

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

5 mai 2006

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le Code des impôts sur
les revenus 1992 en vue de permettre
la déduction des frais afférents
aux immeubles d'habitations**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Document précédent :

Doc 51 **1023/ (2003/2004)** :
001 : Proposition de M. Wathelet.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

5 mei 2006

WETSVOORSTEL

**houdende wijziging van het Wetboek
van de inkomstenbelastingen 1992
teneinde de woningkostenafrek
mogelijk te maken**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Voorgaand document :

Doc 51 **1023/ (2003/2004)** :
001 : Wetsvoorstel van de heer Wathelet.

<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 toezpraken (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

1. La demande d'avis

En date du 6 février 2006, la Cour des comptes a reçu une demande d'avis de M. De Croo, Président de la Chambre des représentants, concernant l'impact budgétaire de deux propositions de résolution et de dix-sept propositions de lois, conformément à l'article 79 alinéa 1^{er} du Règlement de la Chambre.

Le présent avis concerne plus particulièrement la proposition de loi du 19 avril 2004 déposée à la Chambre des représentants par M. Melchior Wathelet (DOC 51 1023/001).

2. La proposition de loi

Cette proposition de loi vise à permettre aux particuliers propriétaires d'une maison d'habitation de déduire fiscalement, sous certaines conditions, les sommes effectivement payées en vue de réaliser certains travaux d'amélioration et d'entretien dans cette habitation. Le texte énumère les travaux pris en compte et précise également qu'ils doivent être réalisés par une personne enregistrée comme entrepreneur conformément à l'article 401 du code des impôts sur les revenus 1992 (CIR92). Certaines dépenses sont toutefois exclues, à savoir celles liées aux frais professionnels, aux déductions pour investissement ou encore aux immeubles classés. En outre, la déduction maximale accordée est fixée à 2.500 euros par période imposable. Les obligations et formalités à accomplir seront fixées par le Roi.

En matière d'impôts sur les revenus (ISR), l'article 6 CIR92 stipule que le revenu imposable est constitué de l'ensemble des revenus nets, diminués des dépenses déductibles. En ce qui concerne les revenus immobiliers, c'est principalement le revenu cadastral (RC) et le loyer qui constituent la base imposable. Le RC de l'immeuble d'habitation qu'occupe le propriétaire est déclaré annuellement tel quel, non indexé, sachant qu'un abattement pour frais d'entretien et de réparation de 40% a déjà été opéré sur le revenu moyen normal brut, valeur de référence prise en compte par l'administration pour établir le RC conformément aux articles 471, 477 et 479 CIR92. A défaut d'une occupation par son propriétaire, le RC est majoré de 40%. Lorsque le bien immobilier est donné en location à des fins professionnelles, le revenu net s'entend du montant brut (les loyers perçus) diminué, pour frais d'entretien et de réparation, de 40% sans pour autant que ce forfait ne puisse excéder les 2/3 du RC revalorisé.

1. Vraag om advies

Op 6 februari 2006 heeft de heer De Croo, Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, een vraag om advies toegezonden in verband met de budgettaire impact van twee voorstellen van resolutie en zeventien wetsvoorstellen, overeenkomstig artikel 79, eerste lid, van het reglement van de Kamer.

Het onderhavige advies betreft meer specifiek het wetsvoorstel dat op 19 april 2004 door de heer Melchior Wathelet bij de Kamer van volksvertegenwoordigers werd ingediend (DOC 51 1023/001).

2. Het wetsvoorstel

Dat wetsvoorstel beoogt particulieren die eigenaar zijn van een woning, toe te laten onder bepaalde voorwaarden de bedragen die effectief voor verbeterings- en onderhoudswerken aan die woning werden betaald, fiscaal af te trekken. De tekst somt de werken op die in aanmerking komen en preciseert eveneens dat ze moeten worden uitgevoerd door een aannemer die geregistreerd is overeenkomstig artikel 401 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (WIB92). Sommige uitgaven zijn echter uitgesloten, te weten die welke verband houden met beroepskosten, recht geven op de investeringaftrek, of nog uitgaven voor geklasseerde gebouwen. Bovendien is de maximale toegestane aftrek beperkt tot 2.500 euro per belastbaar tijdperk. De verplichtingen en de vormvereisten waaraan voldaan moet worden, zullen door de Koning worden vastgesteld.

