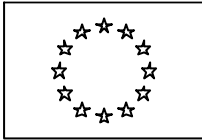


NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 02.06.2003
COM(2003) 309 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD
EN HET EUROPEES PARLEMENT**

Experiment met een verlaagd BTW-tarief voor bepaalde arbeidsintensieve diensten

[SEC (2003) 622]

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	3
1. Oorsprong en doel van het experiment	6
2. Onderliggende economische wetmatigheid	8
2.1. Werkgelegenheid : stimuleren van de vraag door een prijsverlaging.....	8
2.2. Ondergrondse economie.....	9
3. Verloop van het experiment	10
3.1. De verschillende BTW-tarieven en het effect dat deze sorteren.....	11
3.2. De algemene economische conjunctuur	13
3.3. Economische indicatoren van bepaalde sectoren.....	18
3.3.1. De sector van de renovatie en de herstelling van particuliere woningen.....	18
3.3.2. De andere sectoren.....	21
4. Evaluatie van het experiment	23
4.1. Evaluatiemethode.....	23
4.2. De BTW-verlaging wordt niet geheel in de prijzen doorberekend	23
4.3. Een economische conjunctuur die gunstig is voor de vraag.....	24
4.4. Geen doorslaggevend effect op de werkgelegenheid	24
4.5. De doeltreffendheid van de maatregel is zeer betrekkelijk.....	25
4.6. Ondergrondse economie : de evaluatie blijft moeilijk.....	26
5. Algemene conclusie	26

SAMENVATTING

Aanleiding tot het experiment

De Europese Raad van december 1998 verklaart dat het bevorderen van de werkgelegenheid, de economische groei en de stabiliteit een van de vier belangrijke onderwerpen zijn voor de burgers van Europa en eist een snelle en doeltreffende actie. Het presidentschap nodigt de Commissie in zijn conclusies uit de lidstaten die dit wensen te machtigen bij wijze van experiment een verlaagd BTW-tarief toe te passen voor arbeidsintensieve diensten die niet aan grensoverschrijdende concurrentie zijn blootgesteld.

Richtlijn 1999/85/EG van de Raad van 22 oktober 1999, tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG, geeft de lidstaten de mogelijkheid bij wijze van experiment een verlaagd BTW-tarief toe te passen op arbeidsintensieve diensten. Doel van dit experiment is het stimuleren van de werkgelegenheid en het terugdringen van de ondergrondse economie.

Dit experiment is beperkt in de tijd en geldt uitsluitend voor de diensten die in de nieuwe bijlage K bij Richtlijn 77/388/EEG zijn vermeld. Negen lidstaten hebben aan het experiment deelgenomen.

Betrokken diensten en lidstaten

1. Kleine hersteldiensten :	
- Fietsen	B, L, NL
- Schoeisel en lederwaren	B, L, NL
- Kleding en huishoudlinnen	B, EL, L, NL
2. Renovatie en herstel van particuliere woningen	B, E, F, I, NL, P, UK
3. Glazenwassen	F, L
4. Thuiszorg	EL, F, I, P
5. Kappersdiensten	E, L, NL

Met het oog op het experimentele karakter van de maatregel is in Richtlijn 1999/85/EG bepaald dat de lidstaten die aan het experiment deelnemen een "algehele evaluatie van de doeltreffendheid van de maatregel uit een oogpunt van met name schepping van van werkgelegenheid en efficiëntie" moeten verrichten. Voorts dient de Commissie de Raad een algemeen evaluatieverslag voor te leggen en indien nodig passende maatregelen voor te stellen voor een definitieve beslissing over het BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten.

Follow-up van het experiment en gemeenschappelijk evaluatieschema

De Commissie heeft de tenuitvoerlegging en de follow-up van de evaluatie van dit experiment georganiseerd. In juli 2002 werd tijdens een voorbereidende vergadering met de betrokken lidstaten van gedachten gewisseld over de evaluatiemethoden en de moeilijkheden die zich hebben voorgedaan. In oktober 2002 hebben de aan het experiment deelnemende lidstaten tijdens een andere vergadering waarbij alle lidstaten aanwezig waren de resultaten van hun evaluatie gepresenteerd en besproken.

De evaluatie van de Commissie is gebaseerd op het evaluatieschema waarover tijdens de voorbereidende vergadering van juli 2002 van gedachten is gewisseld. Elke fase van het economisch mechanisme wordt in bijzonderheden onderzocht. Deze gemeenschappelijke evaluatiemethode werd voor al de evaluatierapporten van de lidstaten gebruikt.

Scheppen van werkgelegenheid : een duidelijke economische doelstelling

Er is geen rechtstreeks verband tussen de verlaging van het BTW-tarief en de werkgelegenheid. Er is enkel de economische wetmatigheid dat wanneer de consumptieprijs van een economisch goed voldoende daalt de vraag naar dit goed bij overigens gelijkblijvende omstandigheden stijgt.

Het mechanisme functioneert wanneer een verlaging van de BTW een verlaging van de consumptieprijs van de betrokken dienst ten gevolge heeft. De prijsverlaging dient voldoende groot te zijn om de vraag naar de betrokken dienst en, zodoende, de productie te doen toenemen. De productiestijging moet dan worden opgevangen door een toename van het aantal arbeidsplaatsen en niet door een verhoging van de productiviteit (waarbij meer geproduceerd wordt met hetzelfde aantal personen) of een arbeidstijdverlenging voor het reeds aanwezige personeel.

Wanneer de verlaging van het BTW-tarief door de verkoper wordt gebruikt om zijn winstmarge te verhogen, kan het mechanisme niet naar behoren functioneren. De verlaging van het BTW-tarief subsidieert dan een bepaalde sector door een belastingverlaging die voor het bedrijf geen productiekost is. Om deze ongewenste ontwikkeling te vermijden is in Richtlijn 1999/85/EG bepaald dat er een rechtstreeks verband moet zijn tussen de uit de BTW-verlaging voortvloeiende prijsverlaging en de verwachte toename van de vraag.

Terugdringen van de ondergrondse economie

De maatregel sorteert enkel effect voor legale bedrijven waarvan de activiteiten ten dele in de ondergrondse economie plaatsvinden. Dit bemoeilijkt de evaluatie omdat een dergelijke activiteit zich per definitie aan de aangifteplicht onttrekt.

Voor alle andere bedrijven waarvan het bestaan niet is aangegeven, vormt een verlaging van het BTW-tarief geen stimulans om de ondergrondse economie te verlaten. Geen enkel onderdeel van de productie van dergelijke bedrijven wordt immers aangegeven en zij betalen geen belasting over hun productie. De BTW is niet de belangrijkste reden waarom zij in het zwart werken. Zij doen dit vooral om helemaal geen belastingen en sociale verzekeringspremies te moeten betalen.

De verlaging van het BTW-tarief wordt niet volledig in de prijzen doorberekend

De lidstaten hebben bij hun prijscontroles vastgesteld dat de verlaging van het BTW-tarief nooit volledig in de consumptieprijzen wordt doorberekend. Een gedeelte van de BTW-verlaging verhoogt de winstmarge van de dienstverlener.

De sector van de renovatie en het herstel van particuliere woningen is kennelijk de sector waar de BTW-verlaging het meest in de prijzen wordt doorberekend. De reden hiervoor moet wellicht worden gezocht bij de omvang van de gemiddelde uitgaven. Deze prijsverlaging is dikwijls evenwel slechts tijdelijk.

De kappers, die een gedeelte van de BTW-verlaging onmiddellijk in hun prijzen hebben doorberekend, hebben vervolgens hun consumptieprijzen verhoogd met een percentage dat de inflatie overtrof. De toepassing van een verlaagd tarief heeft de normale prijsstijgingen derhalve slechts tijdelijk afgeremd.

In bepaalde gevallen, met name in de sector van de fietsherstellers, hebben de dienstverleners geweigerd het verlaagde tarief toe te passen met het argument dat de maatregel te ingewikkeld was.

Economische hoogconjunctuur

Deze verlaging van de BTW-tarieven vindt plaats in een periode van dynamische groei die reeds meerdere jaren aanhoudt en van dalende werkloosheid en inflatie. De overspannen economie leidde in 2000 tot een stijging van de inflatie.

De toename van de beschikbare inkomsten van de huishoudingen verklaart de waargenomen stijging van de vraag. Bovendien hebben andere maatregelen, in het bijzonder op fiscaal gebied, onafhankelijk van de BTW-verlaging, bijgedragen tot de groei van de vraag.

Uit de verslagen van de lidstaten kan niet worden opgemaakt welke invloed de gedeeltelijke doorberekening van de BTW-verlaging heeft gehad op de bijzonder sterke stijging van de vraag in deze periode.

Geen duidelijk effect op de werkgelegenheid

Bepaalde lidstaten hebben eigener beweging een werkgelegenheids- en steunbeleid gevoerd voor bepaalde sectoren en in het bijzonder voor de bouwsector.

De verschillende sectoren van de economie hebben getracht hun productie op te voeren om aan de toegenomen vraag te voldoen, maar hebben moeilijkheden ondervonden bij de aanwerving van extra personeel en hebben hun toevlucht gezocht in een verhoging van het aantal werkuren.

Gezien deze omstandigheden kan uit de verslagen van de lidstaten niet duidelijk worden opgemaakt welk effect de BTW-verlaging heeft gehad op de werkgelegenheid.

