

RETAX

Nadenken over een hervorming van de onroerende voorheffing in Vlaanderen

Handvaten vanuit de economische theorie
- Eindversie november 2019 -

Sien Winters & Katleen Van den Broeck

KU LEUVEN

▶▶ UHASSELT

Voor meer informatie over deze publicatie sien.winters@kuleuven.be en katleen.vandenbroeck@kuleuven.be

© 2019 RETAX

RETAX is een Strategisch Basis Onderzoek (SBO, S005718N) gefinancierd door het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO).

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Deze publicatie is ook beschikbaar via www.retax.be

INHOUD

Inleiding	4
1. Doelstellingen van belastingen	5
2. Soorten belastingen	6
3. De theorie van de optimale belastingen	8
3.1 Efficiëntie	8
3.2 Rechtvaardigheid	9
3.3 Tegenstrijdigheid tussen doelstellingen	10
3.3.1 Efficiëntie versus rechtvaardigheid	10
3.3.2 Efficiëntie versus gedrag sturen	10
3.4 Samenhang tussen types van belastingen en doelstellingen	12
4. De belastinggrondslag	13
4.1 De belastinggrondslag bij een belasting op inkomen, vermogen en consumptie	13
4.1.1 Belasting op inkomen	13
4.1.2 Belasting op vermogen	14
4.1.3 Belasting op consumptie	15
4.1.4 Besluit over de belastinggrondslag	15
4.2 De volledige waarde van de woning als belastinggrondslag of enkel de waarde van de grond?	16
5. Belastingtarieven	19
6. Toegepast op de onroerende voorheffing in Vlaanderen	20
6.1 De onroerende voorheffing in Vlaanderen	20
6.2 De huidige onroerende voorheffing getoetst aan de doelstellingen	21
6.3 Waar naartoe met een hervorming?	22
6.3.1 De belastinggrondslag	23
6.3.2 De belastingtarieven	24
7. Besluit	25
Referenties	26

INLEIDING

Het Retax-onderzoeksproject beoogt bij te dragen tot aanbevelingen voor een optimale belasting op woningbezit in Vlaanderen/België. De doelstelling is tweeledig. Ten eerste wil het onderzoek nagaan hoe dergelijk optimaal belastingsysteem er zou uitzien. Daar is geen eenduidig antwoord op te formuleren, maar de wetenschappelijke literatuur levert wel een aantal principes voor het ontwerp van een optimaal belastingsysteem. Een van deze principes is dat de belastinggrondslag zo accuraat mogelijk moet worden vastgesteld. Het tweede doel van Retax grijpt daar op in, met name door modellen te ontwikkelen die toelaten de belastbare grondslag voor belasting op woningbezit zo goed mogelijk te schatten.

Het gehele onderzoeksproject is in de eerste plaats een wetenschappelijk traject dat mede beoogt de grenzen van de wetenschappelijke kennis binnen dit onderzoeksdomein te verleggen. Maar tegelijkertijd dient het onderzoek ook te resulteren in voor het Vlaamse/Belgische beleid bruikbare voorstellen die ook zoveel mogelijk worden gedragen door alle betrokkenen. Daarom maakt een gesprek met deze betrokkenen over de woningfiscaliteit en over de voorstellen die zullen resulteren uit dit onderzoek, mee deel uit van dit onderzoek.

Om dat gesprek zo goed mogelijk te kunnen voeren, vinden we het aangewezen reeds van bij aanvang van dit onderzoeksproject een aantal algemene principes voor het ontwerp van een optimaal belastingsysteem te verduidelijken. We doen dit in deze paper op basis van de 'state-of-the-art' in de internationale literatuur. Daarbij zullen we regelmatig verwijzen naar de behandeling van de woning in de Belgische/Vlaamse fiscaliteit, en in het bijzonder naar de onroerende voorheffing, die centraal staat in dit onderzoeksproject. De bedoeling van deze tekst is een achtergronddocument te bieden dat toelaat discussies te kaderen die in de loop van het onderzoeksproces ongetwijfeld naar boven zullen komen. Daarnaast heeft de paper tot doel de onderzoekers een gezamenlijk referentiekader te bieden om in een volgende stap een aantal mogelijke scenario's voor de hervorming van de onroerende voorheffing uit te werken. De evaluatie van deze scenario's zal gebeuren op einde van de onderzoeksperiode (2021).

De opbouw van deze tekst is als volgt. We starten in de eerste sectie van de vraag aan welke doelen belastingen moeten beantwoorden. Vervolgens geven we in de tweede sectie een overzicht van de verschillende types van belastingen die bestaan om aan deze doelen tegemoet te komen. Uit de theorie over de optimale belastingen halen we vervolgens in de derde sectie een aantal principes over wat een goed belastingsysteem is. Vervolgens staan we stil bij de twee voornaamste elementen in de vormgeving van belastingen: de belastinggrondslag en de belastingtarieven. Tot slot gaan we na waar we binnen het Belgische belastingsysteem de onroerende voorheffing moeten situeren en denken we vanuit de aangereikte theoretische handvaten na over een mogelijke hervorming. In het besluit leggen we uit hoe we deze informatie zullen gebruiken in het vervolg van dit RETAX-onderzoek.

1. DOELSTELLINGEN VAN BELASTINGEN

Belastingen kunnen meerdere doelen hebben. We onderscheiden drie groepen van doelstellingen of functies (zie bv. Hoge Raad voor Financiën, 2002; Decoster & Valenduc, 2011).

1. De eerste doelstelling van belastingen (ook 'allocatieve doelstelling' genoemd) is dat de overheid hiermee financiële middelen verwerft om publieke goederen en diensten te financieren.
2. De tweede doelstelling is herverdeling: via belastingen wordt de verdeling van inkomen en vermogen zodanig aangepast dat de verdeling na belastingen meer rechtvaardig zou zijn.
3. Musgrave & Musgrave (1989) noemen als derde functie de macro-economische doelstellingen, die onder meer gericht zijn op prijsstabiliteit en de groei van economie en werkgelegenheid. Recentere werken (zie o.a. Hoge Raad van Financiën, 2002; Decoster & Valenduc, 2011; Rosen & Gayer, 2014) formuleren deze derde doelstelling ruimer en spreken van een stimulerende doelstelling, die ook gericht kan zijn op andere doelen (bv. aanzetten tot extra productie of tot een gewenst gedrag). Zoals we verder zullen uitleggen is dergelijke gedragssturing enkel economisch te verantwoorden indien hiermee externaliteiten worden geïnternaliseerd.

De eerste doelstelling is eerder een intrinsieke functie van een belasting. De twee andere doelstellingen of functies kunnen ook via andere beleidsinstrumenten worden nagestreefd, zoals subsidies, wetgeving, informatie, sensibilisering.... Zo zou de overheid het verstrekken van enkele van haar goederen en diensten - zoals het ophalen van huisvuil of onderwijs – op een meer directe manier kunnen bekostigen door een prijs aan te rekenen. Herverdeling kan ook door publieke goederen gratis of aan verlaagde prijs aan te bieden. Kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad kan door het opleggen van minimumnormen of gerichte subsidies ... Dat soms meerdere instrumenten gecombineerd worden ingezet om bepaalde doelen te bereiken, maakt het moeilijk om aanbevelingen te formuleren voor de belasting alleen, los van de andere instrumenten. Zo is bijvoorbeeld een belasting die als doel heeft gedrag te sturen, niet gewenst als regulering een efficiëntere manier is om dat gedrag te sturen. Wat efficiëntie is, en hoe efficiëntie steeds moet worden afgewogen tegenover rechtvaardigheid, leggen we verder uitgebreid uit.

2. SOORTEN BELASTINGEN

Belastingen worden vaak ingedeeld naargelang hun grondslag, met een onderscheid tussen inkomen, consumptie en vermogen (zie o.a. Musgrave & Musgrave, 1989; Gruber, 2007; Messere e.a., 2003). Binnen elk van deze types zijn er nog meerdere vormen te onderscheiden.

- Belasting op inkomens zijn belastingen die periodiek worden geheven op de verworven inkomsten. Hieronder vallen de personenbelasting en de vennootschapsbelasting. De personenbelasting betreft in de eerste plaats inkomens uit arbeid, maar doorgaans wordt een breder inkomensconcept ('comprehensive income': zie verder) gehanteerd dat ook de inkomsten uit vermogens bevat. De vennootschapsbelasting, waarmee winsten van vennootschappen worden belast, wordt soms bekeken als een afzonderlijke belasting, maar wordt vaak ook gecatalogeerd als een vorm van inkomstenbelasting¹.
- Een belasting op vermogen verschilt van een inkomstenbelasting omdat de belastinggrondslag niet de inkomsten zijn die in de loop van een jaar worden verworven, maar wel de waarde van het vermogen. Belastingen op erfenissen en schenkingen ziet men doorgaans als een vorm van vermogensbelasting, hoewel men dit ook een belasting op overdracht kan noemen.
- Belastingen op consumptie worden niet periodiek geheven, maar op het ogenblik van consumptie. Het best bekend is de btw, die wordt toegepast op de meeste goederen en diensten. Accijnzen zijn belastingen die worden geheven op specifieke producten zoals tabak, benzine en alcohol.
- Naast deze drie grote groepen van belastingen is er nog de belasting op overdracht van goederen of eigendomstitels. De voornaamste daarvan zijn de verkooprechten en de hypotheekrechten die worden gevestigd bij het afsluiten van een hypotheeklening. Ook de schenkingsrechten en erfenisrechten zou men hiertoe kunnen rekenen.

De woningfiscaliteit in België bestaat uit een geheel van verschillende types belastingen. De inkomsten verbonden aan het bezitten van een woning worden voor particulieren belast in de personenbelasting² en voor bedrijven in de vennootschapsbelasting. De realisatie van nieuwe woningen of de renovatie van bestaande woningen is onderhevig aan BTW³. Op verkoop van woningen (die geen nieuwbouw betreffen) en gronden rust een verkooprecht en op het aangaan van leningen voor het verwerven van woningen en gronden een hypotheekrecht. Woningen die via een schenking of erfenis worden overgedragen worden volgens specifieke regels belast. Meerwaarden op woningen worden in België doorgaans niet belast (Pacolet e.a., 2014). Dit is enkel het geval als het gaat over de verkoop van een niet-eigen woning die binnen de vijf jaar na aankoop wordt verkocht of over gronden die worden verkocht binnen de acht jaar. In dit geval wordt de meerwaarde niet toegevoegd aan het inkomen, maar wordt hier een afzonderlijke belasting op geheven aan een afzonderlijke aanslagvoet (16,5%). Tot slot is er nog de onroerende voorheffing. Zoals de naam doet vermoeden was deze belasting, net zoals de roerende voorheffing, oorspronkelijk een voorafname van belasting op inkomsten uit onroerende goederen. Intussen is de onroerende voorheffing geëvolueerd naar een zelfstandige

¹ De overheid belast inkomens uit arbeid niet alleen via de personenbelasting maar ook via sociale bijdragen van werkgevers en werknemers. Een verschil met belastingen is dat sociale bijdragen recht geven op uitkeringen. Maar omdat het bedrag van deze uitkeringen vaak losgekoppeld is van de bijdrage, zien Decoster & Valenduc(2011) dit ook als een vorm van belasting.