Inzake inkomstenbelastingen bepaalt artikel 6 WIB92 dat het belastbare inkomen wordt gevormd door het totale netto-inkomen verminderd met de aftrekbare bestedingen. Met betrekking tot de onroerende inkomens zijn het vooral het kadastraal inkomen (KI) en de huur-opbrengsten die de belastbare grondslag vormen. Het KI van de woning die de eigenaar betreft, wordt jaarlijks - niet geïndexeerd - aangegeven, met dien verstande dat reeds een vermindering met 40% voor onderhouds- en herstellingskosten werd toegepast op het bruto normaal gemiddeld inkomen, dat is de referentiewaarde die de administratie in aanmerking neemt om het KI vast te stellen overeenkomstig de artikelen 471, 477 en 479 WIB92. In geval van niet-bewoning door de eigenaar wordt het KI met 40% verhoogd. Wanneer het onroerend goed voor beroepsdoeleinden wordt verhuurd, is het netto inkomen het bruto inkomen (de ontvangen huurgelden), verminderd met 40% voor de onderhouds- en herstellingskosten zonder dat deze forfaitaire aftrek meer dan 2/3 van het gerevalueerd KI mag bedragen.

Au-delà de cet abattement, l'article 145/24 CIR92 et l'article 63/11 de l'arrêté royal d'exécution du CIR92 (AR/CIR92) prévoient également une réduction d'impôt pour les dépenses réalisées en vue d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie dans une habitation dont le contribuable est propriétaire. Les articles 14 et 104 CIR92 énoncent la déductibilité, soit des revenus immobiliers soit de l'ensemble des revenus nets, des intérêts des dettes contractées en vue d'acquies ou de conserver des biens immobiliers ainsi que les sommes affectées à l'amortissement et à la reconstitution d'un emprunt hypothécaire. Par ailleurs, l'abattement pour maison d'habitation dont bénéficiait le contribuable propriétaire en vertu de l'article 16 CIR92 est supprimé à partir de l'exercice d'imposition 2006 (revenus 2005), conformément à la réforme intervenue dans le cadre de la loi-programme du 27 décembre 2004 (M.B. 31.12.2004) instaurant l'exonération du RC de l'habitation que le contribuable occupe.

3. Les conséquences budgétaires

En ce qui concerne cette proposition de loi, le SFP Finances a fait savoir dans sa lettre adressée à la Cour (Lettre AFZ/2006-0231-1 du 10 mars 2006, p.2) *que l'administration des affaires fiscales ne disposait pas des données nécessaires pour pouvoir réaliser une estimation sérieuse.*

Une approche pragmatique pour estimer l'impact budgétaire de cette proposition est d'adopter la définition des *frais d'entretien et de réparation* appliquée par l'administration lors de la détermination des revenus cadastraux et des loyers nets imposables conformément aux articles 477 et 479 CIR92. Cette approche ignore, dès lors que les données ne sont pas disponibles en tant que telles, la définition des dépenses admises énumérées dans le texte de la proposition. Cependant, elle a l'avantage d'adopter un concept théorique interne à l'administration et qui est utilisé pour estimer semblables dépenses.

Dans cette hypothèse, les dépenses ont été estimées, d'une part, à 40% du revenu moyen normal brut – c'est-à-dire le RC divisé par 0,6 – pour les biens immeubles bâtis, donnés ou non en location à des fins non professionnelles et, d'autre part, au 2/3 du RC multiplié par 3,39 – coefficient de revalorisation appliqué pour l'exercice d'imposition 2004 conformément à l'article 1^{er} AR/CIR92 – pour les biens immeubles bâtis donnés en location à des fins professionnelles.

