

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

19 janvier 2006

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'arrêté royal n° 20 du
20 juillet 1970 fixant le taux de la taxe sur
la valeur ajoutée et déterminant la réparti-
tion des biens et des services selon ces
taux en vue de soutenir la création de
logements sociaux**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Proposition de loi «modifiant l'arrêté royal n°20 du 20 juillet 1970 fixant le taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux en vue de soutenir la création de logements sociaux», déposée par Mmes Marie Nagy, Muriel Gerkens et Zoé Genot et M. Jean-Marc Nollet (Doc. n° 51 1475/001).

Demande d'avis relatif à l'impact budgétaire de la proposition de loi, adressée à la Cour des comptes par lettre du 3 novembre 2005 de Monsieur H. De Croo, Président de la Chambre des représentants.

Document précédent :

Doc 51 **1475/ (2004/2005)** :

001 : Proposition de loi déposée par Mmes Nagy, Gerkens et Genot et M. Nollet.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

19 januari 2006

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het koninklijk besluit nr.
20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de
tarieven van de belasting over de
toegevoegde waarde en tot indeling van de
goederen en de diensten bij die tarieven om
de bouw van sociale woningen te steunen**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Wetsvoorstel «tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven om de bouw van sociale woningen te steunen» ingediend door mevrouw Marie Nagy, mevrouw Muriel Gerkens, mevrouw Zoé Genot en de heer Jean-Marc Nollet (Doc. nr. 51 1475/001).

Vraag om advies over de budgettaire impact van dat wetsvoorstel, gericht aan het Rekenhof bij brief van 3 november 2005 van de heer H. De Croo, Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Voorgaand document :

Doc 51 **1475/ (2004/2005)** :

001 : Wetsvoorstel ingediend door de dames Nagy, Gerkens en Genot en de heer Nollet.

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Avis adopté en assemblée générale du 18 janvier 2006.

1. La demande d'avis

En date du 4 novembre 2005, la Cour des comptes a reçu une demande d'avis de M. H. De Croo, Président de la Chambre, concernant l'impact budgétaire de deux propositions de lois fiscales, conformément à l'article 79, alinéa 1^{er}, du Règlement de la Chambre.

La présente note concerne spécifiquement la proposition de loi «modifiant l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 fixant le taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux en vue de soutenir la création de logements sociaux».

Cette proposition de loi a été déposée à la Chambre des représentants le 1^{er} décembre 2004 par Mmes Marie Nagy, Muriel Gerkens et Zoé Genot et M. Jean-Marc Nollet (Doc. n°51 1475/001).

Elle vise une matière (le logement social) qui relève de la compétence des régions. Cependant, selon les auteurs, l'État pourrait, à côté des régions, soutenir la construction de logements sociaux via une réduction de la TVA sur la construction de ce type d'habitations de 12% à 6%. Cette réduction du taux serait «conditionnée au respect des critères de construction qui permettent la meilleure efficacité énergétique en fonction des matériaux et technologies existantes».

Selon la législation européenne, les États membres doivent appliquer un taux normal de TVA qui ne peut être inférieur à 15%. Cependant ils sont autorisés à appliquer un ou deux taux réduits, d'un niveau minimal de 5%, pour les livraisons de biens et les prestations de service à vocation sociale et culturelle.

Le législateur belge a opté pour un taux réduit pour, entre autres, le logement social. Ainsi, le tableau B de l'arrêté royal n°20 susmentionné stipule en son chapitre X que «le taux de 12% s'applique aux livraisons de bâtiments ... qui ne sont pas exemptées par l'article 44 § 3, 1^o,¹ du code de la TVA, lorsque ces bâtiments sont destinés au logement social».

¹ Pour que la livraison concrétisant la cession relative au bâtiment (en pleine propriété, ou en droit réel constitué, cédé ou rétrocédé sur ce bâtiment) soit taxable à la T.V.A. et non pas exemptée conformément à l'article 44, § 3, 1^o, a) et b), du Code, la cession, constitution ou rétrocession doit avoir lieu avant, pendant ou après l'érection dudit bâtiment, mais au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit celle au cours de laquelle a lieu la première occupation ou la première utilisation de ce bâtiment (en d'autres mots: au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit celle au cours de laquelle a lieu le premier enrôlement au précompte immobilier de ce bâtiment).

ADVIES VAN HET REKENHOF

Advies goedgekeurd in de algemene vergadering van 18 januari 2006.