² Waarbij de eigen woning wel is vrijgesteld: zie verder.

³ In het kader van een consumptiebelasting zou in principe de huur en de toegerekende huur moeten worden belast met BTW. Omdat het in het algemeen moeilijk wordt geacht om de belasting de consumptie in de tijd te laten volgen, vooral voor eigendomswoningen, wordt gewoonlijk het tijdstip van de nieuwbouw gebruikt als benadering voor de consumptie (EC, 2012).

belasting, die wordt geïnd op regionaal niveau (gewesten), en waarop provincies en gemeenten belastingen kunnen heffen⁴, maar de oorspronkelijke naam behouden heeft.

Voor elk van deze belastingen bestaan meerdere uitzonderingsregels, verminderingen of aftrekken (Van den Broeck & Winters, 2017). Dit maakt de woningfiscaliteit in België een complex kluwen, met niet altijd duidelijke uitkomsten voor de beoogde doelen.

⁴ De inning van de onroerende voorheffing gebeurt door het Vlaams Gewest. Het Vlaams Gewest int de onroerende voorheffing zowel voor het aandeel Vlaams Gewest als de opcentiemen voor de gemeenten en provincies.

3. DE THEORIE VAN DE OPTIMALE BELASTINGEN

De theorie van de optimale belastingen gaat na hoe een belastingstelsel er het best uitziet, uitgaande van de inkomsten die een overheid nodig heeft en de doelstellingen waaraan de belastingen worden verwacht bij te dragen. Eén van de voornaamste kwesties in deze theorie betreft de afweging tussen 'equity' en 'efficiency'. Het efficiëntie criterium ('efficiency') is verbonden aan de allocatieve functie (inkomsten verwerven) en het billijkheids criterium ('equity') aan de herverdelende functie. Streven naar efficiëntie kan ten koste gaan van rechtvaardigheid en omgekeerd. Zoeken naar optimale belastingen betekent zoeken naar een goed evenwicht tussen beide criteria. We geven kort nadere toelichting bij deze twee criteria.

3.1 Efficiëntie

Een belasting wordt efficiënt geacht als een vooropgestelde overheidsinkomst wordt gerealiseerd met een zo klein mogelijk welvaartsverlies. Een welvaartsverlies ontstaat van zodra een overheid belastingen heft. Een belasting wijzigt immers de prijs van een goed of dienst waardoor producenten/consumenten hun gedrag gaan aanpassen. De prijs geeft volgens de economische theorie de situatie waarin de waarde die de samenleving toekent aan de laatste bijkomende eenheid, overeenkomt met de kost daarvan. Dit is een situatie van 'economisch evenwicht'. Wordt een belasting ingevoerd, dan wijkt men af van dit evenwicht en zullen producten/consumenten dus andere keuzes maken dan de keuzes die zij op basis van de zuivere kosten en baten zouden maken. In de situatie na belastingen zijn ze dus (op basis van hun voorkeuren) minder goed af dan in een situatie na belastingen. Het komt er dus op aan de belasting zo te ontwerpen dat dit welvaartsverlies zo klein mogelijk is. Aangetoond kan worden dat enkel bij een lump-sum belasting (waarbij de gehele bevolking eenzelfde uniforme belasting betaalt) geen welvaartsverlies optreedt. Maar dergelijke belasting wordt als onhaalbaar beschouwd omdat ze zeer onrechtvaardig wordt geacht.

Gegeven de noodzaak van de overheid om inkomsten te hebben, rijst de vraag hoe een belasting kan worden ontworpen die zo efficiënt mogelijk is, d.w.z. het minst tot welvaartsverliezen leidt. Daarvoor formuleert de theorie van de optimale belastingen de volgende drie criteria:

1° Hoe lager het tarief, hoe efficiënter

Aangetoond kan worden dat bij een hoger belastingtarief het welvaartsverlies sterker toeneemt dan dat de belastingontvangsten stijgen. Meer belasting heffen is dus 'inefficiënt' omdat men naar verhouding meer welvaart verliest dan men aan ontvangsten wint voor de financiering van publieke goederen of diensten. Hieruit volgt het advies om de belastbare basis zo groot mogelijk te maken, en dus bijvoorbeeld verschillende soorten inkomsten te belasten, juist om de tarieven laag te kunnen houden.

2° Een belasting is efficiënter naarmate de belastinggrondslag minder prijselastisch is

Zo ook kan worden aangetoond dat er minder welvaartsverliezen optreden naargelang de belastinggrondslag minder prijselastisch is. Het verschil tussen inkomsten uit roerende en onroerende goederen is hiervan een goed voorbeeld. In een situatie van vrij kapitaalverkeer zal een verhoging van een belasting op roerend vermogen aanleiding geven tot kapitaalvlucht naar het buitenland, met als gevolg dat de belastingbasis smaller wordt en de inkomsten in verhouding afnemen. Dit is veel minder het geval bij onroerende goederen omdat men minder snel zal verhuizen naar het buitenland dan dat men roerend kapitaal zal verhuizen naar het buitenland. Jacobs (2008) stelt dat het in de rede ligt om immobiele vormen van kapitaal, zoals pensioenen, huizen en erfenissen meer te belasten dan mobiele vormen van kapitaal.

3° Een belasting is efficiënter als zij op uniforme wijze wordt geïnd.

Als twee goederen onderling substitueerbaar zijn en ze worden ongelijk belast, dan zal dit er toe leiden dat er meer zal belegd worden in het minst belaste product. Ook dan zal de belastingbasis smaller worden, terwijl het welvaartsverlies groter is in vergelijking met een situatie waarin de twee producten gelijk worden belast. Dit criterium leidt tot de aanbeveling gelijke goederen zoveel mogelijk gelijk te belasten. Hetzelfde geldt voor inkomens uit verschillende inkomensbronnen, die ook zo gelijk mogelijk moeten belast worden (Mirrlees e.a., 2011). De voornaamste toepassing op vlak van wonen is wat in de literatuur bekend staat als 'tenure neutrality'. Zo stelt Englund (2003): *"If the idea is accepted that owner-occupants and landlords produce the same good – housing services – than it follows from the principle of production efficiency that the tax system be neutral between the two modes of tenure"*. Het huidige Belgische en Vlaamse belastingsstelsel wijkt ver af van dit principe. Tal van belastingen en belastingvoordelen voorzien in een gunstigere behandeling van eigenaars dan huurders en verhuurders (Haffner e.a., 2014; Van den Broeck & Winters, 2017). In internationaal opzicht vormt België daarin geen uitzondering (Barrios e.a., 2019).

3.2 Rechtvaardigheid

Als het gaat over de eerste functie van belastingen (inkomsten verwerven voor de overheid), wordt de visie dat iedereen dezelfde belasting moet betalen slechts door zeer weinigengedragen⁵. Het is redelijk algemeen aanvaard dat lagere inkomens minder moeten bijdragen tot de financiering van de overheid⁶. Maar wat is dan een rechtvaardige verdeling van de belastingen?

Musgrave & Musgrave (1989) onderscheiden twee benaderingen:

- het 'profijtbeginsel' ('benefit principle') houdt in dat burgers bijdragen tot de financiering van de overheid in verhouding tot het voordeel dat zij van de overheid ontvangen;
- het principe van de 'bijdragecapaciteit' ('ability to pay') betekent dat burgers bijdragen naargelang hun capaciteiten en rijkdom.

Het **profijtbeginsel** is moeilijk in de praktijk te brengen omdat het vaak onmogelijk is na te gaan wie welke diensten van de overheid ontvangt. Daarbij is in ons belastingsysteem de 'algemene bestemming' een belangrijk beginsel. Dit betekent dat de overheid een bepaalde belasting niet mag aanwenden om een specifieke uitgave te financieren (Mirrlees e.a., 2011). De reden daarvoor is dat dergelijke 'earmarking' leidt tot rigiditeiten in het belastingsysteem; het maakt het minder gemakkelijk wijzigingen door te voeren (Moesen e.a., 2006).

In zekere zin zou men kunnen stellen dat de onroerende voorheffing mee gebaseerd is op het profijtbeginsel (Musgrave & Musgrave, 1989). Het is een belasting die wordt geïnd door regionale, provinciale en lokale overheden die men kan zien als een vergoeding voor straten en pleinen, fietspaden, sportaccommodatie, politiediensten, huisvuilophaling, groenonderhoud... Voor gemeenten is de onroerende voorheffing een belangrijke inkomstenbron en in zekere zin zal de dienstverlening die de gemeente kan bieden, dus mee afhangen van de hoogte van deze belasting. Als burgers zich ergens willen vestigen, hebben ze de keuze tussen hogere belastingen en meer/betere dienstverlening enerzijds en lagere belastingen en minder diensten anderzijds (Tiebout, 1956). In die zin is het profijtbeginsel mee ingebakken in de aard van de onroerende voorheffing. Kiezers van de lokale besturen dwingen zo aansprakelijkheid van de verkozenen af (Messere e.a., 2003). Deze visie op de onroerende voorheffing is in de literatuur echter niet onomstreden (zie bv. Zodrow, 2001).

⁵ Dit is niet van toepassing op ontradende belastingen, die doorgaans uniform worden geheven. Bijvoorbeeld leegstandsheffing.

⁶ Zelfs verdedigers van een 'vlakstaks' zijn doorgaans gewonnen voor een vrijstelling van de lagere inkomens.

Bovendien biedt dit profijtbeginsel maar beperkt houvast voor het uitwerken van een optimaal belastingsysteem.

Het principe van de **bijdragecapaciteit** betekent dat burgers met een gelijke capaciteit om bij te dragen dezelfde belasting betalen ('horizontale rechtvaardigheid'), terwijl burgers die meer kunnen bijdragen meer zullen betalen ('verticale rechtvaardigheid') (Musgrave & Musgrave, 1989). Horizontale rechtvaardigheid krijgt in de literatuur niet altijd dezelfde definitie. Musgrave & Musgrave hebben het over de situatie van belastingplichtigen en stellen dat burgers met een gelijk inkomen een gelijke belasting moeten betalen. Dit sluit volgens hen dan ook sterk aan bij het gelijkheidsprincipe in de wetgeving. Decoster & Valenduc (2011, p. 80) passen dit als volgt toe: in de inkomstenbelasting moeten inkomens uit arbeid en uit kapitaal gelijk worden belast, bij vermogensbelasting moet roerend en onroerend goed gelijk behandeld worden, bij een consumptiebelasting mag de belasting niet verschillen naargelang de aard van de geconsumeerde goederen. Zo sluit horizontale rechtvaardigheid aan bij het criterium dat een belasting efficiënter is als ze uniform wordt geïnd.

