

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

21 décembre 2010

PROPOSITION DE LOI

**relative au taux réduit de TVA
pour la démolition et la reconstruction
des bâtiments d'habitation**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Document précédent:

Doc 53 **0731/ (2010/2011):**
001: Proposition de loi de M. Clarinval et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

21 december 2010

WETSVOORSTEL

**betreffende het verlaagde btw-tarief voor de
afbraak en de heropbouw
van woongebouwen**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Voorgaand document:

Doc 53 **0731/ (2010/2011):**
001: Wetsvoorstel van de heer Clarinval c.s.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
VB	:	Vlaams Belang
cdH	:	centre démocrate Humaniste
LDD	:	Lijst Dedecker
PP	:	Parti Populaire

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	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)	CRIV:	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)
PLEN:	Séance plénière	PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission	COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>
<i>Commandes:</i> Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.laChambre.be e-mail : publications@laChambre.be	<i>Bestellingen:</i> Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.deKamer.be e-mail : publicaties@deKamer.be

Avis adopté en assemblée générale
du 20 décembre 2010

1. La demande d'avis

En date du 10 décembre 2010, M. A. Flahaut, président de la Chambre des représentants, a envoyé à la Cour des comptes une demande d'avis concernant l'impact budgétaire de deux propositions de loi, conformément à l'article 79 du Règlement de la Chambre.

D'après la lettre, la commission des Finances et du Budget souhaite que la Cour lui fournisse une note contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution de recettes découlant de l'adoption de ces propositions de loi.

Le commentaire ci-dessous concerne spécifiquement la proposition de loi relative au taux réduit de TVA pour la démolition et la reconstruction des bâtiments d'habitation.

Cette proposition de loi a été déposée à la Chambre des représentants le 30 novembre 2010 par M. David Clarinval et consorts (DOC. n° 53 0731/001).

2. La proposition de loi

La proposition de loi dont il est question vise à supprimer les limitations *ratione loci* applicables aux opérations de démolition et de reconstruction afin d'étendre désormais le taux réduit de TVA de 6 % à l'ensemble du territoire national (et non plus à certaines grandes villes comme c'est le cas aujourd'hui).

3. Historique de la mesure

L'article 1^{er} *quater* de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970, fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux, tel que modifié par l'article 132 de la loi-programme du 27 avril 2007, réservait aux seules grandes villes énumérées dans les arrêtés royaux des 12 août 2000, 26 septembre 2001 et 28 avril 2005¹, sans limitation de durée, le bénéfice d'un taux réduit de TVA

¹ Ces villes sont: Alost, Anderlecht, Anvers, Bruges, Bruxelles, Charleroi, Courtrai, Etterbeek, Forest, Gand, Genk, Hasselt, Ixelles, La Louvière, Liège, Louvain, Malines, Molenbeek-Saint-Jean, Mons, Mouscron, Namur, Ostende, Roulers, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Saint-Nicolas, Schaerbeek, Seraing, Termonde, Tournai, Uccle et Verviers.

Advies goedgekeurd in de algemene vergadering
van 20 december 2010

1. De vraag om advies

Op 10 december 2010 heeft de heer A. Flahaut, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, overeenkomstig artikel 79 van het reglement van de Kamer, aan het Rekenhof een vraag om advies toegezonden betreffende de budgettaire weerslag van twee wetsvoorstellen.

Volgens die brief wenst de commissie voor de Financiën en de Begroting dat het Rekenhof een nota opstelt met een raming van de nieuwe uitgaven of van de vermindering van de ontvangsten waartoe die wetsvoorstellen aanleiding zouden geven.

Het onderhavige advies betreft specifiek het wetsvoorstel betreffende het verlaagde btw-tarief voor de afbraak en de heropbouw van woongebouwen.

Dat wetsvoorstel is op 30 november 2010 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend door de heer David Clarinval c.s. (DOC. 53 0731/001).

2. Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel in kwestie strekt ertoe de beperkingen *ratione loci* af te schaffen die van toepassing zijn voor werk met betrekking tot afbraak of heropbouw, teneinde het verlaagde btw-tarief van 6% voortaan te laten gelden voor het hele grondgebied (en niet langer voor bepaalde grote steden, zoals thans het geval is).

