

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 juillet 2005

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant à étendre le taux de TVA réduit de 6%
à la fourniture domestique de gaz et
d'électricité pour tous les ménages à bas
ou moyens revenus**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Document précédent :

Doc 51 **0247/ (S.E. 2003)** :
001 : Proposition de résolution de MM. Mayeur et Massin.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 juli 2005

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**houdende uitbreiding van het verlaagd
BTW-tarief van 6% tot de levering van gas
en elektriciteit aan alle gezinnen met een laag
of middelgroot inkomen**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Voorgaand document :

Doc 51 **0247/ (B.Z. 2003)** :
001 : Voorstel van resolutie van de heren Mayeur en Massin.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

<i>DOC 51 0000/000 :</i>	<i>Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Compte Rendu Analytique (couverture bleue)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Séance plénière</i>
<i>COM :</i>	<i>Réunion de commission</i>
<i>MOT :</i>	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

<i>DOC 51 0000/000 :</i>	<i>Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Beknopt Verslag (blauwe kaft)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Plenum</i>
<i>COM :</i>	<i>Commissievergadering</i>
<i>MOT :</i>	<i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Avis adopté en assemblée générale du 20 juillet 2005.

1. La demande d'avis

Le 19 avril 2005, la Cour des comptes a reçu une demande d'avis de M. le Président de la Chambre, H. De Croo, dans le cadre de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre.

La commission des Finances et du Budget de la Chambre des représentants souhaite que la Cour élabore une note contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution de recettes qu'engendreraient un certain nombre de propositions de loi.

Il s'agit en l'occurrence d'une proposition de résolution de MM. Yvan Mayeur et Eric Massin visant à étendre le taux de TVA de 6% à la fourniture domestique de gaz et d'électricité pour tous les ménages à bas ou moyens revenus.

2. La proposition de résolution

La proposition de résolution a pour objet d'inviter le Gouvernement à mener une réflexion technique et budgétaire visant à étendre dans les meilleurs délais le taux réduit de TVA de 6% à la fourniture domestique de gaz naturel et d'électricité. Cette réduction devrait être instaurée en priorité pour les besoins domestiques des abonnés qui bénéficient de tarifs sociaux spécifiques et des ménages à bas ou moyens revenus.

3. Commentaires et analyse

3.1. Généralités

L'article 37, § 1^{er}, du Code de la TVA prévoit que: «*Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le Roi fixe les taux et arrête la répartition des biens et des services entre ces taux en tenant compte de la réglementation édictée en la matière par les Communautés européennes*». En son paragraphe 2, le même article prévoit une confirmation législative de cet arrêté.

La directive 77/388/CEE du Conseil en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires contient une liste des livraisons de biens et services pouvant faire l'objet d'un taux de TVA réduit sans condition. La fourniture de gaz et d'électricité n'y est, toutefois, pas mentionnée.

La directive 77/388/CEE du Conseil en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires autorise, en son article 12, 3°, b, l'application d'un taux réduit aux fournitures de gaz naturel et d'électricité sous certaines conditions:

ADVIES VAN HET REKENHOF

Advies vastgesteld in de algemene vergadering van 20 juli 2005.

1. De vraag om advies

Op 19 april 2005 heeft het Rekenhof een vraag om advies ontvangen van de heer Kamervoorzitter H. De Croo in het kader van art. 79, eerste lid, van het Kamerreglement.

De Commissie voor de Financiën en de Begroting van de Kamer van Volksvertegenwoordigers wenst dat het Rekenhof een nota zou opmaken met een raming van de nieuwe uitgaven of van de minderontvangsten van een aantal wetsvoorstellen én één voorstel van resolutie.

Hier betreft het een het voorstel van resolutie van de heren Yvan Mayeur en Eric Massin houdende uitbreiding van het verlaagd BTW-tarief van 6% tot de levering van gas en elektriciteit aan alle gezinnen met een laag of middelgroot inkomen.

2. Het voorstel van resolutie

Het voorstel van resolutie strekt ertoe de regering te verzoeken een technische en budgettaire reflexie op gang te brengen die ertoe moet leiden onverwijld het verlaagde BTW-tarief van 6% uit te breiden tot de levering van gas en elektriciteit. Die verlaging zou bij voorrang moeten worden ingesteld voor het huishoudelijk gebruik van abonnees die in aanmerking komen voor de specifieke sociale tarieven en van de gezinnen met een laag of middelgroot inkomen.