Bij verticale rechtvaardigheid gaat het evenzeer over gelijke behandeling, maar is die gelijkheid het gevolg van een verschil in belasting naargelang de bijdragecapaciteit. Het principe is dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Om verticale herverdeling na te streven kunnen verschillende technieken worden toegepast. Gekend zijn de progressieve tarieven in de personenbelasting. Voor de onroerende voorheffing wordt soms gedacht aan getrapte tarieven, waarbij het tarief hoger wordt naargelang de waarde van het onroerend goed hoger is. Ook vaak gebruikt zijn vrijstellingen van een eerste schijf van waarde. Al deze technieken komen er in feite altijd op neer dat de tarieven verschillen in functie van de omvang van de belastinggrondslag.

Voor zowel horizontale als verticale rechtvaardigheid is het nodig de bijdragecapaciteit te bepalen. Daarvoor kunnen inkomen, vermogen en consumptie als basis worden genomen (zie verder).

3.3 Tegenstrijdigheid tussen doelstellingen

3.3.1 Efficiëntie versus rechtvaardigheid

De afweging van efficiëntie en rechtvaardigheid is één van de voornaamste vraagstellingen in de publieke economie. Dat efficiëntie en rechtvaardigheid tegenstrijdig kunnen zijn, blijkt al direct uit de efficiëntiecriteria. Volgens de efficiëntiecriteria zijn uniforme tarieven te verkiezen, terwijl vanuit rechtvaardigheid vaak juist wel een differentiatie in tarieven vereist is. Anderzijds leidt herverdeling van inkomens onherroepelijk tot gedragsreacties (wat de inefficiëntie verhoogt), omdat mensen dan mogelijk minder gaan werken of minder sparen (Jacobs, 2008).

Voor horizontale rechtvaardigheid speelt deze tegenstelling niet: hier staan uniforme tarieven juist wel gelijk met gelijke behandeling. In het algemeen hecht de literatuur groot belang aan een zo neutraal mogelijke fiscale behandeling van gelijke goederen. Zo stelt de Mirrlees Review dat grote voorzichtigheid geboden is wanneer wordt afgeweken van het principe van neutraliteit en dat in dit geval een sterke argumentatie vereist is (zie verder).

3.3.2 Efficiëntie versus gedrag sturen

Een beleid dat beoogt het gedrag te sturen, verlaat heel vaak het principe van de uniforme behandeling. Door bepaalde goederen of diensten goedkoper te maken dan andere, stuurt de overheid zo het gedrag in een bepaalde richting en ontstaan inefficiënties. Zo wordt veelvuldig gebruik gemaakt van vrijstellingen, belastingverminderingen, verlaagde aanslagvoeten ... voor specifieke situaties. Op het vlak van wonen is het best gekende voorbeeld de woonbonus. Die wordt geacht burgers ertoe aan te zetten een eigen woning te verwerven. Dergelijke afwijking van het neutraliteitsprincipe is theoretisch enkel te verantwoorden als hiermee wordt gecompenseerd voor externe effecten

(externaliteiten). Twee vragen zijn daarbij relevant: 1° bestaan er externe effecten die een afwijking verantwoorden?, 2° heeft de afwijking ook het bedoelde effect?

Men spreekt van externe kosten of baten als de prijs van het product voor het individu niet de prijs voor de samenleving in zijn geheel weerspiegelt. Een goed voorbeeld daarvan zijn milieu-effecten. Indien de consumptie van een goed door een individu (bv. een vliegtuig) nadelige gevolgen heeft voor anderen of voor toekomstige generaties die niet zijn verrekend in de prijs (bv. de negatieve gevolgen van de CO₂-uitstoot voor het milieu), dan is er een argument om die consumptie te belasten zonder dat er een welvaartsverlies optreedt.

“The most important category of corrective taxes are those on environmental externalities, and within this area, the most important are those associated with carbon emissions, with their impact on global climate change” (Stiglitz, 2014).

Omgekeerd kan gedrag dat positieve externe effecten heeft een reden zijn voor belastingverlaging, bv. voor fiscale voordelen die dit gedrag aanmoedigen. Het resultaat na belastingen zal dan efficiënt zijn voor de samenleving.

Hier vinden we een houvast om de gunstige behandeling van eigen woningbezit te beoordelen. Deze zal slechts verantwoord zijn voor zover het voordeel in verhouding is tot de externaliteiten (Stiglitz, 2014). Haffner e.a. (2014) en Van den Broeck & Winters (2017) bespreken de mogelijke externaliteiten van eigen woningbezit en komen tot de conclusie dat in de Vlaamse situatie de huidige voordelen vermoedelijk niet in balans zijn met die externaliteiten. Meer algemeen stelt bijvoorbeeld Ryan-Collins (2017) dat er weinig evidentie is dat economieën waar eigen woningbezit domineert meer productief of meer efficiënt zijn, met name omdat een hoge graad van eigen woningbezit de arbeidsmobiliteit vermindert (en zo bijdraagt tot werkloosheid) en een gemakkelijke toegang tot woningkrediet resulteert in financiële risico's en toenemende vermogensongelijkheid.

Een tweede vraag is of de afwijking van het standaardstelsel ook effectief het gedrag beïnvloedt. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat een deel van de groep waarvan men beoogt het gedrag te veranderen door een fiscaal voordeel toe te kennen, ook zonder het fiscaal voordeel het gewenste gedrag zou stellen. Eveneens mogelijk is dat het fiscaal voordeel niet het beoogde effect heeft. De kans daarop voor de woningmarkt is groot, omdat de elasticiteit van het aanbod laag is en een belastingvoordeel zich in dit geval vooral vertaalt in prijsstijgingen (Hilber & Turner, 2014; Gruber et al., 2007). In beide situaties is er dus een verlies aan efficiëntie en is de afwijking van de neutrale behandeling onvoldoende verantwoord. Toegepast op het voorbeeld van de woonbonus is hier bijvoorbeeld van belang dat het fiscaal voordeel zich vertaalt in prijsstijgingen, waardoor het beoogde effect mogelijk niet wordt bereikt. Dergelijk kapitalisatie-effect werd aangetoond voor België via twee verschillende empirische modellen (Damen e.a., 2016; Hoebeeck & Inghelbergs, 2017). Voor de VS bekomen Sommer & Sullivan (2018) op basis van een empirisch model dat een afschaffing van de intrestaftrek als gevolg van de verwachte prijsdaling zelfs zal bijdragen tot een stijging van het aandeel eigenaars. De intuïtie daarachter is o.a. dat lagere inkomensgroepen door de prijsdaling gemakkelijker toegang zullen krijgen tot woonkredieten.

Dit alles maakt duidelijk dat bij het invoeren van afwijkingen t.o.v. het standaardstelsel het doel van de afwijkende regeling scherp zal moeten worden gedefinieerd, de afwijking in balans moet zijn met dit doel en bovendien ook een aantoonbaar effect moet hebben. In de omschrijving van het onderzoeksopzet van RETAX namen we twee specifieke vormen van beoogde gedragswijziging mee op, met name energiezuinigheid en duurzaam ruimtegebruik stimuleren. Deze doelen kunnen mee vorm worden gegeven in de modellering van de belastingen op wonen. Zo kunnen hogere belastingen worden overwogen voor woningen die verder zijn afgelegen van de kernen of voor niet-energiezuinige woningen (of omgekeerd: lagere belastingen voor wonen in kernen en voor energiezuinige woningen).

De theorie leert ons dan dat in dit geval de meerkost voor de belastingplichtige in overeenstemming moet zijn met de omvang van de externe effecten, maar ook dat we ervan overtuigd moeten zijn dat de afwijking ook leidt tot een gewijzigd gedrag. Dit is bijvoorbeeld niet het geval als de afwijkende regeling geheel of gedeeltelijk wordt teniet gedaan via een kapitalisatie in de prijs. Gedrag sturen versus rechtvaardigheid

Tot slot moet worden vastgesteld dat afwijkende regels die beogen het gedrag te sturen, vaak niet alleen ingaan tegen de efficiëntie, maar ook tegen rechtvaardigheid. Het toestaan van uitzonderingen is steeds een inbreuk tegen de horizontale rechtvaardigheid. Maar vaak ook betekenen deze uitzonderingen een herverdeling van arm naar rijk, waardoor ze de verticale herverdeling van het gehele belastingstelsel verminderen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het voordeel een aftrek is van het belastbaar inkomen en het voordeel dus groter is voor hogere inkomens (die een hogere marginale aanslagvoet hebben). Daarnaast kan de averechtse herverdeling het gevolg zijn van de ongelijke toegang tot het voordeel. Dit is bijvoorbeeld zo bij fiscale voordelen voor eigen woningen in de situatie waarin lagere inkomens geen toegang hebben tot eigen woningbezit.

3.4 Samenhang tussen types van belastingen en doelstellingen

Niet elk type belastingen leent zich even goed voor het realiseren van elk van de doelstellingen. Sommige belastingen hebben als voornaamste (of soms enige) doel om inkomsten te verwerven voor de overheid. Dit is het geval voor personenbelasting, btw en verkooprechten lijken. Ook de onroerende voorheffing lijkt zo'n belasting, die vooral inkomsten verschaft aan lokale en regionale overheden. De grotendeels uniforme aanslagvoet wijst erop dat herverdeling hier niet de eerste doelstelling is.

Andere instrumenten lenen zich beter tot herverdeling. De voornaamste herverdeling gebeurt via de personenbelasting, die veel beter dan bijvoorbeeld btw toelaat rekening te houden met de bijdragecapaciteit. Hoewel vele andere belastingen dan de personenbelasting niet in de eerste plaats bedoeld zijn om te herverdelen, bevatten ze vaak toch nog correctiemechanismen die beogen te herverdelen. Voorbeelden hiervan zijn het verlaagd btw-tarief voor sociale woningbouw en de vermindering van verkooprechten voor bescheiden gezinswoningen. Ook de onroerende voorheffing kent correctiemechanismen: bv. verminderingen voor bescheiden woningen, verminderingen voor kinderen, verlaagd tarief sociale huur. Het gevolg is dat het zeer ondoorzichtig is hoe sterk het belastingstelsel in zijn geheel herverdeelt. De Mirrlees review is op dit punt zeer duidelijk in zijn aanbevelingen: *“Not all taxes need to be progressive as long as the overall system is. In general, the right tools for achieving distributional objectives are direct personal taxes and benefits. Since the rates on these can be adjusted to achieve the desired degree of progressivity, other aspects of the tax system can be focused on achieving efficiency”* (Mirrlees e.a., 2011).

