

RETAX

Verdeling van KI en onroerende voorheffing in Vlaanderen

Vergelijking van huidige situatie met de
nieuwe belastbare basissen

Kristof Heylen en Geert Goeyvaerts

Voor meer informatie over deze publicatie kristof.heylen@kuleuven.be en geert.goeyvaerts@kuleuven.be

© 2022 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. Nieuwe belastbare basis	5
1.1 Zonder én met informatie omtrent de energie-efficiëntie	5
1.2 Bouwgrond en bebouwde grond	6
1.3 Een overzicht en herschalen van verkoopprijzen naar een nieuw KI	7
2. Data en methode	8
2.1 Databestanden	8
2.2 Methode van datakoppeling	8
2.3 Berekening OV voor eigenaars van bouwgronden en (ver)huurders	10
2.4 Maatstaven om regressiviteit/progressiviteit te meten	10
3. Algemene resultaten	11
3.1 KI en onroerende voorheffing	11
3.2 Aandeel bescheiden woningen	14
3.3 Winst en verlies bij de onroerende voorheffing	15
4. Mate van regressiviteit of progressiviteit	17
5. Verschillen volgens huishoudtype en leeftijd	22
6. Regionale verschillen	25
6.1 RSV-indeling	25
6.2 Provincies	29
7. Bijkomende simulaties	31
7.1 Aannee doorrekening van de onroerende voorheffing	31
7.2 KI in de personenbelasting	33
8. De onroerende voorheffing als instrument voor herverdeling	35
8.1 Dallas County, Texas	36
8.2 Noorwegen	37
8.3 Frankrijk	40
8.4 Conclusie effecten van OV-design	42
Algemene conclusie	43
Referenties	45

INLEIDING

De analyses in dit rapport kaderen binnen het RETAX-project, waarvan de voornaamste doelstelling is om alternatieven uit te werken voor het kadastraal inkomen (KI) op het Vlaamse niveau. In een ander onderdeel van het RETAX-project werden deze alternatieve belastbare basissen of 'nieuwe KI's' reeds opgesteld (zie Damen & Schildermans, 2021).

Het KI geldt in België als belastbare basis voor de onroerende voorheffing. Een belangrijk gegeven bij de nieuw geschatte belastbare basissen of 'nieuwe KI's' is dat er winnaars en verliezers zijn m.b.t. de onroerende voorheffing; huishoudens die meer of minder dienen te betalen ten gevolge van een nieuw geschat KI. De belasting bij de nieuwe KI's zal in meer of mindere mate gedragen worden door hogere inkomens, bepaalde huishoudtypes, leeftijdsgroepen of regio's dan bij het huidige KI. In dit rapport zullen we voor al deze kenmerken analyseren in welke mate de hoogte en de verdeling van de KI's en bijhorende onroerende voorheffing wijzigt met de nieuwe KI-schattingen. Hiervoor vergelijken we de verdeling van de onroerende voorheffing volgens de bestaande belastbare basis met deze van de nieuwe belastbare basissen.

Wanneer de onroerende voorheffing sterker wordt gedragen door hogere dan lagere inkomens wordt deze progressief genoemd. Indien een belasting relatief sterker terecht komt bij lagere inkomens, wordt deze als regressief aangeduid. Eerdere analyses voor Vlaanderen (Heylen, 2019) wezen uit dat de onroerende voorheffing volgens het huidige KI licht regressief is bij eigenaar-bewoners, maar dit kan dus wijzigen bij de nieuwe belastbare basissen. De verdelingsanalyse naar inkomen komt aan bod in hoofdstuk 5. De verdelingsanalyses naar huishoudtype en leeftijd worden besproken in hoofdstuk 6 terwijl de regionale analyses aan bod komen in het zevende hoofdstuk. Voor al deze analyses wordt gebruikt gemaakt van de SILC 2018, die een steekproef voor Vlaanderen bevat van circa 3000 huishoudens. Deze SILC-dataset werd gekoppeld met een dataset over het huidige en de alternatieve KI's.

In het tweede hoofdstuk lichten we toe hoe de nieuwe belastbare basissen werden berekend. De data en methode van datakoppeling worden beschreven in het derde hoofdstuk. In een eerdere RETAX-rapport kwam reeds een nulmeting aan bod inzake verdeling van KI en onroerende voorheffing (Heylen, 2019). Deze gold voor 2013 en werd uitgevoerd op basis van het Grote Woononderzoek. In dat rapport werd de berekening van de onroerende voorheffing en de bijhorende verminderingen toegelicht, net als de methoden om de verdelende impact van een belasting te meten. Deze aspecten komen daarom niet meer in detail aan bod in deze paper.

Wat betreft de onroerende voorheffing en gelijkaardige belastingen bestaat er een belangrijk onderscheid tussen de statutaire en economische incidentie van de belasting. Eerstgenoemde verwijst naar de vraag wie de belasting betaalt terwijl men bij de economische incidentie tracht te berekenen wie uiteindelijk de last draagt. Deze twee komen niet noodzakelijk overeen. Zo betalen in België de verhuurders de onroerende voorheffing, maar kunnen ze deze (deels) doorrekenen via hogere huurprijzen. De uiteindelijke kost komt dan (gedeeltelijk) terecht bij de huurders. Een theoretische toelichting bij de incidentie van belastingen zoals de onroerende voorheffing komt aan bod in het eerste hoofdstuk. Empirische schattingen - uit internationale studies - van de mate waarin belastingen zoals de onroerende voorheffing worden doorgerekend aan de huurders, verschillen van 0% (Koster & Pinchbeck, 2022) tot 100% (Siegloch & Löffler, 2021). In ons onderzoek werken we standaard met een doorrekening van de onroerende voorheffing van 100% van verhuurders aan huurders, maar werken we ook een scenario uit waarin deze doorrekening niet plaatsvindt (0%). Deze simulatie komt aan bod in hoofdstuk 8.

Verhuurders in België worden ook in de personenbelasting belast op het KI van hun huurwoning(en). Dit gebeurt op basis van een verhoogd KI (+40%), en kan beschouwd worden als een belasting op inkomen uit onroerend vermogen. In het achtste hoofdstuk werken we een scenario uit waarbij deze belasting wordt meegenomen in de verdelingsanalyse, naast de onroerende voorheffing.

Verder heeft ook het design van de onroerende voorheffing een impact op de verdeling ervan. Aan de hand van een aantal internationale studies trachten we in hoofdstuk 9 een beter inzicht krijgen in de ontwerpkenmerken die bijdragen tot een hogere progressiviteit. De onroerende voorheffing kan immers beschouwd worden als een beleidsinstrument om middelen te herverdelen, vertrekkend van het rechtvaardigheidsbeginsel (Decoster & Valenduc, 2011).

1. NIEUWE BELASTBARE BASIS

Het doel van deze analyse is om de verdeling in kaart te brengen van de onroerende voorheffing op een reeks nieuwe mogelijke belastbare basissen. We gebruikten het lineaire regressiemodel uit Damen en Schildermans (2020) om de verkoopprijs van woonhuizen, appartementen en gronden te berekenen. Zoals ook uitgelegd in Damen en Schildermans worden de parameters in een model eerst geschat op basis van data omtrent verkopen waarna we de verkoopprijs van alle bestaande woningen, appartementen en gronden in Vlaanderen berekenen aan de hand van de geschatte parameters uit het model. Tenslotte worden deze verkoopprijzen geschaald zodat we nieuwe KI's bekomen. In deze sectie geven we verdere toelichting omtrent het omvormen van de verkoopprijzen naar KI's en de verschillende prijzen die we geschat hebben.

1.1 Zonder én met informatie omtrent de energie-efficiëntie

In het basismodel dat werd geschat om verkoopprijzen te berekenen, houden we initieel geen rekening met de energie-efficiëntie van woningen. In dit model vangen de coëfficiënten op andere karakteristieken van de woning het effect van de energie-efficiëntie op de verkoopprijs deels op. Leeftijd is wellicht één van de beste voorbeelden. Indien we geen rekening houden met energie efficiëntie dan zal leeftijd een groter negatief effect hebben op de verkoopprijs dan wanneer we wel rekening houden met deze efficiëntie. Dit komt omwille van het feit dat verkoopprijs, leeftijd en efficiëntie gecorreleerd zijn als volgt:

- 1) Jongere woningen worden doorgaans aan een hogere prijs verkocht dan gelijkaardige oudere woningen aangezien deze laatste doorgaans meer versleten zijn.
- 2) De leeftijd van de woning is gemiddeld gezien negatief gecorreleerd met de energie-efficiëntie van de woning: jongere woningen zijn doorgaans efficiënter dan oudere woningen.
- 3) Woningen die meer energie-efficiënt zijn zullen aan een hogere prijs worden verkocht dan gelijkaardige woningen die minder energie-efficiënt zijn.

De tweede verkoopprijs wordt berekend aan de hand van een regressiemodel waaraan we de schatting van het primair energieverbruik per vierkante meter vloeroppervlak uit het Energieprestatiecertificaat (EPC) hebben toegevoegd. Dit kengetal is een allesomvattende maatstaf voor de energie-efficiëntie van de woning. Door dit getal toe te voegen aan het model, zal de scheeftrekking in de coëfficiënten op de karakteristieken die gecorreleerd zijn met de energie-efficiëntie verminderen of volledig verdwijnen.

Om deze tweede verkoopprijs te berekenen zetten we de energie-score voor ieder woonhuis op 100. Door de energie-score voor iedere woning gelijk te zetten verkrijgen we de prijs alsof iedere woning even energie-efficiënt is. Woningen die efficiënter zijn dan anderen zullen niet zwaarder belast worden ten opzichte van minder efficiënte woningen. De belastbare basis bepalen zonder rekening te houden met verschillen in energie-efficiëntie, is mogelijk een medaille met twee zijden. Aan de ene kant zou het kunnen dat het investeringen in energie-efficiëntie minder afremt doordat deze niet belast worden via de OV. Aan de andere kant is het mogelijk dat de OV regressiever wordt aangezien de eigenaars van meer efficiënte woningen doorgaans rijker zijn. Door middel van de analyses in dit rapport kunnen we een idee krijgen van het tweede aspect.

Een bijkomende reden om de energiescore van iedere woning gelijk te zetten is eerder van praktische aard. We beschikken namelijk niet voor elke woning over een EPC. Zelfs indien we rekening zouden willen houden met de energie-efficiëntie van de woning, zullen we hiervoor nog moeten wachten totdat er voor elke woning een EPC of een Energieprestatie en Binnenklimaat (EPB) dossier bestaat, of totdat we op één of andere manier een accurate schatting kunnen maken van de energie-efficiëntie van iedere woning. De verkoopprijzen die berekend zijn aan de hand van het model zonder enige informatie omtrent de energie-efficiëntie, zullen de energie-efficiëntie van de woningen weerspiegelen in de mate dat andere karakteristieken dit effect oppikken.