3. Historiek van de maatregel

Artikel 1^{er} *quater* van 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, zoals gewijzigd door artikel 132 van de programmawet van 27 april 2007, behield enkel voor de grote steden die werden opgesomd in de koninklijke besluiten van 12 augustus 2000, 26 september 2001 en 28 april 2005¹ zonder beperking

¹ Die steden zijn: Aalst, Anderlecht, Antwerpen, Brugge, Brussel, Charleroi, Kortrijk, Etterbeek, Vorst, Gent, Genk, Hasselt, Elsene, La Louvière, Luik, Leuven, Mechelen, Sint-Jans-Molenbeek, Bergen, Moeskroen, Namen, Oostende, Roeselare, Sint-Gillis, Sint-Joost-ten-Noode, Sint-Niklaas, Schaerbeek, Seraing, Den-Dermonde, Doornik, Ukkel en Verviers.

de 6 % pour la démolition suivie de la reconstruction de bâtiments d'habitation.

Dans le cadre du plan de relance présenté par le gouvernement le 11 décembre 2008, cette mesure a été étendue à l'ensemble du territoire belge et ce pour une période limitée allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2009, prolongée par l'arrêté royal du 9 décembre 2009² jusqu'au 31 décembre 2010.

Dans la partie "développements" de leur proposition de loi, M. Clarinval et consorts proposent une prolongation de la mesure, sans en déterminer la durée, en raison de ses retombées bénéfiques en termes de création et de maintien d'emplois, de recettes pour l'État (baisse du travail au noir) et d'amélioration de la qualité du parc de logements.

En réalité, la proposition de loi propose non une prolongation de l'extension du taux réduit à l'ensemble du territoire mais une suppression pure et simple des limitations ratione loci, via l'abrogation du 2^o du tableau A, rubrique XXXVII, de l'arrêté royal n^o 20 précité.

4. Impact budgétaire de la proposition de loi

La suppression des limitations ratione loci de l'application du taux de TVA de 6 % aux opérations de démolition et reconstruction de bâtiments d'habitation est susceptible de générer les impacts budgétaires suivants:

1. effet direct: diminution des recettes fiscales en raison de l'application d'un taux réduit de TVA à un nombre plus étendu d'opérations de démolition/reconstruction;

2. effet indirect: augmentation des recettes fiscales grâce à l'augmentation du chiffre d'affaires dans le secteur de la construction et à l'éventuelle diminution du travail au noir;

3. création et maintien de l'emploi dans le secteur de la construction.

La Cour a limité son examen aux effets directs de cette proposition sur les recettes en matière de TVA.

² Arrêté royal modifiant l'arrêté royal n^o 20 du 20 juillet 1970, fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux.

van duur het voordeel voor van een verlaagd btw-tarief van 6 % voor de afbraak gevolgd door de heropbouw van woongebouwen.

In het raam van het herstelplan dat op 11 december 2008 door de regering werd voorgelegd, werd die maatregel uitgebreid naar het hele Belgische grondgebied voor een beperkte periode van 1 januari tot 31 december 2009, door het koninklijk besluit van 9 december 2009² verlengd tot 31 december 2010.

De heer Clarinval c.s. stellen in het deel "toelichting" van hun wetsvoorstel voor de maatregel te verlengen, zonder de duur van de verlenging aan te geven, wegens de gunstige effecten in termen van creatie en behoud van werkgelegenheid, ontvangsten voor de Staat (daling van het zwartwerk) en verbetering van de kwaliteit van het woningbestand.

Het wetsvoorstel stelt in werkelijkheid geen verlenging van de uitbreiding van het verlaagd tarief voor heel het grondgebied voor maar een gewone afschaffing van de beperkingen ratione loci via de opheffing van 2^o van tabel A, rubriek XXXVII, van het bovenvermeld koninklijk besluit nr. 20.

4. Budgettaire weerslag van het wetsvoorstel

De afschaffing van de beperkingen ratione loci voor de toepassing van het btw-tarief van 6 % voor werk met betrekking tot afbraak en heropbouw van woongebouwen kan de volgende budgettaire weerslag hebben:

1. rechtstreeks effect: vermindering van de fiscale ontvangsten wegens de toepassing van een verlaagd btw-tarief op een groter aantal werken inzake afbraak/heropbouw;

2. onrechtstreeks effect: stijging van de fiscale ontvangsten dankzij de stijging van de omzet in de bouwsector en de eventuele afname van het zwartwerk;

3. creatie en behoud van werkgelegenheid in de bouwsector.

Het Rekenhof beperkt zijn onderzoek tot de rechtstreekse effecten van dat voorstel op de btw-ontvangsten.

² Koninklijk besluit 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.