Slechts twee lidstaten, Frankrijk en Italië, schrijven de toename van het aantal arbeidsplaatsen in de sector van de renovatie en de herstelling van particuliere woningen grotendeels toe aan de daling van het BTW-tarief. Met een aantal belangrijke factoren is in de analyse van deze landen evenwel geen rekening gehouden.

Volgens de cijfers van het Franse verslag blijven de kosten van een aldus geschapen rechtstreekse arbeidsplaats zeer hoog, namelijk ongeveer 89.000 euro per arbeidsplaats per jaar.

Doeltreffendheid van de maatregel zeer betrekkelijk

Uit empirisch onderzoek naar de gevolgen van een verlaging van het BTW-tarief is gebleken dat dit nooit de meest doeltreffende maatregel is en dat de begrotingslast hoog is in vergelijking met het economisch effect dat de maatregel sorteert.

De Commissie heeft met behulp van haar macro-economisch model QUEST speciaal voor dit evaluatieverslag een simulatie gemaakt. In vergelijking met andere maatregelen, met name die welke rechtstreeks ingrijpen in de arbeidskosten, heeft een verlaging van het BTW-tarief in alle gevallen grotere negatieve gevolgen voor de begroting. De aldus verkregen resultaten zijn volledig in overeenstemming met de conclusies van eerdere onderzoeken.

Een berekening voor de gehele Europese Unie toont aan dat voor eenzelfde begrotingslast een verlaging van de arbeidskosten 52% meer arbeidsplaatsen schept dan een volledig in de prijzen doorberekende BTW-verlaging.

Ondergrondse economie : nog altijd even moeilijk te evalueren

De lidstaten zijn er in hun verslagen niet in geslaagd een oplossing te vinden voor het probleem van de evaluatie van de ondergrondse economie. Er kon niet worden aangetoond dat de maatregel de ondergrondse economie heeft teruggedrongen. De meeste resultaten zijn slechts hypothesen en tonen geen oorzakelijk verband aan tussen de maatregel en het terugdringen van de ondergrondse economie.

Bij het heronderzoek van het toepassingsgebied van de verlaagde tarieven overeenkomstig artikel 12, lid 4, van de zesde richtlijn zal de Commissie rekening houden met de resultaten van dit experiment en met de doelstellingen van de nieuwe BTW-strategie, met name de modernisering, vereenvoudiging, versterking en meer uniforme toepassing van het gemeenschappelijk BTW-stelsel.

1. OORSPRONG EN DOEL VAN HET EXPERIMENT

In 1997 verklaarde de buitengewone Europese Raad werkgelegenheid van 20 en 21 november "dat de werkgelegenheid een centraal probleem vormt voor de Europese burgers en dat alles in het werk moet worden gesteld om de strijd aan te gaan met de werkloosheid, die zo onaanvaardbaar groot is dat zij de samenhang van onze maatschappij bedreigt." In zijn conclusies nodigt het voorzitterschap elke lidstaat uit op vrijwillige grondslag en bij wijze van experiment de BTW op arbeidsintensieve diensten die niet aan grensoverschrijdende concurrentie zijn blootgesteld te verlagen.

In datzelfde jaar wordt in de mededeling¹ van de Commissie aan de Raad 'Werkschepping : mogelijkheid van een verlaagd BTW-tarief op arbeidsintensieve diensten voor een experimentele periode en op facultatieve basis' eraan herinnerd dat de beste methode om de werkgelegenheid te stimuleren door middel van een belastingmaatregel erin bestaat de arbeidskosten andere dan loonkosten op begrotingsneutrale wijze te verlagen. Zij wijst erop dat een gerichte verlaging van de sociale verzekeringspremies wellicht een doeltreffender instrument is voor het scheppen van werkgelegenheid dan een verlaging van de BTW-tarieven en dat er andere belastinginstrumenten zijn die in het verleden doeltreffend zijn gebleken bij het bestrijden van de werkloosheid.

In 1998 noemt de Raad van Europa van 11 en 12 december in "zijn strategie van Wenen voor Europa" het bevorderen van de werkgelegenheid, de economische groei en de stabiliteit als een van de vier onderwerpen die de Europese burgers belangrijk achten en roept hij op tot snelle en doeltreffende actie. In punt 35 van de conclusies van het voorzitterschap "wordt de Commissie verzocht de lidstaten die dat willen in de gelegenheid te stellen te experimenteren met verlaagde BTW-tarieven voor arbeidsintensieve diensten die niet blootstaan aan grensoverschrijdende concurrentie".

¹ SEC(1997) 2089 def.

Het voorstel voor een richtlijn van de Raad van februari 1999² geeft gevolg aan deze uitnodiging. In punt vier van de toelichting bij dit voorstel wordt erop gewezen dat een dergelijk initiatief overigens niet zonder gevaar is voor de neutraliteit van de belasting en voor de goede werking van de interne markt. Bovendien zijn de positieve gevolgen van een BTW-verlaging voor de werkgelegenheid (in het bijzonder de daadwerkelijke doorberekening van de tariefverlaging in de consumptieprijzen) verre van bewezen. De Commissie is van mening dat de meest geschikte methode om de werkgelegenheid te bevorderen erin bestaat het beleid voort te zetten dat erop gericht is de kosten van de factor arbeid te verlagen, in het bijzonder die van laaggekwalificeerde en laagbetaalde arbeid.

De Raad heeft op 22 oktober 1999 zijn goedkeuring gehecht aan Richtlijn 1999/85/EG van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat de mogelijkheid betreft om bij wijze van experiment op arbeidsintensieve diensten een verlaagd BTW-tarief toe te passen.

In de overwegingen (2) en (3) van deze richtlijn zijn de doelstellingen van dit experiment aangegeven, met name het bevorderen van de werkgelegenheid en het terugdringen van de ondergrondse economie.

Dit experiment is strikt beperkt in de tijd en heeft uitsluitend betrekking op de diensten die in de nieuwe bijlage K bij Richtlijn 77/388/EEG zijn genoemd.

De betrokken diensten moeten aan de volgende voorwaarden voldoen :

- a) arbeidsintensief zijn,
- b) voornamelijk rechtstreeks aan de eindgebruiker worden verleend,
- c) hoofdzakelijk lokaal zijn en niet van dien aard dat zij aanleiding geven tot concurrentievervalsing,
- d) er moet een nauw verband bestaan tussen de prijsverlaging die het gevolg is van de tariefverlaging en de te verwachten toename van de vraag en de werkgelegenheid.

De lidstaten mogen een verlaagd BTW-tarief toepassen op twee of uitzonderlijk drie categorieën diensten die in deze bijlage K zijn genoemd. De lidstaten die deze maatregel wensen toe te passen, dienen de Commissie alle elementen mede te delen waaruit blijkt dat aan de voorwaarden is voldaan. Voorts dienen zij een nauwkeurige omschrijving te geven van het toepassingsgebied van de maatregel, van de betrokken diensten en van de geraamde begrotingslast.

Met het oog op het experimentele karakter van de maatregel is in Richtlijn 1999/85/EG bepaald dat de lidstaten een uitvoerig verslag dienen op te maken met een algehele evaluatie van de doeltreffendheid van de maatregel uit een oogpunt van met name schepping van werkgelegenheid en efficiëntie.

De Commissie dient de Raad en het Europees Parlement een algemeen evaluatieverslag voor te leggen en, indien nodig, passende maatregelen voor te stellen die het mogelijk maken een definitieve beslissing te nemen over het BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten.

Dit verslag is de algemene evaluatie van het experiment.

² COM(1999) 62 def.

Negen lidstaten hebben aan het experiment deelgenomen. De lijst van deelnemende lidstaten en de voor het experiment geselecteerde diensten werden medegegeerd overeenkomstig de beschikking³ van de Raad van 28 februari 2000 waarbij de lidstaten worden gemachtigd overeenkomstig de procedure van artikel 28, lid 6, van Richtlijn 77/388/EEG een verlaagd BTW-tarief toe te passen op bepaalde arbeidsintensieve diensten.

Betrokken diensten en lidstaten

1. Kleine hersteldiensten :	
- Fietsen	B, L, NL
- Schoeisel en lederwaren	B, L, NL
- Kleding en huishoudlinnen	B, EL, L, NL
2. Renovatie en herstel van particuliere woningen	B, E, F, I, NL, P, UK
3. Glazenwassen	F, L
4. Thuiszorg	EL, F, I, P
5. Kappersdiensten	E, L, NL

Met het oog op de follow-up van de evaluatie van dit experiment heeft de Commissie de deelnemende lidstaten een vragenlijst⁴ toegezonden teneinde de voor een betrouwbare evaluatie van de maatregel noodzakelijke informatie te verzamelen. In juli 2002 heeft de Commissie een voorbereidende vergadering met de lidstaten georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst werd van gedachten gewisseld over de te gebruiken evaluatiemethoden en over de moeilijkheden die de lidstaten bij het opstellen van hun evaluatieverslagen hebben ondervonden.

In oktober 2002 heeft de Commissie al de verslagen van de lidstaten ontvangen. Tijdens een in dezelfde maand door de Commissie bijeengeroepen vergadering hebben de bij het experiment betrokken lidstaten hun evaluatieverslagen gepresenteerd en deze met alle lidstaten en de Commissie besproken.

