

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

12 octobre 2021

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le Code des impôts sur les revenus
1992, en vue de supprimer la réduction
sur les amortissements de capital
pour l'habitation non propre**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 55 **1838/ (2020/2021)**:

- 001: Proposition de loi de M. Vanbesien et consorts.
- 002: Amendement.
- 003: Avis du Conseil d'État.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

12 oktober 2021

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het Wetboek van de
inkomstenbelastingen 1992 met het oog op
de afschaffing van de vermindering op de
kapitaalaflossingen voor de niet-eigen woning**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 55 **1838/ (2020/2021)**:

- 001: Wetsvoorstel van de heer Vanbesien c.s.
- 002: Amendement.
- 003: Advies van de Raad van State.

05382

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de numering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
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 (beigegekleurig papier)



NOTE

Proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, en vue de supprimer la réduction sur les amortissements de capital pour l'habitation non propre, déposée par M. Dieter Vanbesien et consorts (DOC 55 1838/001)

1. Demande d'avis

Le 29 juin 2021, Mme E. Tillieux, présidente de la Chambre des représentants, a demandé à la Cour des comptes, conformément à l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre, de rendre un avis sur la proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, en vue de supprimer la réduction sur les amortissements de capital pour l'habitation non propre, déposée par M. Dieter Vanbesien et consorts (DOC 55 1838/001).

D'après la lettre de la présidente de la Chambre, la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions de la Chambre souhaite que la Cour rédige une note contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution de recettes qu'entraînerait l'adoption de cette proposition de loi.

2. Contenu de la proposition de loi

La proposition de loi vise à supprimer la réduction d'impôt fédérale sur les amortissements de capital pour l'acquisition d'une habitation non propre. Les auteurs de la proposition estiment qu'il n'est pas logique qu'un avantage soit encore octroyé au niveau fédéral pour l'acquisition d'une habitation non propre, alors que les régions ont supprimé le bonus logement pour l'habitation propre.

La suppression s'appliquerait uniquement aux nouveaux contrats conclus après le 1^{er} janvier 2022.

3. Analyse de la proposition de loi sur le plan de la technique fiscale réalisée par le SPF Finances

Le 29 juillet 2021, le SPF Finances a transmis à la Cour des comptes une analyse axée sur la technique fiscale de la proposition de loi en question.

Il faut remarquer au préalable qu'il est incorrect d'affirmer que les régions n'octroient plus d'avantage fiscal pour l'acquisition de l'habitation propre. La Région wallonne accorde ainsi toujours un avantage sur les amortissements de capital pour les emprunts hypothécaires contractés en vue d'acquérir l'habitation propre et unique (à savoir le chèque habitat). Les



deux autres régions ont remplacé l'avantage fiscal lié à un emprunt hypothécaire pour l'habitation propre par une réduction des droits d'enregistrement pour l'habitation propre, moyennant le respect de certaines conditions.

La suppression de la réduction d'impôt s'appliquerait uniquement aux « nouveaux » contrats. Selon le SPF Finances, il serait plus logique d'exclure également du bénéfice de la réduction d'impôt les emprunts contractés au 1^{er} janvier 2022 et, par conséquent, de ne maintenir la réduction que pour les emprunts conclus « au plus tard le 31 décembre 2021 ».

Par ailleurs, notons que les emprunts de refinancement ne sont, en principe, pas considérés comme de nouveaux emprunts. Un emprunt de refinancement contracté à partir du 1^{er} janvier 2022 pour un emprunt conclu au plus tard le 31 décembre 2021 resterait dès lors éligible à une réduction d'impôt fédérale si toutes les conditions continuent à être remplies¹.

Enfin, il faut prendre en compte d'éventuels effets sur le comportement des contribuables qui pourraient utiliser toutes sortes de techniques (artificielles) en vue de bénéficier malgré tout d'une réduction d'impôt. Par exemple, en prolongeant la période de remboursement de l'emprunt, des contribuables pourraient allonger la durée pendant laquelle ils peuvent prétendre à une réduction d'impôt pour l'épargne à long terme dans le cadre d'un emprunt en cours. Pour éviter de tels glissements, il pourrait être envisagé d'insérer une disposition visant à pallier les abus et prévoyant que les comportements ayant pour objectif ou conséquence de prolonger la période d'octroi de la réduction d'impôt ne sont pas opposables².

