

HOGE RAAD VAN FINANCIËN

Afdeling « Fiscaliteit en Parafiscaliteit »

Advies

***Evaluatie van de weerslag van een vermindering
van de BTW op de bouw van privé-woningen***

JANUARI 2000

In zijn brief van 10 januari 2000 vraagt de Minister van Financiën aan de Afdeling « Fiscaliteit en Parafiscaliteit » van de Hoge Raad van Financiën « *te bestuderen wat de weerslag zou kunnen zijn van een verlaging van het BTW-tarief op de bouw van privé-woningen* ». Een gelijkaardige vraag werd gericht aan het Federaal Planbureau. De Afdeling en het Federaal Planbureau hebben in onderling overleg gewerkt, waarbij beide hun eigen specifieke mogelijkheden hebben benut. De twee verslagen vullen elkaar dus aan en dienen bijgevolg samen te worden bekeken.

Conform de wens van de Minister heeft de Afdeling deze problematiek in een relatief korte tijdspanne onderzocht. Omwille van die beperkte tijdsruimte kon er alleen maar een korte evaluatie verricht worden, die in grote mate steunt op eerder gemaakte studies.

Dit korte verslag is als volgt opgebouwd.

Het eerste deel betreft de doelstellingen en de mogelijke toepassingswijzen van de overwogen maatregel. Na een korte herinnering aan eerdere maatregelen, wordt hij in een Europees kader geplaatst alsook in het meer globale kader van de onroerende fiscaliteit. Het eerste deel wordt afgesloten met enkele niet-exhaustieve aanwijzingen inzake de vergelijkende doelmatigheid van fiscale en rechtstreekse steunmaatregelen en inzake de niet-fiscale aspecten van de onderzochte problematiek.

Het tweede deel betreft de budgettaire en economische weerslag van de overwogen maatregel. Eerst komt er een theoretische uiteenzetting van de verschillende effecten die verwacht kunnen worden, gevolgd door een toepassing van deze redenering op de overwogen maatregel. Dit tweede deel steunt voornamelijk op de werkzaamheden van het Federaal Planbureau.

Dit verslag werd opgesteld onder het voorzitterschap van de Heer R. MALDAGUE en door de Afdeling bij eenparigheid goedgekeurd.

Onder de leden van de Afdeling hebben de Heren H. BOGAERT, L. COPPENS, J.M. DELPORTE., M. ENGLERT, A. MOREAU, F. VANISTENDAEL, V. VAN ROMPUY en J. VERSCHOOTEN actief kunnen deelnemen aan de werkzaamheden.

De Heren J. AUTENNE, G. CLEMER en J. ROUSSEAUX hebben, in de relatief korte uitvoeringstermijn die gewenst werd, niet kunnen deelnemen aan de werkzaamheden van de Afdeling.

Het Secretariaat werd waargenomen door de Heren E. DELODDERE en Ch. VALENDUC, Adviseurs-generaal van Financiën bij de Studie- en Documentatiedienst met de waardevolle medewerking van verschillende ambtenaren van de Administratie, onder meer de Heer C. VAN LAERE, Eerstaanwend Inspecteur bij de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit en van Mevrouw M. FABECK, Inspectrice bij een fiscaal Bestuur, gedetacheerd bij de Studie- en Documentatiedienst.

Brussel, 31 januari 2000

1. Probleemstelling

1.1 De overwogen maatregel en de mogelijke doelstellingen

De overwogen maatregel is eenvoudig en doorzichtig: het gaat erom het BTW-tarief op de bouw van **privé-woningen** (dat thans 21% bedraagt) te verlagen. De Afdeling gaat ervan uit dat onder « privé-woning » niet alleen het woonhuis van de bouwheer verstaan moet worden maar eveneens elk woongebouw dat een bouwheer doet oprichten om het te verhuren aan particulieren. Er wordt tevens van uitgegaan dat de maatregel ook betrekking heeft op de verwerving van een gebouw in nieuwe staat.

Een dergelijke maatregel kan verscheidene doelstellingen nastreven.

- Hij kan er vooreerst op gericht zijn de economische activiteit en de werkgelegenheid te bevorderen. Het gaat daarbij om de traditionele rechtvaardigingsgronden voor fiscale steunmaatregelen in de bouwsector. Het doel is bijgevolg eerder van conjuncturele dan van structurele aard, hetgeen vereist dat de maatregelen een anticyclisch karakter hebben.
- Hij kan er ook op gericht zijn een hoeveelheid economische activiteit en werkgelegenheid die thans verdoken is, terug in het officiële circuit te brengen.
- De doelstelling kan er ook in bestaan de verwerving van een woning te vergemakkelijken. In dat geval moet evenwel niet alleen de primaire markt worden beschouwd, maar ook de secundaire markt, met of zonder renovatie, alsmede de sociale huisvesting. Men maakt dan de stap van de bevordering van de economische activiteit naar het huisvestingsbeleid, hetgeen op zijn beurt verbonden is met de ruimtelijke ordening, het leefmilieu en zelfs met sociaal-demografische aspecten. De na te streven doelstellingen vallen dan in zeer ruime mate onder de bevoegdheid van de Gewesten.

De Afdeling kwam tot het besluit dat, in het licht van de overwogen toepassingswijzen, deze eerder bedoeld waren om de eerste en tweede doelstelling na te streven, dan wel de derde. De Afdeling heeft bijgevolg voornamelijk vanuit het standpunt van de weerslag op de economische activiteit, op de werkgelegenheid en op de terugkeer van zwartwerk in de onroerende sector naar het officiële circuit de opportuniteit en de weerslag van de overwogen maatregel onderzocht.

Inzake BTW is de huidige toestand de volgende.

Tabel 1
Voornaamste geldende BTW-tarieven

Categorie van werkzaamheden	Tarief
Renovatiewerken aan woongebouwen van minstens 5 jaar, met uitsluiting van de materialen die een beduidend deel vertegenwoordigen van de verstrekte diensten	6%
Renovatie van woongebouwen van minstens 15 jaar	6%
Bouw (*) van woningen geleverd aan gewestelijke huisvestingsmaatschappijen met de bedoeling deze als sociale woningen te verhuren of te verkopen	12%
Andere verrichtingen, met inbegrip van de nieuwbouw (*)	21%

(*) De verwerving in nieuwe staat valt onder hetzelfde stelsel als de nieuwbouw: zie tabel 2.

1.2 Eerdere maatregelen

De fiscale ondersteuning van de bouwsector is geen nieuw beleid. Er werden vroeger reeds andere maatregelen genomen, onder meer inzake BTW (1). Er werd bijvoorbeeld reeds een algemene BTW-tariefverlaging (van 17% naar 6%) doorgevoerd in het begin van de jaren 80, meer bepaald van 1 maart 1982 tot 31 juli 1986.

Terzelfder tijd was er bij de inkomstenbelasting een tijdelijke maatregel van kracht die voor de eerste drie jaren van een hypothecaire lening een bijkomende aftrek toeliet van de intresten erop (2).

Bij het verstrijken van de termijn van die tijdelijke maatregelen werd een permanente maatregel ingevoerd: de bijkomende aftrek van intresten van hypothecaire leningen (3).

Een tweede verlaging van het BTW-tarief was van kracht van 1 januari 1996 tot 30 juni 1998. Ook hier ging het dus om een tijdelijke maatregel. De toepassing ervan was ook minder algemeen. De verlaging van het BTW-tarief tot 12% (in plaats van 21%) betrof immers alleen de eerste schijf van 2.000.000 BEF (exclusief BTW) voor de bouw of de verwerving in nieuwe staat van woningen met een totale oppervlakte van niet meer dan 190 m² of van appartementen met een totale oppervlakte van niet meer dan 100 m².

1.3 Het Europese kader

Het feit dat de recente verlaging van het BTW-tarief een kleinere doelgroep had dan de overeenstemmende maatregel uit het begin van de jaren 80 is onder meer te verklaren door een wijziging van het Europese kader. De BTW is immers een belasting met een aanzienlijke mate van harmonisatie: de nationale wetgevingen moeten zich schikken naar de Europese Richtlijnen. Met de totstandkoming van de interne markt is de mate van harmonisatie nog groter geworden.