Net zoals veel belastingen op een of andere manier een afwijkende regeling bevatten die beoogt te herverdelen, vinden we in nagenoeg elke belasting op wonen afwijkingen van de standaardregels met een gedragssturend doel. Het gehele plaatje is dus een complex en weinig transparant kluwen waarbij er geen één-op-één relatie is tussen instrumenten en doelstellingen. Als dan de vraag rijst hoe één van deze instrumenten (met name de onroerende voorheffing) moet worden hervormd, is het moeilijk om dit te doen los van de andere belastingen op woningbezit. De juiste evaluatievraag is immers of het geheel aan belastingen tegemoet komt aan de vooropgestelde doelen. De uitdaging waar we voor staan is het zoeken naar een belastingstelsel dat de gewenste inkomsten verzamelt met een zo klein mogelijk welvaartsverlies, zo goed mogelijk in overeenstemming is met wat rechtvaardig wordt geacht en dat tegelijkertijd ook de externaliteiten internaliseert.

4. DE BELASTINGGRONDSLAG

De belastinggrondslag is de waarde (“het bedrag”) waarop de belastingen worden geheven. De vraag hier aan de orde is wat daarvoor een goede grondslag is. Hoger legden we uit dat de capaciteit om bij te dragen aan de belastingen daarvoor een maatstaf kan zijn. Vraag is dan hoe die bijdragecapaciteit gedefinieerd en gemeten moet worden. De meest voor de hand liggende maatstaf is het inkomen. De voornaamste kwestie in het kader van de woonfiscaliteit is of ook inkomen uit vermogen (woningbezit) mee deel moet uitmaken van dit inkomen. Hierover bestaat binnen de economische theorie geen eensgezindheid. We situeren in 4.1 deze discussie. Indien inkomen uit vermogen onder vorm van een woning mee wordt opgenomen in het inkomensconcept, is een volgende vraag of de belastinggrondslag de volledige waarde van de woning moet zijn (inclusief de grond) dan wel of het een goed alternatief is enkel de grondwaarde te belasten. We situeren ook deze discussie in 4.2., maar slechts kort, omdat dit meer uitgebreid wordt behandeld in een afzonderlijke paper binnen het RETAX-project.

4.1 De belastinggrondslag bij een belasting op inkomen, vermogen en consumptie

De belastinggrondslag verschilt naargelang het gaat over een belasting op inkomen, vermogen of consumptie. We leggen dit kort uit.

4.1.1 Belasting op inkomen

Een gekend ijkpunt in de economische theorie is de definitie van Shantz-Haig-Simons (SHS), die stelt dat de bijdragecapaciteit wordt gevormd door de som van de lopende inkomsten en de nettokapitaalaccumulatie in een bepaalde periode, of nog “het bedrag dat een persoon (of huishouden) zou hebben kunnen uitgeven zonder de waarde van het vermogen aan te tasten” (Hoge Raad voor Financiën, 2014). Deze definitie ligt aan de basis van het ‘comprehensive income’, waartoe niet alleen beroepsinkomens behoren, maar ook sociale transfers, niet-geldelijke inkomens, lopende inkomens uit vermogens en gerealiseerde en niet gerealiseerde meerwaarden op vermogens. Tot dit ‘verruimd inkomensconcept’ horen dan ook inkomsten uit verhuur. Maar ook de eigen woning genereert inkomen in de zin dat de eigenaar er de gebruikswaarde van heeft. Deze gebruikswaarde wordt gemeten via een ‘toegerekende huur’ (‘imputed rent’). Musgrave & Musgrave (1989) stellen over deze toegerekende huur: *‘The resident (of owner-occupied residence) obtains an “imputed rent” equal to the return he or she could obtain by letting the house. ... Such imputed consumption values should be included in the tax base’.*

De kwestie of ook inkomen uit vermogen moet worden belast, is in de economische theorie echter omstreden. Een klassiek argument tegen deze belasting is dat er in dit geval geen gelijke behandeling is tussen een besteding van inkomen vandaag en in de toekomst. Bij een belasting op vermogen zullen mensen minder sparen dan ze eigenlijk willen, zodat welvaartsverliezen optreden. Het zogenaamde ‘Atkinson-Stiglitz theorem’ stelde dat daarom inkomen uit vermogen moet worden vrijgesteld van belastingen. Dit theorema vertrekt echter van sterke assumpties. De conclusies mogen dus niet als een eindpunt worden gezien, wel als een theoretisch vergelijkingspunt (Spiritus, 2018).

Mirrlees e.a. (2011) pleiten in hun ‘Mirrlees Review’ niet voor een volledige, maar voor een gedeeltelijke vrijstelling van inkomen uit vermogen en stellen dat enkel het bovennormale rendement op vermogen moet worden belast. Zij komen tot die conclusie omdat de belastinggrondslag voor inkomen steeds het netto-inkomen moet zijn na aftrek van alle kosten om dit inkomen te verwerven.

In geval dus in de inkomstenbelasting de toegerekende huur wordt belast, betekent dit dat niet alleen kosten voor onderhoud en herstel worden afgetrokken, maar ook de interesten op eigen en vreemd vermogen. Eigen vermogen krijgt daarbij dezelfde behandeling als vreemd vermogen vanuit de redenering dat het aanwenden van eigen vermogen gedeerde inkomsten uit dit vermogen betekenen. Worden al die kosten verrekend, dan moet het normale rendement op vermogen (het 'risicovrije rendement', ook 'Rate of Return Allowance') worden vrijgesteld van belastingen, terwijl het bovennormale rendement op dit vermogen ('economic rent', een soort 'onverdiend vermogen') wel belast moet worden (en waardeverminderingen mogen worden afgetrokken). Vanuit de redenering dat alle vormen van inkomen gelijk moeten belast worden, ongeacht of het inkomen betreft uit arbeid, uit woningbezit, dividenden of kapitaalwinsten, komen Mirrlees e.a. (2011) dan tot de conclusie dat meerwaarden moeten worden toegevoegd bij de andere inkomens (en belast aan dezelfde progressieve aanslagvoeten, zie verder).

Dit strenge standpunt in het werk van Mirrlees e.a. wordt echter niet algemeen gedeeld. Sommigen stellen dat er wel degelijk argumenten zijn om inkomen uit vermogen te belasten. Het meest terugkerende argument is dat via een belasting op inkomen uit vermogen nog meer versturende belastingen (vooral op arbeid) kunnen verminderd worden (zie bv. Jacobs, 2017). Dit is ook de argumentatie van OECD en EC (zie bv. OECD, 2010; European Commission, 2012; European Commission, 2015). Decoster stelt dat dit temeer het geval is indien het gaat over inkomsten uit vermogens die weinig welvaartsverlies meebrengen omdat ze inelastisch zijn, zoals woningbezit.

Bemerk dat de bovenstaande discussie over het al dan niet belasten van inkomen uit vermogen volledig is opgebouwd vanuit het efficiëntie criterium. Daarnaast verdedigen sommige auteurs een belasting op inkomen uit vermogen vanuit rechtvaardigheidsredenen. Jacobs (2017) legt uit dat niet alle ongelijkheid in kapitaalinkomen wordt veroorzaakt door ongelijkheid in arbeidsinkomen. Als dat wel zo zou zijn, zou de overheid haar herverdelingsdoelinden kunnen realiseren door alleen arbeidsinkomen te belasten (het Atkinson-Stiglitz theoreem). Echter, verschillen in vermogen blijken van meer af te hangen dan van arbeidsinkomen. Mensen met hogere arbeidsinkomens zijn bijvoorbeeld bereid om meer te sparen, nemen meer risico bij sparen en genieten zo een groter rendement op beleggingen, ontvangen gemiddeld grotere erfenissen, of hadden gewoon meer geluk dan mensen met een lager inkomen of kleiner vermogen. Het inkomen uit vermogen moet dus vanuit die redenering ook als afzonderlijk onderdeel van de bijdragecapaciteit van belastingplichtigen worden beschouwd, naast het inkomen uit arbeid. Deze rechtvaardigheidsredenen verantwoordt volgens Jacobs bovenop een herverdeling via arbeid een herverdeling via inkomen uit vermogen.

4.1.2 Belasting op vermogen

Het rechtvaardigheidsargument lijkt het voornaamste argument voor een belasting op het vermogen zelf. Zo stellen Musgrave & Musgrave (1989) dat vermogen (naast inkomen) ook een maatstaf kan zijn voor de bijdragecapaciteit, waarbij ze argumenteren dat een concentratie van vermogen ook zorgwekkend is omdat het kan leiden tot een concentratie van politieke macht. Het is o.a. met ditzelfde argument ten voordele van het functioneren van de democratie dat ook Piketty pleit voor een belasting op het totale vermogen. Om de concentratie aan vermogens te beperken, ziet Piketty deze belasting als een progressieve belasting. Piketty heeft het daarbij dus over een belasting op het vermogen zelf, en niet op de inkomsten uit vermogen.

Jacobs (zie o.a. 2014, 2015) meent dat de economische literatuur geen goede rechtvaardiging biedt voor vermogensbelasting, in een situatie waarin de overheid al alle inkomsten uit vermogen belast. Musgrave & Musgrave (1989) leggen uit dat het verschil tussen een belasting op vermogen en op inkomen uit vermogen niet zo groot is. Toegepast op woningbezit betekent dit dat in beide gevallen de waarde van de woning (exclusief kosten) de belastinggrondslag vormt. Maar bij een belasting op inkomen uit vermogen is de belastingbasis de huurwaarde, terwijl dit bij een belasting op het vermogen de verkoopwaarde is. In een stabiele en goed werkende markt zal de huurwaarde een goede

afspiegeling zijn van de verkoopwaarde. Er is dan ook geen verschil tussen een belasting op vermogen en op inkomen uit vermogen indien het inkomen uit vermogen een perfecte afspiegeling is van de waarde van het vermogen. Stel bijvoorbeeld dat het vermogen 10 jaar lang jaarlijks 10% inkomen oplevert en dat dit belast wordt aan 10%, dan komt dit overeen met een belasting van 1% op vermogen (Musgrave & Musgrave, 1989). Een verschil is wel dat vermogen in omvang kan veranderen zonder dat het inkomen uit vermogen verandert. Stel dat de huurprijzen slechts traag (of onvolledig) de evolutie van de verkoopprijzen zouden volgen, dan zou in een situatie van volatiele verkoopprijzen (bijvoorbeeld bij speculatieve bubbels) de opbrengst van een belasting op vermogen onderhevig zijn aan schommelingen, terwijl de opbrengst van een belasting op de inkomsten uit vermogen veel stabiel zou zijn. Voor de eigenaar kan in zo'n situatie een gebrek aan liquide middelen een probleem vormen om de belasting te betalen. Dat kan een reden zijn om de vermogensbelasting niet recurrent, maar eenmalig te innen, bv. bij de verkoop van de woning.

