfare at other levels. We focus on one such interdependency: EC-civil servants are not subject to national income taxation. We show that this federal decision has far reaching budgetary effects for the municipalities (in the region of Brussels) where these people reside. Apart from its budgetary impact, this situation also has political and social relevance.

¹² Het samenvallen van de hoedanigheden van kiezer, gebruiker en betaler van de overheidsvoorzieningen - in de economische literatuur aangeduid als Olson's equivalentiebeginsel - vormt een belangrijke garantie voor een efficiënte werking van de overheid.