In dit verband moeten twee elementen vermeld worden:

- Het eerste is de dwingende aard ervan. Bijlage H van Richtlijn 77/388/EEG, ingevoegd door de Richtlijn 92/77/EEG, geeft de lijst van de goederen en diensten die aan een van de verlaagde tarieven, die bij ons 6% en 12% bedragen, kunnen worden onderworpen. Het enige element uit die lijst dat in verband staat met het hier bestudeerde probleem, is punt 9, dat luidt: « Levering, bouw, renovatie en verbouwing van in het kader van het sociaal beleid verstrekte huisvesting ». Elke andere levering van goederen of diensten op het gebied van de bouwsector moet dus in principe aan het normale tarief worden onderworpen, hetgeen bij ons 21% bedraagt.

1 Zie bijlage 1 voor de historische ontwikkeling van het BTW-tarief.

2 Bovenop de gewone intrestaftrek, die toen beperkt was tot het totaal van de onroerende en roerende belastbare inkomsten, mocht er respectievelijk 100.000 BEF, 60.000 BEF en 40.000 BEF aan hypothecaire intresten afgetrokken worden van het totale bedrag van de netto-inkomsten.

3 Gedurende de eerste 12 jaren kan een degressief deel van de intresten die overblijven na toepassing van de gewone aftrek, bijkomend worden afgetrokken.

- Het tweede is een uitzondering op deze regel. Zoals alle uitzonderingen, is ook deze beperkend. Het gaat om de toekenning van het verlaagd tarief van 6% voor werken in onroerende staat en andere handelingen die « de omvorming, renovatie, rehabilitatie, verbetering, herstelling of het onderhoud, met uitsluiting van de reiniging, geheel of ten dele van een woning » tot voorwerp hebben. Het woongebouw moet ten minste vijf jaar oud zijn en uitsluitend of hoofdzakelijk bestemd zijn voor huisvesting (4).

Deze maatregel past in het kader van een beleid dat de vraag naar bepaalde arbeidsintensieve diensten wil aanmoedigen. Hij spruit bijgevolg voort uit het beleid tot bestrijding van de werkloosheid, wat ook meteen al vermeld wordt in de inleidende uiteenzetting van het voorstel voor een beschikking van de Raad (5). De maatregel is tijdelijk: hij is van kracht van 1 januari 2000 tot 31 december 2002 en zal het voorwerp moeten zijn van een evaluatie die aan de Europese overheid moet worden overgemaakt. Portugal, Frankrijk, Spanje, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben gelijkaardige aanvragen ingediend. Zij hebben allemaal als gemeenschappelijk kenmerk dat zij de bouw en de verwerving in nieuwe staat, alsmede « de materialen die een beduidend deel van de waarde van de verstrekte diensten vertegenwoordigen », uitsluiten.

Het lijkt dus dat een algemene verlaging van het BTW-tarief op de bouw en op de verwerving in nieuwe staat van woongebouwen noch conform de Richtlijn van 1992, noch conform de recente Richtlijn betreffende de arbeidsintensieve diensten is. De invoering van deze nieuwe maatregel zou dus een wijziging vereisen van de zesde BTW-Richtlijn (Richtlijn 77/388/EEG), op voorstel van de Europese Commissie en met het eenparige akkoord van de andere Lid-Staten.

Daarentegen schijnt een maatregel die gelijkaardig of zeer verwant is aan de maatregel die in de periode 1996-98 van kracht was, in het huidige Europese kader mogelijk, doch lijkt het aangewezen vooraf de Europese Commissie te raadplegen.

1.4 Fiscaliteit, bouw en renovatie van gebouwen

De overwogen verlaging van het BTW-tarief moet gezien worden in het breder kader van de onroerende fiscaliteit. In een eerder verslag (6) heeft de Afdeling die beschreven als het resultaat van de **wisselwerking tussen verschillende belastingen en verschillende overheidsniveaus**. Het is nuttig te weten, welke rol de BTW precies speelt in dat complexe geheel en welke dus de mogelijkheden zijn van een op deze belasting steunende aanmoedigingsmaatregel. Ook moet voor ogen worden gehouden dat op korte tot middellange termijn, de woningbouw en de verwerving, eventueel gepaard gaande met renovatie, van een gebouw op de secundaire markt, substitueerbare investeringsvormen zijn.

In tabel 2 worden de belastingstelsels van de verwerving en van de lening vergeleken voor drie investeringsvormen: bouw, verwerving op de secundaire markt en grootschalige renovatiewerken. Er wordt geen rekening gehouden met de onroerende voorheffing of met de belasting van het kadastraal inkomen in de personenbelasting, omdat er op dat vlak geen verschillen bestaan.

4 Zie het Koninklijk Besluit van 18 januari 2000 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, Belgisch Staatsblad van 29 januari 2000.

5 Voorstel voor een beschikking van de Raad waarbij de lidstaten worden gemachtigd om overeenkomstig de procedure vastgesteld in artikel 28, lid 6, van Richtlijn 77/388/EEG een verlaagd BTW-tarief op bepaalde arbeidsintensieve diensten toe te passen ; COM(1999)705 definitief van 17.12.1999.

6 Hoge Raad van Financiën, Afdeling « Fiscaliteit en Parafiscaliteit », *Belasting van de huren en hervorming van de onroerende fiscaliteit*, februari 1997.

Tabel 2
Bouw, verwerving en renovatie
Vergelijking van de fiscale stelsels

Bouw of verwerving in nieuwe staat (*)	Verwerving op de secundaire markt	Renovaticwerken
<u>Belastingheffing op de verwerving</u>		
BTW van 21%	Registratierechten van 12,5%. (*) Voor de « bescheiden woningen »: 6%	Zie tabel 1.
<u>Fiscaal stelsel van de lening</u>		
<p>- Aftrek van de terugbetalingen van het kapitaal van hypothecaire leningen met betrekking tot de eerste schijf van 2.200.000 BEF (geïndexeerd) verhoogd met de 5, 10, 20 of 30% naargelang de belastingplichtige 1, 2, 3 of meer dan 3 kinderen ten laste heeft. De belastingvermindering wordt tegen het marginale tarief toegekend als het gaat om de enige woning waarvan de belastingplichtige eigenaar is. In het andere geval wordt de belastingvermindering toegekend tegen de « bijzondere gemiddelde aanslagvoet » met een minimum van 30% en een maximum van 40%.</p> <p>- Aftrek van de intresten ten belope van de belastbare onroerende inkomsten</p>		
Bijkomende aftrek van intresten van hypothecaire leningen ten belope van een geleend kapitaal van 2.200.000 BEF	Geen bijkomende aftrek	Voor woningen van minstens 15 jaar oud en indien de renovatiewerken ten minste 880.000 BEF bedragen: Bijkomende aftrek ten belope van een geleend kapitaal van 1.100.000 BEF

(*) Het begrip verwerving in nieuwe staat, in de zin van de BTW, wordt omschreven in artikel 44 § 3. 1° van het BTW-Wetboek.

Tegenwoordig heeft de bouw (7), in vergelijking met de verwerving op de secundaire markt, een voordeel en een nadeel: het fiscaal stelsel van de lening is gunstiger, maar de BTW is hoger dan de registratierechten.

Aan de hand van de berekening van de effectieve aanslagvoet van de onroerende investering kan de resultante geëvalueerd worden (8). Deze effectieve aanslagvoet wordt berekend door het geheel van de belastingen en fiscale stimuli in verhouding te stellen tot het reële rendement van het onroerend goed. De belastingen op de verwerving (BTW of registratierechten, naargelang van het geval) en de fiscale stimuli worden uitgedrukt in « jaarlijkse equivalenten » (9) om vergelijkbaar te zijn met de inkomstenbelasting en om de drie componenten, waarvan de som de effectieve aanslagvoet weergeeft, te kunnen samentellen.

7 In de verdere tekst van dit Advies wordt de verwerving in nieuwe staat stelselmatig gelijkgesteld met de bouw.

8 Voor de methodologie, zie VALENDUC (1993), *l'imposition effective de l'épargne des ménages*, Ministerie van Financiën, Documentatieblad, nr 2, blz. 399-440.

9 Een daling van de actualiseringsrente leidt bijgevolg tot een daling van het jaarlijks equivalent van een belasting op de verwerving (BTW of registratierechten).