La suppression de la réduction d'impôt fédérale sur les amortissements de capital pour des emprunts hypothécaires pourrait inciter les contribuables qui souhaitent encore bénéficier d'un avantage fiscal pour l'épargne à long terme à financer l'achat ou la rénovation d'une résidence secondaire par la technique de l'assurance-vie. Il est également possible qu'un plus grand nombre de contribuables qui constituent des réserves dans le cadre d'une pension du deuxième pilier utilisent cette pension du deuxième pilier pour le financement de biens immobiliers.

Ce raisonnement est également confirmé dans un rapport récent du Conseil supérieur des finances³.

4. Incidence budgétaire de la proposition de loi, estimation par le SPF Finances

Le 15 juillet 2021, le SPF Finances a transmis à la Cour des comptes une note reprenant le calcul du coût budgétaire de la proposition de loi examinée.

Par ailleurs, des données ont été communiquées concernant le nombre de contribuables bénéficiant de la réduction d'impôt sur les amortissements de capital pour l'acquisition d'une habitation non propre, à savoir tous les contribuables qui ont complété les codes 1358/2358

¹ La reprise d'un emprunt existant est toutefois considérée comme un nouvel emprunt.

² Voir l'article 145⁴⁶¹, tel qu'applicable en Région flamande et l'article 145^{46bis} du CIR 92, tel qu'applicable en Région wallonne.

³ Conseil supérieur des finances, section Fiscalité et Parafiscalité, *Premier rapport concernant une vaste réforme fiscale*, juillet 2021, p. 44-45.



et/ou 1359/2359⁴ de la déclaration à l'impôt des personnes physiques et ont reçu effectivement une réduction d'impôt pour ces codes. En d'autres termes, les contribuables ayant complété l'un de ces codes, mais n'ayant pas bénéficié d'une réduction d'impôt dans ce cadre n'ont pas été pris en considération.

Le tableau ci-dessous indique le coût budgétaire total de cette réduction d'impôt pour les exercices d'imposition 2015 à 2020⁵. Pour l'exercice d'imposition 2020, ce coût avait atteint environ 100 millions d'euros.

Exercice d'imposition	Nombre de contribuables	Coût budgétaire (en millions d'euros)
2015	148.543	58,58
2016	155.039	61,51
2017	171.504	67,86
2018	195.329	77,74
2019	268.071	89,13
2020	292.551	100,59

Le SPF Finances ne dispose cependant pas de données statistiques afin d'identifier les contribuables en fonction de l'année au cours de laquelle ils ont contracté un emprunt. Vu que le coût budgétaire a augmenté chaque année d'environ 10 millions d'euros au cours des cinq dernières années, on peut supposer que cette partie correspond au nombre annuel de nouveaux emprunts.

Comme indiqué ci-avant (voir le point 3), d'éventuelles modifications de comportement des contribuables peuvent également influencer l'incidence budgétaire (certaines pistes qui permettraient de fait de bénéficier encore de l'avantage fiscal pour l'épargne à long terme circulent déjà). Il est toutefois impossible d'estimer anticipativement dans quelle mesure de tels effets de comportement surviendront à l'avenir.

Le Conseil supérieur des finances est parvenu à une analyse similaire de l'incidence budgétaire⁶.

⁴ Code pour les emprunts conclus avant 1989.

⁵ Le coût de la réduction d'impôt correspond à 30 % des amortissements de capital déclarés. Un plafond de 2.350 euros par personne (pour l'année de revenus 2021, exercice d'imposition 2022) s'applique toutefois à ces derniers. La réduction d'impôt s'élève donc à un montant maximum de 705 euros (2.350 x 30 %) par contribuable pour l'exercice d'imposition 2022.

⁶ Conseil supérieur des finances, section Fiscalité et Parafiscalité, *Premier rapport concernant une vaste réforme fiscale*, juillet 2021, p. 46.



5. Proposition

La Cour des comptes souscrit à l'estimation du SPF Finances selon laquelle le gain budgétaire de la suppression de la réduction d'impôt fédérale sur les amortissements de capital pour l'acquisition d'une habitation non propre s'élèverait à environ 100 millions d'euros en vitesse de croisière.

La Cour ne dispose pas des données nécessaires afin de réaliser une estimation, mais doit les demander auprès du SPF Finances. Vu que la Chambre des représentants a demandé à la fois à la Cour des comptes et au SPF Finances de rendre un avis sur la proposition de loi précitée et qu'un avis de la Cour ne peut apporter que peu d'éléments supplémentaires à l'analyse ou aux analyses du SPF Finances, il est proposé d'envoyer une lettre à la présidente de la Chambre des représentants après que le SPF Finances a rendu son avis, dans laquelle la Cour des comptes indique se rallier aux données et à la méthode d'estimation figurant dans l'avis du SPF. Le ministre des Finances a entre-temps transmis son avis au secrétaire de la commission des Finances et du Budget par écrit le 2 septembre 2021 (voir l'annexe), de sorte que la Cour peut à présent s'y rallier.