1.2 Bouwgrond en bebouwde grond

Bij de huidige onroerende voorheffing wordt grond nagenoeg niet belast. Dit komt omdat zowel bebouwde als onbebouwde grond een zeer laag kadastraal inkomen krijgt toegekend. De grootte van het perceel van een woonhuis heeft een veel kleiner effect op het kadastraal inkomen dan op de verkoopprijs van datzelfde woonhuize. In een lineair model van het KI vinden Boogaerts et al. (2020) dat het KI van een woonhuis slechts 0,14% groter zou zijn indien de oppervlakte van het perceel 10% groter zou zijn. Ter vergelijking, in het model van de verkoopprijzen van woonhuizen is deze coëfficiënt tien keer groter (Schildermans en Damen 2021).¹

Verder wordt de eerste 8 aren niet opgenomen in de berekening van het kadastraal inkomen. Je zou dus kunnen zeggen dat deze wordt vrijgesteld in de OV. Waarom men in 1975 gekozen heeft om dit te doen is ons niet bekend. Er zijn echter verschillende argumenten om dit juist niet te doen. Als een groot stuk van de grond wordt vrijgesteld van de OV en de structuur volledig wordt belast, dan is grond relatief minder kostelijk dan structuur. Dit kan als gevolg hebben dat huishoudens relatief meer grond gaan gebruiken en relatief minder structuur. Het vrijstellen van de eerste 800m² heeft dus mogelijk als gevolg dat het de dichtheid van onze woningstock heeft verkleind. Er is geen economische reden om dit te doen. Integendeel, er zijn verschillende redenen waarom we grond mogelijk zwaarder willen belasten dan structuur. Zo kan een verschuiving van de belasting op structuur naar een belasting op grond consumenten ertoe aanzetten om relatief minder grond te gaan gebruiken ten opzichte van structuur (zie Taranu en Verbeeck, 2021). Het zou dus, onder anderen, kunnen leiden tot meer verdichting.

Als we een nieuwe belastbare basis gaan berekenen op basis van verkoopprijzen en we stellen de eerste 800m² niet meer vrij, dan zal bebouwde grond zwaarder belast worden. In dat geval wordt het belangrijk om na te denken wat we met de belasting op onbebouwde grond gaan doen. Capozza en Li (1994) bestuderen het effect van het belasten van onroerend goed op investeringsbeslissingen. Hun theoretisch model geeft aan dat een stijging in de belasting op bebouwde grond de ontwikkeling van onbebouwde grond zal afremmen als de

¹ In het model van het KI is de coëfficiënt op de grootte van het perceel vijftig keer kleiner dan de coëfficiënt op de nuttige woonoppervlakte, terwijl die in het model van de verkoopprijzen slechts vier keer kleiner is. Hoewel het aandeel van de grond in de totale waarde van een woning moeilijk te bepalen is, varieert deze van 20% tot 80% van de verkoopprijs.

belasting op onbebouwde grond niet even sterk toeneemt. Het KI van een onbebouwde bouwgrond bedraagt gemiddeld slechts 6,69 euro (Boogaerts et al. 2020). Onbebouwde grond wordt in de huidige OV nagenoeg niet belast. Als we de belastbare basis van woonhuizen vernieuwen zonder dat van onbebouwde grond aan te passen, dan riskeren we dus verdere bebouwing onnodig af te remmen.

Naast de impact op investeringsbeslissingen, willen we natuurlijk weten of het al dan niet zwaarder belasten van zowel bebouwde als onbebouwde een impact heeft op de verdeling van de OV. We hebben voor beide type grond een nieuwe belastbare basis geschat en door het combineren van beide nieuwe basissen zullen we het effect op de verdeling van de OV nagaan (zie ook tabel 1).

1.3 Een overzicht en herschalen van verkoopprijzen naar een nieuw KI

We hebben aan de hand van de lineaire modellen uit Damen en Schildermans (2021) de verkoopprijs voor eengezinswoningen, appartementen en bouwgronden berekend. Voor eengezinswoningen hebben we drie verschillende verkoopprijzen berekend op basis van drie verschillende modellen:

- 1) Een model geschat op basis van verkoopprijzen van eengezinswoningen zonder E-score.
- 2) Een model geschat op basis van verkoopprijzen van eengezinswoningen met E-score.

In totaal beschikken we over vier verschillende verkoopprijzen. Deze vier verkoopprijzen bundelen we in vier verschillende combinaties die, volgens ons, samen een mogelijk nieuwe belastbare basis voor de OV kunnen vormen. Voor ieder van deze vier combinaties berekenen we de verdeling van de OV.

Echter vooraleer we overgaan tot de berekening van de verdeling transformeren we de verkoopprijzen in een nieuw kadastraal inkomen. We doen dit door de geschatte verkoopprijs te vermenigvuldigen met de ratio van de totale oude belastbare basis over de totale belastbare basis op basis van de verkoopprijzen. Voor woning of perceel i met een geschatte verkoopprijs \hat{P}_i , bekommen we dan het nieuwe kadastraal inkomen door middel van volgende berekening:

$$KI_i^N = \hat{P}_i \times \left(\frac{\sum_{i=1}^N KI_i^0}{\sum_{i=1}^N \hat{P}_i} \right)$$

Het schalen van de geschatte verkoopprijs naar een nieuw KI heeft enkele voordelen voor de analyses in dit rapport. Ten eerste is het op deze manier gemakkelijker om de resultaten van de verdelingsanalyses op basis van de nieuwe belastbare basis te vergelijken met deze op basis van het huidige kadastraal inkomen. Ten tweede kunnen we het regionale tarief van Vlaanderen behouden en dienen we enkel nieuwe gemeentelijke en provinciale opcentiemen te berekenen. Indien we de geschatte verkoopprijs zouden gebruiken als belastbare basis dan zouden we zowel het regionale tarief als de provinciale en gemeentelijke opcentiemen moeten berekenen.

Tabel 1 geeft een overzicht van de vier combinaties die we gemaakt hebben op basis van de vier verschillende nieuwe KI's die we berekend hebben voor eengezinswoningen, appartementen en bouwgronden.

Tabel 1 Overzicht van de vier combinaties van nieuwe belastbare basissen

	Woonhuizen	Woonhuizen o.b.v. EPC- model	Appartementen	Bouwgronden
KI_all	X		X	X
KI_all_epc		X	X	X
KI_zb	X		X	
KI_zb_epc		X	X	

2. DATA EN METHODE

2.1 Databestanden

Voor de uitvoering van de verdelingsanalyses hebben we beroep gedaan op de data van EU-SILC 2018 voor Vlaanderen. Deze Europese ‘Survey on Income and Living Statistics’ wordt gecoördineerd door Eurostat en wordt in België uitgevoerd door Statbel. De dataset bevat de nodige variabelen om de verdelingsanalyses mee uit te voeren, zoals inkomensgegevens en data over leeftijd, huishoudtype en regio. De sub-steekproef voor Vlaanderen bevat circa 3000 huishoudens, wat voldoende groot is om betrouwbare resultaten te verkrijgen voor de volledige Vlaamse populatie.

Deze SILC-dataset werd gekoppeld met een extractie uit de (populatie)dataset die de KI-gegevens bevat anno 2018. Naast het huidig KI bevat deze ‘KI-dataset’ ook de nieuw geschatte belastbare basissen (nieuwe KI’s) en een aantal woningkenmerken zoals het woningtype, de bewoonbare oppervlakte en het aantal kamers. Het gecombineerde databestand noemen we de ‘SILC-KI dataset’.

2.2 Methode van datakoppeling

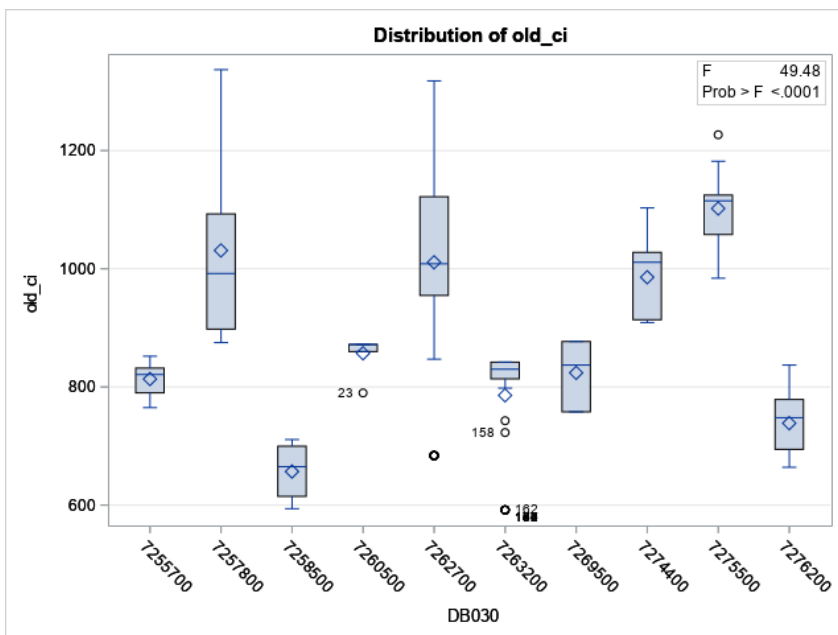
De koppeling van de SILC-data met de KI-dataset werd door Statbel uitgevoerd op basis van ‘capakey’ oftewel het uniek perceelnummer. Deze koppeling vormde geen probleem voor de huishoudens in eengezinswoningen. Voor de huishoudens die in appartementen wonen, was er met deze methode echter geen 1-op-1 koppeling mogelijk. Dit komt omdat er op de meeste perceelnummers meerdere appartementen voorkomen. Het perceelnummer bevat niet de nodige detailinformatie om het onderscheid naar appartement te kunnen maken.

Om de koppeling toch te kunnen uitvoeren, werd er gewerkt via twee sporen. Ten eerste, werden observaties gekoppeld op basis van identieke KI’s in de SILC- en de KI-dataset. Op deze manier konden we 15% van de SILC-huishoudens wonende in appartementen koppelen aan de bijhorende KI-gegevens. Voor de overige 85% SILC-huishoudens in appartementen werd er op willekeurige basis een appartement uit hun appartementsgebouw (uit de KI-dataset) toegewezen. We hebben deze toewijzingsoefening een aantal keer herhaald. De verschillen

op vlak van gemiddelde KI en de verdeling ervan tussen deze verschillende ‘trials’ bleken zeer beperkt, waardoor we besloten dat de methode tot vrij betrouwbare verdelingsresultaten leidt. Bij deze benadering is het alvast zo dat hoe groter de heterogeniteit van de appartementen is binnen een appartementsgebouw, hoe groter de mogelijke scheeftrekking.

Een nadere blik op de data wees uit dat de verschillen tussen KI's *binnen* appartementsgebouwen veel kleiner zijn dan de KI-verschillen *tussen* appartementsgebouwen. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande figuur, die de boxplots weergeeft van de huidige KI's voor een aantal appartementsgebouwen. Hiervoor hebben we een dataset gebruikt waarbij de SILC-huishoudens werden gekoppeld aan de KI-dataset met alle ‘mogelijke’ appartementen (uit het appartementsgebouw) per huishouden. De uiteinden van de ‘box’ tonen de kwartielwaarden van de KI-verdeling, terwijl de horizontale streep in de box de mediaan aangeeft. De ruit geeft de gemiddelden weer. De F-waarde geeft aan dat de KI-variantie tussen de appartementsgebouwen 50 keer groter is dan variantie tussen de KI's van eenzelfde gebouw. Dit verschil blijkt sterk significant ($p < 0,0001$). Dit sterke variantieverschil verklaart waarom de methode met ‘ad random’ toewijzing van appartementen binnen 1 appartementsgebouw toch voor betrouwbare resultaten zorgt.