Als alle inkomens uit vermogen worden belast, zou men het principe kunnen huldigen dat het ook niet meer nodig is om erfenissen te belasten. Er is dan immers al belasting betaald. Dit argument gaat echter niet op omdat de ontvanger geen economische inspanning hoeft te leveren (heeft er geen arbeid voor verricht, geen kapitaal voor ingezet). Anders gesteld: mensen kunnen niet kiezen in welke familie ze geboren worden, dus de belasting zal geen gedragseffecten hebben. Een erfbelasting wordt daarom gezien als een efficiënte belasting die inkomsten kan genereren voor de overheid zonder dat de economie wordt verstoord, terwijl tegelijkertijd erfenissen vaak zeer ongelijk zijn verdeeld en er dus een sterke herverdeling mee kan worden bekomen (Jacobs, 2014). Ook Mirrlees e.a. (2011) verdedigen het belasten van vermogen op het moment van de overdracht naar de volgende generatie (een 'lifetime wealth tax') met het argument dat dit de ongelijkheid aan het begin van het leven reduceert terwijl de welvaartsverliezen beperkt blijven.

4.1.3 Belasting op consumptie

Een derde mogelijke benadering is om de bijdragecapaciteit te baseren op consumptie. Hier gaat het over een belasting op de besteding van het inkomen en niet op het inkomen zelf. Toegepast op wonen zou dan de huur of de toegerekende huur maatstaf zijn voor de consumptie. Wat betreft de belastinggrondslag sluit dit dus aan bij gebruik van het inkomen als bijdragecapaciteit waarbij het vermogen (sparen) wordt vrijgesteld (Sorensen e.a., 2010). Een verschil met de inkomstenbelasting is dat bij een consumptiebelasting niet alleen de eigenaars-bewoners van de woningen, maar ook de huurders belastingen moeten betalen. De facto zal er echter niet noodzakelijk een verschil zijn. De wettelijke incidentie van een belasting, dit is bij wie de belasting volgens de wet terechtkomt, stemt niet noodzakelijk overeen met de economische incidentie van de belasting, die is bij wie de kosten voor de belasting terechtkomen. Zo is het bijvoorbeeld niet juist dat een belasting geheven op eigenaars-verhuurders enkel de verhuurders treft. De kans bestaat dat verhuurders deze belasting doorrekenen aan hun huurder via de huurprijs. Een ander verschil is dat bij consumptiebelastingen doorgaans geen kosten worden afgetrokken.

4.1.4 Besluit over de belastinggrondslag

De belastinggrondslag verschilt naargelang men inkomen uit vermogen, het vermogen zelf of consumptie hanteert om de bijdragecapaciteit te bepalen. Gezien een woning een investeringsgoed is waarvoor op het moment van de investering een grote uitgave gebeurt, waarna daarna jaren van de opbrengsten kan worden genoten, sluit een investeringsgoedbenadering (vertrekkend van vermogen dus) beter aan bij de intuïtie dan een consumptiegoedbenadering. Het voornaamste verschil tussen beide benaderingen is dat bij een belasting op consumptie niet het sparen wordt belast, terwijl dit wel zo is bij een belasting op vermogen of inkomen uit vermogen. Een consumptiegoedbenadering sluit dus aan bij de visie dat vermogen of inkomen uit vermogen niet mag worden belast. Deze zienswijze

kan theoretisch verdedigd worden, maar slechts onder zeer sterke assumpties. Volgens de literatuur kloppen deze assumpties echter niet met de realiteit en er worden zowel efficiëntieredenen als rechtvaardigheidsredenen aangevoerd om inkomen uit vermogen te belasten of zelfs het vermogen zelf te belasten. Bij een belasting op vermogen, wordt het hele vermogen als belastinggrondslag genomen. Bij een belasting op inkomen uit vermogen zijn er verschillende visies over wat in de belastinggrondslag moet zitten: het volledige inkomen uit het vermogen, dan wel enkel het bovennormale rendement.

Wat ook de benadering is, er zal in elk geval nood zijn aan een goede meting van de belastinggrondslag. *“The bottom line is that a property tax based on current market value is an ideal instrument”* (Englund, 2003). Dit betekent dat een zo accuraat mogelijk schattingsstelsel vereist is, dat ook de evolutie van marktwaarden in rekening neemt en waarvan bovendien de kosten voor herschatting of het actueel houden van de marktwaarden laag is. De schatting zal altijd gebaseerd zijn op onvolledige informatie. Dit speelt des te meer in gebieden waar maar weinig verkopen plaats vinden of voor woningtypes die zelden worden verkocht. Als de welvaartskosten van een overwaardering hoger zijn dan de kosten van onderwaardering, kan men verkiezen voorzichtige ramingen te gebruiken waarbij de belastinggrondslag onder de marktwaarde ligt (Englund, 2003), maar dit zal uiteraard geen oplossing bieden voor de horizontale onrechtvaardigheid die het gevolg is van een onjuiste belastinggrondslag. Het probleem van onvolledige informatie bevat ook argumenten voor een grondbelasting. In dit geval wordt gedetailleerde informatie over de kenmerken van de woning immers overbodig (zie verder). Bovendien zullen bij een grondbelasting de administratieve kosten voor het schatten van de waarde lager zijn.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het niet noodzakelijk de belastinggrondslag is die bepaalt waar de belasting uiteindelijk terecht komt. Zo kan een belasting op inkomen uit vermogen de facto een consumptiebelasting worden. Wordt bijvoorbeeld inkomen uit huur belast, dan kan deze belasting worden doorgerekend in de huur en zo een belasting op consumptie worden. Deze kwestie wordt de ‘incidentie’ van belastingen genoemd. We gaan er hier niet nader op in. Dit komt aan bod in een afzonderlijke paper binnen het RETAX-onderzoek (Goeyvaerts, te verschijnen).

4.2 De volledige waarde van de woning als belastinggrondslag of enkel de waarde van de grond?

De economische theorie ziet een grondbelasting als een uiterst efficiënte belasting. De reden is dat de grondvoorraad per definitie beperkt is en het aanbod dus zeer prijsinelastisch⁷. De prijs wordt dus bepaald door intrinsieke kenmerken van de grond en geeft weer wat de investeerder bereid is er voor te betalen. In de mate dat het aanbod inelastisch is, zal een grondbelasting zich vertalen in de prijs. Een hogere belasting leidt dan tot een lagere verkoopprijs. Verder is kenmerkend dat de betaalde belasting niet afhankelijk is van het gebouw dat op de grond wordt opgericht. Op die wijze heeft een grondbelasting geen negatieve invloed op de beslissing tot investeren. Deze argumentatie leidde al op het einde van de 19^{de} eeuw tot een pleidooi voor een grondbelasting (‘land value tax’) en staat ook bekend als het ‘Henry George Principle’, naar de toenmalige pleitvoerder voor een grondbelasting. Ook nu nog pleiten economen voor een grondbelasting (zie bv Stiglitz, 2014) en wijzen meerdere auteurs op het voordeel dat een grondbelasting geen invloed heeft op de beslissing tot investeren en daarom dus een efficiënte belasting is (Mirrlees e.a., 2011; Arnott & Petrova, 2006; Englund, 2003; Ryan-Collins e.a., 2017).

⁷ In de praktijk is het aanbod aan grond mogelijk niet volledig inelastisch, omdat het mee bepaald door regels van ruimtelijke ordening. Maar zelfs dan is het grondaanbod zeer inelastisch voor de prijs en zal het aanbod nauwelijks reageren op veranderingen in de prijs (Vastmans e.a., 2016).

Verder bevat een grondbelasting stimulanzen voor duurzaam ruimtegebruik. Een grondbelasting zal immers, binnen de regels vastgelegd in de ruimtelijke ordening, aanzetten tot hogere bebouwingsdichtheid: wanneer op eenzelfde grond meer woningen worden gerealiseerd zal in een situatie waarin enkel de grond wordt belast, in vergelijking met het belasten van zowel de grond als de structuur, het rendement hoger liggen dan bij lagere dichtheden (Banzhaf & Lavery, 2010). Om dezelfde reden bevat een grondbelasting in vergelijking met een belasting van de volledige waarde van de woning een stimulanzen om sneller te bouwen⁸. Doordat er kosten verbonden zijn aan het bezitten van grond, zal de aankoop van grond voor speculatieve doeleinden worden afgeremd (Ryan-Collins e.a., 2017). Verder kan er een positieve invloed van uitgaan op de woningkwaliteit en de energiezuinigheid van woningen, omdat men kan verwachten dat woningen sneller vervangen en vernieuwd worden als dit niet leidt tot hogere belastingen. Een laatste argument is dat een grondbelasting moeilijker kan ontweken worden dan andere vormen van belasting (Ryan-Collins e.a., 2017)⁹.

De klassieke argumenten voor een grondbelasting zijn dus vooral te vinden in het efficiëntie criterium. Daar tegenover staat dat de volledige waarde van de woning, de grond en de structuur, een betere maatstaf voor de bijdragecapaciteit vormt. Hoe groter en hoe luxueuzer de woning, hoe meer men kan veronderstellen dat mensen kunnen bijdragen tot de financiering van de overheid, is dan de redenering. Bij enkel een grondbelasting zal een eigenaar van een kleine/slechte woning immers (bij gelijke waarde van de grond) evenveel belastingen betalen als de eigenaar van een grote/luxueuze woning. Indien de voordelen van een grondbelasting onvoldoende kunnen worden uitgelegd aan de burger, kan dit het draagvlak voor de belasting aantasten.

Dit argument betreft een rechtvaardigheidsredenering vanuit het beginsel van draagkracht als basis voor de belasting. Vanuit het profijtbeginsel kan men tot een andere conclusie komen. Publieke goederen en diensten (wegen, parken, scholen...) blijken immers een grote rol te spelen in de waarde van vastgoed, wat tot uiting komt in verschillen in grondprijs (en niet in de opstal) (Goeyvaerts & Buyst, 2015; Vastmans e.a., 2016). In welke mate een bewoner gebruik kan maken van de publieke infrastructuur hangt af van de locatie van de woning, en niet van de woning zelf. Een property tax gebaseerd op grondwaarde voldoet daarom meer aan het profijtbeginsel dan een belasting op de volledige waarde.

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat een grondbelasting in grote mate ten laste zal vallen van de huidige eigenaars. Indien vanuit niets een grondbelasting wordt ingevoerd, zal wie al eigenaar is van een grond er de lasten van dragen. Ook wanneer (bij gelijkblijvende belastingopbrengst) een belasting op woning inclusief grond zou worden omgezet naar een grondbelasting, zal de eigenaar van een onbebouwde grond een hogere belasting betalen dan voor de hervorming en zal de verkoopprijs van de grond dalen. In die zin is er sprake van een herverdelend effect van de huidige eigenaars naar (toekomstige) kopers. Daarbij dient ook te worden opgemerkt dat dergelijke herverdeling een risico kan inhouden dat bepaalde groepen eigenaars de belasting niet kunnen opbrengen. Te denken valt hier vooral aan gepensioneerde eigenaars met een laag inkomen die een kleine oudere woning bezitten op een gunstige locatie. Zo ook kunnen projecten van stadsontwikkeling in armere buurten de prijzen van de grond doen stijgen en kan de grondbelasting een te zware belasting betekenen voor armere eigenaars in de buurt, wat het proces van gentrificatie kan versterken. Dezelfde problemen kunnen rijzen bij een belasting op de waarde van de grond en de woning indien die waarde de marktprijzen volgt.