La situation en 2009

En ce qui concerne l'année 2009, il découle de l'enquête effectuée par l'administration auprès des offices de contrôle TVA de toute la Belgique, que 3681 demandes avaient été introduites. Etant donné qu'aucune condition n'avait été posée quant à la date de début des travaux, ces demandes portaient aussi bien sur des opérations ayant débuté en 2009 que sur des opérations déjà commencées en 2008. Le prix moyen des constructions, hors TVA, s'élève à 192 500 euros.

Dès lors, l'impact budgétaire de l'application d'un taux réduit de TVA de 6 % aux opérations de démolition et reconstruction sur l'ensemble du territoire belge pourrait, pour l'année 2009, être évalué à 106 288 875 euros³. Ce montant est une estimation de l'impact total de l'application du taux réduit de TVA, sans qu'il ne soit apporté de distinction entre les zones urbaines qui en bénéficiaient déjà depuis 2007 et le reste du territoire belge.

Cette estimation ne permet cependant pas de distinguer, pour l'année 2009, d'une part les opérations de démolition et reconstruction réalisées dans les villes pour lesquelles un taux réduit était accordé avant 2009 et d'autre part celles réalisées ailleurs dans le pays.

La situation en 2010

Pour l'année 2010, l'arrêté royal du 9 décembre 2009 a introduit une condition supplémentaire: pour que les opérations de démolition et reconstruction puissent bénéficier du taux réduit de TVA, il faut que la demande du permis d'urbanisme concernant ces opérations ait été introduite auprès de l'autorité compétente avant le 1^{er} avril 2010⁴. Sachant que l'autorité compétente a ensuite disposé de plusieurs mois pour traiter la demande, cela implique que les premières demandes d'application du taux réduit sont parvenues à l'administration fiscale durant les mois de juillet-août 2010. Cette dernière estime qu'elle ne disposera des données complètes concernant l'année 2010, qu'aux environs du mois de février 2011.

Cependant, l'administration évalue à 3 000 le nombre de dossiers qui pourraient être introduits en 2010 sur la base de l'article 1^{er}, quater de l'arrêté royal n° 20, tel que modifié par l'arrêté royal du 9 décembre 2009. Cette estimation tient compte des demandes découlant des permis de bâtir octroyés fin 2009 et suppose que les frais de reconstruction suite aux demandes de permis susmentionnées

³ soit $3\,681 \times 192\,500 \text{ €} \times (0,21-0,06)$.

⁴ Art. 2, c, 6°.

De toestand in 2009

In verband met het jaar 2009 blijkt uit het onderzoek dat de administratie uitvoerde bij de btw-kantoren over heel België, dat er 3681 aanvragen werden ingediend. Aangezien de aanvang van die werkzaamheden niet aan enige voorwaarde was gekoppeld, hadden die aanvragen zowel betrekking op projecten die in 2009 van start gingen, als op projecten die al in 2008 werden opgestart. De gemiddelde prijs van de constructies bedraagt 192 500 euro, exclusief btw.

Als op afbraak- en heropbouwwerken op heel het Belgisch grondgebied een verlaagd btw-tarief van 6% zou worden toegepast, zou de budgettaire impact daarvan kunnen geraamd worden op 106 288 875 euro³ voor het jaar 2009. Dat bedrag is een raming van de totale impact van de toepassing van het verlaagde btw-tarief, zonder onderscheid tussen stedelijke zones (die dat voordeel al genoten sinds 2007) en de rest van het grondgebied.

Via die raming kan nochtans voor het jaar 2009 geen onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de werken inzake afbraak en heropbouw in de steden waarvoor een verlaagd tarief was toegekend vóór 2009, en anderzijds de werken die elders in het land werden uitgevoerd.

De toestand in 2010

Voor het jaar 2010 heeft het koninklijk besluit van 9 december 2009 een bijkomende voorwaarde ingevoerd: opdat de afbraak- en heropbouwwerken het verlaagde btw-tarief zouden kunnen genieten, moet de aanvraag voor de stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot de bedoelde werken bij de bevoegde overheid worden ingediend vóór 1 april 2010⁴. Wetende dat de bevoegde overheid daarna verschillende maanden de tijd had om de aanvraag te behandelen, heeft de fiscale administratie de eerste aanvragen voor de toepassing van het verlaagde tarief ontvangen in de maanden juli en augustus 2010. De fiscale administratie is van oordeel dat ze pas rond februari 2011 zal beschikken over de volledige gegevens met betrekking tot 2010.