2. ONDERLIGGENDE ECONOMISCHE WETMATIGHEID

Dit experiment met een verlaagd BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten had ten doel de werkgelegenheid te bevorderen en de ondergrondse economie terug te dringen.

2.1. Werkgelegenheid : stimuleren van de vraag door een prijsverlaging

Aan de maatregel ligt de economische wetmatigheid ten grondslag dat wanneer de consumptieprijs van een goed voldoende daalt, de vraag naar dit goed onder overigens gelijkblijvende omstandigheden stijgt.

³ Richtlijn 2000/185/EG.

⁴ Zie bijlage.

De onderliggende gedachte is derhalve dat de BTW-verlaging de consumptieprijs van de betrokken dienst doet dalen en dat daardoor de vraag naar de dienst toeneemt. Deze stijging van de vraag zou tot een verhoging van de productie moeten leiden. Om deze verhoging van de productie mogelijk te maken zouden, gesteld dat er geen andere methoden zijn om de productie op te voeren, meer arbeidskrachten moeten worden aangeworven.

Het is duidelijk dat er geen rechtstreeks verband is tussen de verlaging van het BTW-tarief en de toename van de werkgelegenheid. Dit mechanisme werkt alleen indien aan een aantal voorwaarden is voldaan.

De belangrijkste voorwaarde is dat de BTW-verlaging door de verkoper in de consumptieprijs wordt doorberekend. Deze prijs moet voldoende dalen om de vraag te doen toenemen. De maximale prijsstijging is het verschil tussen het normale tarief en het verlaagde tarief. De productieverhoging moet worden verwezenlijkt door de aanwerving van extra personeel en niet door een verhoging van de productiviteit (waarbij meer wordt geproduceerd met hetzelfde aantal personen) of een arbeidstijdverlenging van het reeds aanwezige personeel.

Wanneer de verlaging van het BTW-tarief door de verkoper wordt gebruikt om zijn winst te verhogen, wordt het beoogde resultaat niet bereikt. De BTW-verlaging komt dan neer op de subsidiëring van een bepaalde sector door de verlaging van een belasting die voor de onderneming geen kostenfactor is. In werkelijkheid is de BTW volledig ten laste van de consument. Wanneer de BTW-verlaging niet in de prijs wordt doorberekend, is het uiteindelijk de consument die de subsidiëring van deze sector betaalt. Om deze ongewenste situatie te vermijden is in Richtlijn 1999/85/EG bepaald dat er een nauw verband moet zijn tussen de uit de tariefverlaging voortvloeiende prijsdaling en de verwachte toename van de vraag.

Wanneer deze winst wordt gebruikt om extra personeel aan te werven, betekent dit dat de vraag op de markt het aanbod overtreft en dat er een bepaalde marge voor prijsverhoging bestaat.

Met andere woorden een verbruiksbelasting zou geen invloed mogen hebben op de productiekosten.

De conclusie hieruit is dat er geen rechtstreeks verband is tussen de verlaging van de BTW-tarieven en de werkgelegenheid. Opdat de economische wetmatigheid die deze BTW-verlaging met de werkgelegenheid verbindt, zou functioneren, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan.

2.2. Ondergrondse economie

De bedrijven die in de ondergrondse economie actief zijn, kunnen in twee groepen worden onderverdeeld :

- i) bedrijven die zowel in de officiële economie als in de ondergrondse economie actief zijn,
- ii) bedrijven (of particulieren) die geheel buiten de officiële economie werken.

Tot de eerste categorie behoren derhalve de wettelijk geregistreerde ondernemingen met een BTW-nummer, die hun sociale verzekeringspremies, vennootschapsbelasting en andere belastingen betalen. Deze bedrijven geven echter een gedeelte van hun productie niet aan. Tot de tweede categorie behoort de volledige productie van alle niet-aangegeven producenten. Deze betalen derhalve geen BTW noch inkomstenbelasting, noch enige andere vorm van belasting of sociale verzekeringspremies.

Het is duidelijk dat voor de tweede categorie producenten die uitsluitend in de ondergrondse economie werken, een BTW-verlaging geen voldoende stimulans is om hun status van niet-aangegeven bedrijf te veranderen. Geen enkel onderdeel van hun activiteit wordt immers aangegeven en zij betalen wat dat betreft geen enkele belasting. De BTW is niet de belangrijkste reden waarom zij zich in de ondergrondse economie bevinden. Dit is veeleer het feit dat zij geen enkele vorm van belasting of sociale verzekeringspremie betalen.

De maatregel kan derhalve uitsluitend effect sorteren voor bedrijven die wettelijk geregistreerd zijn, maar die een gedeelte van hun activiteit in de ondergrondse economie verrichten.

Deze bedrijven kunnen er misschien toe worden bewogen hun ondergrondse activiteit te verminderen indien de klant in een groter aantal gevallen een factuur eist. In de sector van de renovatie en deherstelling van woningen kan bijvoorbeeld de overlegging van een factuur door de klant als voorwaarde worden gesteld voor het verkrijgen van aftrek van zijn inkomstenbelasting.

In het algemeen komt het erop neer dat de ondergrondse economie enkel kan worden teruggedrongen wanneer de belangen van producenten en consumenten niet meer samenvallen. Een hoog BTW-tarief is voor de klant een reden geen factuur met BTW te eisen. De inkomstenbelastingen en de sociale verzekeringspremies zijn voor de verkopers reden om hun klanten voor te stellen geen factuur af te geven.

De evaluatie wordt bemoeilijkt door het feit dat het per definitie gaat om een activiteit die niet rechtstreeks waarneembaar is.

3. VERLOOP VAN HET EXPERIMENT

De wijziging van het BTW-tarief voor bepaalde arbeidsintensieve diensten brengt een aantal wijzigingen in de structuur van de BTW-grondslag met zich. Bovendien lopen de BTW-tarieven van de lidstaten uiteen en is het verschil tussen het normale en het verlaagde tarief niet in alle lidstaten hetzelfde.

De ontwikkeling van de vraag naar arbeidsintensieve diensten verloopt in een periode van sterke groei anders dan in een periode van ernstige recessie. De economische conjunctuur in de periode waarin de BTW-verlaging werd toegepast, heeft sterk bijgedragen tot de ontwikkeling van de vraag in deze sectoren. Vooraleer het effect van deze BTW-verlaging kan worden beoordeeld, dient derhalve eerst de economische situatie te worden geanalyseerd.

3.1. De verschillende BTW-tarieven en het effect dat deze sorteren

Het effect van een BTW-verlaging voor een goed of dienst wordt bepaald door het verschil tussen het normale tarief en het verlaagde tarief. Het verwachte effect van de BTW-verlaging op de consumptieprijzen verschilt derhalve van lidstaat tot lidstaat. In de onderstaande tabel zijn voor de negen lidstaten die aan het experiment hebben deelgenomen de normale tarieven, de verlaagde tarieven en het verschil tussen beide weergegeven.

Het verschil tussen het normale en het verlaagde BTW-tarief bedraagt 9 procentpunten in Luxemburg en Spanje en 15 procentpunten in België.

Tabel 1 : BTW-tarief in 2000 (in %)

Lidstaat	Normaal tarief	Verlaagd tarief	Vershil
België	21	6	15
Griekenland	18	8	10
Spanje	16	7	9
Frankrijk	19,6	5,5	14,1
Italië	20	10	10
Luxemburg	15	6	9
Nederland	17,5 ⁵	6	11,5
Portugal	17 ⁶	5 ⁷	12
Verenigd Koninkrijk	17,5	5	12,5

Bron : Diensten van de Commissie

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aandeel van elk BTW-tarief in de totale aan BTW onderworpen transacties voor de aanvang van het experiment met het verlaagd tarief voor arbeidsintensieve diensten.

Het aandeel van de aan het normale tarief onderworpen transacties in de aan BTW onderworpen transacties is zeer heterogeen en bedraagt verre van 100%. Talrijke goederen en diensten zijn blijkbaar reeds belast tegen een ander tarief dat lager is dan het normale tarief.

Voor zes van de negen aan het experiment deelnemende lidstaten is het aandeel van de aan het normale tarief onderworpen transacties in het totaal van de aan BTW onderworpen transacties lager dan of gelijk aan het gemiddelde voor de Europese Unie.

⁵ Verhoging van 17,5% tot 19% op 1 januari 2001.

⁶ Verhoging van 17% tot 19% met ingang van 5 juni 2002.

⁷ Dit is het laagste van de twee verlaagde tarieven.

Tabel 2 : Aandeel van elk BTW-tarief in het totaal van de aan BTW onderworpen transacties in 1998⁸

Lidstaat	Normaal tarief	Verlaagd tarief	Andere (0% ⁹ , sterk verlaagd, Parking)
Verenigd Koninkrijk	77%	3%	20%
Nederland	74%	26%	0%
België	71%	27%	2%
Frankrijk	68%	27%	5%
EU	68%	25%	7%
Portugal	62%	37%	0%
Italië	56%	31%	13%
Griekenland	55%	42%	3%
Spanje	48%	42%	10%
Luxemburg	46%	2%	52%

Bron : Diensten van de Commissie

De overgang van een normaal BTW-tarief naar een verlaagd BTW-tarief voor een goed of dienst wijzigt niet enkel de basisstructuur van de BTW doch eveneens de ontvangsten uit BTW. De volgende tabel geeft een overzicht van het aandeel van de ontvangsten uit BTW in de totale ontvangsten voor de aanvang van het experiment met een verlaagd tarief voor arbeidsintensieve diensten.