⁸ Investerings op onbebouwde gronden stimuleren is vanuit milieudoelstellingen positief als die grond ligt op plaatsen waar investeringen wenselijk geacht worden. Het kan echter ook leiden tot bebouwing van gronden die men liever niet bebouwd ziet, bijvoorbeeld in meer afgelegen gebieden.

⁹ Zo zullen bijvoorbeeld renovatiewerken die de waarde van de woning verhogen, niet altijd worden gemeld.

Bij de keuze van de belastbare grondslag zullen dus de voordelen van een hogere efficiëntie afgewogen moeten worden tegen een mogelijke daling in de progressiviteit van de belasting in lijn met de bijdragecapaciteit van belastingplichtigen. Een zogenaamde 'split-rate property tax' verenigt de voordelen van de twee systemen en kan ook een middel zijn voor een geleidelijke overgang van klassieke property tax naar een grondbelasting. Bij een 'split-rate tax' worden de grond en het gebouw daarop afzonderlijk belast tegen verschillende tarieven. Als de belasting op de waarde van de grond hoger is dan op de waarde van het gebouw, zal dit een stimulans inhouden voor nieuwe ontwikkelingen en speculatie afremmen in vergelijking met de situatie waarin grond en opstal gelijk worden belast. In de Amerikaanse staat Pennsylvania is dergelijke split-rate taks in gebruik sinds 1919. Onderzoek wees uit dat dit systeem nieuwbouw en renovatie stimuleerde, resulteerde in een efficiënter landgebruik en suburbanisatie tegenging (Ryan-Collins e.a. 2017).

5. BELASTINGTARIEVEN

Hoe hoog een belasting moet zijn, is niet eenduidig vast te leggen. Het komt er voor de overheid in de eerste plaats op aan om uit te maken hoeveel belastingontvangsten nodig zijn om beleidsdoelen te kunnen realiseren. Eenmaal de belastinggrondslag is bepaald, kan worden nagegaan hoe hoog de tarieven moeten zijn om de nodige inkomsten genereren. De theorie biedt wel enkele handvaten om de tariefstructuur te bepalen. Maar opnieuw vinden we in de literatuur geen consensus.

Een belangrijk discussiepunt is of inkomens uit vermogens tegen andere tarieven moeten worden belast dan andere inkomens. Deze discussie hangt samen met de vraag of inkomens uit vermogen sowieso moeten worden belast (zie 4.1.1). Hoger legden we uit dat daarover verschillende visies bestaan. Deze visies lijken ook te evolueren doorheen de tijd en aan de basis te liggen van verschillen in belastingsystemen.

Lange tijd hebben veel OESO-landen het principe van het 'comprehensive income tax' gevolgd, waarbij dus alle inkomsten, ook uit vermogen, samen werden belast in de inkomstenbelasting, tegen een progressief tarief. Dit verruimde inkomensconcept bleek echter moeilijk toepasbaar, onder meer omdat het inkomen uit vermogen moeilijk meetbaar bleek en omdat de belastingplichtige soms niet over de nodige liquide middelen beschikte om belastingen op niet-gerealiseerde waardeinstijgingen te betalen (Sorensen e.a., 2010). Daarnaast was er de vrijmaking van het kapitaalverkeer, in reactie waarop landen verkozen de belasting op kapitaal te verlagen om te vermijden dat kapitaal vluchtte naar het buitenland. Zo ontstond einde jaren 1980 in Scandinavische landen de duale belasting ('dual income tax') waarbij inkomsten uit arbeid en sociale transfers werden afgezonderd van inkomsten uit kapitaal (of sparen), en waarbij de eerste groep inkomsten werd belast tegen een progressief tarief, de andere tegen een vast tarief. Volgens Jacobs (2017) zijn deze duale structuur en het verschil in tarieven theoretisch te verdedigen omdat een belasting op inkomen uit kapitaal meer verstorend is en kapitaal internationaal mobieler is dan arbeid. Bijkomend beveelt Jacobs aan om de verschillende vermogensbestanddelen tegen eenzelfde (vlak) tarief te belasten. In dit voorstel overwegen efficiëntiedoelinden door.

Jacobs wijkt hier w.b. tarieven af van de aanbevelingen van Mirrlees e.a. (2011), die stellen dat inkomsten uit vermogens moeten worden toegevoegd aan het arbeidsinkomen en dus progressief belast. Echter, zoals we hoger zagen, moet volgens Mirrlees e.a. de belastinggrondslag beperkt blijven tot het bovennormaal rendement en is het risico-vrije rendement vrijgesteld van belasting, waardoor dus de belastinggrondslag kleiner is dan in het voorstel van Jacobs. Ook Piketty pleit voor een progressieve belasting (om de concentratie van vermogens te beperken), maar ziet dit als een belasting over het volledige vermogen.

Over de vraag hoe hoog dan de aanslagvoet moet zijn, stelt Spiritus (2018) dat de meeste simulaties uitwijzen dat een belasting van 30 tot 35% van het kapitaalinkomen optimaal zou zijn. Er rekening mee houdend dat het risicovrije gedeelte van het kapitaalinkomen ongeveer een derde bedraagt (en overeenkomstig de theorie van de optimale belastingen niet belast moet worden) zou dat volgens deze auteur uiteindelijk neerkomen op gemiddeld ongeveer dezelfde belasting als op arbeidsinkomen, waarmee dus ook tegemoet wordt gekomen aan het principe van zo uniform mogelijke tarieven.

6. TOEGEPAST OP DE ONROERENDE VOORHEFFING IN VLAANDEREN

In dit laatste deel van deze tekst passen we de bovenstaande principes toe op de huidige onroerende voorheffing om zo handvaten te vinden voor een mogelijke hervorming. We starten met een korte toelichting bij de huidige institutionele regeling en de vormgeving van de onroerende voorheffing in Vlaanderen en passen er vervolgens de hoger toegelichte principes op toe.

6.1 De onroerende voorheffing in Vlaanderen

De onroerende voorheffing is een jaarlijkse belasting op het Kadastraal Inkomen van onroerende goederen. Onroerende goederen zijn gronden, gebouwen en sommige soorten van bedrijfsuitrusting (materieel en outillage). Het KI wordt gedefinieerd als:

“het gemiddeld normaal netto-inkomen dat het onroerend goed tijdens één jaar aan zijn eigenaar zou opbrengen. Dat wil zeggen de gemiddelde jaarlijkse netto huurwaarde van het onroerend goed op het referentietijdstip. Tot op vandaag is dat referentietijdstip 1 januari 1975” (Federale Overheidsdienst Financiën).

Voor de inning van de onroerende voorheffing en voor de berekening van het onroerende inkomen in de belastingaangifte wordt rekening gehouden met het geïndexeerde KI. Vanaf inkomstenjaar 1991 wordt het KI jaarlijks geïndexeerd op basis van het de index van de consumptieprijzen. Met netto-huurwaarde is bedoeld dat rekening is gehouden met een kostenaf trek op de bruto-huurwaarde van 40% voor gebouwde onroerende goederen en 10% voor gronden.

De voorheffing bestaat uit 3 delen:

- een percentage van het geïndexeerde KI bestemd voor het Vlaamse Gewest (= basisheffing of hoofdsom):
 - o 3,97% voor woningen;
 - o 2,54% voor sociale woningen en woningen die eigenaars verhuren via sociale verhuurkantoren;
- opcentiemen op de basisheffing voor de provincie (te bepalen door de provincie);
- opcentiemen op de basisheffing voor de gemeente (te bepalen door de gemeente).

Afhankelijk van de aard van het gebouw (bescheiden woning, energiezuinige woning, ...) of de gezinssituatie van de bewoner (bv. inwonende kinderen, personen met een handicap, ...) is een vermindering van de onroerende voorheffing mogelijk. Diverse verminderingen en vrijstellingen zijn van toepassing¹⁰:

- Verminderings:
 - o Vermindering voor bescheiden woning
 - o Vermindering voor energiezuinige gebouwen
 - o Vermindering voor gehandicapt persoon
 - o Vermindering voor groot-oorlogsverminkten
 - o Vermindering voor gezinsbijslaggerechtigde kinderen
 - o Verminderings als huurder
 - o Proportionele vermindering
 - o Belastingkrediet voor rechtspersonen

¹⁰ Bron: <https://belastingen.vlaanderen.be/onroerende-voorheffing>, geraadpleegd op 26 november 2019.

- Belastingkrediet voor VEN-gebied
- Verminderd tarief voor sociale huisvesting
- Vrijstellingen:
 - Vrijstelling op grond van de bestemming van het onroerend goed
 - Vrijstelling voor jeugdwerkorganisaties en jeugdverblijfcentra
 - Vrijstelling op grond van bijzondere wetgevingen
 - Vrijstelling voor erkende bossen
 - Vrijstelling voor monumenten
 - Vrijstelling voor nationale domeingoederen
 - Vrijstelling voor nieuw materieel en outillage
 - Vrijstelling na verbouwen van een handelspand tot woning
 - Vrijstelling na renovatie of vervangbouw van verwaarloosde, ongeschikte of onbewoonbare onroerende goederen
 - Vrijstelling voor vreemde staten

De onroerende voorheffing is een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten en provincies. In 2018 haalden de gemeenten in totaal 2,3 miljard euro inkomsten uit opcentiemen op de onroerende voorheffing, wat overeenstemt met 48% van hun fiscale ontvangsten. De provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing waren in 2018 goed voor 70% van de provinciale belastingontvangsten¹¹. In vergelijking daarmee is de onroerende voorheffing voor de Vlaamse overheid van veel minder groot belang. Voor begrotingsjaar 2018 werden de inkomsten geraamd op 212 miljoen euro¹², wat overeenstemt met 3% van alle Vlaamse belastingontvangsten of 0,5% van alle inkomsten van de Vlaamse overheid.

6.2 De huidige onroerende voorheffing getoetst aan de doelstellingen

De opzet van deze paper is een theoretisch kader te bieden voor een mogelijke hervorming van de onroerende voorheffing in Vlaanderen. Het toetsen van het huidige stelsel en mogelijke hervormingsscenario's aan de principes komt uitgebreid aan bod in andere papers van het RETAX-onderzoeksproject. We beperken ons hier tot een beknopte eerste evaluatie op basis van de theorie.