Figuur 1 Boxplots voor huidige KI per appartementsgebouw, voor 9 appartementsgebouwen in de gecombineerde dataset SILC-KI, Vlaanderen, 2018



Bron SILC (2018), Statbel

Uiteindelijk bleek de datakoppeling niet mogelijk voor 15% van de huishoudens in eengezinswoningen en 39% van de huishoudens in appartementen. We hebben de scheeftrekking van de verdeling van het woningtype door deze uitval gecompenseerd via een aanpassing aan de SILC-weefactor. Zo verkrijgen we in de gewogen steekproef van de gecombineerde SILC-KI dataset een aandeel van 24% appartementen, wat gelijk is aan aandeel in de gewogen SILC-dataset. De finale steekproef in de gecombineerde dataset bevat 2426 observaties wat neerkomt op 80% van de initiële steekproef (N=3038).

2.3 Berekening OV voor eigenaars van bouwgronden en (ver)huurders

De gecombineerde dataset SILC-KI is opgebouwd op basis van een steekproef van huishoudens. Deze huishoudens worden via de onroerende voorheffing belast volgens het KI van hun eigen woning of worden hiermee geconfronteerd via de doorrekening ervan door de verhuurder. Daarnaast kunnen huishoudens ook in het bezit zijn van een of meerdere bouwgronden. In België geldt dat het KI van bouwgronden eveneens wordt belast via de onroerende voorheffing. Zoals hoger aangegeven, zijn bij 2 schattingen van de nieuwe belastbare basissen (de variabelen 'new_ci_all' en 'new_ci_all_epc') de KI's van de bouwgronden eveneens meegenomen. De gecombineerde SILC-KI dataset geeft echter enkel aan - via de SILC-gegevens - welke huishoudens in het bezit zijn van ander vastgoed dan de eigen woning. Onderzoek uit 2013 (op basis van het Grote Woononderzoek of GWO) wijst echter uit dat de groep die ander vastgoed bezit, qua inkomensprofiel sterk aanleunt bij de subgroep die enkel bouwgrond bezit.

In de gecombineerde SILC-KI dataset hebben we vervolgens binnen de groep van vastgoedbezitters op willekeurige wijze een aantal bouwgrondbezitters aangeduid a rato van het particuliere bouwgrondbezit in Vlaanderen, op basis van Statbel gegevens over aantal bouwgronden en GWO-data over bouwgrondverdeling (in 2013). Het GWO wijst uit dat van alle bouwgrondbezitters 80% 1 bouwgrond bezit, 15% twee bouwgronden en 5% drie of meerdere bouwgronden. In 2018 bezit 4% van de Vlaamse huishoudens minstens 1 bouwgrond, waarbij we veronderstelden dat ze enkel bouwgronden bezitten in hun eigen gemeente. De KI's van deze bouwgronden werden bepaald op basis van het gemiddelde bouwgrond-KI in deze gemeente, zowel voor het huidige als de nieuw geschatte KI's.

Het doel van de analyses in dit rapport is om de statutaire verdeling van de OV na te gaan. De eigenaar van de woning of het perceel dient de OV te betalen. Om de verdeling van de OV in de huurmarkt na te gaan zouden we via een gelijkaardige methode als voor bouwgronden de OV van verhuurde woningen kunnen toewijzen aan huishoudens die eigenaar zijn van ander vastgoed dan de eigen woning. Voor de huurmarkt hebben we er echter voor gekozen om het anders aan te pakken en de verdeling van de OV (standaard) te berekenen alsof verhuurders de OV volledig aan hun huurders doorrekenen, maar ook één keer (ter vergelijking) te berekenen alsof verhuurders geen enkele euro van de OV aan hun huurders doorrekenen (zie hoofdstuk7). Onze keuze om de verdeling voor beide extremen te berekenen is gebaseerd op de meest recente empirische studies die de doorrekening in huurprijzen schatten. Zo vinden Koster en Pinchbeck (2022) dat de *Council Tax* in het Verenigd Koninkrijk volledig op de schouders van de verhuurders valt, terwijl Siegloch en Löffler (2021) vinden dat de *Grundsteuer B* in Duitsland volledig wordt doorgerekend aan huurders.

2.4 Maatstaven om regressiviteit/progressiviteit te meten

Wanneer iedereen een gelijk aandeel van het inkomen aan de belasting betaalt, noemt men de belasting proportioneel. Bij een progressieve belasting stijgt het aandeel van het inkomen dat aan de belasting wordt gespenseerd naarmate het inkomen hoger ligt. In het omgekeerde geval wordt gesproken van een regressieve belasting (Piketty & Saez, 2007).

Om de mate van regressiviteit of progressiviteit van de onroerende voorheffing op basis van het huidige KI en de nieuwe belastbare basissen te analyseren, gebruiken we 2 maatstaven. Bij een eerste methode berekenen we de gemiddelde ratio van de onroerende voorheffing t.o.v. van het besteedbaar inkomen per inkomensgroep en bekijken we hoe dit varieert overheen de verschillende inkomensgroepen. Als deze ratio stijgt met het inkomen, is de belasting progressief. Indien deze daalt met het inkomen, noemen we de belasting regressief.

Deze maatstaf wordt onder meer toegepast in rapporten van de OESO over de verdeling van de 'property tax' in verscheidene landen (Journard et al, 2012).

In onze analyses hanteren we equivalente inkomensdecielen. Dit zijn 10 even grote groepen van huishoudens, afgebakend volgens de hoogte van het equivalent inkomen. De besteedbare inkomens uit de SILC 2018 werden equivalent gemaakt - vergelijkbaar tussen huishoudtypes - op basis van de OESO-equivalentieschaal.

Daarnaast hanteren we ook de Suits index om de verdelende impact van de onroerende voorheffing te onderzoeken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de techniek waarmee de Gini-coëfficiënt wordt opgesteld. De waarde van de Suits index varieert tussen -1 en 1, waarbij een cijfer onder 0 duidt op een regressieve belasting en een waarde boven 0 op een progressieve belasting (Borge & Nyhus, 2012; Suits, 1977). Deze index komt aan bod in quasi elke verdelende analyse van de 'property tax' uit de internationale literatuur (vb. Harmon, 1989; Metcalf, 1993; Plummer, 2003; Van Wychen, 2014). Meer uitleg over de constructie van de Suits index is opgenomen in een eerder Retax-rapport over de verdelende impact van de onroerende voorheffing (Heylen, 2019).

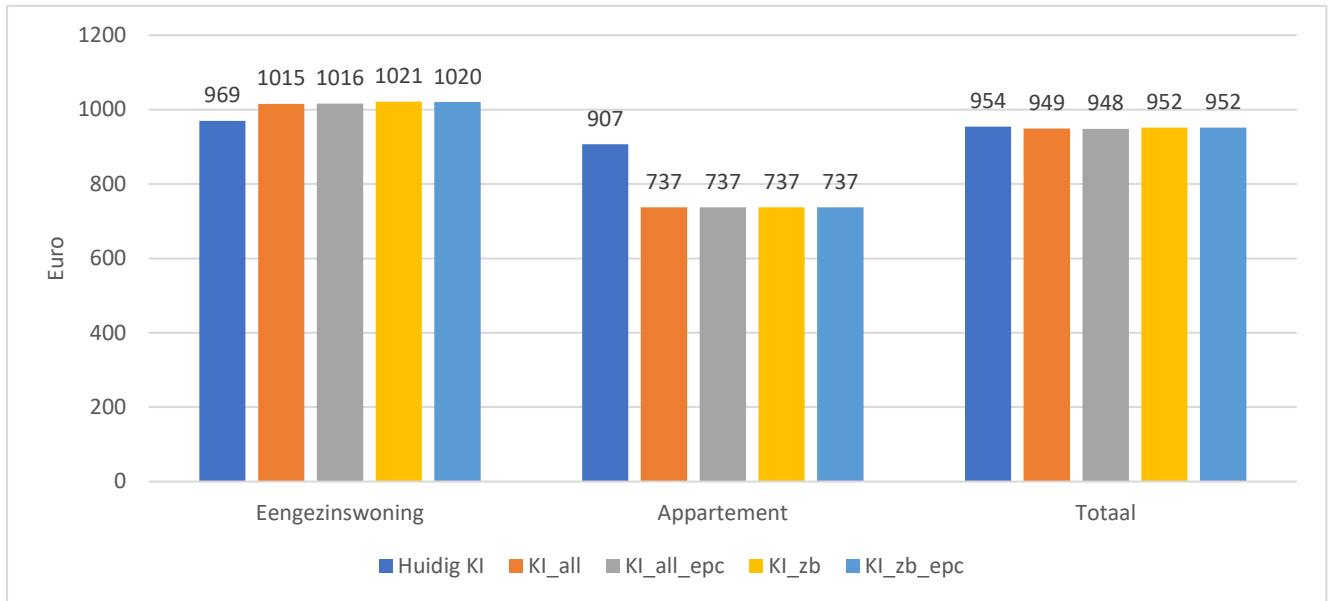
3. ALGEMENE RESULTATEN

3.1 KI en onroerende voorheffing

In figuur 2 zien we naast het gemiddelde huidige KI van de (bewoonde) woningen in Vlaanderen, opgedeeld naar woningtype, ook de gemiddelde nieuwe schattingen van de KI's binnen het Retax-project. In sommige figuren zullen we de resultaten van alle 4 nieuwe belastbare basissen meegeven, terwijl we ons in andere figuren beperken tot de resultaten van 'KI_all' aangezien het soms niet overzichtelijk is om de resultaten voor alle vier nieuwe basissen mee te geven en de 'KI_all' op dit moment het meest voor de hand liggende alternatief is.

We stellen vast dat in 2018 het gemiddelde huidige KI in Vlaanderen 954 euro bedraagt, en iets hoger is voor eengezinswoningen (969 euro) dan voor appartementen (907 euro). Bij appartementen valt het op dat het gemiddelde nieuwe KI (737 euro) aanzienlijk lager uitvalt dan het gemiddeld huidige KI. Het verschil tussen het gemiddelde huidige en nieuwe KI kan het gevolg zijn van verschillende factoren. Het is niet de bedoeling van dit rapport om hier diep op in te gaan. Het belangrijkste is dat het nieuwe KI de huidige marktwaarde van appartementen beter weerspiegelt dan het huidige KI. Daarentegen liggen de gemiddelden bij de nieuw geschatte KI's van eengezinswoningen duidelijk hoger dan het huidige KI, met bedragen die variëren tussen 1015 en 1021 euro. Tot slot stellen we vast dat het totaalgemiddelde amper verschilt tussen het huidige en de nieuwe KI's, wat een logisch gevolg is van de berekeningswijze van de nieuwe KI's.