Naast die vermindering voorzien artikel 145/24 WIB92 en artikel 63/11 van het koninklijk besluit ter uitvoering van het WIB92 (KB/WIB92) eveneens in een belastingvermindering voor uitgaven verricht met het oog op een rationeler energieverbruik in een woning waarvan de belastingplichtige eigenaar is. De artikelen 14 en 104 WIB92 bepalen de aftrekbaarheid, ofwel van de onroerende inkomsten, ofwel van het geheel van de netto inkomsten, van de intrest van de schulden die werden aangegaan met het oog op het verkrijgen of het behouden van onroerende goederen, evenals de bedragen bestemd voor de aflossing of wedersamenstelling van hypotheekleningen. Voorts wordt de woningaftrek die krachtens artikel 16 WIB92 gold voor de eigenaar-belastingplichtige, vanaf het aanslagjaar 2006 (inkomsten 2005) opgeheven door de programmawet van 27 december 2004 (BS 31 december 2004) die voortaan het KI vrijstelt voor de woning die de belastingplichtige zelf betreft.

3. De budgettaire weerslag

Met betrekking tot dit wetsvoorstel heeft de FOD Financiën in zijn brief aan het hof (AFZ/2006-0231-1 van 10 maart 2006, bladzijde 2) meegedeeld dat *de Administratie van Fiscale Zaken niet over de vereiste gegevens beschikte om een ernstige raming uit te voeren.*

Een pragmatische benadering om de budgettaire impact van het voorstel te ramen, is te werken met de definitie van de *onderhouds- en herstellingskosten* die de administratie toepast voor het bepalen van de kadastrale inkomens en de belastbare netto huurgelden overeenkomstig de artikelen 477 en 479 WIB92. Aangezien de gegevens als dusdanig niet beschikbaar zijn, gaat die benadering voorbij aan de definitie van de aanvaarde uitgaven die in de tekst van het voorstel worden opgesomd. Ze heeft echter het voordeel dat ze werkt met een intern theoretisch concept dat de administratie aanwendt om dergelijke uitgaven te ramen.

In die hypothese werden de uitgaven geraamd op, enerzijds, 40% van het bruto normale gemiddelde inkomen – dat is het KI gedeeld door 0,6 – voor de bebouwde onroerende goederen, al dan niet verhuurd voor beroepsdoeleinden, en, anderzijds, op 2/3 van het KI vermenigvuldigd met 3,39 – de revalorisatiecoëfficiënt toegepast voor het aanslagjaar 2004 overeenkomstig artikel 1 KB/WIB92 – voor de bebouwde onroerende goederen die voor professionele doeleinden worden verhuurd.

Selon les données fiscales de l'administration, l'on peut estimer les dépenses à la somme de 2.556.719.565 euros, soit une dépense moyenne de 719,82 euros. Ce calcul a été réalisé sur la base des principaux codes de la déclaration, à savoir :

- 100 : RC habitation propre ;
- 106 : RC immeubles bâtis non donnés en location, donnés en location à des fins non professionnelles ;
- 109 : RC immeubles donnés en location à des fins professionnelles.

Afin de mesurer l'objectivité de cette estimation, la Cour a confronté les données fiscales avec d'autres données, notamment du secteur de la construction. L'Institut national des statistiques (INS) fournit à ce propos une mesure de l'activité du bâtiment, en terme de nouvelles commandes. En 2003, le secteur enregistre un montant de 14,2 milliards d'euros dont environ 4,6 milliards rien que pour les activités de *parachèvement*. Cette rubrique regroupe notamment les dépenses relatives aux équipements sanitaires, installations de chauffage, revêtements des sols et murs intérieurs, dépenses également visées dans la proposition de loi. Toutefois, il n'est pas possible de déterminer la part relative de ces sommes consacrée aux seules transformations ou aménagements réalisés dans des maisons d'habitation. En conséquence, nous retiendrons uniquement les données fiscales pour calculer l'impact budgétaire.