Tabel 3
Effectieve aanslagvoet van de onroerende investeringen:
het geval van het eigen woonhuis

	1985	1992	1998	1999
Aankoop van een bestaande woning				
met lening	14,8%	7,8%	7,5%	6,4%
zonder lening	16,8%	8,9%	8,7%	6,8%
Bouw				
met lening	13,3%	7,0%	7,4%	6,4%
zonder lening	15,9%	9,4%	8,3%	7,0%
Ontleding van de effectieve aanslagvoet				
Aankoop bestaande woning – met lening				
- belasting op het inkomen	14,6%	7,8%	6,2%	6,3%
- belasting op de verwerving	2,1%	1,1%	0,5%	0,5%
- fiscale aftrekken	-1,9%	-1,0%	-0,4%	-0,4%
Bouw – met lening				
- belasting op het inkomen	14,6%	7,8%	6,2%	6,3%
- belasting op de verwerving	1,3%	1,6%	0,6%	0,7%
- fiscale aftrekken	-2,6%	-2,2%	-0,6%	-0,6%

Bron: Berekeningen van het Secretariaat – Bijwerking van VALENDUC (1993), op. cit., waaraan de geïnteresseerde lezer zich kan refereren voor de methodologische ontwikkelingen.

De effectieve aanslagvoeten gaan in het algemeen in neerwaartse zin. De verlaging heeft zich grotendeels voorgedaan tussen 1985 en 1992 en wordt verklaard door de daling van de inflatie, de daling van de intrestvoeten en de niet-indexering van het kadastraal inkomen.

Hier dient ook te worden opgemerkt dat het aangaan van een lening de effectieve aanslagvoet doet dalen: dat wordt uiteraard verklaard door de fiscale aftrekken bij de personenbelasting welke verbonden zijn aan de terugbetaling van de lening. De bouw heeft een voordeel genoten ten opzichte van de aankoop van een bestaand gebouw, maar dat voordeel is geleidelijk verdwenen. Op het einde van de periode hadden de voor de bouw betaalde BTW en de aan de lening verbonden fiscale aftrek nagenoeg dezelfde weerslag op de effectieve aanslagvoet. Hetzelfde kan gezegd worden wat de aankoop van een bestaand gebouw betreft: de jaarlijkse equivalenten van de registratierechten – die niet zo hoog zijn als die van de BTW – en van de fiscale aftrekken – die minder ruim zijn dan bij de bouw – zijn nagenoeg gelijk.

Het stelsel schijnt dus in de richting van een evenwicht gegaan te zijn op het vlak van de neutraliteit: de bouw en de aankoop van een bestaand woongebouw zouden op een gelijkwaardige manier worden behandeld; alleen leningen blijven een voordeel genieten.

Onder meer wegens de gebruikte veronderstellingen, moet dit besluit echter genuanceerd worden.

- Deze berekening van de effectieve aanslagvoet veronderstelt een hoge graad van rationaliteit van de kandidaat-investeerder. Hier kan terecht worden aangevoerd dat de belasting op de verwerving (BTW of registratierechten, naargelang van het geval), die ten nadele van de bouw is, vaak zwaarder doorweegt in de weegschaal dan de bijkomende aftrek van intresten van hypothecaire leningen, die niet zo ogenblikkelijk is en bovendien ingewikkelder.
- Er werd verondersteld dat de bouw en de aankoop van een bestaande woning van dezelfde waarde ook gelijke kadastrale inkomens genereerden. Maar de afwezigheid van een kadastrale perequatie kan tot gevolg hebben dat voor een nieuwbouw een hoger kadastraal inkomen en bijgevolg een hogere inkomstenbelasting wordt aangerekend dan voor de aankoop van een bestaande woning.

1.5 Belastinguitgaven en rechtstreekse betoelagingen

Elke belastinguitgave heeft als equivalent een rechtstreekse betoelaging. De Hoge Raad van Financiën heeft in zijn eerste werkzaamheden aangaande de belastinguitgaven, deze overigens gedefinieerd als « *minderontvangsten wegens fiscale tegemoetkomingen voortvloeiend uit een afwijking van het algemeen stelsel van een gegeven belasting ten voordele van zekere belastingplichtigen of van zekere economische, sociale of culturele activiteiten en die kunnen worden vervangen door een rechtstreekse betoelaging* » (10).

Over de vergelijkende doeltreffendheid van belastinguitgaven en rechtstreekse betoelagingen kan veel gediscussieerd worden, maar dat valt buiten het beperkte kader van dit verslag. De Afdeling wil alleen maar herinneren aan een algemeen aanvaard element: de belastinguitgave is beter aangepast als het om algemeen geldende maatregelen gaat, terwijl rechtstreekse betoelagingen meer geschikt kunnen zijn als het om doelgerichte maatregelen gaat. De fiscale administratie heeft immers niet tot taak de vaak gedetailleerde toepassingsvoorwaarden van de gerichte maatregelen te verifiëren, terwijl de daarvoor bevoegde Departementen dat soort verificaties veel beter kunnen uitvoeren. Zo kan de fiscale administratie zelf niet verzekeren dat een investering energiebesparend is of dat zij voor wetenschappelijk onderzoek wordt aangewend: de overeenstemmende fiscale steun wordt daarom ook alleen maar toegekend tegen overlegging van een getuigschrift van het bevoegde ministerieel departement dat verzekert dat de voorwaarden vervuld zijn.

De keuze tussen fiscale en rechtstreekse steun heeft twee belangrijke gevolgen:

- in het hier onderzochte domein is het betrokken overheidsniveau verschillend, want voor de belastinguitgaven is de federale regering bevoegd, terwijl de gewestregeringen bevoegd zijn voor de rechtstreekse betoelaging;
- aangezien er belangrijke verschillen zouden bestaan in de vraag naar huisvesting, het beleid inzake ruimtelijke ordening of elke andere bepalende factor, zou een actie op het gewestelijke niveau een betere aanpassing van de maatregelen aan de gewestelijke gegevenheden mogelijk maken.

10 Deze definitie wordt nog steeds gebruikt als basis voor de jaarlijkse inventaris van de belastinguitgaven die als bijlage bij de Rijksmiddelenbegroting wordt gevoegd.

1.6 Samenvatting

- De overwogen maatregel kan verschillende doelstellingen nastreven: conjuncturele ondersteuning van de economische activiteit en van de werkgelegenheid, de terugkeer van zwartwerk in de onroerende sector naar het officiële circuit, aanmoediging van de verwerving van eigendom in het kader van het huisvestingsbeleid en van het beleid inzake ruimtelijke ordening.
De Afdeling kwam tot het besluit dat, in het licht van de overwogen toepassingswijzen, deze eerder bedoeld waren om de eerste en tweede doelstelling na te streven, dan wel de derde.
- Dit type van fiscale aanmoedigingsmaatregel heeft reeds twee precedentes gehad: een algemene vermindering van de BTW op de bouw en de verwerving in nieuwe staat van woningen in het begin van de jaren 80 en een meer gerichte vermindering in de periode 1996-98. In het huidige Europese kader zou een algemene tariefvermindering een wijziging van de 6^e BTW-Richtlijn vereisen en bijgevolg het eenparige akkoord van de andere Lid-Staten. Daarentegen kan een maatregel van het type van die van de periode 1996-98 overwogen worden voor zover de band met de sociale huisvesting duidelijk wordt gelegd. Het zou verkieslijk zijn dat de Europese Commissie zou worden geraadpleegd.
- Elke maatregel inzake vermindering van de BTW moet worden geplaatst in het groter geheel van de onroerende fiscaliteit. Een geformaliseerde benadering ervan wijst op een gelijkwaardige belasting van de bouw en de aankoop van bestaande woningen op het einde van de periode. In beide gevallen wordt de belasting op de verwerving (BTW of registratierechten) gecompenseerd door het gunstige effect van de fiscale aftrekken. Het is nochtans niet uitgesloten dat de BTW een duidelijker weerslag zou hebben dan hetgeen blijkt uit een benadering die zo geformaliseerd is als die van een effectieve aanslagvoet. Het is mogelijk dat bij een gelijke waarde van de woning, het kadastraal inkomen van een nieuwbouw (en bijgevolg het bedrag van de onroerende voorheffing) hoger is dan dat van een bestaande woning.

Tenslotte moeten in deze aangelegenheid, zoals in andere, de vergelijkende voordelen van fiscale en rechtstreekse steunmaatregelen worden afgewogen. Laatstgenoemde (bouw- en renovatiepremies, inkomensgarantieverzekering) behoren tot de bevoegdheid van de Gewesten.