1. Adviesvraag

Op 4 november 2005 heeft het Rekenhof, overeenkomstig artikel 79, eerste lid, van het reglement van de Kamer, vanwege de heer H. De Croo, Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een vraag om advies ontvangen betreffende de budgettaire impact van twee fiscale wetsvoorstellen.

Deze nota behandelt specifiek het wetsvoorstel «tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven om de bouw van sociale woningen te steunen».

Dat wetsvoorstel is op 1 december 2004 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend door mevrouw Marie Nagy, mevrouw Muriel Gerkens, mevrouw Zoé Genot en de heer Jean-Marc Nollet (Doc. nr.51 1475/001).

Het beoogt een materie (sociale huisvesting) die tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort. Volgens zijn auteurs zou de Staat, naast de Gewesten, het bouwen van sociale woningen kunnen steunen door de BTW op de bouw van dergelijke woningen te verlagen van 12 naar 6%. Die BTW-verlaging zou «worden gekoppeld aan de inachtneming van bouwcriteria die zorgen voor een optimale energie-efficiëntie, met name via het gebruik van aangepaste materialen en technologieën».

Volgens de Europese wetgeving moeten de lidstaten normale BTW-tarieven toepassen die niet lager mogen zijn dan 15%. Het is hen evenwel toegestaan een of twee verminderde tarieven toe te passen van minimum 5% voor de levering van goederen en diensten met een sociale en culturele finaliteit.

De Belgische wetgever heeft geopteerd voor een verminderd tarief voor onder meer de sociale huisvesting. Zo stipuleert tabel B van bovenvermeld koninklijk besluit nr. 20 in hoofdstuk X dat «het verlaagd tarief van 12 pct. van toepassing is op de leveringen van gebouwen die niet zijn vrijgesteld door artikel 44, § 3, 1^o,¹ van het Wetboek, wanneer die gebouwen bestemd zijn voor sociale huisvesting».

¹ Opdat de levering als gevolg van de vervreemding met betrekking tot een gebouw (in volle eigendom of door middel van een vestiging, een overdracht of wederoverdracht van een ander zakelijk recht op een gebouw) met BTW belastbaar zou zijn en niet aan de vrijstelling bepaald in artikel 44, § 3, 1^o, a) en b), van het Wetboek zou zijn onderworpen, moet deze vestiging, overdracht of wederoverdracht plaatshebben vóór, tijdens of na de oprichting van bedoeld gebouw, doch uiterlijk op 31 december van het tweede jaar volgend op dat waarin het voor de eerste maal in gebruik werd genomen (met andere woorden uiterlijk op 31 december van het jaar dat volgt op het jaar waarin dat gebouw werd opgenomen in het kohier van de onroerende voorheffing).

2. Les conséquences budgétaires

La matière du logement social relevant de la compétence des régions, l'estimation de l'impact budgétaire n'a été possible qu'en agrégeant les données inscrites dans les rapports annuels d'activité des trois sociétés régionales de logement: la Société Wallonne du Logement (SWL), la Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) et la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capital (SLRB).

La détermination du coût budgétaire d'une réduction du taux de TVA appliquée à la construction de logements sociaux implique que soit évalué le montant exact de l'assiette sur laquelle cette réduction s'applique. Celle-ci peut être estimée sur la base du nombre de constructions neuves² et de leur coût.

D'un point de vue pratique, les bases de calcul choisies ont été:

- le nombre moyen annuel de constructions neuves calculé sur les 5 dernières années;
- le coût moyen par logement calculé sur les 5 dernières années.

Le choix du paramètre «coût moyen par logement calculé sur les 5 dernières années» s'explique par l'évolution irrégulière que connaît ce facteur lorsqu'il est calculé sur une base annuelle, sans doute en raison des variations considérables en nombre de logements construits chaque année et celles, vraisemblablement très importantes du type de logement (appartement ou maison, nombre de pièces, etc).

Par ailleurs, les données retenues pour chacune des sociétés régionales de logement ont été, autant que possible, homogénéisées puisque, dans certains cas, le vocable «création de logements» recouvre aussi bien les nouvelles constructions que les opérations d'acquisition-réhabilitation et les rénovations et dans d'autres cas, sous ce même vocable, les logements sont scindés en fonction de leur destination (location ou vente) etc.