⁸ Gerangschikt volgens het aandeel van het normale BTW-tarief.

⁹ Onderworpen aan BTW en recht gevend op een verlaging.

Tabel 3 : Ontvangsten uit BTW in % van de totale heffingen in 1998

Lidstaat	Ontvangsten uit BTW in % van de totale heffingen ¹⁰
België	14,8
Griekenland	21,0
Spanje	16,6
Frankrijk	17,6
Italië	14,4
Luxemburg	14,4
Nederland	17,1
Portugal	22,0
Verenigd Koninkrijk	18,4
EU	16,6

Bron : Diensten van de Commissie

De ontvangsten uit BTW hebben een groot aandeel in de totale heffingen (belastingen en sociale verzekeringspremies). Voor de negen bij het experiment betrokken lidstaten bedraagt het aandeel van de ontvangsten uit BTW in de totale heffingen 14,4% voor Italië en Luxemburg tot 22% voor Portugal. In zes lidstaten is dit aandeel hoger dan het gemiddelde voor de Europese Unie.

3.2. De algemene economische conjunctuur

De toepassing van een verlaagd BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten is officieel van kracht sedert 1 januari 2000¹¹. Hoewel deze maatregel niet als een instrument van de conjunctuurpolitiek bedoeld is, moet bij de invoering ervan toch rekening worden gehouden met de economische situatie.

De economische situatie moet namelijk bekend zijn om de gevolgen van de maatregel los daarvan te kunnen evalueren. De hierna volgende economische indicatoren¹² geven een algemeen beeld van de economische situatie en van de algemene tendensen in een bepaald tijdvak.

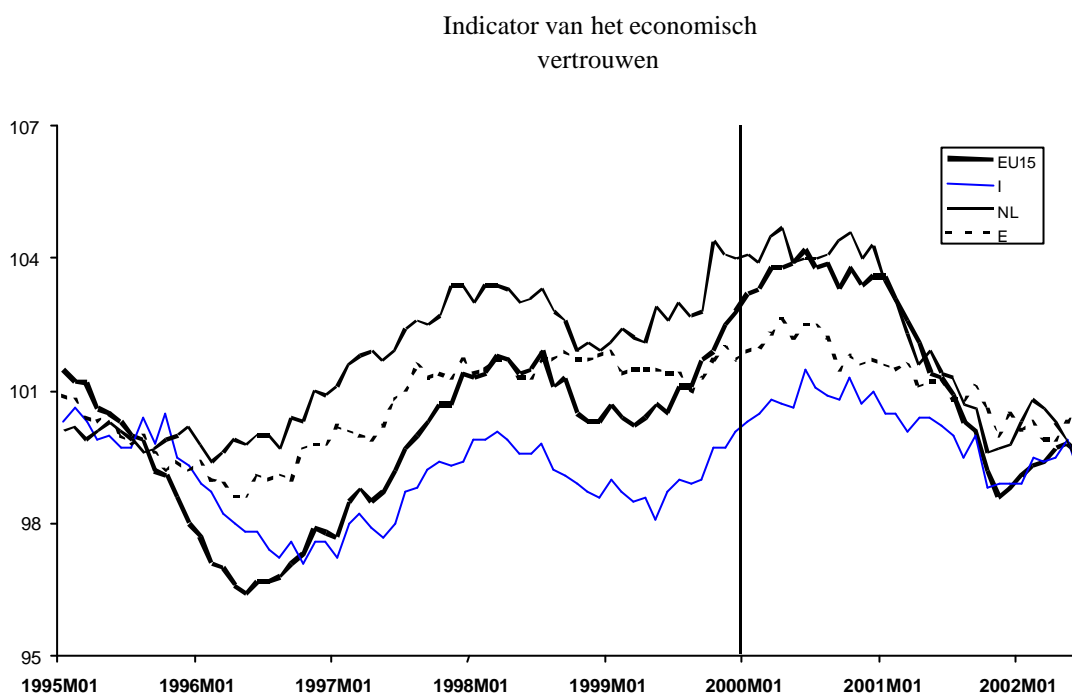
¹⁰ Met inbegrip van de sociale verzekeringspremies.

¹¹ Met uitzondering van Frankrijk dat dit tarief met ingang van 15 september 1999 heeft ingevoerd voor de renovatie en het herstel van particuliere woningen en Griekenland dat zulks met ingang van 1 januari 2001 heeft gedaan.

¹² Voor Luxemburg gaat het om de indicator van het ondernemersvertrouwen.

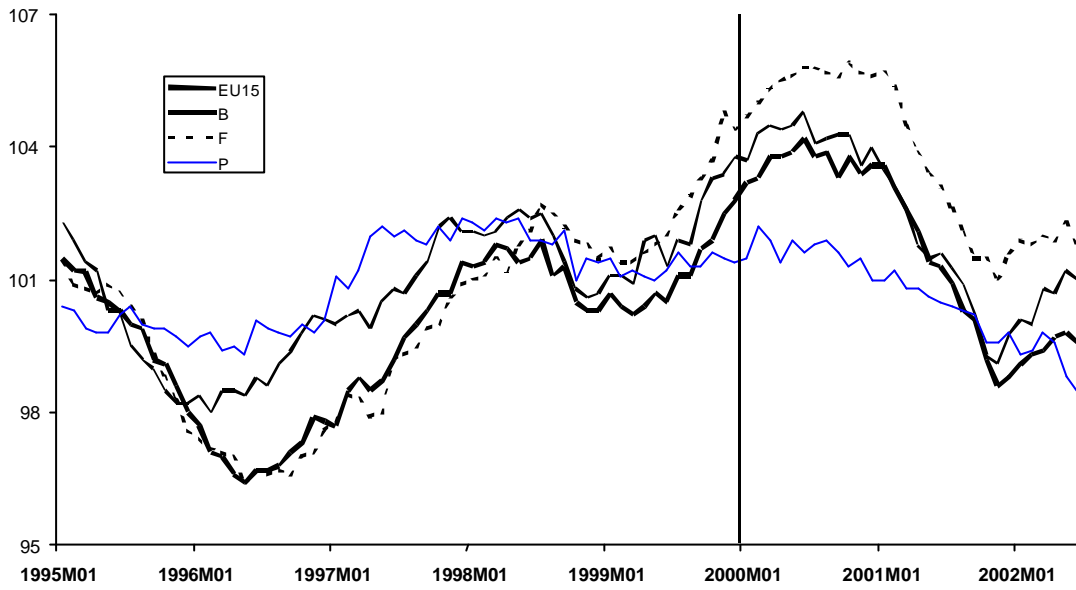
De indicator van het economisch vertrouwen is een op het niveau van de lidstaten geharmoniseerde enquête die rekening houdt met de mening van zowel de bedrijven als de consumenten. De indicator is het saldo van de positieve en negatieve meningen. Deze indicator maakt het mogelijk de conjunctuurcyclus visueel voor te stellen. De indicator van het economisch vertrouwen van de lidstaten die aan het experiment deelnemen is in de volgende grafische voorstellingen aangegeven, met in een dikke lijn de gecombineerde indicator van de Europese Unie.

Uit deze grafieken blijkt dat de Europese Unie in haar geheel (dikke lijn) van 1996 tot ongeveer 2001 een periode van groei heeft gekend met een kleine inzinking in 1998. De lidstaten volgen deze tendens, met kleine schommelingen, tijdens de neergaande fase einde 2000 begin 2001. Bij de invoering van de maatregelen bevinden alle lidstaten zich evenwel in een opgaande fase.