Afin d'obtenir une estimation la plus réaliste possible, il convient de poser l'ultime hypothèse que seule une proportion de contribuables propriétaires égale à celle ayant recouru pour l'exercice d'imposition 2004 à la déduction fiscale pour dépenses faites en vue d'économiser l'énergie réalisera les dépenses visées dans cette proposition.

L'avantage fiscal accordé à ces dépenses est différent selon que les dépenses admises, plafonnées à 2.500 euros, sont déductibles de l'ensemble des revenus (au même titre que les intérêts d'emprunts), ou selon qu'elles font l'objet d'un crédit d'impôt (au même titre que les dépenses d'énergie). Compte tenu de l'évolution de la législation en matière de revenus immobiliers, il n'est pas opportun d'imaginer une déduction des seuls revenus immobiliers.

Si l'abattement se fait au niveau de l'ensemble des revenus imposables (1^{ère} hypothèse), l'économie réalisée par le contribuable est égale à la dépense multipliée par le taux marginal d'imposition du contribuable. Ne disposant pas des données individuelles des contri-

Volgens de fiscale gegevens van de administratie kan men de uitgaven ramen op een bedrag van 2.556.719.565 euro, dat is een gemiddelde uitgave van 719,82 euro. Die berekening werd uitgevoerd op basis van de belangrijkste codes van de aangifte, te weten :

- 100 : KI eigen woning ;
- 106 : KI gebouwde onroerende goederen die niet verhuurd zijn, die niet voor beroepsdoeleinden verhuurd zijn ;
- 109 : KI gebouwde onroerende goederen verhuurd wegens beroepsredenen.

Teneinde de objectiviteit van die raming te meten heeft het hof de fiscale gegevens getoetst aan andere gegevens, inzonderheid van de bouwsector. Het Nationaal Instituut voor Statistiek verstrekt in dat verband een meting van de activiteit in de bouwsector in termen van nieuwe bestellingen. In 2003 registreerde de sector een bedrag van 14,2 miljard euro waarvan ongeveer 4,6 miljard enkel voor de activiteiten van de *afwerking*. Deze rubriek groepeerde onder meer de uitgaven voor de sanitaire voorzieningen, de verwarmingsinstallatie, binnenmuur- en vloerbekledingen; dat zijn uitgaven die eveneens in het wetsontwerp worden beoogd. Het is evenwel niet mogelijk het relatieve aandeel van die bedragen te bepalen dat wordt besteed aan uitsluitend aanpassingswerken of verbouwingen in woningen. We zullen dan ook uitsluitend rekening houden met de fiscale gegevens om de budgettaire impact te berekenen.

Teneinde een zo realistisch mogelijke raming te bekomen, moet men de ultieme hypothese stellen dat slechts een deel van de belastingplichtige eigenaars, gelijk aan zij die voor het aanslagjaar 2004 de fiscale aftrek hebben genoten voor uitgaven met het oog op energiebesparing, de in het voorstel beoogde uitgaven zullen verrichten.

Het fiscale voordeel dat voor die uitgaven wordt toegekend, dat beperkt is tot een maximum van 2.500 euro, verschilt naargelang ze van de totale inkomsten kunnen worden afgetrokken (zoals de intrest van leningen), dan wel of ze het voorwerp van een belastingkrediet vormen (zoals de energie-uitgaven). Rekening houdend met de evolutie van de wetgeving inzake onroerende inkomsten, is het niet opportuun te denken aan een aftrek van uitsluitend de onroerende inkomsten.

Als de aftrek gebeurt op het niveau van het geheel van de belastbare inkomsten (eerste hypothese), is de bezuiniging voor de belastingplichtige gelijk aan de uitgave vermenigvuldigd met de marginale aanslagvoet van de belastingplichtige. Aangezien we niet beschik-

buables, l'estimation est réalisée sur des groupes de contribuables, regroupés dans les statistiques fiscales de l'administration en 24 tranches sur la base des revenus imposables. Le principe consiste à attribuer à chaque tranche de revenus imposables un taux marginal d'imposition en fonction de l'article 130 CIR92. De cette manière, l'on obtient pour chaque tranche : une dépense moyenne (40% du revenu moyen normal brut ou 2/3 du RC revalorisé) multipliée par le nombre de contribuables ayant bénéficiés de la réduction d'impôt conformément à l'article 145/24 CIR92, le tout multiplié par le taux marginal d'imposition.