Figuur 2 Gemiddeld KI naar woningtype, voor huidige situatie en KI-schattingen, Vlaanderen, 2018

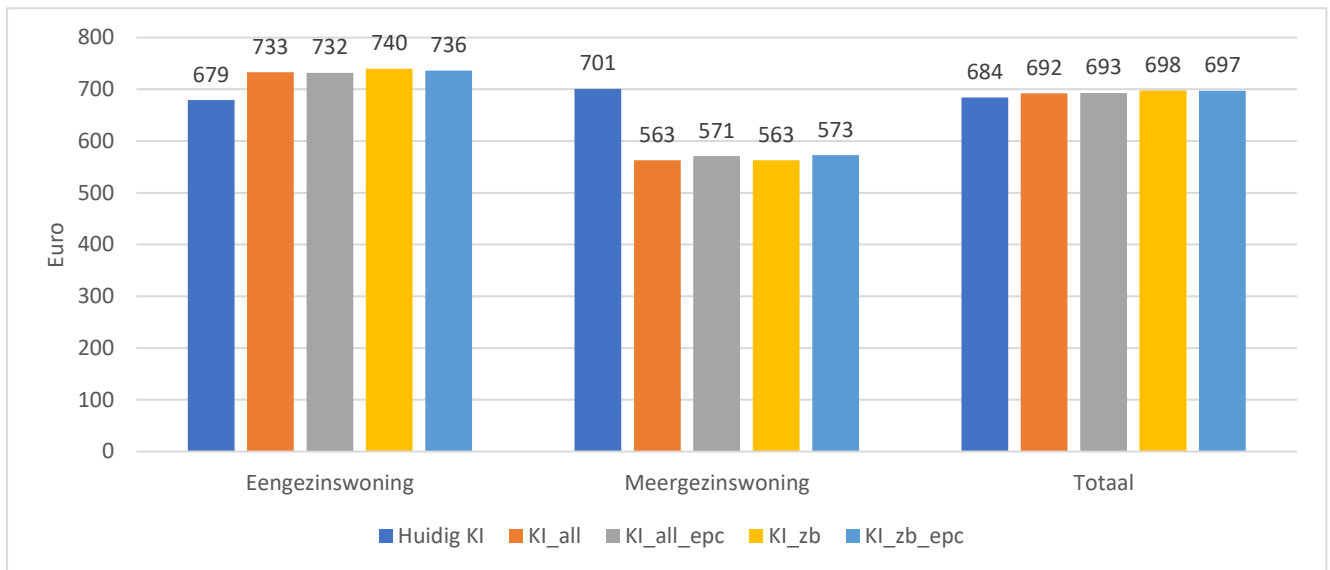


Bron SILC (2018), Statbel

Figuur 3 toont de gemiddelde OV naar woningtype voor het huidige en de nieuwe KI's, waarbij hetzelfde regionale tarief en dezelfde uitzonderingen werden gehanteerd. Het algemene tarief bedraagt 3,97%, terwijl er verminderingen van kracht zijn voor gezinslast en bescheiden woningen. Deze laatste zijn woningen met een KI van maximaal 745 euro. Meer uitleg bij de berekening van de OV (vb. de opcentiemen) in Vlaanderen is opgenomen in eerder Retax-rapport (Heylen, 2019).

De gemiddelde OV ligt iets hoger bij de nieuw geschatte KI's (variërend tussen 692 en 697 euro) dan bij het huidige KI (684 euro), wat het gevolg is van een afgenomen aandeel bescheiden woningen (zie ook figuur 5). De resultaten naar woningtype liggen sterk in lijn met deze voor het KI.

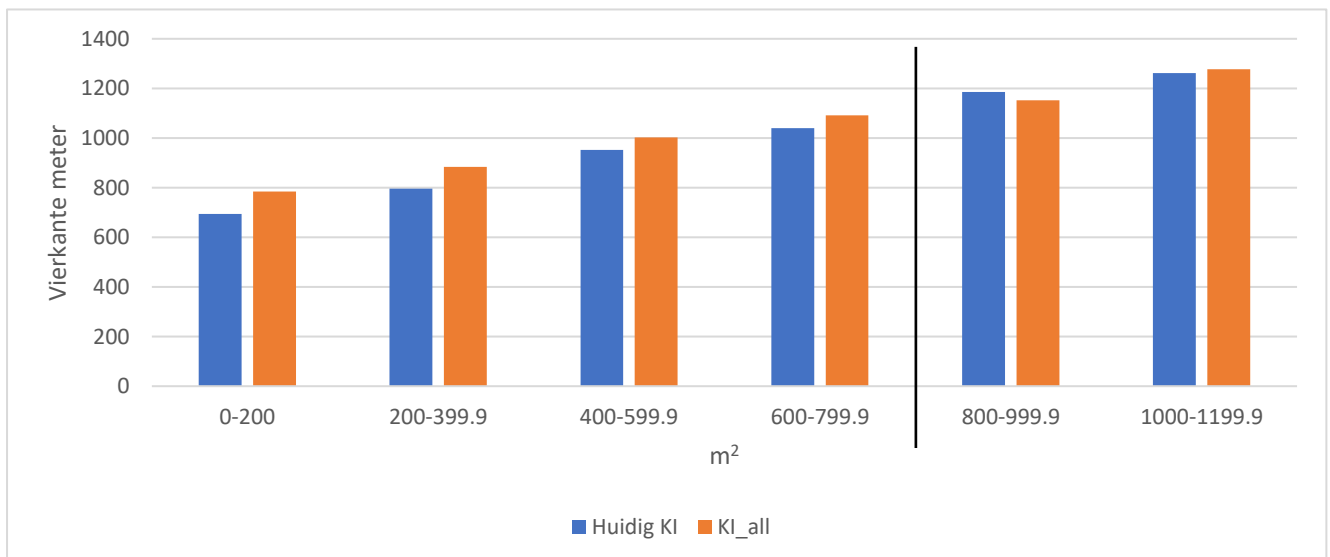
Figuur 3 Gemiddelde OV naar woningtype, voor huidige situatie en KI-schattingen, Vlaanderen, 2018



Bron SILC (2018), Statbel

In onderstaande figuur wordt het gemiddelde van het huidige KI en het nieuwe 'KI_all' van eengezinswoningen weergegeven naar categorieën van perceeloppervlakte. Hierin wordt duidelijk dat bij de nieuwe schatting de waarden gemiddeld hoger liggen dan bij het huidige KI voor een perceeloppervlakte onder 8 are. Voor oppervlakten vanaf 8 are blijkt dit verband minder eenduidig. De vermoedelijke reden hiervoor ligt bij de bepaling van het huidige KI, waar de eerste 8 are van de perceeloppervlakte niet meegerekend wordt bij de waardebepaling. Bij de berekening van de nieuwe KI's werd deze 'vrijstelling' niet behouden.

Figuur 4 Gemiddeld KI naar perceeloppervlakte in m², voor eengezinswoningen, voor huidige KI en schatting 'KI_all', Vlaanderen, 2018



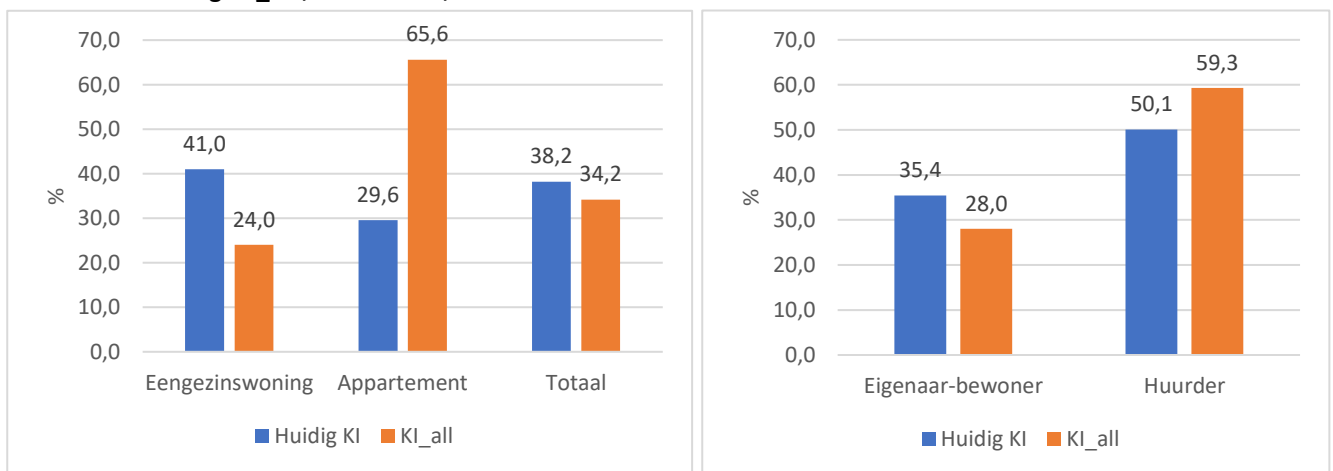
Bron SILC 2018, Statbel

3.2 Aandeel bescheiden woningen

Zoals al aangegeven, ligt het aantal bescheiden woningen – woningen met een KI van maximum 745 - in Vlaanderen lager bij de nieuwe schattingen dan in het huidige KI-stelsel. Dit is visueel weergegeven in figuur 5. Het aandeel bescheiden woningen daalt van 38% naar 34% als we gebruik maken van ‘KI_all’ als belastbare basis. Er is echter een belangrijk verschil naar woningtype. Het aandeel bescheiden eengezinswoningen daalt van 41% naar 24%, terwijl het aandeel bescheiden appartementen stijgt van 30% naar 66%.

Deze veranderingen in het aandeel bescheiden woningen overheen de verschillende woningtypes zien we ook terug als we naar het aandeel kijken voor eigenaar-bewoners en huurders. Het aandeel bescheiden woningen daalt licht voor eigenaar-bewoners van 35,4% naar 28%, terwijl het aandeel bescheiden woningen in de huurmarkt met 9 procentpunt toeneemt tot 59%. De daling voor eigenaar-bewoners en stijging voor huurders kan verklaard worden door het grotere aandeel eengezinswoningen in de eerste groep en het grotere aandeel appartementen in de andere groep. Voor de huurders is deze stijging echter minder van tel met oog op de OV, aangezien enkel eigenaar-bewoners in aanmerking komen voor de OV-vermindering voor bescheiden woningen.

Figuur 5 Aandeel bescheiden woningen, naar woningtype (links) en eigendomsstatuut (rechts), voor huidig KI en schatting ‘KI_all’, Vlaanderen, 2018

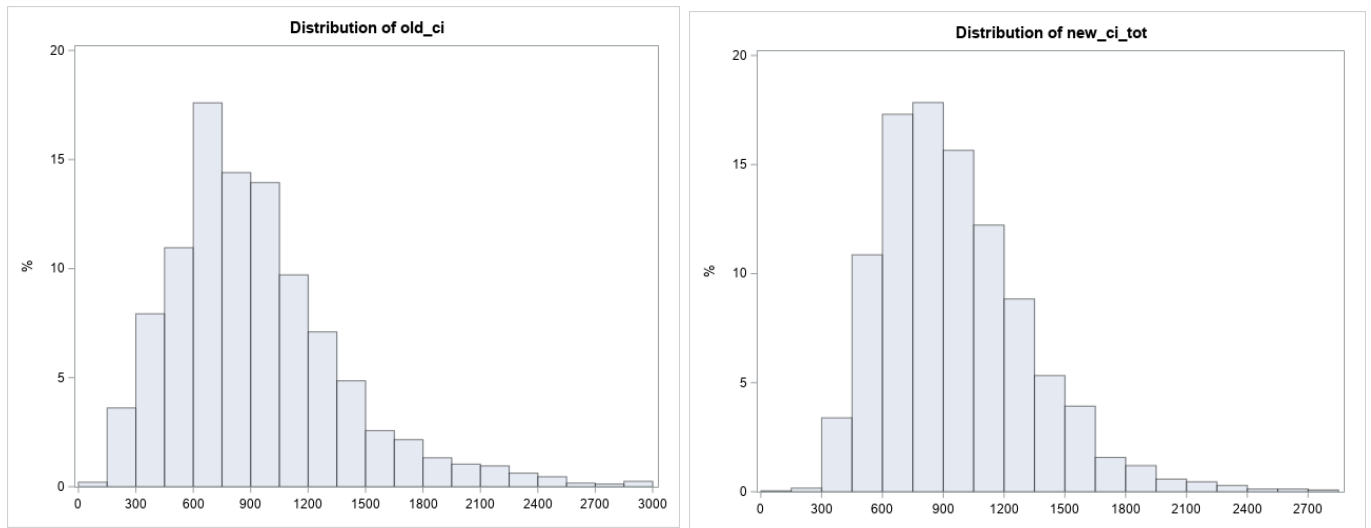


Bron SILC 2018, Statbel

Figuur 6 toont de verdeling van het huidige KI en schatting ‘KI_all’ volgens categorieën van 150 euro. Het valt op dat bij het nieuw geschatte KI de verdeling wat naar rechts verschoven is. Bij de nieuwe KI's zijn er beduidend minder lage waarden (<450), en meer waarden tussen 745 en 1200. Bekijken we de algemene verdeling, dan merken we een piek in de verdeling van het huidige KI in de categorie 600-745 die er niet is bij het nieuwe KI. De vermoedelijke verklaring vinden we bij de bezwaren die in het verleden werden ingediend om een KI te bekomen van maximum 745, en bijhorend label van bescheiden woning. Boogaerts (2022) toont dat de kans dat eigenaar bezwaar indient tegen zijn KI meer dan dubbel zo groot is voor eigenaars van woningen met een KI juist boven 745 euro. De empirische resultaten geven aan dat de hogere kans om bezwaar in te dienen voornamelijk ingegeven is door de lagere verkooprechten die men moet betalen op een bescheiden woning. Echter, het statuut van bescheiden woning heeft ook een impact op de onroerende voorheffing. Bij de nieuw