2. De weerslag van een vermindering van de BTW

Zoals in het begin van dit verslag werd vermeld, heeft de Afdeling de opportuniteit en de weerslag van de overwogen maatregel voornamelijk onderzocht vanuit het standpunt van de weerslag ervan op de economische activiteit, op de werkgelegenheid en op de terugkeer van het zwartwerk in de bouw naar het officiële circuit.

Het doel dat een verlaging van de BTW nastreeft, bestaat erin een bijkomende vraag te scheppen vanwege de gezinshuishoudingen. Dat is alleszins het oorspronkelijke doel. Er kunnen ook andere gunstige effecten worden nagestreefd. Zo zal deze bijkomende vraag een gunstige weerslag hebben op de economische activiteit en op de werkgelegenheid. De daling van de BTW heeft evenwel betrekking op de totale vraag en niet alleen op de bijkomende vraag. Zij vermindert bovendien het prijsverschil tussen de officiële en de zwarte markt en kan op die wijze ertoe bijdragen dat een zekere hoeveelheid werk, arbeidsplaatsen en activiteiten die zich thans in het zwarte circuit bevinden, weer in het officiële circuit terechtkomen. Maar ook andere – minder gunstige – effecten kunnen voorkomen: het gaat hier onder meer om een stijging van de prijzen exclusief belasting.

Dit tweede deel van het Advies begint met een theoretische uiteenzetting over de verschillende mogelijke effecten en hun samenhang. Daarna wordt getracht de respectieve omvang van deze effecten te evalueren in het concrete geval van een verlaging van de BTW op de investeringen van de gezinnen in woongebouwen.

2.1 Theoretische uiteenzetting

De vraag in de bouwsector hangt af van de prijs, welke zelf wordt beïnvloed door de fiscaliteit. Zij hangt ook af van andere variabelen, waarvan de voornaamste het beschikbaar inkomen van de gezinnen en de hypothecaire intrestvoeten zijn. Vermits het om een investering gaat, kan men redelijkerwijze aannemen dat de gezinnen hun gedrag niet alleen in functie van de huidige maar ook van de toekomstige waarden van de variabelen bepalen. Het is bijgevolg niet uitgesloten dat de zekerheid van de arbeidsplaats een van de afdoende bepalende factoren is van de vraag naar investeringen in woongebouwen. Het is minder vanzelfsprekend dat rekening wordt gehouden met de toekomstige waarden wat de intrestvoeten betreft: de totale veranderlijkheid van de hypothecaire intrestvoeten is niet de meest verspreide praktijk. Bijgevolg zou eerder de hoogte van de intrestvoet van het ogenblik van de beslissing bepalend zijn.

De prijs van de woningbouw is bijgevolg slechts één element van de vraag en de BTW is slechts één element van de prijs van deze investering.

Bovendien moet men redeneren **in termen van relatieve prijzen**: een gezin dat een investering in een woongebouw wil doen, kan er een bouwen of er een kopen op de secundaire markt met of zonder renovatie van het verworven gebouw. Men kan zelfs redelijkerwijze aannemen dat de beslissing van de gezinnen in twee fasen gebeurt: eerst al dan niet eigenaar zijn, nadien bouwen of aankopen op de secundaire markt.

Een stimulans voor de bouw zal bijgevolg slechts effect hebben als hij een voordeel inzake relatieve prijzen creëert of vergroot ten voordele van de primaire markt.

De (relatieve) prijs kan in twee componenten worden gesplitst: de prijs exclusief belastingen (prijs tegen factorkosten) en de fiscale wig die de BTW omvat maar ook de fiscale stimuli (voornamelijk het fiscale stelsel van de terugbetaling van de lening en van de intresten) en de terugkerende fiscale druk van de onroerende voorheffing (11). Een stimulerende fiscale maatregel zal *ceteris paribus* des te minder effect hebben naarmate de relatieve prijs exclusief belasting hoger is. Zo zal, indien de vastgoedmarkt een inzinking kent, de bouw worden benadeeld en vice versa. Meer in het algemeen zal elke maatregel die de primaire markt beïnvloedt, effecten hebben op de secundaire markt en omgekeerd.

Het is ook aangewezen te onderzoeken in welke mate **een stimulerende maatregel de prijzen exclusief belastingen in opwaartse zin kan drijven** en alzo een deel van zijn potentiële invloed kan verliezen. Dat zou zich in twee gevallen kunnen voordoen:

- de afwezigheid van concurrentie langs de aanbodzijde (monopolie, afspraken tussen de producenten). Dit effect is zeer onwaarschijnlijk in de bouwsector, die integendeel zelfs als relatief competitief wordt erkend;
- een hoge benuttingsgraad van de productiecapaciteit die tot gevolg zou hebben dat een bijkomende vraag eerder een opwaartse druk voortbrengt op de productiekosten (loonspanningen, bijkomende investeringen) en op die wijze op de prijzen exclusief belastingen dan een heropleving van de activiteit.

Kortom, een stimuleringsmaatregel zal **een bijkomende vraag scheppen indien de investeringen in woongebouwen in voldoende mate afhankelijk zijn van de prijs**, of indien de andere variabelen die de vraag bepalen niet ongunstig zijn inzake hun peil en/of hun ontwikkeling. Men moet er ook zeker van zijn dat hij geen stijging van de prijzen exclusief belastingen met zich meebrengt en dat de fiscale variabele waaraan men overweegt te werken, een voldoende belangrijk element van de relatieve prijs van de bouw ten opzichte van de secundaire markt is.

Het eerste effect van deze aanmoedigingsmaatregel bestaat in een **stijging van de activiteit en van de werkgelegenheid in de bouwsector**, ten belope van de bijkomende vraag. Daaruit vloeit een toename van het BBP en van het beschikbaar inkomen van de betrokken gezinnen voort. Indien evenwel de bijkomende vraag de prijzen doet stijgen, zal er een toename van het inkomen van de ondernemingen zijn.

Het tweede effect betreft de **sectoren die in stroomopwaartse zin** van de bouwsector liggen en die een stijging van de activiteit en van de werkgelegenheid genieten. De stijging van het BBP en van het beschikbaar inkomen van de gezinnen wordt versterkt.

Het derde effect betreft de gezinnen die hoe dan ook besloten hadden dit type van investering te verrichten. De budgettaire kosten van deze aanmoedigingsmaatregel omvatten immers de weerslag ervan op de vraag naar nieuwe woongebouwen « bij ongewijzigde wetgeving »: voor de gezinnen die hoe dan ook besloten hadden dit type van investering te verrichten, is de vermindering van de BTW een nettowinst. Het **bijkomende financieringsvermogen van de betrokken gezinnen** wordt weer in de economie gebracht, hetzij op korte termijn door een verhoging van het bedrag dat in de woningbouw wordt geïnvesteerd, hetzij naargelang van de bijkomende winst aan koopkracht die de lagere leningslasten met zich mee zullen brengen. De vraag zal dan worden bevorderd, ook in de andere sectoren.

11 Deze drie componenten van de fiscale wig worden gemeten door de effectieve aanslagvoet van de onroerende investering, waarvan de evolutie werd besproken op het einde van het eerste deel.

Op korte en middellange termijn worden deze drie oorspronkelijke effecten versterkt door **een bijkomend onrechtstreeks effect**: de stijging van het beschikbaar inkomen van de gezinnen die eruit voortvloeit, brengt de **gebruikelijke macro-economische effecten van elk expansief begrotingsbeleid** voort, namelijk een groei van de totale economische activiteit, teweeggebracht door de bijkomende private consumptievraag.

De globale stijging van de inkomens en van de vraag hebben een gunstige invloed op de overheidsontvangsten en zij verminderen de uitgaven inzake werkloosheid. Dit terugverdieneffect zal altijd lager zijn dan het oorspronkelijke effect: het zal het dus niet volledig compenseren en er zal een verslechtering van het begrotingssaldo overblijven. De bijkomende intrestlasten verzwaren naar evenredigheid de budgettaire kosten van de maatregel.

De stijging van de vraag kan voortkomen uit een **overgang van het zwarte naar het officiële circuit**. Al is er in dat geval een stijging van de officiële werkgelegenheid, er zal geen stijging van het beschikbaar inkomen van de gezinnen uit voortvloeien: het substitutie-effect van zwartwerk door aangegeven werk **leidt niet tot een multiplicatoreffect**. Dat doen echter geen afbreuk aan het feit dat het **op zichzelf positief en gunstig is voor de overheidsbegroting**.