3. Bespreking en analyse

3.1. Algemeen

Artikel 37, § 1, van het WIB zegt: «*Bij een in Ministerraad overlegd besluit bepaalt de Koning de tarieven en geeft Hij de indeling van de goederen en diensten bij die tarieven, rekening houdende met de door de Europese Gemeenschappen ter zake uitgevaardigde reglementering*». In § 2 van hetzelfde artikel is bepaald dat een ontwerp van wet ter bekrachtiging moet worden ingediend.

Richtlijn 77/388/EEG van de Raad betreffende de harmonisatie van de wetgeving der Lid-Staten inzake omzetbelasting bevat een lijst van leveringen van goederen en diensten waarop zonder voorwaarden verlaagde BTW-tarieven mogen worden toegepast. De levering van gas en elektriciteit zijn daar echter niet bij.

Richtlijn 77/388/EEG van de Raad betreffende de harmonisatie van de wetgeving der Lid-Staten inzake omzetbelasting laat in zijn art. 12, 3°, b toe onder bepaalde voorwaarden een verlaagd tarief toe te passen voor levering van aardgas en elektriciteit:

«Les États membres peuvent appliquer un taux réduit aux fournitures de gaz naturel et d'électricité, à condition qu'il n'en résulte aucun risque de distorsions de concurrence. Un État membre qui envisage d'appliquer un tel taux en informe la Commission au préalable. La Commission se prononce sur l'existence d'un risque de distorsion de concurrence. Si la Commission ne s'est pas prononcée dans les trois mois à partir de la réception de l'information, aucun risque de distorsion de concurrence n'est censé exister».

Il y a lieu de faire observer ce qui suit:

- il s'agit uniquement de la fourniture de gaz naturel et d'électricité;
- le taux réduit ne peut être appliqué qu'à condition qu'il n'en résulte aucun risque de distorsion de concurrence;
- la Commission doit en être informée au préalable.

Un certain nombre d'États membres font usage de ce droit sans qu'aucune plainte n'ait été introduite en raison de distorsions de concurrence à l'égard d'autres États membres qui appliquent le taux normal. C'est dans ce contexte qu'une proposition de directive du 23 juillet 2003 (document COM(2003)397 final) prévoit de généraliser la possibilité existante, qui constitue un droit conditionnel d'appliquer le taux réduit à la fourniture de gaz naturel et d'électricité, et ce en ajoutant cette catégorie à l'annexe H de la directive, sous le point 20:

«La livraison d'électricité, de gaz par le système de distribution de gaz naturel, et de chaleur distribuée en réseau».

Il y a lieu de souligner ce qui suit:

- il s'agit toujours d'électricité et de gaz naturel (fournis par un réseau de distribution);
- la fourniture de chaleur distribuée en réseau est venue s'ajouter; toutefois, elle n'est actuellement assurée en Belgique que dans une mesure très limitée et peut, en tant que telle, être négligée;
- la double condition (absence de risque de distorsion de concurrence et information préalable) disparaît.

3.2. Observations portant sur le fond ou relevant de la technique fiscale

La mesure envisagée a pour effet de faire dépendre l'application d'un taux de TVA de la hauteur des revenus. Elle se situe ainsi en marge du principe même de la TVA qui est fondamentalement une taxe grevant la consommation finale d'un bien ou d'un service. Sous cet aspect, il y aurait lieu d'examiner sa compatibilité avec la législation européenne.

Sur le plan de la technique fiscale, il ne paraît également pas possible de faire dépendre le taux de TVA des revenus.

Toutefois, la proposition invite le Gouvernement à mener une réflexion technique et budgétaire sur le sujet. Cette réflexion pourrait avoir égard, entre autres, aux types de reve-

«b) De Lid-Staten kunnen voor de levering van aardgas en elektriciteit een verlaagd tarief toepassen, mits er geen gevaar voor verstoring van de mededinging bestaat. Een Lid-Staat die voornemens is een dergelijk tarief toe te passen, stelt de Commissie daarvan vooraf in kennis. De Commissie besluit of er gevaar voor verstoring van de mededinging bestaat. Indien de Commissie binnen de drie maanden na ontvangst van de kennisgeving geen besluit heeft genomen, wordt er geacht geen gevaar voor verstoring van de mededinging te bestaan».

Opgemerkt dient te worden dat:

- het alleen om levering van aardgas en elektriciteit gaat;
- het lagere tarief alleen mag als er geen gevaar voor verstoring is van de mededinging;
- de Commissie vooraf in kennis moet worden gesteld.