geschatte belastbare basis valt het effect van de bezwaren en andere discretionaire beslissingen van de administratie uiteraard weg. Tot slot merken in de verdeling van 'KI_all' ook minder extreem hoge waarden dan bij het huidige stelsel. Het lineaire regressiemodel heeft het moeilijk om bijzonder hoge of lage verkoopprijzen – de zogenaamde *outliers* - accuraat te schatten. Ook aan de onderkant van de verdeling zijn er bij het nieuwe schattingsmodel minder extreme waarden dan bij de verdeling van het huidige KI.

Figuur 6 Verdeling huidig KI en schatting 'KI_all', volgens categorieën van 150 euro, Vlaanderen, 2018



Bron SILC 2018, Statbel

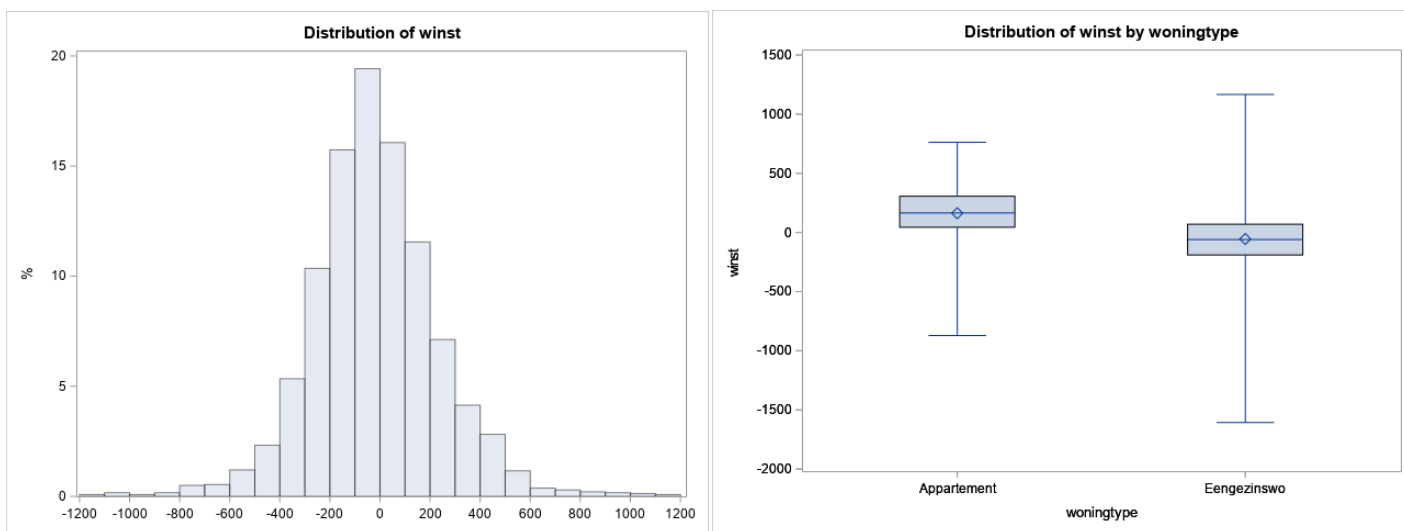
3.3 Winst en verlies bij de onroerende voorheffing

Indien de nieuwe belastbare basis wordt toegepast bij de berekening van de OV, zullen sommige belastingbetalers minder OV moeten betalen en andere belastingbetalers zullen meer OV moeten betalen dan voorheen. Er zullen met andere woorden winnaars en verliezers zijn bij de hervorming. Als de nieuwe OV lager uitvalt dan de oude OV beschouwen we dit verschil in de analyses van dit deelhoofdstuk als 'winst'; in het omgekeerde geval beschouwen we het verschil als een 'verlies'. Figuur 7 geeft de verdeling weer van de winst of verlies die de huishoudens zouden maken indien het geschatte 'KI_all' de belastbare basis was in 2018. In totaal zouden er 53% verliezers zijn en 47% winnaars. Het hogere aandeel verliezers vloeit voort uit het licht afgenomen aandeel bescheiden woningen. Voor 21% van de huishoudens zou het verlies oplopen tot meer dan 200 euro, terwijl resp. 5% en 1% een verlies zou hebben van meer dan 400 en 800 euro. Het gemiddelde verliesbedrag onder de verliezers komt uit op 192 euro. Daarentegen zou 1 op 5 huishoudens een winst kennen van meer dan 200 euro, en achtereenvolgens 6% en 1% een winst van meer dan 400 en 800 euro. De gemiddelde winst onder de winnaars bedraagt 207 euro.

Het rechterluik van figuur 7 toont de boxplots van winst/verlies naar woningtype in geval 'KI_all' wordt toegepast bij de berekening van de OV in Vlaanderen. Bij de appartementen zou er gemiddeld (en ook volgens de mediaan) een winst zijn, terwijl er een mediaan en gemiddeld verlies zou zijn bij de eengezinswoningen. Dit verschil wordt veroorzaakt door de sterk gewijzigde verdeling van bescheiden woningen bij 'KI_all', met een (veel) hoger aandeel bij de appartementen en een lager bij de eengezinswoningen t.o.v. het huidige KI. De boxplots geven via de verticale lijnen ook een zicht op de grootte van de outliers. In totaal zijn er circa 3% outliers

bij de appartementen en ongeveer 4% bij de eengezinswoningen. Bij de laatste zijn deze outliers wel verder verwijderd van de box, die wordt gevormd door de kwartielwaarden van de verdeling. Bewoners van eengezinswoningen kennen dus relatief meer extreme winst of verlies bij een OV op basis van het nieuw geschatte 'KI_all'.

Figuur 7 Verdeling winst/verlies OV bij schatting 'KI_all' (links) en boxplot winst/verlies volgens woningtype (rechts), Vlaanderen, 2018

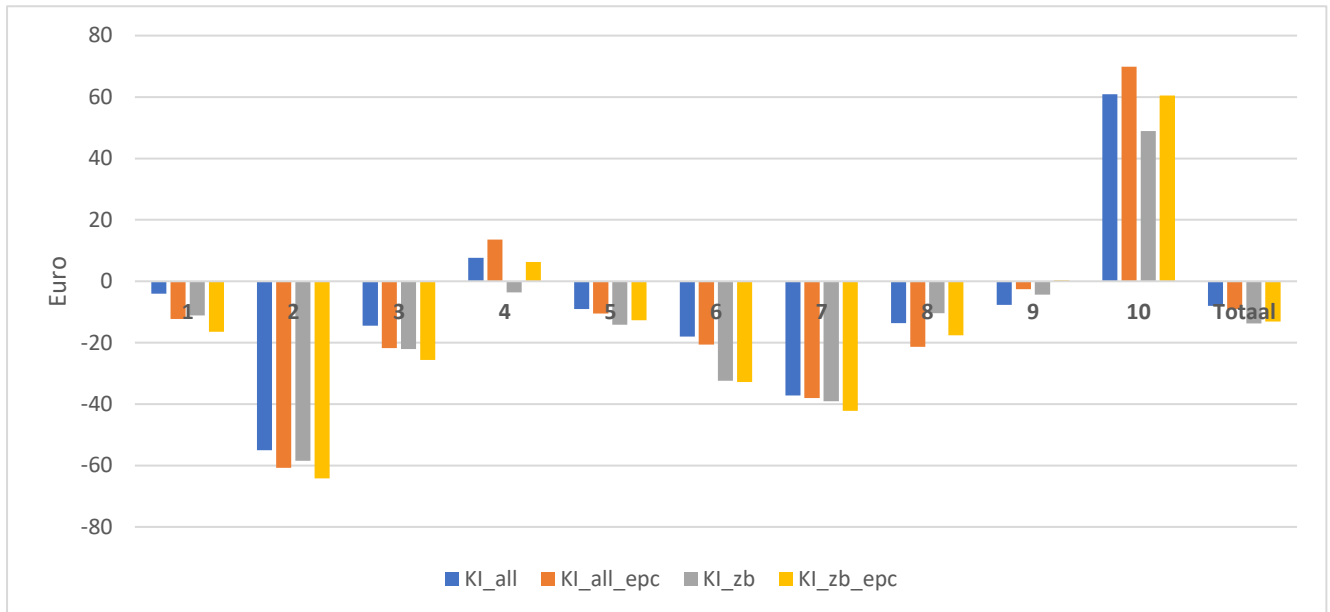


Bron SILC 2018, Statbel

Het gemiddelde van het winst- of -verliesbedrag van de OV op basis van de nieuwe KI's verschilt ook volgens de hoogte van het (equivalent) inkomen, zo blijkt uit Figuur 8. In een aantal inkomensgroepen blijft het verschil met het huidige KI beperkt, maar in kwintielen 1, 6 en 7 blijkt er gemiddeld een duidelijk verlies te bestaan bij de 4 nieuwe schattingen. Opvallend is de hoge gemiddelde winst in het hoogste inkomensdecil. In totaal zien we dat er gemiddeld een licht verlies bestaat bij de 4 nieuw geschatte KI's, dat schommelt tussen 8 en 14 euro. In het volgende hoofdstuk, dat handelt over de regressiviteit van de OV, gaan we op zoek naar de oorzaak van de aangetroffen inkomensverschillen.

Daarnaast behoren ook de bezitters van bouwgrond tot de verliezers op vlak van OV. In het huidige stelsel liggen de KI's immers zeer laag in vergelijking met hun werkelijke waarde. Het gemiddelde verlies bij de OV bedraagt 504 euro bij KI_all en 458 euro bij KI_all_epc. De huishoudens die geen bouwgrond bezitten kennen gemiddeld een lichte winst inzake OV, met resp. 13 en 10 euro bij KI_all en KI_all_epc. Ongeveer 4% van de huishoudens in Vlaanderen bezit 1 of meerdere bouwgronden anno 2018.