2.2 De oorspronkelijke effecten van de onderzochte maatregel

2.2.1 De bruto budgettaire kosten

De ramingen die met de medewerking van de Administratie werden verwezenlijkt, zijn de volgende (12):

- de herinvoering van de maatregel van de periode 1996-98, namelijk een verlaging van de BTW van 21% tot 12% op de eerste woning, met dezelfde bovengrenzen inzake waarde en oppervlakte, zou 4,7 miljard kosten;
- een algemene vermindering van de BTW op de bouw tot 12% zou 18 miljard kosten. Het verschil wordt verklaard door de uitbreiding van de maatregel tot andere investeringen dan de eerste woning, tot het gedeelte boven de bovengrens van het woonhuis en tot de afwerkings- en voltooiingswerken die achteraf worden uitgevoerd in gebouwen van minder dan 5 jaar.
- een algemene verlaging van de BTW op de bouw tot 6% zou 30 miljard kosten.

Deze budgettaire kosten moeten worden beoordeeld in het licht van de beschikbare manoeuvreerruimte in het kader van de naleving van het stabiliteitsprogramma.

2.2.2 De weerslag op de effectieve aanslagvoet

Een algemene verlaging van de BTW van 21% tot 12% vermindert de effectieve aanslagvoet van de investering van 6,4% tot 6,2%. De vermindering van de effectieve aanslagvoet zal uiteraard lager zijn indien de vermindering van de BTW wordt begrensd in functie van de waarde en/of de oppervlakte van het woongebouw.

Een algemene vermindering tot 6% herleidt de effectieve aanslagvoet tot 6,0%.

2.3 Bijkomende en oorspronkelijke vraag

De weerslag van een vermindering van de BTW moet worden gesplitst in bijkomende vraag en oorspronkelijke vraag (dat betekent de vraag bij ongewijzigde wetgeving). De bijkomende vraag zal des te groter zijn naarmate de investeringen in woongebouwen prijsgevoelig zijn, en meer bepaald gevoelig voor een vermindering van de BTW.

De kwestie van de prijselasticiteit van de vraag naar investeringen in woongebouwen is enigszins omstreden en het is moeilijk er een duidelijk en ondubbelzinnig antwoord op te geven.

De waarneming van de feiten, en meer in het bijzonder de reactie van de markt op de invoering en de uitdoving van de twee maatregelen inzake vermindering van de BTW die werden opgezet sinds de jaren 80, leidt tot gemengde besluiten.

- De vermindering van de BTW van 17% tot 6% welke in het begin van de jaren 80 werd doorgevoerd, heeft de sector niet uit de inzinking gehaald waar hij zich tijdens de invoering van de maatregel bevond. Terwijl in het begin van de jaren 80 het aantal woongebouwen waarvan met de bouw was begonnen, ongeveer 17.000 bedroeg, is het gedurende de periode 1982-86, als jaargemiddelde, met slechts 3.000 eenheden gestegen. Men heeft twee jaar moeten wachten alvorens de investeringen van de gezinnen in woongebouwen het oorspronkelijke peil overschreden en zij hebben in de periode 1982-86 geen opzienbarende groei gekend. De werkgelegenheid is evenmin gestegen. Deze periode werd overigens gekenmerkt door een vermindering van het beschikbaar inkomen (loonmatiging, indexsprongen) en door hoge intrestvoeten.
- De wederinvoering van het BTW-tarief van 17% heeft niet geleid tot de aangekondigde ineensstorting. Integendeel, het was toen dat de duidelijkste heropleving plaatsvond. Zij kan worden verklaard door het feit dat andere fiscale maatregelen (de invoering van de bijkomende aftrek van intresten van hypothecaire leningen) de plaats van het verlaagde BTW-tarief hebben ingenomen zodat de verhoging van de effectieve aanslagvoet van de investering in woongebouwen ruimschoots kleiner was dan de verhoging van de BTW. Dit blijkbaar eigenaardige verband tussen het BTW-tarief en de activiteit in de bouwsector kan worden verklaard door het dominerende effect van andere factoren: de afschaffing van het BTW-tarief van 6% vond plaats in een periode van sterke daling van de nominale intrestvoeten en van verbetering van de vooruitzichten inzake koopkracht. De omgekeerde oliecrisis heeft aanleiding gegeven tot een periode van economische groei waarvan de bouwsector in hoge mate heeft geprofiteerd. Het is waarschijnlijk dat wanneer « alles goed gaat », het met de bouw goed gaat en niet andersom, zoals een welbekende spreuk zegt.
- Bij de invoering van de maatregel van 1996-98 (vermindering van het BTW-tarief van 21% tot 12% op de eerste schijf van 2 miljoen BEF), is het aantal begonnen woningen evenmin gestegen. Over de periode 1995-97, stegen de investeringen in woongebouwen, uitgedrukt in constante prijzen, niet. Een nauwkeuriger onderzoek (13) toont nochtans aan dat in de periode die de inwerkingtreding van de maatregel voorafging, het aantal investeringen in woongebouwen daalde terwijl de bepalende factoren (onder meer de intrestvoeten) zich op een gunstige wijze ontwikkelden. De heropleving die de inwerkingtreding van de maatregel volgde, zou bijgevolg slechts de weerslag kunnen zijn van een uitstel van investeringsbeslissingen van de gezinnen.

Het lijkt dus dat de BTW niet de enige bepalende factor is voor de investeringsbeslissingen van de gezinnen, wat wordt bevestigd door **econometrische ramingen** die door het Secretariaat werden uitgevoerd (14).

Zij tonen aan dat de vraag naar investeringen van de gezinnen in woongebouwen in positief verband staat met het beschikbaar inkomen van de gezinnen en in omgekeerd verband met de (nominale) hypothecaire intrestvoeten en met de werkloosheidsgraad. De overeenkomstige elasticiteiten bedragen 1,78 (beschikbaar inkomen), -0,3 (intrestvoet) en -0,7 (werkloosheidsgraad). Het effect van de fiscale variabelen is minder significant: het BTW-tarief heeft een zeer zwak en niet-significant negatief effect terwijl de effectieve aanslagvoet een iets meer uitgesproken negatief effect heeft, dat niettemin niet significant is.

De werkzaamheden van het Federaal Planbureau inzake modelvorming tonen een hogere prijselasticiteit aan, evenwel vooral op middellange termijn (ongeveer 0,5).

Op basis van de simulaties van het Federaal Planbureau kan men afleiden dat een vermindering van de BTW van 21% tot 12%, hetzij een vermindering van de prijs inclusief BTW met 7% (15), een bijkomende vraag van ongeveer 1.100 eenheden zou scheppen, wat moet worden vergeleken met een vraag bij ongewijzigde wetgeving van 40.000 eenheden. **Enkel op basis van het aantal woongebouwen, zou het specifieke effect van de bijkomende vraag dus slechts 3% van het oorspronkelijke effect bedragen.** Hoe bescheiden ook, is dit effect logisch, indien rekening wordt gehouden met de prijsdaling (7%) en de elasticiteit (ongeveer 0,5).

Voor de gezinnen die hoe dan ook besloten hadden te bouwen, verhoogt de vermindering van de BTW hun financieringsvermogen. Dit bijkomend financieringsvermogen wordt terug in de economie gebracht, hetzij op korte termijn door een verhoging van het bedrag dat in de woningbouw wordt geïnvesteerd, hetzij naargelang van de bijkomende winst aan koopkracht die de lagere leningslasten met zich mee zullen brengen. De vraag zal dan worden bevorderd, ook in de andere sectoren.

2.4 De gevolgen voor de economische activiteit en voor de werkgelegenheid

De gevolgen voor de economische activiteit en voor de werkgelegenheid behoren tot de meest frequent gebruikte rechtvaardigingsgronden voor fiscale steunmaatregelen en meer in het algemeen voor maatregelen om de bouwsector te steunen.

Vroeger verrichte werkzaamheden van het Federaal Planbureau maken het mogelijk de omvang ervan te verduidelijken.