De administratie schat nochtans dat er in 2010 zowat 3000 dossiers zouden kunnen worden ingediend op basis van artikel 1 quater van het koninklijk besluit nr. 20 zoals dat werd gewijzigd door het koninklijk besluit van 9 december 2009. Die raming houdt rekening met de aanvragen die voortvloeien uit bouwvergunningen die eind 2009 werden toegekend en veronderstelt dat de heropbouwkosten die zullen worden gedaan naar

³ D.i. $3\,681 \times 192\,500 \text{ euro} \times (0,21-0,06)$.

⁴ Art. 2, c, 6°.

feront l'objet de prestations entièrement facturées en termes de TVA.

Dans ce contexte, le coût de l'application du taux réduit de TVA, pour l'année 2010, aux opérations de démolition et reconstruction, pour l'ensemble du territoire belge, peut être évalué à 86 625 000 euros⁵.

5. Conclusion

Sur la base de l'évaluation de son impact pour les années 2009 et 2010, la diminution estimée du produit de la TVA de la mesure, appliquée à tout le territoire belge, pourrait s'élever, en régime de croisière, à 96,5 millions d'euros.

L'impact budgétaire en termes de réduction du produit de la TVA, liée à la suppression des limitations ratione loci en 2009 et en 2010, en d'autres termes le coût pour l'État des réductions de TVA liées aux opérations de démolition et de reconstruction d'immeubles en dehors des grandes villes au cours de cette période, n'a toutefois pu être estimé, à défaut de données disponibles.

En effet, étant donné les délais pour répondre à la demande adressée à la Cour, il n'a pas été possible de réunir auprès de l'administration des finances les données qui auraient permis de distinguer, pour les années 2009 et 2010, les opérations de démolition et reconstruction réalisées d'une part dans les villes pour lesquelles un taux réduit était accordé avant 2009 et d'autre part celles réalisées ailleurs dans le pays.

La Cour attire l'attention sur les deux points suivants:

— il n'a pu être tenu compte des effets indirects de la mesure, tels que l'augmentation du chiffre d'affaires liée à la reconstruction d'habitations privées, ni l'éventuelle diminution du travail au noir ou la création et le maintien de l'emploi;

— l'évaluation, basée sur des données non définitives, doit donc être interprétée avec prudence.

aanleiding van de al vernoemde vergunningsaanvragen, het voorwerp zullen zijn van prestaties die integraal gefactureerd worden in termen van btw.

In die context kan de kost van de toepassing van het verlaagde btw-tarief voor het jaar 2010 voor afbraak- en heropbouwwerken voor het gehele Belgische grondgebied geraamd worden op 86 625 000 euro⁵.

5. Conclusie

Op basis van de evaluatie van de impact ervan voor de jaren 2009 en 2010, zou de geraamde vermindering van de btw-opbrengst van de maatregel, toegepast op het volledige Belgische grondgebied, op kruissnelheid 96,5 miljoen euro kunnen bedragen.

De budgettaire impact in termen van vermindering van de btw-opbrengst in samenhang met de afschaffing van de beperkingen ratione loci in 2009 en 2010, met andere woorden wat het aan de Staat kost om de btw-verminderingen toe te kennen voor werken inzake afbraak en heropbouw van woongebouwen buiten de grote steden in de loop van die periode, kon echter niet worden geschat omdat er geen gegevens beschikbaar zijn.

Gelet op de termijnen waarbinnen het Rekenhof op de geformuleerde vraag moet antwoorden, konden immers bij de fiscale administratie niet de gegevens worden verzameld op grond waarvan voor de jaren 2009 en 2010 de werken inzake afbraak en heropbouw konden worden onderscheiden in enerzijds steden waarvoor vóór 2009 een verlaagd tarief was toegekend, en anderzijds deze elders in het land.

Het Rekenhof vestigt de aandacht op de volgende twee punten:

— er kon geen rekening worden gehouden met de onrechtstreekse effecten van de maatregel zoals de stijging van het omzetcijfer in samenhang met de heropbouw van private woongebouwen, noch met de eventuele vermindering van het zwartwerk of de creatie en het behoud van werkgelegenheid;

— de evaluatie die is gebaseerd op niet-definitieve gegevens, moet dus met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

⁵ Soit $3\,000 \times 192\,500 \times (0,21 - 0,06)$.

⁵ D.i. $3\,000 \times 192\,500 \times (0,21 - 0,06)$.