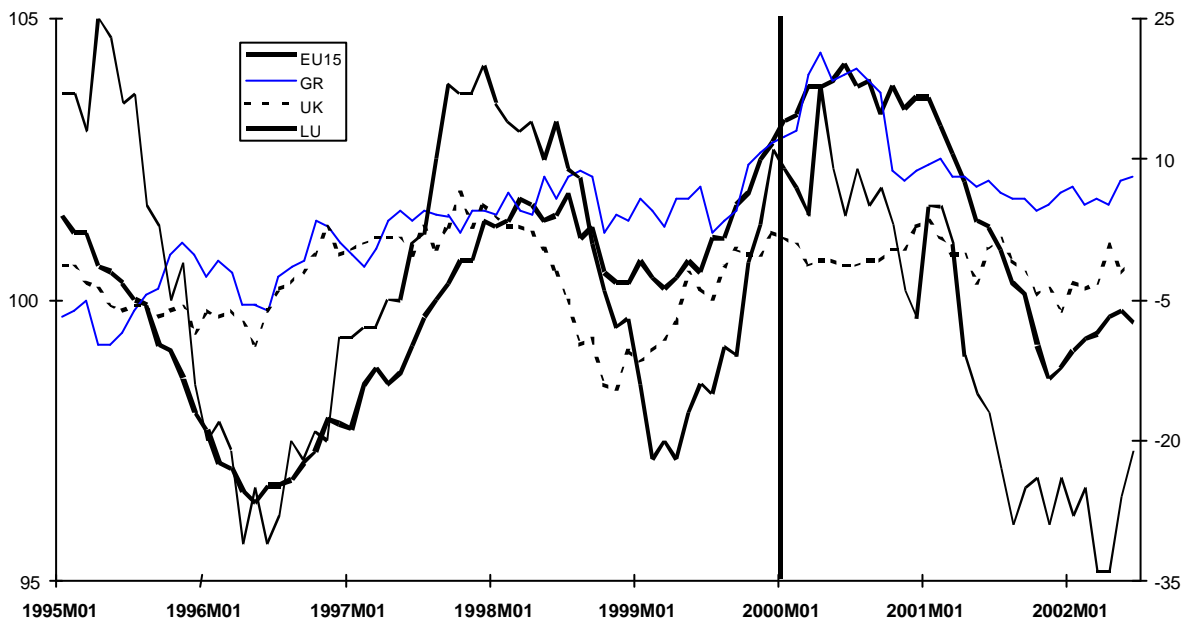
Bron : Eurostat

Indicator van het economisch vertrouwen



Bron : Eurostat

Indicator van het economisch vertrouwen



Bron : Eurostat

Deze grafische voorstelling van de conjunctuurcyclus wordt gestaafd door de feiten. De volgende tabel geeft een overzicht van de groeicijfers van het reële BBP sedert 1995 voor de Europese Unie en de negen lidstaten die aan het experiment hebben deelgenomen.

De dalende lijn in 1996 komt eveneens tot uitdrukking in de groeipercentages van het BBP. De groei van het BBP in de Europese Unie daalt met 1,6 % in 1996 en dit verschijnsel doet zich eveneens voor in de meeste lidstaten¹³. Vanaf 1997 is er opnieuw een dynamische groei. In 2001 begint de groei de vertragen.

In januari 2000, de datum waarop het verlaagde BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten wordt ingevoerd, vertoont de economie nog steeds een dynamische groei. Deze vertraagt pas vanaf 2001.

Het is derhalve duidelijk dat het verlaagde BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten in het midden van een periode van economische groei werd ingevoerd.

Tabel 4 : Reële groei van het BBP (in %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU	2,4	1,6	2,5	2,9	2,8	3,4	1,6	1,5
België	2,4	1,2	3,6	2,2	3	4	1	1,1
Griekenland	2,1	2,4	3,6	3,4	3,6	4,2	4,1	3,7
Spanje	2,8	2,4	4	4,3	4,1	4,1	2,8	2,1
Frankrijk	1,7	1,1	1,9	3,4	3,2	3,8	1,8	1,6
Italië	2,9	1,1	2	1,8	1,6	2,9	1,8	1,4
Luxemburg	3,2	3,6	9	5,8	6	7,5	3,5	2,9
Nederland	3	3	3,8	4,3	4	3,3	1,3	1,5
Portugal	4,3	3,5	3,9	4,5	3,5	3,5	1,7	1,5
Verenigd Koninkrijk	2,9	2,6	3,4	2,9	2,4	3,1	1,9	2

Bron : Eurostat

De toepassing van een verlaagd BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten had ten doel de werkloosheid terug te dringen. De hierna volgende tabel geeft een overzicht van de werkloosheid in de Europese Unie en in de lidstaten die aan het experiment hebben deelgenomen.

Op het niveau van de Europese Unie is de werkloosheid sedert 1998 voortdurend gedaald. Deze daling lijkt zich vanaf 2002 te stabiliseren. De negen lidstaten volgens eveneens deze algemene neergaande tendens. In sommige lidstaten begint deze neergaande tendens een en soms zelfs twee jaar vroeger.

De invoering van een verlaagd BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten vindt derhalve plaats op een ogenblik waarop de neergaande tendens van de werkloosheid reeds enige tijd merkbaar is. In 1999, het jaar voor de maatregel werd ingevoerd, bedraagt de werkloosheid in de Europese Unie 8,7 %, tegen 10 % in de jaren 1995, 1996 en 1997.

¹³ Van de negen lidstaten die aan het experiment hebben deelgenomen, was enkel in Griekenland en Luxemburg de groei van het BBP in 1996 hoger dan in 1995.

Tabel 5 : Werkloosheid (in %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU	10,1	10,2	10	9,4	8,7	7,8	7,4	7,5
België	9,7	9,5	9,2	9,3	8,6	6,9	6,6	6,8
Griekenland	9,2	9,6	9,8	10,9	11,9	11,1	10,5	10,2
Spanje	18,8	18,1	17	15,2	12,8	11,3	10,6	10,5
Frankrijk	11,3	11,9	11,8	11,4	10,7	9,3	8,6	8,8
Italië	11,5	11,5	11,6	11,7	11,3	10,4	9,4	9,2
Luxemburg	2,9	3	2,7	2,7	2,4	2,3	2	2,2
Nederland	6,6	6	4,9	3,8	3,2	2,8	2,4	3
Portugal	7,3	7,3	6,8	5,1	4,5	4,1	4,1	4,6
Verenigd Koninkrijk	8,5	8	6,9	6,2	5,8	5,4	5	5,2

Bron : Eurostat

Elke BTW-verlaging heeft vanaf het tijdstip waarop zij in de consumptieprijzen wordt doorberekend een remmende werking op de stijging van de prijzen. De volgende tabel geeft een overzicht van het verloop van de inflatie sedert 1995.

In de periode van 1995 tot 2000 gaat de prijsstijging minder snel. In de Europese Unie loopt de inflatie terug van 2,8% in 1995 tot 1,2% in 1999. Vanaf 2000 vertoont de inflatie in de EU opnieuw een lichte stijging, met name tot 2,1%. De negen lidstaten volgen min of meer deze tendens.

De maatregel werd genomen in het jaar waarin de inflatie in de betrokken lidstaten opnieuw begon te stijgen¹⁴.

Tabel 6 : Inflatie, geharmoniseerd indexcijfer van de consumptieprijzen (jaarlijks groeipercentage)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU	2,8	2,4	1,7	1,3	1,2	2,1	2,3	2,1
België	1,3	1,8	1,5	0,9	1,1	2,7	2,4	1,6
Griekenland	-	7,9	5,4	4,5	2,1	2,9	3,7	3,9
Spanje	4,6	3,6	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6
Frankrijk	1,8	2,1	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9
Italië	5,4	4	1,9	2	1,7	2,6	2,3	2,6
Luxemburg	-	1,2	1,4	1	1	3,8	2,4	2,1
Nederland	1,4	1,4	1,9	1,8	2	2,3	5,1	3,9

¹⁴ In het Verenigd Koninkrijk heeft het experiment enkel op het Isle of Man plaatsgevonden.

Portugal	4,0	2,9	1,9	2,2	2,2	2,8	4,4	3,7
Verenigd Koninkrijk	2,7	2,5	1,8	1,6	1,3	0,8	1,2	1,3

Bron : Eurostat

Dit betekent derhalve dat het experiment met een verlaagd BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten plaatsvindt in een meerjarenperiode van dynamische economische groei. De werkgelegenheid evenals de inflatie vertonen een dalende tendens. In 2000 leidt de oververhitting van de economie tot een stijging van de inflatie.

3.3. Economische indicatoren van bepaalde sectoren

Het aandeel van de bij dit experiment betrokken sectoren in de totale economie is zeer gering, zonet onbeduidend. Een sector maakt daarop een uitzondering, met name die van de renovatie en herstelling van particuliere woningen. De economische situatie in deze sectoren wordt hierna beschreven aan de hand van de informatie die in de Europese Unie beschikbaar is.

3.3.1. De sector van de renovatie en de herstelling van particuliere woningen

Zeven lidstaten hebben voor deze sector geopteerd. De meeste lidstaten hebben, hetzij aanvullende voorwaarden gesteld met betrekking tot de ouderdom van de woningen, hetzij beperkingen gesteld op het soort werkzaamheden. Deze voorwaarden en beperkingen zijn nader omschreven in het deel dat betrekking heeft op de evaluatie door de lidstaten. In het Verenigd Koninkrijk heeft enkel het Isle of Man aan het experiment deelgenomen¹⁵.

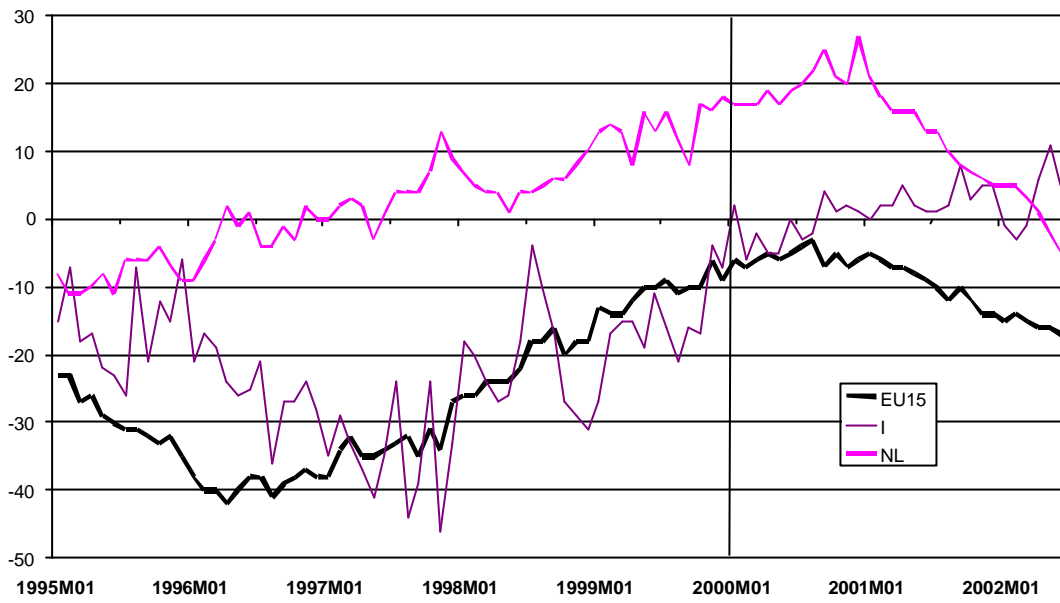
De sector van de renovatie en herstelling van particuliere woningen maakt deel uit van de bouwsector en is in de statistieken niet als een afzonderlijke categorie opgevoerd.