2.4.1 De multiplicatoreffecten

In zijn bijwerking van de input-outputtabellen raamt het Federaal Planbureau (16) dat één miljard finale vraag in de bouwsector de totale productie verhoogt met 1,391 miljard. Het gaat om een relatief hoge productiemultiplicator ten opzichte van die van andere sectoren. Een dergelijke verandering van de vraag gericht aan de sector brengt een bijkomende werkgelegenheid van 479 eenheden en een bijkomend inkomen van 0,696 miljard met zich mee. De werkgelegenheidsmultiplicator is een van de hoogste van de nijverheid maar is kleiner dan die van de dienstensectoren.

14 Zie bijlage 2.

15 Hetzij (21-12)/121, uitgedrukt als percentage.

16 AVONDS, FLORIDOR, GILOT, HAMBYE en RASE, *De input-outputtabel van 1990: een analyse van de economische structuur van België*, Federaal Planbureau, mei 1999.

Dezelfde studie stelt de trendmatige daling van de productie-, werkgelegenheids- en inkomensmultiplicatoren in het licht. In het begin van de jaren 80 bedroegen zij respectievelijk 1,465 (productie), 0,724 (inkomen) en 852 bijkomende eenheden werkgelegenheid. Het is dus de werkgelegenheidsmultiplicator die het sterkst gedaald is.

Men mag redelijkerwijze aannemen dat de trendmatige daling van de multiplicatoreffecten zich zal voortzetten en dat zij thans nog lager zouden moeten zijn dan de waarden die voor 1990 door het Federaal Planbureau werden geraamd. Deze trendmatige daling wordt verklaard door de productiviteitsstijgingen en door een verhoging van het aandeel van de invoer in de vraag.

2.4.2 Een globale evaluatie van de macro-economische effecten

Het bijzondere geval van de economische effecten van een vermindering van de BTW op de woningbouw werd onlangs door het Federaal Planbureau onderzocht. De maatregel die toen werd onderzocht, bestond in een vermindering van de BTW van 21% tot 12% op de totaliteit van de prijs, wat een daling van de marktprijs met 7,4% inhield (17). Op vraag van de Minister is het Federaal Planbureau overgegaan tot een nieuwe raming die binnenkort gepubliceerd zal worden.

De voornaamste macro-economische effecten van deze maatregel, hier herleid tot 5 miljard (hetzij de kosten van een maatregel die gelijkaardig of verwant is aan die van 1996-98), zijn de volgende.

Op korte termijn is de weerslag op de vraag positief maar betrekkelijk beperkt: de daling van de prijs vergroot de stijging van de investeringen in woongebouwen met 0,66 punten. De weerslag vergroot nochtans na een zekere tijd en op middellange termijn bedraagt de elasticiteit meer dan één. De gevolgen voor de economische activiteit zijn in zeer aanzienlijke mate intern: de uitvoer verandert niet en de stijging van de invoer ligt ruimschoots onder de verhoging van de binnenlandse vraag.

Men merkt een lichte inhouding van de prijsdaling op: de vermindering van de overeenstemmende deflator is kleiner dan de oorspronkelijke prijsdaling (ongeveer 7%). Deze inhouding komt waarschijnlijk voort uit een spanning op de arbeidsmarkt welke zich uitdrukt in een stijging van de loonkosten welke doorberekend wordt in de prijs exclusief belasting. Door de sterke concurrentie die de bouwsector kenmerkt, is deze inhouding echter betrekkelijk beperkt.

17 BOSSIER, MOLEIN, SAINTRAIN, STREEL en VANHOREBEEK, *Economische en budgettaire effecten van een BTW-verlaging op nieuwe particuliere woningen*, Federal Planning Bureau, Working paper Nr. 2, 1998.

Tabel 4
Macro-economische effecten van een vermindering van de BTW met 5 miljard in de bouwsector

Verschillen ten opzichte van de referentietoestand	Weerslag op korte termijn (t+1)	Weerslag op middellange termijn (t+5)
Vraag en productie		
- Private consumptie	0,00	0,015
- Investerings van de ondernemingen	0,17	0,50
- Investerings in woongebouwen	0,66	2,14
- Totale binnenlandse vraag	0,17	0,61
- Uitvoer	0,00	0,00
- Invoer	0,01	0,04
- BBP	0,025	0,07
Prijzen en kosten		
- Consumptieprijzen	0,00	0,01
- Deflator bouw	-2,56	-1,28
Werkgelegenheid (in duizenden)	0,56	1,98
Waarvan bouw	0,35	1,25
Reëel beschikbaar gezinsinkomen	0,005	0,01
Financieringsvermogen van de overheid (miljarden BEF)	-3,9	-1,8

Een dergelijke maatregel heeft gunstige effecten op de werkgelegenheid: de schepping van arbeidsplaatsen bedraagt 560 op korte termijn en 1.980 op lange termijn. De budgettaire kosten per gecreëerde arbeidsplaats, berekend ex-post, bedragen 6,8 miljoen op korte termijn, maar dalen tot 0,88 miljoen op middellange termijn.

Deze macro-economische effecten worden uitvoeriger besproken door het Federaal Planbureau in het document dat het heeft opgesteld als antwoord op de vraag van de Minister.

2.4.3 Vergelijkende raming van de weerslag op de werkgelegenheid

De kosten per arbeidsplaats van een vermindering van de BTW in de bouwsector kunnen worden vergeleken met die van andere beleidsmaatregelen inzake vermindering van de verplichte heffingen. Zo creëert een algemene vermindering van de werkgeversbijdragen met 42 miljard (ex-ante budgettaire kosten) op korte termijn 9.400 arbeidsplaatsen en bijna het dubbele ervan na 4 jaar. Indien rekening wordt gehouden met de afgeleide effecten van een dergelijk beleid op het begrotingssaldo, bedragen de kosten ex-post per arbeidsplaats 3,4 miljoen op korte termijn en 1,6 miljoen op middellange termijn. Indien de verminderingen op de lage lonen worden gericht, is de weerslag op de werkgelegenheid nog sterker (26.800 bijkomende arbeidsplaatsen op korte termijn) en de kosten per gecreëerde arbeidsplaats worden, ex-post, beperkt tot 658.000 BEF op korte termijn en tot 367.000 BEF op middellange termijn (18).

Het blijkt bijgevolg dat, alhoewel een vermindering van de BTW in de bouwsector het wel degelijk mogelijk maakt de economische activiteit en de werkgelegenheid te bevorderen, de budgettaire kosten van een dergelijk beleid, uitgedrukt per gecreëerde arbeidsplaats, op korte termijn hoger zijn dan die van andere beleidsmaatregelen inzake vermindering van fiscale en sociale heffingen en, op middellange termijn, hoger blijven dan die van een vermindering van de sociale bijdragen gericht op de lage lonen.

Het is daarentegen niet aangewezen de weerslag van een vermindering van de BTW te vergelijken met beleidsmaatregelen die andere instrumenten dan fiscale en sociale heffingen gebruiken, zoals de loonmatiging of de vermindering van de arbeidsduur. De oorspronkelijke inbrengen zijn immers onderling niet vergelijkbaar en de effecten op de werkgelegenheid zijn het bijgevolg evenmin.

2.5 De netto budgettaire kosten van de maatregel

De gunstige economische weerslag van een vermindering van de BTW op de woningbouw beperkt de budgettaire kosten van de maatregel. Volgens de simulatie van het Federaal Planbureau die hierboven werd vermeld, bedragen de budgettaire kosten op middellange termijn nog slechts een derde van de oorspronkelijke kosten. De maatregel financiert zichzelf dus ten belope van twee derden.

2.6 De terugkeer van zwartwerk naar het officiële circuit

De werkzaamheden inzake macro-economische modelvorming waarvan hierboven sprake was, houden geen rekening met een eventuele verplaatsing van arbeid en economische activiteit van het zwarte naar het officiële circuit. Er bestaat in België geen model dat toelaat om deze soort van weerslag te ramen. Dit type van model is overigens betrekkelijk zeldzaam (19).

Een verschuiving van de zwarte economie naar het officiële circuit laat slechts toe een deel te verkrijgen van de gunstige economische weerslag welke in tabel 4 vermeld is. Er zal zeker een stijging van de werkgelegenheid zijn, vermits enkel de officiële werkgelegenheid in de statistieken wordt opgenomen. De terugkeer van arbeid naar het officiële circuit zal gunstige effecten hebben op het begrotingssaldo: de bijkomende sociale bijdragen, inkomstenbelasting en BTW die zullen worden betaald, zullen in even grote mate de nettokosten van de maatregel verminderen en zijn zelffinancieringsgraad verhogen. Daarentegen zal het officieel maken van het zwartwerk niet leiden tot een verhoging van het beschikbaar inkomen indien men veronderstelt dat er een gelijkheid bestaat tussen de nettolonen op de zwarte en de officiële markt.