Een aantal lidstaten maken van dit recht gebruik, zonder dat enige klacht is ontvangen betreffende mededingingsverstoring ten opzicht van andere lidstaten die het normale tarief toepassen. Daarom wordt in een ontwerp van Richtlijn (document COM(2003)397 definitief) d.d. 23 juli 2003 voorgesteld van de bestaande mogelijkheid die een voorwaardelijk recht is het lage tarief toe te passen op de levering van aardgas en elektriciteit, een algemene mogelijkheid te maken door deze op te nemen in de bijlage H van de Richtlijn onder punt 20:

«Levering van elektriciteit, van gas via het aardgas-distributienetwerk en van warmte via een warmtedistributienetwerk».

Opgemerkt dient te worden dat:

- het steeds om elektriciteit en aardgas (geleverd door een distributienetwerk) gaat;
- dat daar levering van warmte via een warmtedistributienetwerk is bijgekomen; dit is in België thans echter in heel beperkte mate aanwezig en als dusdanig te verwaarlozen.
- dat de dubbele voorwaarde (geen gevaar voor verstoring van de mededinging en de voorafgaande in kennis stelling) vervalt.

3.2. Fiscaaltechnische opmerkingen en opmerkingen ten gronde

De voorgestelde maatregel heeft tot resultaat de toepassing van een BTW-tarief te laten afhangen van de hoogte van de inkomens. Ze bevindt zich hierdoor in de marge van de aard zelf van de BTW, die in de grond een heffing is die de eindconsumptie van een goed of een dienst belast. Voor wat dat betreft, zou de afstemming met de Europese regelgeving onderzocht moeten worden.

Fiscaaltechnisch lijkt het evenmin mogelijk het BTW-tarief van het inkomen afhankelijk te maken.

Het voorstel nodigt de Regering evenwel uit aan dit gegeven een technische en budgettaire reflectie te wijden. Deze studie zou onder meer betrekking kunnen hebben op de aard

nus (professionnel, mobilier, immobilier, allocations sociales), à leur époque d'acquisition, à la notion de ménage à bas et moyen revenu, à des cas particuliers comme celui des ménages habitant dans des maisons de repos, des résidences-services, des maisons d'accueil ou autres pour qui la consommation n'est pas discernable dans un prix calculé à la journée et, éventuellement, à la fourniture de gaz en bouteille ou de mazout à des personnes dont le revenu pourrait être qualifié de bas ou moyen et qui n'ont pas de raccordement.

3.3. Impact budgétaire

Les observations susmentionnées auxquelles devrait avoir égard le Gouvernement fragilisent considérablement la mesure de l'impact budgétaire d'une réduction ciblée d'un taux de TVA.

À titre purement indicatif, l'on peut mentionner que la mesure de l'impact devrait retenir comme base de calcul les documents – sources suivants produits par l'Institut National de Statistique:

- l'enquête sur le budget des ménages réalisée en 2001;
- le tableau du nombre de ménages en Belgique;
- la structure du total des revenus nets imposables des ménages, déduite du nombre de déclarations et des montants pour chaque classe des revenus nets imposables.

À cet égard, il convient de souligner ce qui suit:

- le nombre de déclarations dépasse d'environ 10% le nombre de ménages;
- comme il est normal, la proposition de résolution ne précise pas quels sont les ménages qui pourraient bénéficier de tel ou tel «tarif social»;
- la proposition prévoit d'instaurer un taux réduit «pour, en priorité, les besoins domestiques ...», laissant ainsi la possibilité ouverte de l'étendre à l'ensemble des ménages;

– dès lors, la seule possibilité de calculer l'impact budgétaire du taux réduit consiste à l'appliquer à tous les ménages, tout en retenant que si le bénéfice de ce taux devait néanmoins être limité à certaines catégories, des extrapolations pourraient être réalisées.

– enfin, il y a bien lieu de mentionner que la directive européenne 77/388/CEE (du moins dans sa version actuelle) et la proposition de résolution font état de *la fourniture de gaz naturel et d'électricité*, alors que, dans le titre et les développements, il est question de *la fourniture de gaz et d'électricité*.

En conséquence, l'avis ci-après ne contient qu'une estimation pour l'ensemble des ménages et donc englobe les ménages qui résident dans des maisons de repos, des maisons d'accueil, etc., est uniquement fondé sur les chiffres de la fourniture d'électricité et de gaz naturel.

van de inkomens (bedrijfsinkomen, roerende en onroerende inkomens, sociale uitkeringen...), op de periode waarin ze verworven werden, op het begrip «gezin met een laag en middelgroot inkomen», op bijzondere gevallen, zoals gezinnen die bijvoorbeeld in bejaardentehuizen wonen, in serviceflats, opvangtehuizen, enz., waar elektriciteit- en gasverbruik onderdeel uitmaakt van hun «betaalde dag- of maandprijs», en eventueel op de levering van gas in flessen of de levering van stookolie aan minder gegoede personen die geen aansluiting hebben.