Si l'abattement prend la forme d'un crédit d'impôt (2^{ème} hypothèse), le taux marginal employé dans la 1^{ère} hypothèse est remplacé par le taux appliqué pour l'épargne-logement ou pour les dépenses relatives aux économies d'énergie (art. 145/24 CIR92), soit de l'ordre de 40%.

Les conséquences budgétaires sont dès lors évaluées à la somme de 26.867.243 euros pour la 1^{ère} hypothèse et à la somme de 22.358.013 euros pour la 2^{ème} hypothèse, toutes deux au détriment du Trésor. Une estimation maximale pour ces deux hypothèses peut être faite en remplaçant dans les deux formules la dépense moyenne par le montant plafonné fixé dans la présente proposition, soit 2.500 euros. L'on obtient respectivement pour les deux hypothèses 86.148.875 euros et 72.372.000 euros.

4. Conclusion

L'estimation réalisée par la Cour des comptes doit être considérée avec beaucoup de précaution dans la mesure où, d'une part, les dépenses sont établies sur la base d'un concept théorique sans tenir compte de la nature des différentes dépenses admises et, d'autre part, l'avantage fiscal consenti par le législateur n'est pas clairement défini. En outre, cette estimation ne peut identifier précisément, tant quantitativement que qualitativement, les contribuables et les biens immobiliers visés.

ken over de individuele gegevens van de belastingplichtigen, is de raming uitgevoerd op groepen van belastingplichtigen, gegroepeerd in de fiscale statistieken van de administratie in 24 tranches op basis van de belastbare inkomsten. Het principe bestaat erin aan elke tranche van belastbare inkomsten een marginale aanslagvoet toe te kennen aan de hand van artikel 130 WIB92. Op die wijze bekomt men voor elke tranche: een gemiddelde uitgave (40% van het bruto normale gemiddelde inkomen of 2/3 van het gerevalueerde KI) vermenigvuldigd met het aantal belastingplichtigen die de belastingvermindering hebben genoten overeenkomstig artikel 145/24 WIB92, dat alles vermenigvuldigd met de marginale aanslagvoet.

Indien de aftrek de vorm van een belastingkrediet aanneemt (tweede hypothese) wordt de marginale aanslagvoet zoals aangewend in de eerste hypothese, vervangen door het percentage toegepast voor het woonsparen of voor de uitgaven inzake energiebesparingen (artikel 145/24 WIB92), dat is ongeveer 40%.

De budgettaire weerslag wordt derhalve geraamd op een bedrag van 26.867.243 euro voor de eerste hypothese en op een bedrag van 22.358.013 euro voor de tweede hypothese, beide ten nadele van de Schatkist. Een maximale raming voor die twee hypothèses kan worden gemaakt door in de twee formules de gemiddelde uitgave te vervangen door het maximale bedrag dat in het voorstel in kwestie wordt vastgesteld, dat is 2.500 euro. Men bekomt dan voor de twee hypothèses respectievelijk 86.148.875 euro en 72.372.000 euro.

4. Conclusie

De door het Rekenhof uitgevoerde raming moet met grote omzichtigheid worden benaderd omdat, enerzijds, de uitgaven zijn vastgesteld op basis van een theoretisch concept zonder rekening te houden met de aard van de verschillende aanvaarde uitgaven en omdat, anderzijds, het door de wetgever toegekende fiscale voordeel niet duidelijk gedefinieerd is. Bovendien kan die raming niet precies de beoogde belastingplichtigen en onroerende goederen identificeren, zomin kwantitatief als kwalitatief.