19 Het MIMIC-model van het Centraal Planbureau van Nederland, formaliseert de verbanden tussen de zwarte en de officiële economie. Een vermindering van de BTW met 0,5% van het BBP verkleint het productievolume van de zwarte economie met 0,3% en het aantal gewerkte uren in de zwarte economie met 0,2%. Zie GRAAFLAND J. en de MOOIY, *Analyzing fiscal policy in the Netherlands : simulations with a revised MIMIC*, Centraal Planbureau, Research Memorandum, Nr. 140, February 1998, Den Haag.

2.7 De rantsoeneringseffecten

De hierboven gemaakte analyse gaat ervan uit dat er geen kwantitieve rantsoenering bestaat: er wordt verondersteld dat de bouwgronden ter beschikking staan, zodat de potentiële bijkomende vraag effectief kan worden.

Het blijkt nochtans dat in de huidige omstandigheden deze veronderstelling niet helemaal waar is. Integendeel, het beleid inzake ruimtelijke ordening van de Vlaamse Regering (20) heeft tot uitdrukkelijk doel het aantal nieuwe woongebouwen te beperken en de renovatie van woningen in de stedelijke centra aan te moedigen. Er wordt overigens een sterke stijging van de grondprijzen vastgesteld (25% gedurende twee jaren en 50% over de laatste vijf jaren) evenals een verschuiving van de vraag van de gezinnen naar woningen op de secundaire markt, wat onder meer tot uiting komt in een stijging van de registratierechten die deze brengt tot een peil dat beduidend hoger is dan de trend.

In dergelijke omstandigheden en in de wetenschap dat ongeveer drie vierden van de activiteit van de sector van de bouw van privé-woningen geconcentreerd is in Vlaanderen, moeten de macro-economische gevolgen van een verlaging van de BTW in de bouwsector sterk gerelativeerd worden. **De potentiële bijkomende vraag die een vermindering van de BTW zou kunnen teweegbrengen, zal niet effectief kunnen worden omdat het aanbod van bouwgronden beperkt is.**

20 Zie VLAAMS PARLEMENT, Beleidsnota « Ruimtelijke ordening » 1999-2004, Stuk 152 (1999-2000) – Nr 1, 12.01.2000 ; VLAAMS PARLEMENT, Beleidsnota « Vlaams woonbeleid » 1999-2004, Stuk 143 (1999-2000) – Nr 1, 12.01.2000

3. Besluiten

Deze betrekkelijk korte studie aangaande de weerslag van een maatregel tot vermindering van de BTW in de bouwsector geeft enkele aanwijzingen over de mogelijkheden, de voor- en de nadelen van een beleid in die zin.

- Inzake de verschillende doelstellingen die een dergelijke maatregel kan nastreven (conjuncturele bevordering van de economische activiteit en van de werkgelegenheid, terugkeer van zwartwerk in de bouw naar het officiële circuit, aanmoediging tot de verwerving van eigendom in het kader van het beleid inzake huisvesting en ruimtelijke ordening), kwam de Afdeling tot het besluit dat, in het licht van de overwogen toepassingswijzen, deze eerder bedoeld waren om de eerste en tweede doelstelling na te streven, dan wel de derde.
- De mogelijkheden moeten worden beoordeeld in het licht van het Europese kader. Dat leidt ertoe dat een algemene verlaging van het BTW-tarief zeer moeilijk is. Enkel een maatregel die gelijkaardig of zeer verwant is aan die welke in de periode 1996-98 van toepassing was, behoort tot de mogelijkheden.
- Een vermindering van de BTW tot 12% leidt, als rekening wordt gehouden met de prijselasticiteit, tot een stijging van het aantal nieuwe woningen met 3%. Het grootste deel van de budgettaire kosten van een aanmoedigingsmaatregel van dit type heeft dus betrekking op de oorspronkelijke vraag (bij ongewijzigde wetgeving). De voornaamste macro-economische effecten, welke beschreven worden in afdeling 2.1, leiden ertoe dat de gunstige gevolgen van een vermindering van de BTW in de bouwsector na verloop van tijd vergroten.
- Deze gunstige gevolgen verminderen de budgettaire kosten, die op middellange termijn noch slechts een derde van de oorspronkelijke kosten zouden bedragen. Het eventuele effect van een terugkeer van zwartwerk naar het officiële circuit zou de netto budgettaire kosten nog doen afnemen, zonder evenwel de gunstige macro-economische gevolgen te vergroten.
- Alhoewel de bouwsector arbeidsintensief is, blijven de budgettaire kosten per gecreëerde arbeidsplaats van een dergelijk beleid op middellange termijn hoger dan die van een verlaging van de sociale bijdragen gericht op de lage lonen. Daarentegen zijn zij lager dan die van een lineaire verlaging van de sociale bijdragen.
- Tenslotte moet de opportuniteit van een dergelijke maatregel worden beoordeeld in het meer algemene kader van van het beleid inzake huisvesting en ruimtelijke ordening. Het gaat daar om gewestelijke bevoegdheden, waarbij specifieke kenmerken kunnen voorkomen. Zo beperken de recente beleidsoriëntaties van de Vlaamse Regering sterk het aanbod van bouwgronden en bijgevolg de mogelijkheden dat een bijkomende vraag van de gezinnen effectief kan worden en bijgevolg kan leiden tot de hierboven beschreven gunstige macro-economische gevolgen.

Deze beleidsoriëntatie toont duidelijk aan dat een vermindering van de BTW in de bouwsector moet worden beoordeeld in het meer algemene kader van de onroerende fiscaliteit en van de verschillende beleidsinstrumenten die in handen zijn van de overheden die verantwoordelijk zijn voor het huisvestingsbeleid. Indien zij van mening zijn dat de renovatie van de stadscentra en meer in het algemeen van de bestaande onroerende goederen prioritair is, moet de klemtoon bijgevolg worden gelegd op de vermindering van de registratierechten of op andere instrumenten die specifiek zijn voor renovatiewerken.

Het komt de Afdeling niet toe een algemeen besluit te trekken aangaande de opportuniteit van een vermindering van de BTW in de bouwsector. Conform haar opdracht en de vraag van de Minister heeft zij er zich toe beperkt om op een beknopte wijze, binnen de relatief korte termijn die haar werd toegekend, de mogelijkheden, voor- en nadelen van een beleid in die zin te schetsen en aldus de mogelijke keuzen voor de beleidsvoerders te verduidelijken.

Bijlage 1

Evolutie van de BTW-tarieven voor de woningbouw

Hieronder worden de algemene BTW-tarieven weergegeven op de woningbouw. Er wordt niet ingegaan op het speciale geval van het eigen werk of van de aankoop van materialen door de bouwheer. Detailwijzigingen worden evenmin aanmerking genomen.