NOTA

Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 met het oog op de afschaffing van de vermindering op de kapitaalaflossingen voor de niet-eigen woning, ingediend door de heer Dieter Vanbesien c.s. (DOC 55 1838/001)

1. Vraag om advies

Op 29 juni 2021 werd door mevrouw E. Tillieux, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, overeenkomstig artikel 79, eerste alinea, van het reglement van de Kamer, aan het Rekenhof een vraag om advies toegezonden inzake het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 met het oog op de afschaffing van de vermindering op de kapitaalaflossingen voor de niet-eigen woning, ingediend door de heer Dieter Vanbesien c.s. (DOC 55 1838/001).

Volgens de brief van de Kamervoorzitter wenst de commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers dat het Rekenhof een nota verstrekt met een raming van de nieuwe uitgaven of van de minderontvangsten die de goedkeuring van dit voorstel tot gevolg zou hebben.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft als doel de federale belastingvermindering op de kapitaalaflossingen voor het verwerven van een niet-eigen woning af te schaffen. De indieners van het voorstel vinden het niet logisch dat er federaal nog een voordeel wordt verleend voor het verwerven van een niet-eigen woning, terwijl de gewesten de woonbonus voor de eigen woning hebben opgeheven.

De afschaffing zou enkel gelden voor nieuwe contracten die worden afgesloten na 1 januari 2022.

3. Fiscaal-technische analyse van het wetsvoorstel door de FOD Financiën

De FOD Financiën heeft op 29 juli 2021 een fiscaal-technische analyse van het voorliggende wetsvoorstel aan het Rekenhof overgemaakt.

Een voorafgaande opmerking betreft het feit dat het niet zo is dat de gewesten geen fiscale voordelen meer verlenen voor het verwerven van de eigen woning. Zo verleent het Waalse Gewest nog steeds een voordeel voor kapitaalaflossingen voor hypothecaire leningen die worden aangegaan voor het verwerven van de enige, eigen woning (zgn. “*chèque habitat*”). De twee andere gewesten hebben het fiscaal voordeel voor een hypothecaire lening voor de



eigen woning vervangen door een verlaging van het registratierecht voor de eigen woning onder bepaalde voorwaarden.

De opheffing van de belastingvermindering geldt enkel voor 'nieuwe' contracten. Volgens de FOD Financiën zou het logischer zijn om de op 1 januari 2022 gesloten leningen ook al uit te sluiten van de belastingvermindering en dus de belastingvermindering enkel te behouden voor de "uiterlijk op 31 december 2021" gesloten leningen.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat herfinancieringsleningen in beginsel niet als nieuwe leningen worden beschouwd. Een herfinancieringslening die vanaf 1 januari 2022 wordt aangegaan voor een lening die uiterlijk op 31 december 2021 is gesloten, zou derhalve in aanmerking blijven komen voor een federale belastingvermindering als verder aan alle voorwaarden is voldaan¹.

Tot slot dient rekening te worden gehouden met mogelijke gedragseffecten, waardoor belastingplichtigen mogelijk via allerlei (kunstmatige) technieken toch nog een belastingvermindering kunnen genieten. Zo zouden belastingplichtigen bv. door een verlenging van de terugbetalingstermijn van de lening de duurtijd kunnen verlengen waarvoor ze een belastingvermindering voor het lange termijnsparen kunnen vragen voor een lopende lening. Om dergelijke verschuivingen te vermijden, kan worden overwogen om een (anti-misbruik)bepaling in te voegen waardoor handelingen die tot doel of gevolg hebben dat de belastingvermindering voor een langere periode kan worden toegekend, niet tegenstelbaar zijn².

Het schrappen van de federale belastingvermindering voor kapitaalaflossingen voor hypothecaire leningen kan er ook toe leiden dat belastingplichtigen die toch nog een fiscaal voordeel lange termijnsparen willen, de aankoop of verbouwing van een tweede woning gaan financieren via de techniek van de beleende levensverzekering. Mogelijks zullen ook meer belastingplichtigen die reserves opbouwen in het kader van een tweede pijlerpensioen die tweede pijlerpensioen gebruiken voor vastgoedfinanciering.

Dit wordt ook bevestigd in een recent rapport van de Hoge Raad voor Financiën³.