De plus les montants de coût de construction indiqués dans les rapports annuels d'activité des sociétés de logement représentent environ 130% du coût du bâtiment stricto sensu, les 30% supplémentaires englobant la TVA de 12%, les frais d'architecte, d'avocat et autres. Aussi, s'agissant d'établir le coût moyen par logement, les montants renseignés ont été réduits de 30% afin de dégager le coût propre à l'édification du bâtiment.

Au regard des rapports annuels des 3 sociétés régionales de logement, il ressort que, sur la période allant de 2000 à 2004, le nombre moyen annuel de constructions et leur coût moyen s'élèvent à:

² Il a été considéré que le terme «construction de logements sociaux» énoncé dans la proposition de loi, s'entend comme une construction neuve c'est-à-dire l'érection d'un nouveau bâtiment et non comme la «création» de logements, incluant les opérations d'acquisition-réhabilitation et les rénovations de bâtiments existants.

2. Gevolgen op budgettaire vlak

Daar de sociale huisvesting een gewestbevoegdheid is, is het alleen mogelijk de budgettaire impact te ramen door samenvoeging van de gegevens die zijn opgenomen in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de drie gewestelijke huisvestingsmaatschappijen: de Société Wallonne du Logement (SWL), de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) en de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM).

De bepaling van de budgettaire last van een BTW-verlaging voor de bouw van sociale woningen impliceert dat er een raming wordt gemaakt van het exacte bedrag van de grondslag waarop die verlaging wordt toegepast. De raming daarvan kan gebeuren op basis van het aantal nieuwgebouwde woningen² en de kostprijs daarvan.

Vanuit praktisch oogpunt waren de gekozen berekeningsgrondslagen:

- het gemiddeld jaarlijks aantal nieuwgebouwde woningen berekend over de laatste 5 jaar;
- de gemiddelde kostprijs per woning berekend over de laatste 5 jaar.

De keuze van de parameter «gemiddelde kostprijs per woning berekend over de laatste 5 jaar» valt te verklaren door de fluctuaties die deze parameter zou kunnen hebben als deze op jaarbasis zou worden berekend, meer bepaald door de jaar na jaar belangrijke verschillen die er kunnen zijn in aantallen van gebouwde huizen en soorten van gebouwen (appartementen of huizen, aantal kamers, enz.)

De voor iedere gewestelijke huisvestingsmaatschappij in aanmerking genomen gegevens zijn trouwens zo veel mogelijk gehomogeniseerd. In sommige gevallen dekt de term «bouwen van woningen» immers zowel nieuwe woningen als aankoop- en rehabilitatieoperaties of renovaties, terwijl in andere gevallen diezelfde term wordt gebruikt voor het opsplitsen van woningen volgens hun bestemming (verhuur of verkoop) enz.

Bovendien vertegenwoordigen de bedragen van de bouwkosten die zijn vermeld in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de sociale huisvestingsmaatschappijen ongeveer 130% van de kostprijs van het gebouw stricto sensu; de bijkomende 30% bevatten de BTW van 12%, de honoraria van architecten, advocaten en andere kosten. Om de gemiddelde kost per woning vast te stellen, zijn de vermelde bedragen met 30% verminderd teneinde de kost eigen aan de oprichting van het gebouw te bepalen.

Uit de jaarverslagen van de 3 gewestelijke huisvestingsmaatschappijen blijkt dat, voor de periode van 2000 tot 2004, het gemiddelde aantal jaarlijkse gebouwde woongelegenheden en de gemiddelde kost ervan het volgende bedraagt:

² Er is van uitgegaan dat de term «bouw van sociale woningen» in het wetsvoorstel moet begrepen worden als een nieuwbouw, m.a.w. het optrekken van een nieuw gebouw, en niet als de bouw van woningen, met inbegrip dus van aankoop- en rehabilitatieoperaties en renovaties van bestaande gebouwen.

	Nombre moyen de logements par année	Coût moyen par logement (en EUR)
VHM	1.094	70.441
SLRB	17	88.579
SWL	514	64.722
Moyenne nationale	1.625	68.822

L'assiette imposable sur laquelle la réduction de TVA va s'appliquer peut ainsi être évaluée, toute chose égale par ailleurs, à 111.835.750 euros. Ce montant résulte de la multiplication du nombre moyen de nouvelles constructions soit 1.625 par leur coût moyen soit 68.822 euros.