Figuur 8 Gemiddelde winst/verlies OV bij de 4 KI-schattingen (t.o.v. het huidige KI), volgens inkomenskwintiel, Vlaanderen, 2018



Bron SILC 2018, Statbel

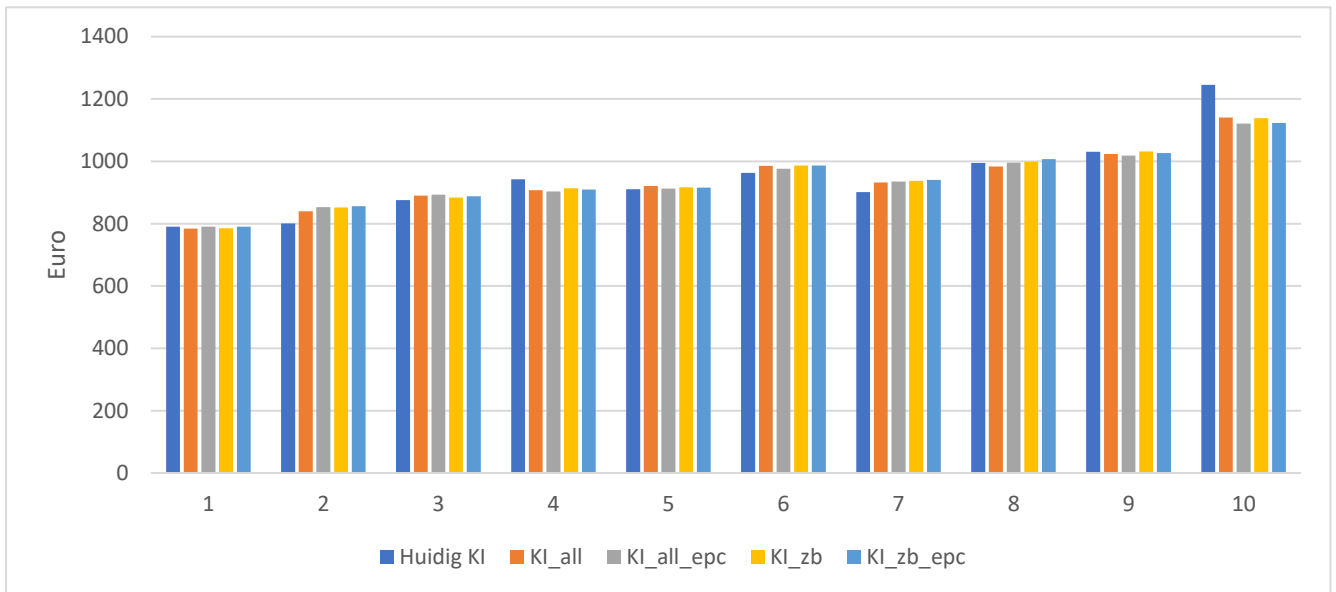
4. MATE VAN REGRESSIVITEIT OF PROGRESSIVITEIT

In dit hoofdstuk bekijken we in welke mate de OV op basis van de nieuwe belastbare basissen een regressieve al dan niet progressieve uitkomst heeft. De meeste recente internationale studies wijzen uit dat een belasting op onroerend vermogen, vergelijkbaar met onze OV, een licht tot sterk regressieve impact kent. Dit effect kan regionaal verschillen aangezien de meeste landen regionale variaties kennen in het design van de OV. De impact van het ontwerp van de OV behandelen we in meer detail in hoofdstuk 9.

In een eerder Retax-rapport werd duidelijk dat ook Vlaanderen de OV regressief is voor de eigenaar-bewoners (Heylen, 2019). De verklaring hiervoor ligt bij de vaststelling dat het kadastraal inkomen - de belastbare basis - gelijkjer verdeeld is over de inkomensdecilen dan het besteedbaar inkomen. Bovendien kent de onroerende voorheffing een uniform tarief op Vlaams niveau waardoor de verdeling van de onroerende voorheffing sterk lijkt op de verdeling van het kadastraal inkomen.

Het gemiddeld KI naar inkomensdecil voor zowel het huidige KI als de nieuwe KI-schattingen is weergegeven in Figuur 9. Algemeen beschouwd neemt het KI toe naarmate het inkomen hoger ligt, wat een logische vaststelling is. Verder zien we dat de nieuwe geschatte KI's hoger liggen dan het huidige KI in decilen 2, 3, 6 en 7. De piek in decil 10 die er bestaat bij het bestaande KI vlt daarentegen af bij de nieuwe KI's. Dit komt omdat de nieuwe schattingsmethode (regressiemodel) minder extreem hoge waarden schat dan de huidige methode.

Figuur 9 Gemiddeld KI naar inkomensdecieel, voor huidig KI en de 4 KI-schattingen, Vlaanderen, 2018



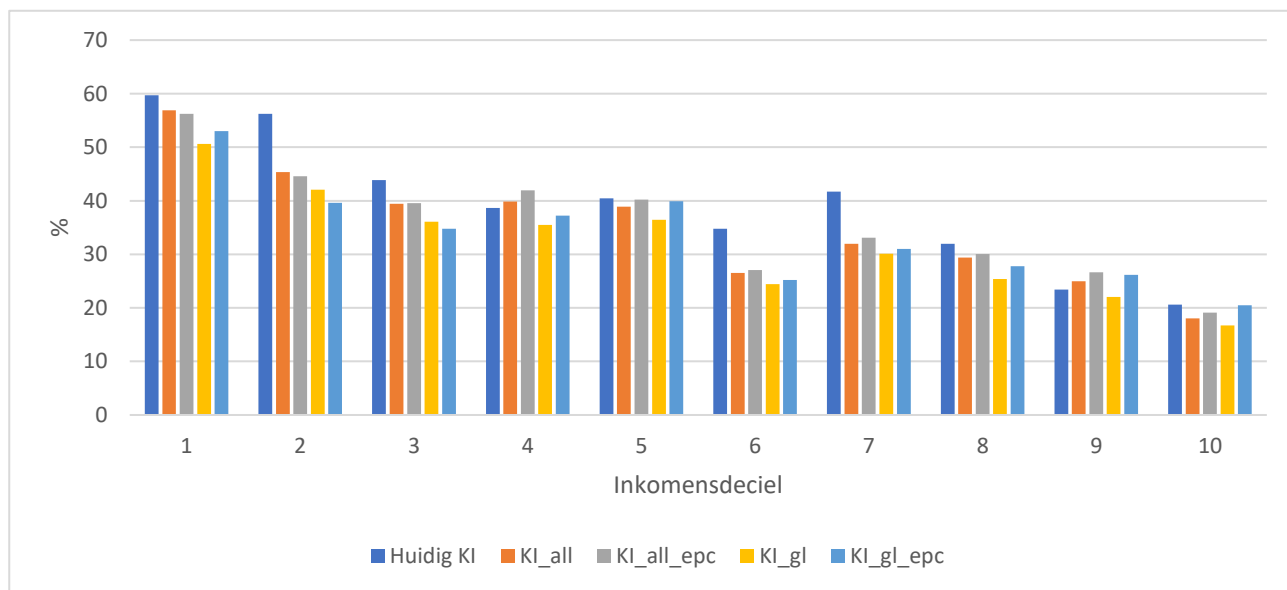
Bron: SILC 2018, Statbel

Wat het aandeel bescheiden woningen betreft merken we een daling in decielen 2, 3, 6 en 7 wanneer we het huidige KI met de nieuwe schattingen vergelijken (Figuur 10). Dit zijn ook de inkomensgroepen waar het KI gemiddeld het sterkst toeneemt bij de schattingen. Het aandeel bescheiden woningen ligt ook relatief hoog in deciel 7 in vergelijking met de omliggende inkomensgroepen. Het algemene beeld is echter dat het aandeel bescheiden woningen afneemt naarmate het inkomen hoger is.

Figuur 11 toont vervolgens de gemiddelde OV naar inkomen voor het huidige KI en de 4 KI-schattingen. We merken dat de daling van het aandeel bescheiden woningen in decielen 2, 6 en 7 een lichte impact heeft op de OV, die gemiddeld licht toeneemt in deze inkomensgroepen. Verder valt de sterke daling op van het OV bij de nieuwe KI's in het hoogste deciel, wat verband houdt met de lagere gemiddelden voor de nieuwe KI's in dit deciel. Zoals reeds aangehaald, komt dit omdat het nieuwe schattingsmodel minder (extreem) hoge waarden produceert dan de huidige methode.

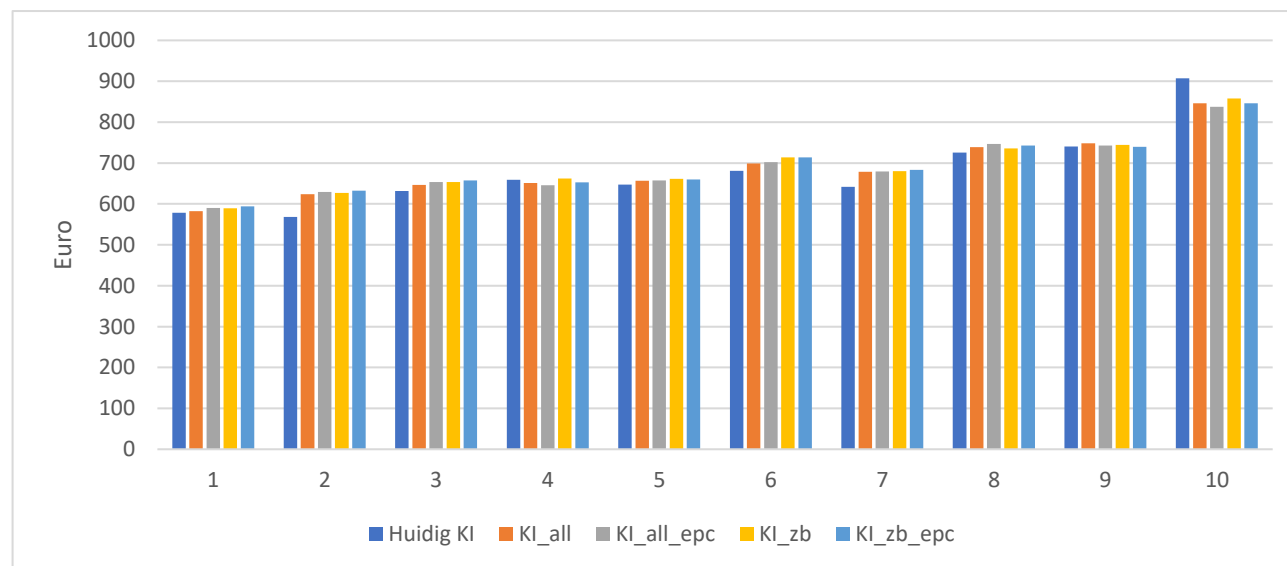
Een eerste maatstaf voor de mate van regressiviteit is het gemiddelde van de ratio OV/inkomen, opgedeeld naar inkomensdecieel. Deze ratio zien we in Figuur 12 voor het huidige KI en de 4 KI-schattingen. Zowel bij de nieuwe KI's als het bestaande KI neemt deze ratio af naarmate het inkomen toeneemt, wat duidt op een regressieve belasting. Verder is het opmerkelijk dat de gemiddelde ratio hoger komt te liggen bij de nieuwe schattingen in decielen 2 en 3, en iets lager in deciel 10. Deze cijfers wijzen erop dat de OV's op basis van de nieuwe KI's ietwat regressiever zijn dan de huidige OV. Enkel het resultaat van deciel 7, waar we een lichte stijging zien van de ratio, draagt bij aan een vermindering van de regressiviteit, maar deze toename is niet voldoende groot om de andere verschuivingen te compenseren. De verschuivingen in de OV/inkomensratio worden veroorzaakt door de inkomensgerelateerde dalingen van het aandeel bescheiden woningen en de daling van het gemiddelde KI in deciel 10 bij de nieuw geschatte KI's.