Het efficiëntie criterium stelt dat de belastingbasis zo breed mogelijk moet zijn en dat de belasting uniform moet worden geïnd. Wat dit criterium betreft stellen we vooreerst vast dat diverse verminderingen en vrijstellingen die van toepassing zijn in de onroerende voorheffing de belastingbasis uithollen. Sommige van deze afwijkende regels vinden hun basis in het streven naar verticale herverdeling (zoals bijvoorbeeld het verlaagd tarief voor sociale huisvesting), andere zijn gedragssturend bedoeld (zoals bijvoorbeeld de vermindering voor energiezuinige gebouwen). De theorie leert dat verticaal herverdelen een beleidsdoel kan zijn, maar dat die herverdeling niet noodzakelijk via de onroerende voorheffing moet gebeuren. Mogelijk lenen andere fiscale instrumenten (zoals de personenbelasting), of niet-fiscale instrumenten (zoals de regelgeving op de sociale huisvesting, de kinderbijslag, persoonsvolgende financiering,...) zich beter tot herverdeling dan de onroerende voorheffing. Als de reden voor de afwijkende regeling ligt in het beogen van een gedragswijziging, leert de theorie dat de gedragssturende incentives een basis moeten vinden in het bestaan van externaliteiten en dat er bovendien gegronde redenen moeten zijn om te verwachten dat

¹¹ Bron: Statistiek Vlaanderen (<https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/fiscale-autonomie-belastingen>), geraadpleegd op 26 november 2019.

¹² Gebaseerd op de Vlaamse Begroting 2018 (Tommelein, s.d.). De rekening voor 2018 is nog niet beschikbaar.

de afwijkende regel effectief het gedrag in de gewenste richting stuurt. Maar zelfs indien dit het geval is, moet nog bekeken worden of de gedragssturing best gebeurt via een fiscaal instrument, en zo ja, welk fiscaal instrument. Alternatieven zijn sturing via niet-fiscale financiële instrumenten (bv premies), regelgeving of sensibilisering.

Het principe van uniforme belasting (dat overeenstemt met horizontale rechtvaardigheid) houdt in dat gelijke goederen op gelijke manier worden belast. Hier wringt in het huidige stelsel van onroerende voorheffing duidelijk het schoentje. Diverse binnenlandse en internationale bronnen wijzen er op dat het KI als belastinggrondslag hopeloos verouderd is en daardoor een inbreuk betekent op het principe van horizontale gelijkheid (zie o.a. Decoster, 2013; Leroy, 2015; Mahieu e.a., 2012; Hoi, 2009; EC, 2012; Zwart, 2015). Doordat nog steeds het jaar 1975 als basis wordt genomen en er enkel een algemene indexering is volgens de inflatie (die dus overal hetzelfde is), weerspiegelt het KI niet de verschillen in ruimtelijke ontwikkeling. Opwaardering van stadswijken, de herinrichting van stationsomgevingen, de ontsluiting via nieuwe wegen of extra openbaar vervoer, de aanleg van een park, etc. zijn allemaal situaties die aanleiding geven tot waardeinstijgingen van woningen en die niet tot uiting komen in aanpassingen van het KI. Daarnaast komen verbeteringen de woningen vaak niet of maar gedeeltelijk tot uiting in een hoger KI. Zo wijst het Rekenhof (2013) er op dat een significant aantal wijzigingen die sinds 1980 aan onroerende goederen zijn aangebracht, niet aan de Algemene Administratie Patrimoniumdocumentatie (AAPD) werden meegedeeld en geen aanleiding gaven tot herziening van het KI. Mahieu e.a. (2012) stellen op basis van empirische gegevens vast dat er zowel een enorme variatie is in KI voor een bepaalde verkoopwaarde van de woning als een enorme variatie in verkoopwaarde voor een bepaald KI en besluiten dat dit kan wijzen op een problematische prestatie qua horizontale rechtvaardigheid.

6.3 Waar naartoe met een hervorming?

Als we deze principes nu willen gebruiken om na te gaan hoe een optimaal systeem van onroerende voorheffing er zou uitzien, botsen we op een fundamenteel probleem, namelijk dat de onroerende voorheffing een deel is van een breder belastingstelsel waarin al vergaande keuzes zijn gemaakt en waarin (inkomen uit) vermogen onder de vorm van een woning heel anders wordt behandeld dan andere inkomens en andere vermogens. Een belangrijk punt is hier bijvoorbeeld de ongelijke behandeling van huur- en eigendomswoningen. Dit is onder meer zo omdat (sinds 2005) het KI van eigenaars-bewoners is vrijgesteld in de inkomstenbelasting, maar ook omwille van tal van vrijstellingen en verminderingen die enkel van toepassing zijn op eigenaars-bewoners. De onroerende voorheffing kan die ongelijke behandeling ongemoeid laten, of (omwille van de beoogde bijdrage tot de efficiëntie van het volledige belastingstelsel) juist proberen om de effecten daarvan te milderen. Eerder onderzoek over de Belgische woonfiscaliteit stelde al vast dat het huidige stelsel van belastingen op wonen een erg complex en weinig transparant kluwen is, waarbij er geen één-op-één relatie is tussen belastingen en doelstellingen (Haffner e.a., 2014; Goeyvaerts e.a., 2014) en waarbij er geen goede empirische gegevens bestaan over wat de effectieve belastingdruk is voor de verschillende vormen van inkomens (Van den Broeck & Winters, 2017). Het is in dergelijke context quasi onmogelijk om aanbevelingen te formuleren voor één van deze instrumenten.

Een andere moeilijkheid is dat het Vlaams Gewest bevoegd is voor het vastleggen van de belastinggrondslag en de tarieven, maar dat wijzigingen maar zeer beperkt invloed zullen hebben op de belastingontvangsten van het Vlaams Gewest, terwijl ze grote impact hebben op de ontvangsten van gemeenten en provincies. Bij mogelijke hervormingen zal dus steeds goed moeten worden nagegaan wat de te verwachten gevolgen zijn voor de inkomsten van deze overheden.

6.3.1 De belastinggrondslag

Een eerste vraag hier aan de orde is of de onroerende voorheffing een belasting is op inkomen, vermogen of consumptie. Historisch en institutioneel wijst alles in de richting van een inkomstenbelasting, zoals de term 'KI' ook al duidelijk maakt. Oorspronkelijk (tot 2005) was de onroerende voorheffing een 'voorheffing' op de personenbelasting en werd de aan andere overheden betaalde onroerende voorheffing verrekend in (afgetrokken van) de verschuldigde inkomstenbelasting. In 2005 werd de verrekening in de personenbelasting afgeschaft. Door deze wijzigingen kreeg de onroerende voorheffing een autonoom statuut als inkomstenbron voor de gewesten, de lokale en provinciale overheden (Van Reybrouck & Valenduc, 2012) en werd de band met de inkomstenbelasting minder duidelijk.

In het kader van de staatshervorming werd de bevoegdheid voor de onroerende voorheffing overgedragen naar de gewesten. De gewesten kregen niet alleen de opbrengsten maar ook de bevoegdheid voor het bepalen van de heffingsgrondslag, het tarief (de aanslagvoet) en de vrijstellingen. Men zou daaruit kunnen afleiden dat de grondslag van de onroerende voorheffing niet langer het inkomen uit het woningbezit hoeft te zijn, maar dat ook vermogen of consumptie de heffingsgrondslag zouden kunnen uitmaken. Nader onderzoek naar de juridische context maakt duidelijk dat dit niet zo is en dat de onroerende voorheffing nog steeds een inkomstenbelasting is¹³. Artikel 3 van de Bijzondere Financieringswet definieert de onroerende voorheffing als een zogenaamde 'oneigenlijke' gewestbelasting, d.w.z. een belasting die oorspronkelijk is ingevoerd door de federale wetgever maar in het kader van de staatshervorming is overgedragen naar de gewesten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen 'belastbare materie', die een bevoegdheid blijft van de federale overheid en de 'heffingsgrondslag', dit is het bedrag waarop de belasting wordt berekend en waarvan de vaststelling wel gewestelijke bevoegdheid is. De grondslag van de onroerende voorheffing is het kadastraal inkomen. De belastbare materie is datgene wat de belasting doet ontstaan, nl het bezit van een huis (Algoed & Van Den Bossche, s.d.).

Het begrip 'belastbare materie' wordt niet gedefinieerd in de Bijzondere Financieringswet, maar kreeg wel een duiding tijdens de Parlementaire voorbereiding van de vijfde staatshervorming¹⁴:

"belastbare materie: het feit te beschikken over zakelijke rechten (eigendom, bezit, erfpacht, opstal of vruchtgebruik) op in België gelegen onroerende goederen, alsmede op het materieel en de outillage die onroerend zijn van nature of door hun bestemming" (Ontwerp Bijzondere Financieringswet, bijlage 3).

Die definitie zou dus een ruimere invulling dan enkel 'inkomen' kunnen krijgen en ook louter het bezit (vermogen) kunnen betreffen. Inmiddels is echter duidelijk geworden dat het Grondwettelijk Hof in de interpretatie van de Bijzondere Financieringswet deze invulling van het begrip belastbare materie niet heeft overgenomen. Het Grondwettelijk Hof stelt¹⁵:

De belastbare materie van de onroerende voorheffing zijn de inkomsten uit in België gelegen onroerende goederen (artikel 249 van het WIB 1992).

In elk geval is duidelijk dat de onroerende voorheffing daarmee niet gezien kan worden als een belasting op consumptie. De meest voor de hand liggende interpretatie is dat het een belasting is op

¹³ Met dank aan Manuela Vervoort, Beleidsadviseur/Diensthoofd van de Dienst Beleidsondersteuning en Regelgeving, Departement Financiën en Begroting, Vlaamse overheid voor de toelichting, waarop deze tekst is gebaseerd.

¹⁴ Ontwerp van bijzondere wet tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, Verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van der Instellingen, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 25 mei 2001.

¹⁵ O.a. in Arrest nr. 93/2014 van 19 juni 2014

inkomen uit vermogen. Zoals hoger uitgelegd zijn er bij een belasting op inkomen uit vermogen w.b. de belastbare grondslag verschillende opties naargelang de theoretische zienswijze: het volledige inkomen belasten, dan wel enkel het bovennormale rendement.

Wat ook de keuze is, er zal altijd een goede schatting nodig zijn van de waarde van het vastgoed of van het inkomen of toegerekende inkomen dat dit vastgoed genereert (zie hoger). Een cruciaal punt is in dit opzicht is ook of de volledige waarde van het vastgoed (woning en grond) als basis wordt genomen, dan wel enkel de waarde van de grond. Tussen beide opties is er een verschil wat betreft de te verwachten efficiëntie en rechtvaardigheid van de belasting. In vergelijking met een belasting op de woning inclusief grond heeft een grondbelasting de verdienste efficiënter te zijn. Daar tegenover staat dat een grondbelasting minder herverdelend werkt. Een 'split-rate taks' biedt een mogelijke tussenweg.

6.3.2 De belastingtarieven

Eenmaal de belastinggrondslag bepaald, is de hoogte van de tarieven in de eerste plaats een gevolg van de gewenste omvang aan belastingontvangsten. Voor de onroerende voorheffing wordt die keuze niet alleen gemaakt op het niveau van het gewest, maar ook door de provincies en gemeenten, wat het er niet gemakkelijker op maakt.