De indicator van het vertrouwen voor de bouwsector is afgeleid uit een enquête die op dezelfde grondslag werd gevoerd als de enquête van de eerder in dit document omschreven indicator van het economisch vertrouwen. Deze indicator houdt echter enkel rekening met de mening van de bedrijven in deze sector. De hierna volgende grafieken geven deze indicator weer voor de Europese Unie in haar geheel (vetgedrukte lijn) en voor de lidstaten die voor de sector van de renovatie en de herstelling van particuliere woningen hebben geopteerd.

De indicator van het vertrouwen voor de bouwsector in de Europese Unie volgt de tendens die in de eerder vermelde analyse van de economische situatie is beschreven. De enige uitzondering hierop is de afwezigheid van een inzinking in het jaar 1998. Deze sector heeft derhalve na de inzinking van 1996 een lange periode van groei gekend. Deze groei was in 2001 vertraagd doch gaf in 2002 opnieuw een stijging te zien. In de lidstaten is de situatie grotendeels hetzelfde. In Spanje vertoont de curve een grilliger verloop en doet de groeivertraging zich op een eerder tijdstip voor. De inzinking van 1996 doet zich niet voor in Italië en Portugal. In Frankrijk daarentegen vertoont deze sector een sterke en ononderbroken groei van 1997 tot begin 2001.

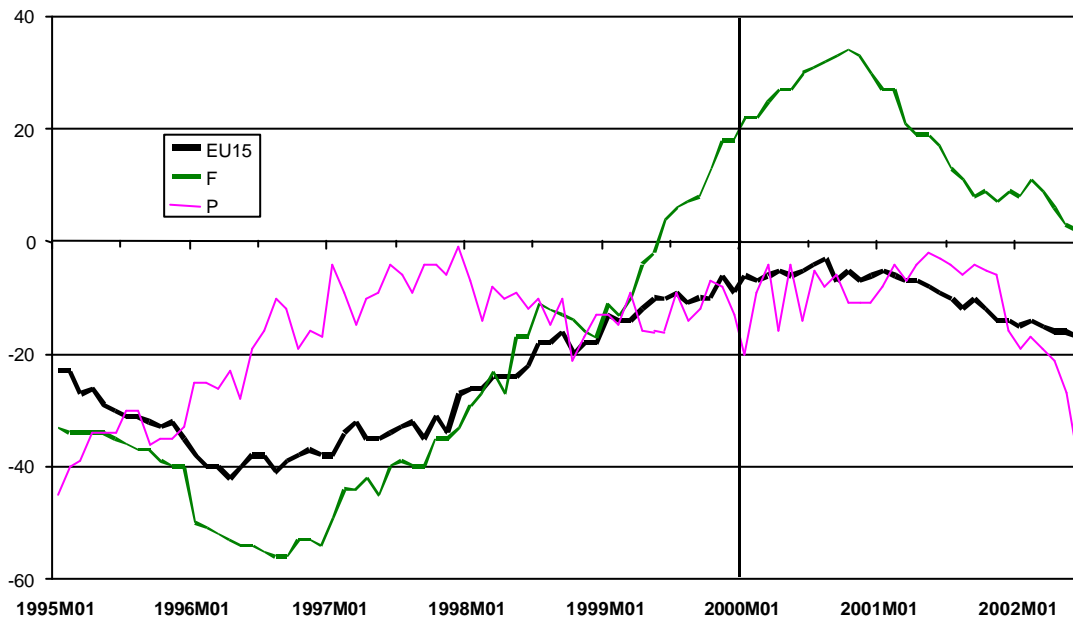
¹⁵ Het Verenigd Koninkrijk komt derhalve niet voor in de bespreking van de economische situatie in deze sector.

Vertrouwensindicator : bouwsector



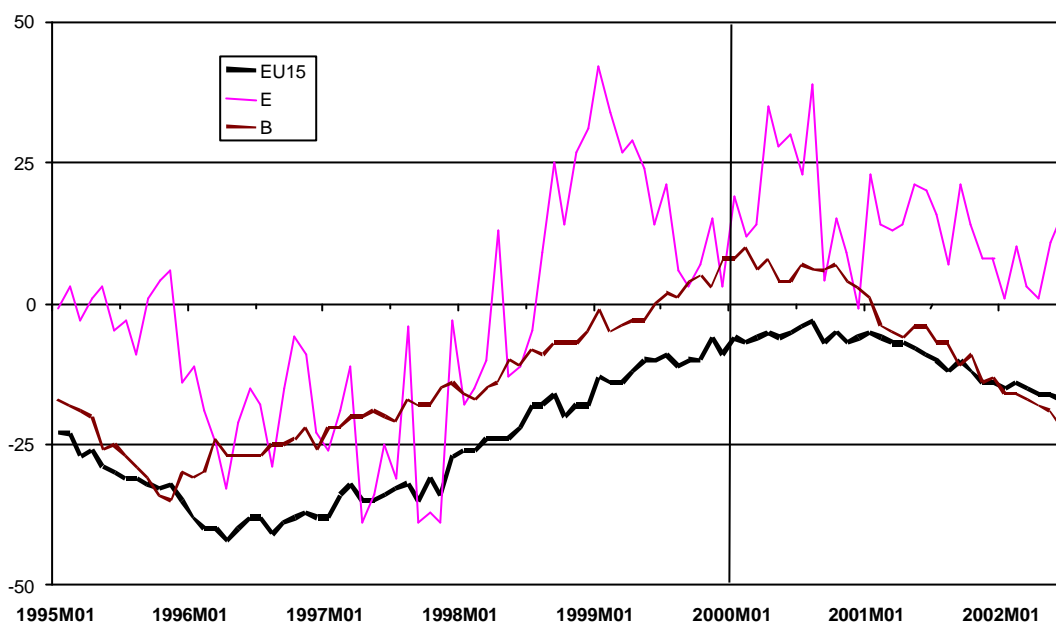
Bron : Eurostat

Vertrouwensindicator : bouwsector



Bron : Eurostat

Vertrouwensindicator : bouwsector



Bron : Eurostat

Deze grafische voorstelling van de ontwikkelingen in de bouwsector vindt haar weerslag in de groeipercentages van de productie die in de onderstaande tabel zijn weergegeven.

Tabel 7 - Bouwsector : Productie-indexcijfer gebouwen (100=1995), groeipercentage

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EU	-1,7	0,8	1,8	4,6	2,7	-1,1
België	3,6	3,8	3,1	-	6,6	-2,4
Spanje	3,4	5,5	8,8	10,5	8,6	6,6
Frankrijk	-1,6	1,6	2,8	4,6	4,8	-1,1
Italië	-	-	-	-	-	-
Nederland	-4,7	4,0	2,3	4,8	2,0	0,8
Portugal	-	-	-	-	-	-

Bron : Eurostat

In de Europese Unie loopt de groei van de werkgelegenheid in deze sector gelijk met die van de productie. Van de lidstaten waarvoor wij over gegevens beschikken, loopt in België en Spanje de groei van de bouwsector gelijk met die van de werkgelegenheid.

In Frankrijk daarentegen heeft de groei van de werkgelegenheid een jaar vertraging op die van de productie. Met andere woorden de groei van de productie in de bouwsector in dit land is in 1997 opnieuw versneld maar voor de werkgelegenheid in deze sector gebeurde dit pas een jaar later. Dit tijdsverschil wordt toegeschreven aan spanningen op de arbeidsmarkt in deze sector. Volgens het Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques¹⁶ (INSEE)

¹⁶ INSEE 1 juli 1999.

herstelde de groei in Frankrijk in deze sector zich in 1998. Dit herstel werd nog aanzienlijk sterker vanaf 1999. Niettemin is er nog steeds een tekort aan geschoolde arbeidskrachten. Meer dan 30% van de bedrijven verklaart moeilijkheden te ondervinden bij het aanwerven van voldoende gekwalificeerd personeel¹⁷.