Figuur 10 Aandeel bescheiden woningen naar inkomensdeciel, voor huidig KI en de 4 KI-schattingen, Vlaanderen, 2018



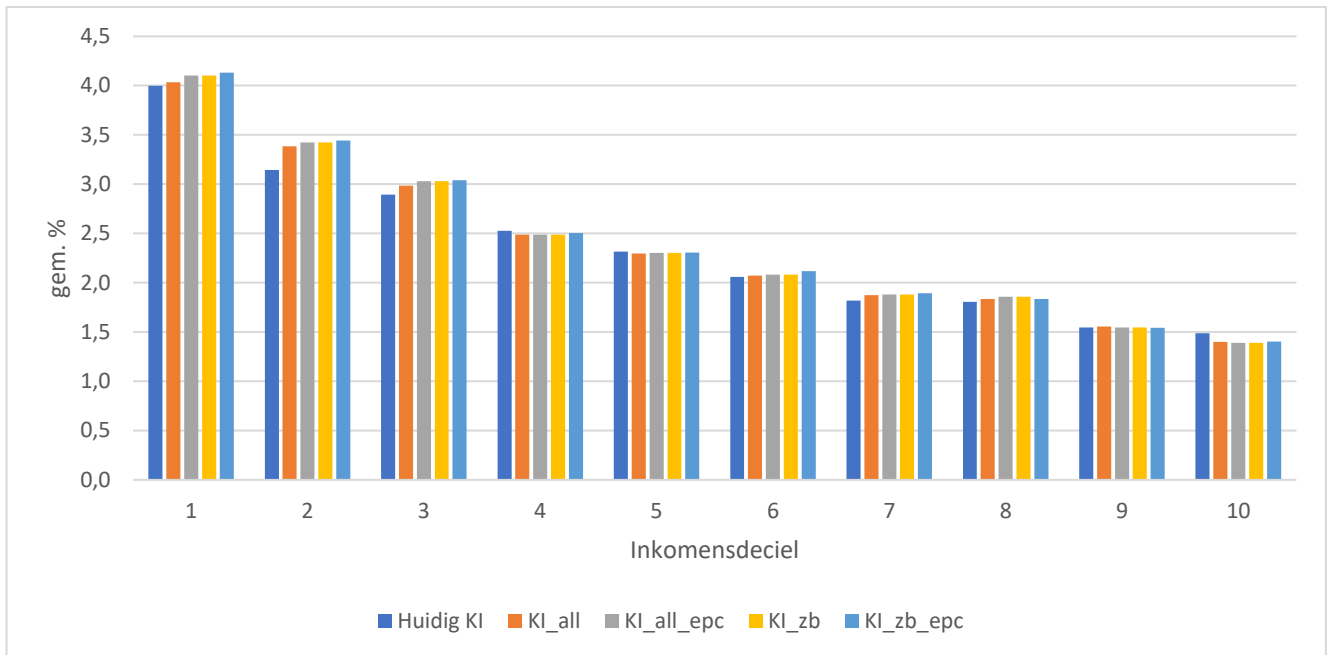
Bron: SILC 2018, Statbel

Figuur 11 Gemiddelde onroerende voorheffing, naar inkomensdeciel, voor huidig KI en de 4 KI-schattingen, Vlaanderen, 2018



Bron: SILC 2018, Statbel

Figuur 12 Gemiddelde OV/inkomen, naar inkomensdecieel, voor huidig KI en KI-schattingen, Vlaanderen, 2018



Bron: SILC 2018, Statbel

Via de Suits index krijgen we een eenduidiger zicht op de mate waarin de regressiviteit van de OV toeneemt bij de nieuwe belastbare basissen, bij eenzelfde ontwerp van de OV. Figuur 13 maakt duidelijk dat de algemene Suits index daalt van -0,128 bij het huidige KI tot een waarde variërend tussen -0,147 en -0,150 bij de nieuwe KI's. De Suits index neemt dus af met 0,019 à 0,022 procentpunt. Dit betekent dat bij de 4 KI-schattingen de regressiviteit van de OV in beperkte mate toeneemt t.o.v. de huidige situatie. We zien daarnaast dat de neutralisatie van het EPC-effect een (zeer) lichte regressieve impact heeft. De Suits index met neutralisatie van het EPC-effect ligt 0,03 procentpunt lager wanneer alle KI's in beschouwing worden genomen (KI_all_epc), en 0,02 procentpunt lager wanneer de bouwgrond-KI's niet in de KI-bepaling worden meegenomen (KI_zb_epc).

Een bijkomende analyse, waarvan de resultaten niet zijn opgenomen in Figuur 13, wijst uit dat de afname van de Suits index bij de nieuwe KI's voor ongeveer een derde verklaard wordt door de daling van het gemiddelde KI in decieel 10. Wanneer dit decieel uit de berekening wordt gehouden, bedraagt de huidige Suits index -0,118 en de index voor schatting 'KI_all' -0,124.

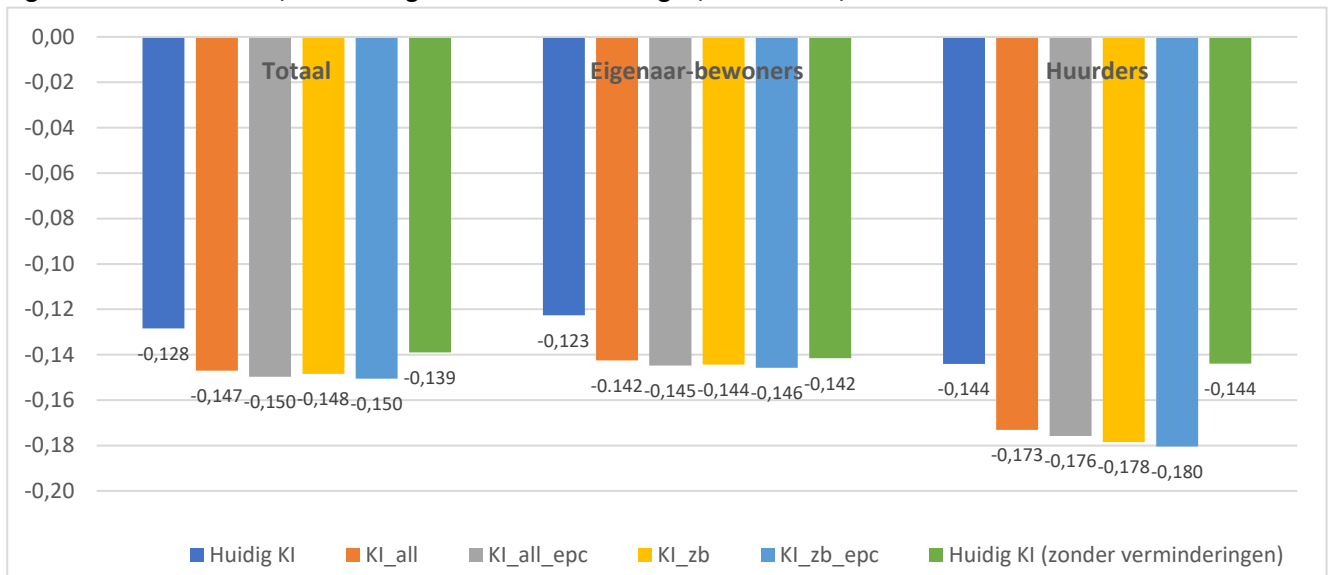
Verder toont Figuur 13 ook de Suits index van de OV voor eigenaar-bewoners en huurders apart. Het valt op dat de toename van de regressiviteit sterker is bij de huurders, met een stijging van -0,144 bij het huidige KI naar een waarde variërend tussen -0,173 en -0,180 bij de nieuwe KI's.

De groene staaf in de figuren geeft de Suits index weer voor de OV bij het huidige KI exclusief de OV-verminderingen voor bescheiden woningen en gezinslast. Bij deze simulatie anno 2018 is het OV-design dus aangepast. We stellen vast dat de regressiviteit licht toeneemt indien de verminderingen niet zouden bestaan, voor alle huishoudens samen (index van -0,139) maar ook voor de eigenaar-bewoners apart (-0,142). In het eerdere Retax-verdelingsrapport vonden we reeds dat bij de eigenaar-bewoners de OV-verminderingen tezamen voor een beperkte daling van de regressiviteit zorgen, maar hier werd enkel de verhouding OV/inkomen als maatstaf genomen (Heylen, 2019). Voorts zien we in Figuur 13 bij de huurders geen verschil

tussen de huidige Suits index en de index exclusief OV-verminderingen, omdat deze verminderingen enkel van toepassing zijn bij de eigenaar-bewoners.

Om de verschuivingen van de Suits index bij de nieuwe belastbare basissen (daling tussen 0,019 en 0,022 procentpunt) in perspectief te plaatsen, geven we nog enkele cijfers mee uit internationale studies. Uit een studie voor de 50 Amerikaanse blijkt dat de Suits index van de 'property tax' – voornamelijk ten gevolge van regionale designverschillen varieert tussen -0,21 tot 0,05 (Van Wychen, 2014). Uit een Noorse studie voor een steekproef van 9 gemeenten komt naar voor dat de Suits index van de OV op gemeenteniveau varieert van -0,21 tot 0,05 (Borg & Nyhus, 2012). Bepaalde studies gingen ook de impact van bepaalde beleidssimulaties na. Zo vond Plummer (2003) voor Dallas County (Texas) dat een afschaffing van de aftrek van de 'property tax' in de personenbelasting leidt tot een toename van de Suits index met 0,04. Voor Noorwegen vonden Borg & Nyhus (2012) dat het afschaffen van de basisvermindering van de OV een daling van de Suits index met zich meebrengt van 0,01 tot 0,04, en dus meer regressief maakt. Deze beleidssimulaties komen meer gedetailleerd aan bod in hoofdstuk 9.