De theorie stelt dat vanuit efficiëntieoverwegingen uniforme tarieven de voorkeur verdienen. Het zou er op neer komen dat inkomen uit vermogen belast wordt aan tarieven die gelden voor andere inkomsten uit vermogen. Dit criterium is moeilijk hanteerbaar bij een hervorming van de onroerende voorheffing omdat dit maar één van de vele belastingen op woningbezit is. Een andere toepassing van dit criterium zou kunnen zijn dat over het gehele grondgebied dezelfde tarieven worden gehanteerd. Maar dit botst dan weer op de autonomie van de gemeenten en de provincies om eigen tarieven te kunnen vaststellen.

Het principe van verticale rechtvaardigheid kan leiden naar progressieve tarieven in functie van bijdragecapaciteit. Hier zou dus kunnen gekozen worden voor een progressief tarievenstelsel. Een aandachtspunt bij dergelijke tarifiering is het mogelijk kapitalisatie-effect: lagere tarieven voor goedkopere woningen kunnen tot uiting komen in een sterkere kapitalisatie voor deze goedkope woningen, zodat het beoogde herverdelende effect niet of maar gedeeltelijk wordt bereikt.

Tot slot zou men ook via afwijkende tarieven een gedragssturing kunnen beogen, voor zover daarmee externaliteiten worden geïnternaliseerd en ook de beoogde effecten worden bereikt.

7. BESLUIT

Het doel van deze tekst was om op basis van de literatuur enkele algemene principes te formuleren voor een optimaal belastingsysteem en in het bijzonder de onroerende voorheffing. De tekst biedt een overzicht van de relevante theoretische aspecten waarmee moet worden rekening gehouden bij het uitwerken van hervormingsvoorstellen. Helaas verschaft de theorie geen duidelijkheid op alle punten. Het moeilijkste punt is dat de onroerende voorheffing deel uitmaakt van een ingewikkeld en weinig transparant geheel van andere fiscale instrumenten, die samen proberen een geheel aan beleidsdoelen te realiseren. Een andere moeilijkheid eigen aan de onroerende voorheffing is dat het gewest bevoegd is voor het bepalen van de belastinggrondslag en tarieven, terwijl het grootste deel van de inkomsten terechtkomt bij provincies en gemeenten, en ook deze overheden hun eigen tarieven kunnen vastleggen. De vraag hoe de optimale onroerende voorheffing er moet uitzien, is dan ook moeilijk te beantwoorden. Om de complexiteit te reduceren hebben we in de volgende stappen van dit RETAX-onderzoek nood aan een vereenvoudiging van de probleemstelling. Zo'n vereenvoudiging kan door scenario's te formuleren die uitgaan van verschillende visies op de onroerende voorheffing. Uit de theorie onthouden we dat efficiëntie en rechtvaardigheid de twee voornaamste doelstellingen zijn, die echter vaak tot tegenstrijdige conclusies leiden, en dat voorzichtig moet worden omgegaan met afwijkingen die beogen het gedrag te sturen. De zoektocht naar een optimaal belastingsysteem zal altijd een afweging inhouden tussen deze twee doelen. Het uitwerken van scenario's, bijvoorbeeld vanuit deze twee doelen, en deze zoveel mogelijk stofferen met empirische materiaal, kan beleidsmakers helpen weloverwogen keuzes te maken.

REFERENTIES

- Algoed K. & Van Den Bossche W. (s.d.), Wegwijs in de bijzondere financieringswet: financiële middelenvoorziening voor Gemeenschappen en Gewesten na de zesde staatshervorming, s.e., s.l.
- Arnott R. & Petrova P. (2006), The Property Tax as a Tax on Value: Deadweight Loss, *International Tax and Public Finance*, 13, p. 241–266.
- Banzhaf, H.S. & Lavery, N. (2010). Can the land tax help curb urban sprawl? Evidence from growth patterns in Pennsylvania, *Journal of Urban Economics*, Elsevier, vol. 67(2), pages 169-179, March.
- Barrios S., Denis C., Ivaškaitė-Tamošiūnė V., Reut A., Vázquez Torres E. (2019), Housing taxation: a new database for Europe. JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 08/2019. JRC Technical Reports, European Commission, Sevilla – Spain.
- Barr N. (1993), *The Economics of the Welfare State*. Second Edition. Weidenfeld and Nicholson, London.
- Damen S., Vastmans F. & Buyst E. (2016), The effect of mortgage interest deduction and mortgage characteristics on house prices, *Journal of Housing Economics*, Vol. 34, iss. 2016, p. 15 – 29.
- Decoster, A. (2013). Vrijdenken over een belastinghervorming. Het hoofdstuk. *Belastingdossier. De gids op maatschappelijk gebied*, 104(4), 5-21.
- Decoster A. & Valenduc C. (red.) (2011), *Belastingen en fiscal beleid in België*. Acco, Leuven.
- European Commission. (2012). *European economy. Possible reforms of real estate taxation: Criteria for successful policies (Occasional Papers No. 119)*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- European Commission (2015), *Tax Reforms in EU Member States 2015, Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*, Institutional Paper 008, p.128.
- Goeyvaerts, G. & Buyst, E. (2015), Een tax shift in de regionale vastgoedfiscaliteit, *VIVES Briefings*, 28 oktober 2015, 20 p.
- Goeyvaerts, G., Haffner, M, Heylen, K., Van den Broeck, K., Vastmans, F. & S. Winters (2014). *Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen. Deel 4. Bouwstenen en scenario's*, Leuven: CES-KU Leuven.
- Gruber J. (2007), *Public Finance and Public Policy*. Second Edition. Worth Publishers, New York.
- Haffner M., Van den Broeck K., Winters S. (2014). *Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen. Deel 1. Literatuur en instrumenten*, CES-KU Leuven, Leuven.
- Hoebeeck A. & Inghelbrecht K. (2017), The impact of the mortgage interest and capital deduction scheme on the Belgian mortgage market. *Working Paper Research*, September 2017, nr. 327, National Bank of Belgium, Brussels.
- Hoge Raad van Financiën (2002), *Advies over de aftrekken bij de personenbelasting*. November 2002. Hoge Raad van Financiën, s.l.
- Hoge Raad van Financiën (2014a), *Een tax shifting ten voordele van arbeid en bredere belastinggrondslagen, Scenario's voor een globale en significante belastinghervorming*. Hoge Raad van Financiën, Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit.
- Hoge Raad van Financiën (2014b), *Een tax shifting ten voordele van arbeid en bredere belastinggrondslagen*, Federale Overheidsdienst Financiën – België, Documentatieblad, 74ste jaargang, nr.2, 2de kwartaal, p.67-90.

- Hoi J. (2009), How to reform the Belgian tax system to enhance economic growth. OECD Economics Department Working Paper n° 741.
- Jacobs B. (2008), De prijs van gelijkheid. Uitgeverij Bert Bakker. Amsterdam.
- Jacobs B. (2017), Fundamentele herziening van belastingen op kapitaalinkomen. ESB, Jaargang 102, 7 september 2017, p. 416-419.
- Leroy J. (2015), Actualisatie kadastrale inkomens: een dossier met vele aspecten. VVSG, Brussel.
- Mahieu, B., Heyndels, B., Burssens, J., Goeminne, S., & Smolders, C. (2012). Een analyse van de relatie tussen KI en woning-prijzen in de Vlaamse centrumsteden. Bulletin of Documentation FPS Finance, 72(2), p. 167–222.
- Messere K., de Kam F. & Heady C. (2003), Tax Policy: Theory and Practice in OECD Countries. Oxford University Press, Oxford.
- Mirrlees J., Adam S., Besley T., Blundell R., Bond S., Chote R., Gammie M., Johnson P., Myles G. & Poterba J. (2011), The Mirrlees Review: Conclusions and Recommendations for Reform. Fiscal Studies, vol. 32, no. 3, pp. 331-359
- Moesen W., Van Puyenbroeck T. & Van Rompuy V. (2006), Handboek openbare financiën. Economie en overheid. Acco, Leuven.
- Musgrave R.A. & Musgrave P.B. (1989), Public Finance in Theory and Practice. Fifth Edition. McGraw-Hill, New York.
- OECD (2010), Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>
- Pacolet J., De Wispelaere F. & Vanormelingen J. (2014), De ontbrekende schakel: een echte meerwaardebelasting voor België, HIVA, KU Leuven.
- Piketty, T. (2013), Le capital au XXI^e siècle, Editions du Seuil. Nederlandse vertaling (2014): Kapitaal in de eenentwintigste eeuw, Amsterdam/Antwerpen: De Bezige Bij.
- Ryan-Collins J., Lloyd T. & Macfarlane L. (2017), Rethinking the economics of land and housing. Zed Books Ltd, London.
- Rekenhof (2013), Herschatting van het kadastraal inkomen van woningen na verbouwing. Opgvolgingsaudit. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, februari 2013.
- Rosen H.S. & Gayer T. (2014), Public Finance, Tenth Edition. McGraw-Hill Education, New York.
- Sommer K. & Sullivan P. (2018), Implications of US Tax Policy for House Prices, Rents, and Homeownership, *American Economic Review*, 108(2), p. 241–274.
<https://doi.org/10.1257/aer.20141751>
- Spiritus K. (2018), The Optimal Taxation of Capital Income: Insights from Economic Theory. Presentation at the Belgian Institute for Public Finance 'lunch debates', 29 March 2018.
- Stiglitz J.E. (2014), Reforming Taxation to Promote Growth and Equity. White Paper by Joseph E. Stiglitz. New York, Roosevelt Institute.
- Tiebout C. M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64 n°5, p. 416-424.
- Tommelein B. (s.d.), De Vlaamse Begroting 2018, s.e., s.l.

- Van den Broeck K. & Winters S. (2017), Denksporen voor een meer rechtvaardige vastgoedfiscaliteit. Leuven, HIVA - KU Leuven.
- Van Reybrouck, G. en C. Valenduc (2012), 'Taxation of housing in Belgium: facts and reforms', uit: Property taxation and enhanced tax administration in challenging times, ed. Gayer, C. en G. Mourre, Economic Papers 463, European Commission.
- Vastmans F., Helgers R., Damen S., Goeyvaerts G. & Buyst E. (2016), De economie van de woningmarkt. Garant, Apeldoorn/Antwerpen.
- Winters, S., Ceulemans, W., Heylen, K., Pannecoucke, I., Vanderstraeten, L., Van den Broeck, K., De Decker, P., Ryckewaert, M. en Verbeeck, G. (2015), Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld, Garant: Antwerpen-Apeldoorn.
- Zwart S. (2015), Maintaining an efficient and equitable housing market in Belgium. Economics Department Working Paper n°1208, OECD Economics Department, Paris.



**Research Foundation
Flanders**
Opening new horizons