4. Budgettaire weerslag van het wetsvoorstel, zoals geraamd door de FOD Financiën

De FOD Financiën heeft het Rekenhof op 15 juli 2021 een nota bezorgd waarin de budgettaire kostprijs van het voorliggende wetsvoorstel wordt berekend.

Daarbij werden gegevens verstrekt over het aantal belastingplichtigen die gebruik maken van de belastingvermindering op de kapitaalaflossingen voor het verwerven van een niet-eigen woning, d.w.z. alle belastingplichtigen die de codes 1358/2358 en/of 1359/2359⁴ in de aangifte personenbelasting hebben ingevuld en effectief een belastingvermindering voor

¹ Een heropname van een bestaande lening wordt evenwel als een nieuwe lening beschouwd.

² Cf. artikel 14546/1, zoals van toepassing voor het Vlaamse Gewest en artikel 14546bis, WIB 92 zoals van toepassing voor het Waalse Gewest.

³ Hoge Raad voor Financiën, afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit, Eerste rapport betreffende een brede fiscale hervorming, juli 2021, p. 44-45.

⁴ Code voor leningen gesloten vóór 1989.



deze codes hebben gekregen. M.a.w. een belastingplichtige die één van deze codes heeft ingevuld, maar geen belastingvermindering in dit kader heeft gekregen werd niet in rekening genomen.

Onderstaande tabel geeft de totale budgettaire kostprijs weer van deze belastingvermindering voor de aanslagjaren 2015 tot 2020⁵. In aanslagjaar 2020 was de kostprijs gestegen tot ca. 100 miljoen euro.

Aanslagjaar	Aantal belastingplichtigen	Budgettaire kostprijs (in miljoen euro)
2015	148.543	58,58
2016	155.039	61,51
2017	171.504	67,86
2018	195.329	77,74
2019	268.071	89,13
2020	292.551	100,59

De FOD Financiën beschikt echter niet over statistische gegevens om belastingplichtigen te identificeren volgens het belastingjaar waarin zij een lening zijn aangegaan. Rekening houdende met het feit dat de budgettaire kostprijs de voorbije 5 jaar ieder jaar toenam met ca. 10 miljoen euro, kan aangenomen worden dat dit gedeelte overeenstemt met het jaarlijks aantal nieuwe aangegane leningen.

Zoals eerder gesteld (zie punt 3) kunnen ook eventuele gedragswijzigingen van belastingplichtigen de budgettaire impact beïnvloeden. (Er circuleren reeds bepaalde pistes die de facto toch nog het fiscaal voordeel voor lange termijnsparen zouden mogelijk maken.) Het is echter onmogelijk om de mate waarin dergelijke gedragseffecten in de toekomst zullen voorkomen op voorhand in te schatten.

Ook de Hoge Raad voor Financiën komt tot een zelfde analyse van de budgettaire impact⁶.

⁵ De kostprijs van de belastingvermindering komt overeen met 30% van de aangegeven kapitaalaflossingen. Er geldt evenwel een plafond van 2.350 euro (voor het inkomstenjaar 2021, aanslagjaar 2022) voor de aangegeven kapitaalaflossingen per persoon. De belastingvermindering kan dus maximaal 705 euro (2.350 x 30%) per belastingplichtige bedragen voor het aanslagjaar 2022.

⁶ Hoge Raad voor Financiën, afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit, Eerste rapport betreffende een brede fiscale hervorming, juli 2021, p. 46.



5. Voorstel

Het Rekenhof onderschrijft de raming van FOD Financiën die de budgettaire winst van de afschaffing van de federale belastingvermindering op de kapitaalaflossingen voor het verwerven van een niet-eigen woning op kruissnelheid op ca. 100 miljoen euro schat.

Het Rekenhof beschikt zelf niet over de noodzakelijke data om een raming te maken, maar moet deze opvragen bij de FOD Financiën. Aangezien voor het bovenstaand wetsvoorstel de Kamer van Volksvertegenwoordigers zowel aan het Rekenhof, als de FOD Financiën een advies heeft gevraagd en een advies van het Rekenhof weinig kan toevoegen aan de analyse(s) van de FOD Financiën, wordt voorgesteld, nadat de FOD Financiën zijn advies heeft ingediend, een brief aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers toe te zenden, waarin het Rekenhof stelt dat het zich aansluit de gegevens en de ramingsmethode uit het advies van de FOD, te onderschrijven. De Minister van Financiën heeft inmiddels via brief van 2 september 2021 (cf. bijlage) zijn advies overgemaakt aan de secretaris voor de commissie Financiën en Begroting, zodat het Rekenhof zich thans hierbij kan aansluiten.