Van 1 januari 1971 tot 31 december 1977: 14%

Van 1 januari 1978 tot 30 juni 1981: 16%

Van 1 juli 1981 tot 28 februari 1982: 17%

Van 1 maart 1982 tot 31 juli 1986: 6%

Van 1 augustus 1986 tot 31 maart 1992:

- nieuwbouw: 17%
- omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minder dan 20 jaar oud: 17%
- omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minstens 20 jaar oud: 6%

Van 1 april 1992 tot 30 juni 1992:

- nieuwbouw: 19,5%
- omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minder dan 20 jaar oud: 19,5%
- omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minstens 20 jaar oud: 6%
- woongebouwen geleverd aan (o.m.) de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen om als sociale woningen te worden verhuurd: 12%

Van 1 juli 1992 tot 31 december 1993:

- nieuwbouw: 19,5%
- omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minder dan 20 jaar oud: 19,5%
- omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minstens 20 jaar oud: 6%
- woongebouwen geleverd aan (o.m.) de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen om als sociale woningen te worden verhuurd of te worden verkocht (21): 12%

Van 1 januari 1994 tot 31 oktober 1995:

- nieuwbouw: 20,5%

- omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minder dan 20 jaar oud: 20,5%
- omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minstens 20 jaar oud: 6%
- woongebouwen geleverd aan (o.m.) de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen om als sociale woningen te worden verhuurd of te worden verkocht: 12%

Van 1 november 1995 tot 31 december 1995:

- nieuwbouw: 20,5%
- omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minder dan 15 jaar oud: 20,5%
- omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minstens 15 jaar oud: 6%
- woongebouwen geleverd aan (o.m.) de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen om als sociale woningen te worden verhuurd of te worden verkocht: 12%

Van 1 januari 1996 tot 30 juni 1998:

- nieuwbouw: 21%
- nieuwbouw van "sociale privé-woningen" (op eerste schijf van 2 miljoen BEF): 12% (22)
- omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minder dan 15 jaar oud: 21%
- omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minstens 15 jaar oud: 6%
- woongebouwen geleverd aan (o.m.) de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen om als sociale woningen te worden verhuurd of te worden verkocht: 6% (23)

Van 1 juli 1998 tot 31 december 1999:

- nieuwbouw: 21%
- omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minder dan 15 jaar oud: 21%
- omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minstens 15 jaar oud: 6%
- woongebouwen geleverd aan (o.m.) de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen om als sociale woningen te worden verhuurd of te worden verkocht: 12%

Vanaf 1 januari 2000 (tot in principe 31 december 2002, behoudens tussentijdse wijzigingen):

- nieuwbouw: 21%
- omvormings- en verbeteringswerken, met uitsluiting van materialen die een beduidend deel vertegenwoordigen van de verstrekte dienst, aan woningen van minstens 5 jaar oud: 6%
- niet hierboven vermelde omvormings- en verbeteringswerken aan woningen van minstens 15 jaar oud: 6%
- overige omvormings- en verbeteringswerken: 21%
- woongebouwen geleverd aan (o.m.) de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen om als sociale woningen te worden verhuurd of te worden verkocht: 12%

22 Vanaf 1 januari 1998 onder verstrengde voorwaarden.

23 Vanaf 1 januari 1998 onder verstrengde voorwaarden.

Annexe 2

Estimations économétriques des investissements en logements des ménages

Cette annexe présente succinctement les estimations économétriques visant à rechercher les déterminants des investissements en logement des ménages, et plus particulièrement l'importance spécifique des variables fiscales.

Les estimations concernent la période 1980-1998.

La variable dépendante est :

LOG_MEN_CT Investissement en logement des ménages à prix constant

Les variables explicatives utilisées sont les suivantes

- CONSPRI_CT Consommation privée à prix constant
- REDISP_CT Revenus disponibles des ménages à prix constant
- Taux_CHOM Taux de chômage
- TAUX_HYP Taux d'intérêt nominal des emprunts hypothécaires
- TAUX_REEL Taux d'intérêt réel des emprunts hypothécaires
- TAUX_EFFEC Taux d'imposition effectif de l'investissement en logement (maison d'habitation).
- TAUX_TVA Taux de TVA applicable aux acquisitions en immeubles neufs
- PRIX_RELAT Prix relatifs du secteur de la construction (déflateur de l'investissement en logement, divisé par le déflateur des prix à la consommation privée.

Les régressions qui donnent les meilleurs résultats sont celles qui retiennent comme variables explicatives le revenu disponible, le taux d'intérêt nominal, le taux de chômage et les variables fiscales.

D'autres estimations ont été faites en remplaçant le revenu disponible des ménages par la consommation privée, celle-ci étant considérée comme un meilleur indicateur du revenu permanent des ménages. Ces estimations donnent toutefois de moins bons résultats.

Le remplacement du taux d'intérêt nominal par le taux d'intérêt réel donne également de moins bons résultats.

Le tableau A2 détaille, pour les équations retenues :

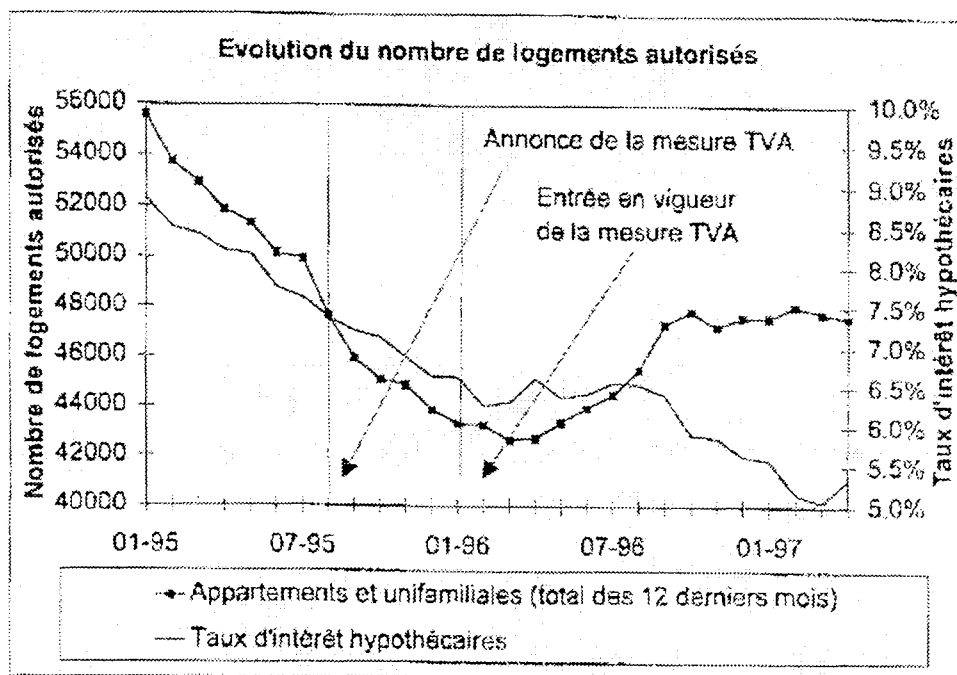
- la spécification utilisée,
- les coefficients des variables explicatives et le « t-test »,
- le coefficient de corrélation et d'auto-corrélation ainsi que les tests de significativité correspondants.

Tableau A2
Estimation économétrique des investissements en logement des ménages

	Période	valeur coefficient	T-stat	PR(t>x)=5 %	Décision	R2 ajusté	Test D.-W.	Hypothèse Nulle	Décision
<i>1. $\ln(\text{LOG_MEN_CT}) = a + b \cdot \ln(\text{REDISP_CT}) + c \cdot \ln(\text{TAUX_HYP}) + d \cdot \ln(\text{TAUX_CHOM})$</i>									
	1980-1998	a=-4,14	-2.88	2.145	S	0.9460	D=1,858	Aucune Autocorrélation	dU<d<4-dU
		b=1,78	8.78	2.145	S		DL=0,967		pas de rejet
		c=-0,30	-3.68	2.145	S		DU=1,685		
		d=-0,73	-5.87	2.145	S				
<i>2. $\ln(\text{LOG_MEN_CT}) = a + b \cdot \ln(\text{REDISP_CT}) + c \cdot \ln(\text{TAUX_HYP}) + d \cdot \ln(\text{TAUX_CHOM}) + e \cdot \ln(\text{TAUX_TVA})$</i>									
	1980-1998	a=-4,19	-2.04	2.160	NS-S	0.9421	D=1,8466	Aucune Autocorrélation Positive	dL<d<dU
		b=1,78	7.41	2.160	S		DL=0,859		Aucune Décision
		c=-0,30	-3.27	2.160	S		DU=1,848		
		d=-0,73	-4.24	2.160	S				
		e=0,003	-0.04	2.160	NS				
<i>3. $(\text{LOG_MEN_CT}) = a + b \cdot (\text{REDISP_CT}) + c \cdot (\text{TAUX_HYP}) + d \cdot (\text{TAUX_CHOM}) + e \cdot (\text{TAUX_EFFEC})$</i>									
	1980-1998	a=-1863	-0.02	2.160	NS	0.9216	D=1,44	Aucune Autocorrélation Positive	dL<d<dU
		b=151	8.11	2.160	S		DL=0,859		Aucune Décision
		c=-619877	-2.52	2.160	S		DU=1,848		
		d=-1239439	-3.80	2.160	S				
		e=-2772	-0.22	2.160	NS				

ANNEXE 3

Evolution du nombre de logements autorisés 1995-97



Source : Confédération nationale de la construction.