Tabel 8 : Bouwsector : indexcijfer van de werkgelegenheid (100=1995) groeipercentage

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU	-1,9	0,5	1,0	3,2	2,8	1,7	-
België	-0,9	0,4	2,8	6,6	5,7	2,7	-
Spanje	2,8	5,9	6,2	13,6	9,5	7,8	3,4
Frankrijk	-3,2	-2,0	0,3	2,5	4,5	2,6	-
Italië	-0,3	-0,2	-1,3	2,0	2,7	5,5	2,4
Nederland	-	-	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-	-	-

Bron : Eurostat

3.3.2. De andere sectoren

Het aandeel van de andere sectoren in de economie is uiterst gering en op het niveau van de Europese Unie is dan ook geen geharmoniseerde informatie over deze sectoren beschikbaar. Voorbeeld : bij de berekening van het geharmoniseerde indexcijfer van de consumptieprijzen heeft de sector van de kappersdiensten en de persoonsverzorging een gewicht van ongeveer 1 %. Het experiment met het verlaagde BTW-tarief heeft uitsluitend betrekking op de kappersdiensten.

Niettemin kunnen op basis van de geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen reeds enige vergelijkingen worden gemaakt.

De volgende tabel geeft, ter illustratie, voor de betrokken lidstaten een overzicht van de ontwikkeling van het indexcijfer van de consumptieprijzen voor alle producten en van het indexcijfer voor de sector van de kappersdiensten en de gezondheidskundige verzorging van de mens.

In het jaar waarin de BTW-verlaging werd ingevoerd, stijgt de inflatie in de sector van de kappersdiensten en de gezondheidskundige verzorging van de mens minder snel in Luxemburg en Nederland. Voor Spanje blijft deze vertraging uiterst zwak. Het daaropvolgende jaar neemt de inflatie in de sector van de kappersdiensten en de gezondheidskundige verzorging van de mens in de drie betrokken lidstaten echter zeer snel toe.

Hieruit lijkt derhalve te moeten worden geconcludeerd dat de verlaging van het BTW-tarief slechts een tijdelijk effect heeft gehad op de prijzen van de betrokken diensten.

¹⁷ INSEE 1 juni 2000.

**Tabel 9 : Geharmoniseerd indexcijfer van de consumptieprijzen (jaarlijks
groeipercentage)**

	Spanje		Luxemburg		Nederland	
	Alle producten	Kappers-diensten	Alle producten	Kappers-diensten	Alle producten	Kappers-diensten
1996	3,6	3,6	1,2	2,4	1,4	3,5
1997	1,9	2,9	1,4	4,1	1,9	2,7
1998	1,8	2,5	1,	1,5	1,8	3,2
1999	2,2	2,6	1,	2,9	2,	5,8
2000	3,5	2,5	3,8	-1,8	2,3	0,2
2001	2,8	3,1	2,4	3,2	5,1	5,6

Bron : Eurostat

De onderstaande tabel geeft voor de betrokken lidstaten een overzicht van de ontwikkeling van het indexcijfer van de consumptieprijzen voor alle producten en voor de sector van de herstelling en het onderhoud van particuliere woningen.

Hetzelfde verschijnsel van een tijdelijke daling van de prijzen in het jaar waarin de maatregel in werking is getreden, gevolgd door een sterke stijging in het daaropvolgende jaar wordt in twee (B,F) van de drie betrokken lidstaten eveneens waargenomen in de sector van het herstel en het onderhoud van particuliere woningen.

**Tabel 10 : Geharmoniseerd indexcijfer van de consumptieprijzen (jaarlijks
groeipercentage)**

	België		Spanje		Frankrijk	
	Alle producten	Herstel/onderhoud van particuliere woningen	Alle producten	Herstel/onderhoud van particuliere woningen	Alle producten	Herstel/onderhoud van particuliere woningen
1996	1,8	2,9	3,6	3,3	2,1	-
1997	1,5	0,4	1,9	2,6	1,3	1,9
1998	0,9	1,1	1,8	3,	0,7	1,6
1999	1,1	2,9	2,2	2,7	0,6	-0,5
2000	2,7	2,3	3,5	4,1	1,8	-3,5
2001	2,4	5,3	2,8	4,6	1,8	3,3

Bron : Eurostat

4. EVALUATIE VAN HET EXPERIMENT

4.1. Evaluatiemethode

In het evaluatieverslag van de diensten van de Commissie¹⁸ wordt in bijzonderheden elke fase van het economische mechanisme voor alle betrokken diensten onderzocht volgens een gemeenschappelijk evaluatieschema. Dit gemeenschappelijk evaluatieschema beantwoordt aan het evaluatiesysteem waarover tijdens de voorbereidende vergadering van juli 2002 van gedachten werd gewisseld.

De gevolgen van de BTW-verlaging kunnen met verschillende methoden geëvalueerd worden. Deze methoden kunnen bestaan in een analyse van de economische gegevens die afkomstig zijn van de nationale comptabiliteit of van de BTW-aangiften. Voorts is het mogelijk gericht onderzoek te doen bij de betrokken diensten dan wel gebruik te maken van sectoriële modellen (eventueel algemene modellen) in combinatie met statistisch of econometrisch onderzoek. Er zijn dus meerdere onderzoeksmethoden mogelijk, maar het komt erop aan de methode te kiezen die de meest relevante gegevens oplevert.

Ongeacht de gekozen methode is het onontbeerlijk dat bij het onderzoek rekening wordt gehouden met de historische ontwikkeling van de betrokken sector en met het economisch beleid. Zonder kennis van de situatie in de betrokken sector voor de inwerkingtreding van de maatregel kan het effect daarvan immers onmogelijk worden beoordeeld.

In de praktijk hebben de lidstaten de hun ter beschikking staande methoden op uiteenlopende wijze toegepast. Deze verscheidenheid van methoden en het heterogene karakter van de betrokken sectoren bemoeilijken de synthese van de evaluaties. Ten einde de grootst mogelijke duidelijkheid en transparantie te waarborgen, is het schema voor de interpretatie van de evaluatieverslagen van de lidstaten rechtstreeks gebaseerd op de in juli 2002 goedgekeurde methode.

De gegevens van de evaluatieverslagen betreffende elk van de voorafgaande punten kunnen in drie categorieën worden ingedeeld : gegevens met betrekking tot een bepaald punt die een volkomen duidelijke conclusie mogelijk maken, punten die om voor de hand liggende redenen (bijvoorbeeld een gebrek aan gegevens) niet in het evaluatieverslag worden behandeld en gegevens die geen duidelijke conclusie mogelijk maken.

Hierna volgt een overzicht van de belangrijkste resultaten die aan de hand van dit evaluatieschema werden verkregen.

4.2. De BTW-verlaging wordt niet geheel in de prijzen doorberekend

De doorberekening van de verlaging van het BTW-tarief in de consumptieprijzen is de eerste absolute voorwaarde. Wordt de BTW-verlaging in het geheel niet in de prijzen doorberekend, dan moeten alle eventuele stijgingen van de vraag noodzakelijkerwijze aan andere factoren dan de BTW-maatregel worden toegeschreven.

¹⁸ SEC(2003) 622 Evaluatieverslag van de diensten van de Commissie: Experiment met een verlaagd BTW-tarief voor bepaalde arbeidsintensieve diensten.

De lidstaten hebben bij hun prijsvergelijkingen vastgesteld¹⁹ dat de BTW-verlaging nooit volledig in de consumptieprijzen wordt doorberekend. De BTW-verlaging verhoogt ten dele de winstmarge van de dienstverlener.

In Luxemburg bijvoorbeeld hebben 40% van de kappers en 80% van de schoenherstellers de BTW-verlaging niet in hun prijzen doorberekend. Dit is mogelijkwijze te verklaren door het risicomijdend gedrag van de verkopers die de voorkeur geven aan risicoloos gedrag (door de prijs op hetzelfde niveau te handhaven en hun winstmarge te verhogen) boven risicovol gedrag (de prijs verlagen in de hoop dat de vraag en vervolgens de winst zullen toenemen).

Doorberekening van de BTW-verlaging in de consumptieprijzen lijkt het meest voor te komen in de sector van de renovatie en het herstel van particuliere woningen. Dit is wellicht te verklaren door de omvang van de gemiddelde uitgaven.

Geconstateerd wordt dat bepaalde sectoren, in het bijzonder die van de schoenherstelling en de herstelling van fietsen en kleding in Nederland en de herstelling van woningen in Frankrijk, die een gedeelte van de BTW-verlaging onmiddellijk in hun prijzen doorberekenen, vervolgens geneigd zijn hun prijzen te verhogen met een percentage dat de inflatie overtreft. De toepassing van een verlaagd tarief remt de normale prijsstijging slechts ten dele af.

In bepaalde gevallen, met name in de sector van de fietsherstellers, heeft een aantal dienstverleners geweigerd het verlaagde tarief toe te passen met het argument dat de maatregel te ingewikkeld was.

De moeilijkheden die zich voordoen bij de doorberekening van de BTW-verlaging in de consumptieprijzen tonen aan dat deze maatregel niet functioneert volgens de oogmerken van de richtlijn.

4.3. Een economische conjunctuur die gunstig is voor de vraag

De bijzonder gunstige economische conjunctuur op het tijdstip waarop de maatregel ten uitvoer werd gelegd, heeft de vraag en de omzet van alle dienstverleners gestimuleerd. De groei van het beschikbare inkomen van de huishoudingen verklaart wellicht de waargenomen stijging van de vraag. Bovendien werden nog andere, in het bijzonder fiscale, maatregelen genomen die de vraag onafhankelijk van de BTW-verlaging hebben gestimuleerd.