Dès lors l'impact budgétaire annuel que produirait l'adoption de la proposition de loi peut être estimé en multipliant l'assiette imposable par la différence entre le taux de TVA actuel (12%) et le taux proposé (6%). Dans ces conditions, la diminution annuelle de recettes TVA s'élèverait à 6,7 millions d'euros.

Il est à souligner que la proposition de loi stipule que la réduction du taux de TVA sur la construction de logements sociaux sera conditionnée au «respect des critères d'efficacité énergétique tels que définis par arrêté royal après concertation avec les Régions³». Ces critères n'étant pas définis ni conséquemment, le nombre de logements sociaux qui les respecteront, la diminution de recettes TVA calculée ici représente de ce point de vue, à nombre de constructions et à coût moyen similaire à la moyenne des 5 dernières années retenus ici, un maximum.

Par contre, comme il n'a pu être tenu compte, pour des raisons pratiques évidentes, d'éventuels effets indirects de la diminution de la TVA (augmentation du nombre de construction de logements sociaux, impact économique et écologique de l'utilisation de matériaux d'une plus grande efficacité énergétique) et de l'évolution du coût de la construction, la diminution de recettes TVA doit être considérée de ce point de vue comme un minimum.

Ces considérations, en sens opposé, ont pour effet de fragiliser une évaluation dont la relative imprécision a déjà été soulignée par ailleurs.

3 Conclusion

L'impact budgétaire qu'aurait l'adoption de la proposition de loi dont il est question, s'élèverait à environ 6,7 millions d'euros.

Cette évaluation, basée sur des hypothèses simplificatrices, doit être interprétée avec une très grande prudence.

³ Article 2 de la proposition de loi.

	Gemiddeld aantal woongelegenheden per jaar	Gemiddelde kost per woongelegenheid (in EUR)
VHM	1.094	70.441
BGHM	17	88.579
SWL	514	64.722
Nationaal gemiddelde	1.625	68.822

De belastbare grondslag waarop de BTW zal worden toegepast, kan aldus, ceteris paribus, op 111.835.750 euro worden geraamd. Dat bedrag bekomt men door het gemiddelde aantal nieuw gebouwde woongelegenheden, te weten 1.625, te vermenigvuldigen met de gemiddelde kost ervan, dat is 68.822 euro.

De jaarlijkse budgettaire weerslag waartoe de goedkeuring van het wetsvoorstel aanleiding zou geven, kan dan ook worden geraamd door de belastbare grondslag te vermenigvuldigen met het verschil tussen het huidige BTW-tarief (12%) en het voorgestelde tarief (6%). In die voorwaarden zou de jaarlijkse vermindering van BTW-ontvangsten 6,7 miljoen euro bedragen.

Men dient te onderstrepen dat het wetsvoorstel bepaalt dat de vermindering van het BTW-tarief op de bouw van sociale woongelegenheden afhankelijk zal zijn van de «inachtneming van de criteria inzake energie-efficiëntie zoals vastgesteld bij koninklijk besluit en na overleg met de gewesten³». Aangezien die criteria en, derhalve, het aantal sociale woongelegenheden waarvoor die criteria zullen worden nageleefd, niet gedefinieerd zijn, vertegenwoordigt de hier berekende vermindering van BTW-ontvangsten vanuit dat oogpunt, bij een gelijk aantal gebouwde woongelegenheden en tegen een kost gelijk aan het gemiddelde van de jongste vijf jaren zoals hier in aanmerking genomen is, een maximum.

Omdat daarentegen vanwege evidente praktische redenen geen rekening kon worden gehouden met eventuele onrechtstreekse gevolgen van de vermindering van de BTW (verhoging van het aantal gebouwde sociale woongelegenheden, economische en ecologische weerslag van een grotere efficiëntie in het vlak van energie) en de evolutie van de bouw-kost, moet de vermindering van de BTW-ontvangsten vanuit dat oogpunt daarentegen een minimum worden beschouwd.

Die beschouwingen hebben, in omgekeerde zin, als gevolg dat de raming op een zwakkere basis steunt; overigens geldt voor die raming, zoals overigens reeds elders werd onderstreept, een betrekkelijk gebrek aan precisie.

3 Conclusie

De budgettaire weerslag die de goedkeuring van het wetsontwerp in kwestie zou hebben, zou ongeveer 6,7 miljoen euro bedragen.

Deze raming, die steunt op simplificatiehypotheses, moet met de grootste voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

³ Artikel 2 van het wetsvoorstel.