3.3. Budgettaire impact

Aangezien de Regering met al deze aspecten rekening zal moeten houden, zal de budgettaire impact van de maatregel waarbij het BTW-tarief gericht verlaagd wordt aanzienlijk beïnvloed worden

Om de budgettaire impact te berekenen kunnen enkel bij wijze van voorbeeld volgende documenten van het Nationaal Instituut van de Statistiek worden gebruikt:

- de huishoudbudgetenquête van 2001;
- de tabel van het aantal huishoudens in België;
- de structuur van het totaal belastbaar netto-inkomen van de gezinnen, afgeleid uit het aantal aangiften en bedragen per klasse van het belastbaar netto-inkomen.

Hier moet worden opgemerkt:

- dat het aantal aangiften ongeveer 10% hoger ligt dan het aantal huishoudens;
- dat het voorstel van resolutie uiteraard niet aanduidt welke de gezinnen zijn die mogen genieten van welke «sociale tarieven»;
- dat het voorstel evenmin uitlegt wat een laag of een middelgroot inkomen is: een afsplitsing kan bijvoorbeeld worden gemaakt door bijv. de inkomensklassen in te delen in decielen en bijvoorbeeld enkel de 3 laagste decielen te laten genieten van het verlaagde tarief;
- dat het voorstel het heeft over «bij voorrang voor het huishoudelijk gebruik van...», waarbij dus de optie open gelaten wordt om dit tot alle huishoudens uit te breiden;
- dat derhalve alleen worden becijferd welke het budgettaire impact is als het verlaagde BTW-tarief voor alle gezinnen wordt toegepast. Mocht dit toch moeten beperkt worden tot bepaalde categorieën, dan kunnen extrapolaties worden gemaakt;
- dat de Europese Richtlijn 77/388/EEG (thans nog) en het voorstel van resolutie spreken van *levering van aardgas en elektriciteit*, terwijl in de titel en de toelichting wordt gesproken over *levering van gas en elektriciteit*;

Het hierbij gevoegde advies:

- is daarom slecht een raming;
- gaat voorbij aan de indeling van de huishoudens in verschillende inkomensklassen maar is daarentegen een berekening voor alle gezinnen (huishoudens);
- omvat ook de huishoudens die verblijven in bejaardentehuizen, opvangtehuizen enz., aangezien deze gebaseerd is op de gezinsbudgetenquête;

En 2001, la consommation d'électricité par ménage s'est élevée en moyenne à 616,33 euros.

La consommation de gaz naturel a représenté en moyenne la même année 439,85 euros.

Ces chiffres donnent un total de 1056.18 euros.

En 2004, la Belgique comptait 4.402.307 ménages.

La consommation totale s'élevait donc à 4.649.628.607 euros.

Si l'on tient compte d'une différence de taux de 15% (21%-6%), l'application du taux réduit représenterait un coût budgétaire de 697.444.291 euros.

Enfin, il y a lieu de faire observer que le calcul ne tient évidemment pas compte des éléments suivants:

- une augmentation ou une diminution de la consommation depuis 2001;
- l'indexation des prix depuis 2001.

4. Conclusion

La mesure proposée aurait comme impact budgétaire une moins-value certaine des recettes pour le Trésor. Appliquée à l'ensemble des ménages, cette mesure entraînerait une perte de recettes de près de 700 millions euros, à réduire en fonction du ciblage résultant de la réflexion éventuellement menée par le Gouvernement.

– is alleen gebaseerd op de cijfers van de levering van elektriciteit en aardgas.

Het elektriciteitsverbruik per gezin bedroeg in 2001 gemiddeld 616,33 euro.

Het aardgasverbruik per gezin bedroeg in 2001 gemiddeld 439,85 euro.

Dit maakt samen 1056.18 euro.

Er waren in 2004 in België 4.402.307 gezinnen.

Dit maakt een totaal verbruik van 4.649.628.607 euro.

Aan een tariefverschil van 15% (21%- 6%) maakt dit een budgettaire kost van 697.444.291 euro.

Tenslotte dient te worden opgemerkt dat de berekening noodzakelijkerwijze voorbijgaat aan:

- een verhoging of daling van het verbruik sedert 2001;
- de indexering van de prijzen sedert 2001.

4. Besluit

De budgettaire impact van de voorgestelde maatregel is een zekere minderontvangst voor de Schatkist. Als dit voor alle gezinnen (huishoudens) wordt doorgevoerd bedraagt deze bijna 700 mio euro. Dit bedrag dient te worden verminderd in functie van de doelgroepen, die door de eventuele reflectie van de Regering zullen worden bepaald.