De verslagen van de lidstaten laten niet toe de bijzonder sterke groei in deze periode los te koppelen van de eventuele effecten van de gedeeltelijke doorberekening van de BTW-verlaging in de prijzen.

4.4. Geen doorslaggevend effect op de werkgelegenheid

Sommige lidstaten hebben op vrijwillige grondslag een werkgelegenheids- en steunbeleid gevoerd voor bepaalde sectoren en in het bijzonder voor de bouwsector.

¹⁹ Zie bijlage. Verslag van de diensten van de Commissie, Experiment met een verlaagd BTW-tarief voor bepaalde arbeidsintensieve diensten, SEC(2003) 622.

Zo werd bijvoorbeeld in Frankrijk, voorafgaand aan de BTW-verlaging, een aantal maatregelen genomen ter bevordering van het eigen woningbezit en de renovatie van woningen. Deze sector kent sedert begin 1999 een buitengewoon sterke groei. Italië heeft naast de toepassing van een verlaagd BTW-tarief toestemming gegeven tot fiscale aftrek van de kosten van de renovatie en herstelling van particuliere woningen. Spanje heeft een gunstige belastingregeling voor het midden- en kleinbedrijf.

Wanneer de betrokken sectoren hebben getracht hun productie op te voeren om aan de stijgende vraag te voldoen, hebben zij moeilijkheden ondervonden bij de aanwerving van extra personeel of hebben zij het aanwezige personeel overuren laten maken. Portugal en het Verenigd Koninkrijk (Isle of Man) erkennen dat op het tijdstip van inwerkingtreding van de maatregel er een situatie van volledige werkgelegenheid was.

Gezien deze omstandigheden geven de verslagen van de lidstaten geen duidelijk beeld van het effect van de BTW-verlaging op de werkgelegenheid in al de betrokken lidstaten.

Slechts twee lidstaten, Frankrijk en Italië, schrijven in de sector van de renovatie en de herstelling van particuliere woningen de vrij sterke toename van het aantal arbeidsplaatsen, namelijk respectievelijk 40.000 en 65 000, toe aan de verlaging van het BTW-tarief.

De evaluatie van Frankrijk houdt evenwel geen rekening met de gevolgen van de storm van 1999 noch met de belastingmaatregelen die de bouw van nieuwe woningen en, in mindere mate, de renovatie en de herstelling van bestaande woningen hebben gestimuleerd. Bovendien ondervond de bouwsector in dit land einde 1999 moeilijkheden bij de aanwerving van personeel. Tenslotte wordt opgemerkt dat volgens de gegevens van het Franse verslag de kosten van een aldus geschapen rechtstreekse arbeidsplaats zeer hoog zijn, met name 89.000 euro per arbeidsplaats per jaar. Italië verwijst naar een onderzoek van de representatieve beroepsvereniging in deze sector. Bij de berekening is kennelijk ook geen rekening gehouden met de belangrijke maatregelen op het gebied van de directe belastingen.

4.5. De doeltreffendheid van de maatregel is zeer betrekkelijk

Empirisch onderzoek naar het effect van een BTW-verlaging in vergelijking met andere maatregelen toont aan dat een BTW-verlaging nooit de meest doeltreffende maatregel is om de werkgelegenheid en de groei van het BBP te stimuleren en dat de begrotingslast van een dergelijke maatregel hoog is in vergelijking met het economisch resultaat ervan.

Speciaal voor dit evaluatieverslag heeft de Commissie met behulp van haar macro-economisch model QUEST een simulatie verricht van een BTW-verlaging in vergelijking met een verlaging van de loonkosten.

In vergelijking met andere maatregelen, met name die welke rechtstreeks ingrijpen in de loonkosten, heeft een BTW-verlaging in alle gevallen een grotere begrotingslast ten gevolge. De verkregen resultaten zijn geheel in overeenstemming met de conclusies van eerder onderzoek.

Berekend op het niveau van de Europese Gemeenschap en voor eenzelfde begrotingslast genereert een verlaging van de arbeidskosten 52% meer arbeidsplaatsen dan een volledig in de prijzen doorberekende BTW-verlaging.

4.6. Ondergrondse economie : de evaluatie blijft moeilijk

De lidstaten hebben slechts weinig informatie verstrekt over de gevolgen van de BTW-verlaging voor de ondergrondse economie. Er kon niet worden aangetoond dat de maatregel heeft bijgedragen tot het terugdringen van de ondergrondse economie. De meeste resultaten zijn niet meer dan een hypothese en tonen geen oorzakelijk verband aan tussen de maatregel en het terugdringen van de ondergrondse economie.

Niettemin is, onafhankelijk van de BTW-verlaging, een belangrijk alternatief aan het licht gekomen wat de strijd tegen de niet-aangegeven arbeid betreft. Wanneer de consument de gemaakte kosten mag aftrekken van zijn inkomstenbelasting en deze aftrek moet gestaafd worden door de overlegging van een factuur, lijken minder consumenten een beroep te doen op zwartwerk. Dit effect is in de bouwsector waargenomen.

5. ALGEMENE CONCLUSIE

De door de lidstaten verstrekte informatie en de beperkingen die inherent zijn aan de gebruikte analysemethoden leiden tot de conclusie dat het experiment met de arbeidsintensieve diensten niet op overtuigende wijze heeft aangetoond dat een BTW-verlaging een gunstig effect heeft op de werkgelegenheid. Voor de ondergrondse economie geldt dezelfde conclusie.

Uit het door de lidstaten uitgevoerde prijsonderzoek blijkt dat de BTW-verlaging in alle gevallen slechts ten dele of helemaal niet in de verkoopprijzen wordt doorberekend. Bovendien is het effect van de BTW-verlaging gering en volgens het onderzoek niet van blijvende aard. De economische wetmatigheid dat de vraag stijgt als de prijs voldoende daalt, functioneert derhalve niet op de door de richtlijn beoogde wijze.

Deze resultaten zijn bovendien in overeenstemming met de conclusies van eerdere studies. In vergelijking met maatregelen die rechtstreeks ingrijpen in de arbeidskosten, veroorzaakt een verlaging van het BTW-tarief in alle gevallen voor elke nieuwe arbeidsplaats een hogere begrotingslast.

Speciaal voor dit evaluatieverslag heeft de Commissie met behulp van haar macro-economisch model QUEST een simulatie van een BTW-verlaging uitgevoerd in vergelijking met een verlaging van de arbeidskosten. De hypothese ging uit van een volledige doorberekening van de BTW-verlaging in de consumptieprijzen. Berekend op het niveau van de Europese Unie, voor eenzelfde begrotingslast, schept een verlaging van de arbeidskosten 52 % meer arbeidsplaatsen dan een geheel in de consumptieprijzen doorberekende BTW-verlaging.

Gezien deze resultaten en de problemen die de doorberekening van de BTW-verlagingen in de prijzen doet rijzen, lijkt de BTW geen goed instrument om via de vraag de prijzen te beïnvloeden. De in bijlage K van de Zesde Richtlijn genoemde diensten zijn van dien aard dat het gevaar voor concurrentievervalsing binnen de interne markt gering is. De in bijlage K genoemde diensten zijn in hoofdzaak bestemd voor lokale eindgebruikers. Deze bijlage vermeldt slechts 5 categorieën diensten en de lidstaten hadden de keuze uit maximum drie daarvan. Indien in bijlage K andere diensten waren opgenomen, dan had dit waarschijnlijk tot concurrentievervalsing geleid. De Commissie heeft geen enkele klacht ontvangen betreffende eventuele concurrentievervalsingen ingevolge de toepassing van een verlaagd BTW-tarief voor deze diensten.

Thans moet onderzoek worden gedaan naar de toekomstige BTW-behandeling van deze diensten. Dit onderzoek zal plaatsvinden in het kader van het tweejaarlijkse heronderzoek van het toepassingsgebied van de verlaagde tarieven als bedoeld in artikel 12, lid 4. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de nieuwe BTW-strategie²⁰ die ten doel heeft het gemeenschappelijk BTW-stelsel te moderniseren, te vereenvoudigen, te versterken en dit op meer uniforme wijze toe te passen.

De Commissie zal de Raad en het Europees Parlement in de loop van 2003 een voorstel voor een richtlijn voorleggen. Zij zal hierbij rekening houden met de conclusies van het onderhavige verslag, evenals met alle conclusies van haar vorige verslag betreffende de verlaagde BTW-tarieven²¹ en alle andere ter zake dienende elementen.

Dit voorstel zal in hoofdzaak ten doel hebben het functioneren van de interne markt te verbeteren door een rationeler gebruik van de verlaagde tarieven door de lidstaten. De bedoeling is dat alle lidstaten in dezelfde mate verlaagde tarieven zullen kunnen toepassen.

De kenmerken van de BTW mogen daarbij niet uit het oog worden verloren. In het bijzonder moet rekening worden gehouden met de noodzaak van neutraliteit van de BTW-heffing, van duidelijke criteria voor de toepassing van verlaagde tarieven en van rationalisering van de derogaties. Voorts is er de langetermijndoelstelling van een verdere harmonisering van de tarieven.

²⁰ COM(2000) 348 def. van 7 juni 2000.

²¹ COM(2001) 599 def. van 22 oktober 2001.