Figuur 13 Suits index OV, voor huidig KI en de 4 KI-schattingen, Vlaanderen, 2018



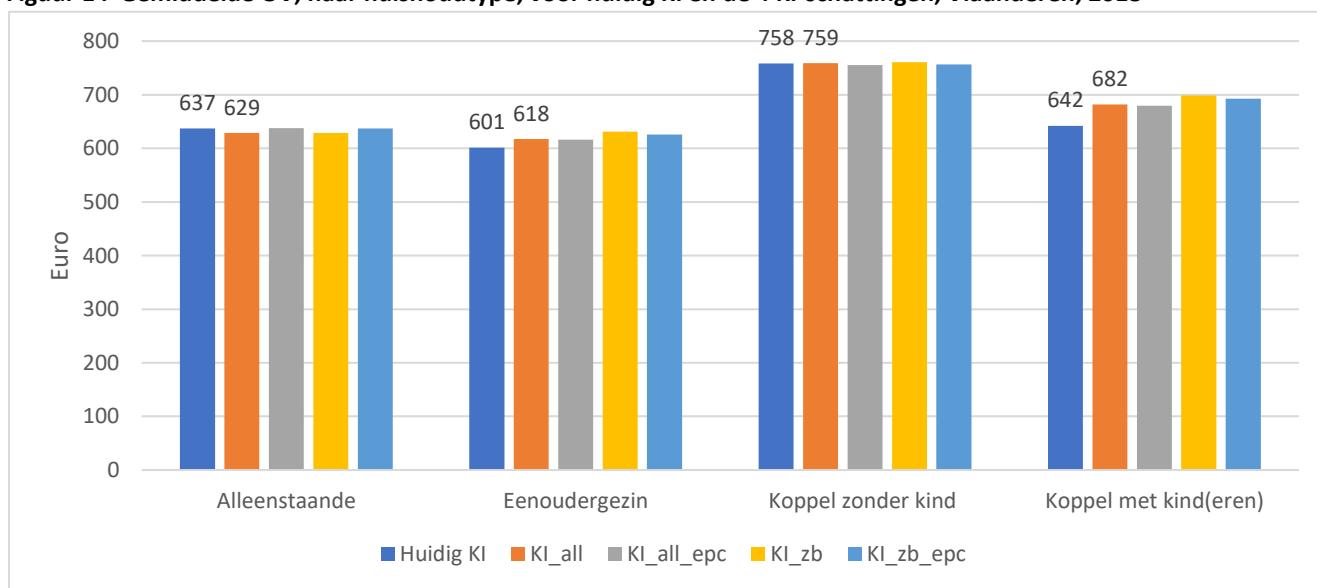
Bron: SILC 2018, Statbel

5. VERSCHILLEN VOLGENS HUISHOUDTYPE EN LEEFTIJD

In dit hoofdstuk bekijken we de verschillen op vlak van huishoudtype en leeftijd. Figuur 14 geeft de gemiddelde OV weer naar huishoudtype voor het huidige KI en de 4 KI-schattingen. Hier stellen we vast dat de impact van de OV-verminderingen quasi even sterk is bij de nieuwe KI's als bij het huidige KI. Zo blijken de huishoudtypes met kind(eren) een lagere OV te kennen, vermoedelijk als gevolg van de vermindering voor kinderlast. Bij de koppels met kind(eren) ligt de OV gemiddeld hoger bij de schattingen dan bij het huidige KI, wat het gevolg is van het relatief hoge aandeel eengezinswoningen bij dit huishoudtype (94%). Eerder zagen we dat het KI van dit woningtype hoger ligt bij de nieuwe schattingen en dat het aandeel bescheiden eengezinswoningen, waaraan een OV-vermindering gelinkt is, er lager ligt.

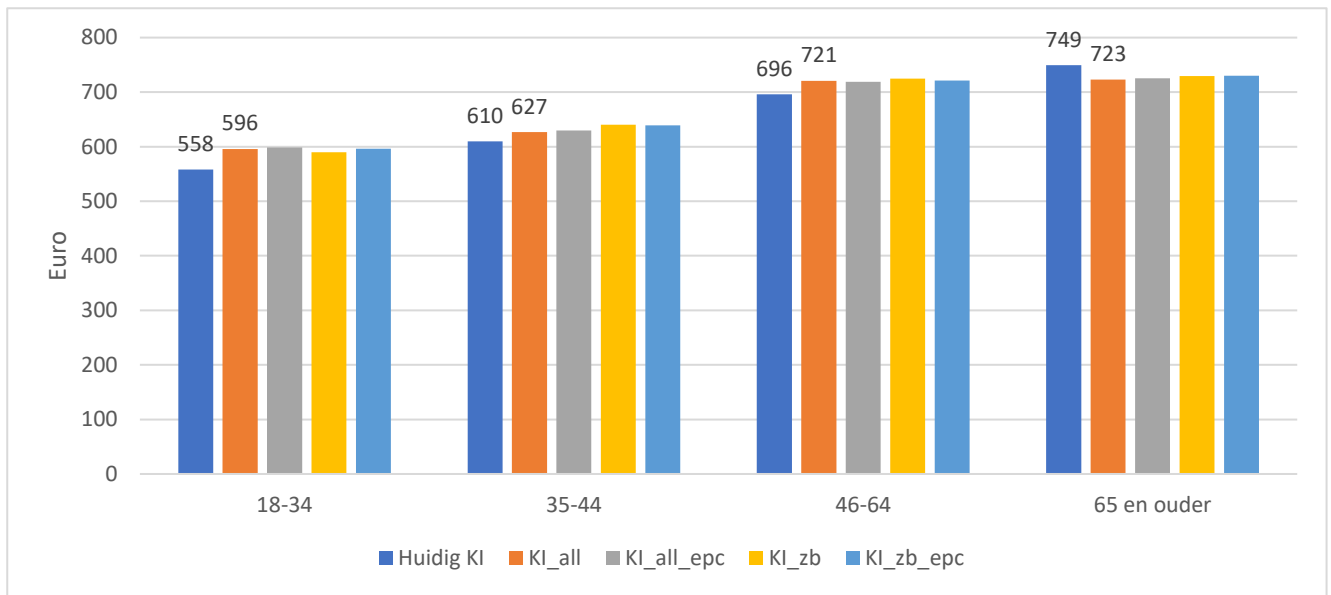
De gemiddelde OV naar leeftijdsklasse is weergegeven in Figuur 15. De groep van 35 tot 44 jaar kent een relatief lage OV, ten gevolge van een oververtegenwoordiging van koppels met kind(eren) en bijhorende OV-vermindering. De OV ligt gemiddeld het laagst in de jongste groep (18-34 jaar), wat gelinkt is aan de gemiddelde lagere KI's in deze groep. De gemiddelde OV op basis van de nieuwe schattingen komt iets hoger te liggen (dan bij het huidige KI) bij de jongste leeftijdsgroepen en de 46-64-jarigen, en iets lager bij de 65-plussers.

Figuur 14 Gemiddelde OV, naar huishoudtype, voor huidig KI en de 4 KI-schattingen, Vlaanderen, 2018



Bron: SILC 2018, Statbel

Figuur 15 Gemiddelde OV, naar leeftijdsgroep, voor huidige KI en de 4 KI-schattingen, Vlaanderen, 2018

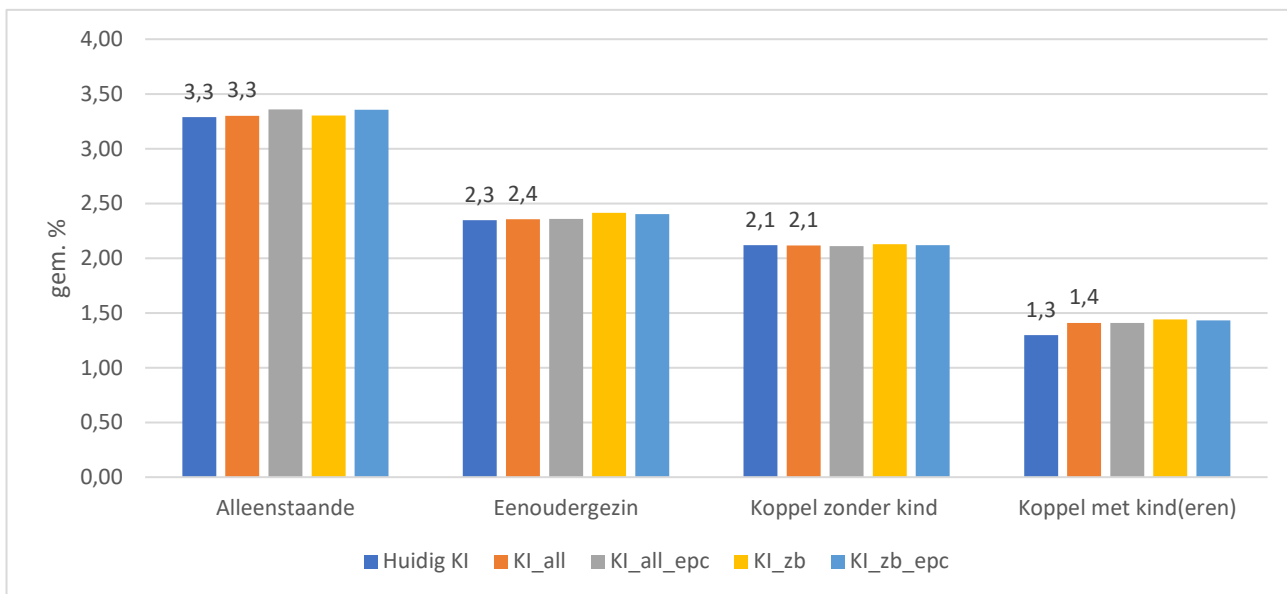


Bron: SILC 2018, Statbel

Figuren 16 en 17 tonen de gemiddelde ratio OV/inkomen bij het huidige KI en de 4 nieuwe schattingen, voor achtereenvolgens het huishoudtype en de leeftijdsgroepen. De impact van de vermindering voor kinderlast is duidelijk zichtbaar bij de resultaten naar huishoudtype. In Figuur 16 zien we dat deze gemiddelde ratio veruit het kleinst uitvalt voor koppels met kind(eren). Alleenstaanden kennen daarentegen de hoogste gemiddelde ratio. Deze is aanzienlijk hoger dan bij de eenoudergezinnen. De verschillen tussen de ratio voor het huidige KI en de 4 schattingen blijven eerder beperkt.

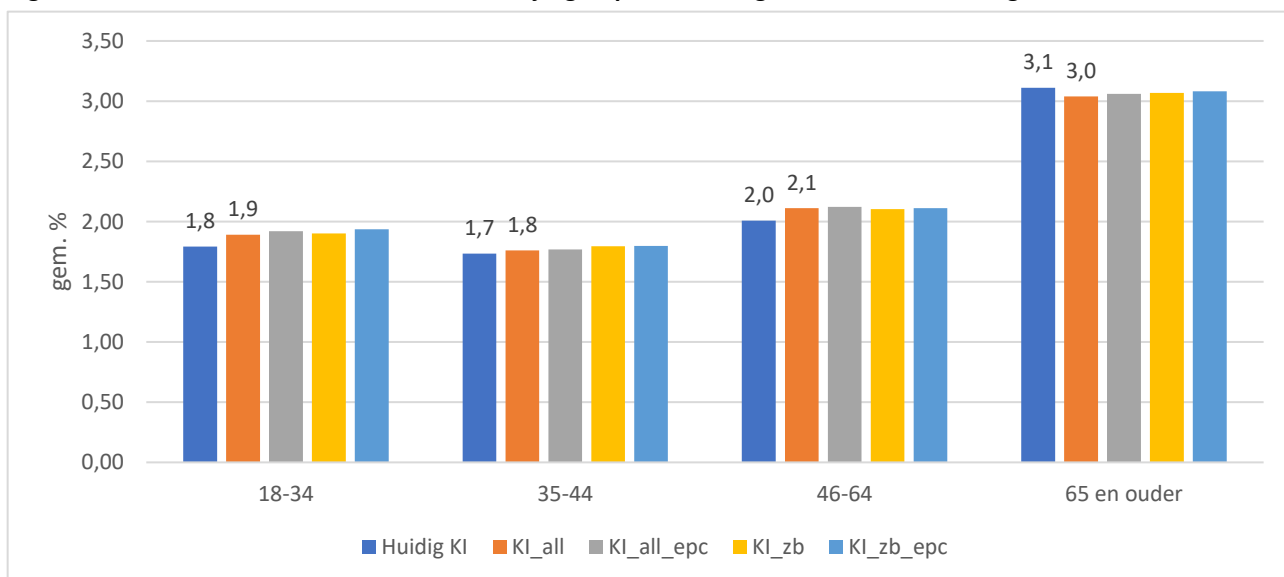
Figuur 17 laat zien dat de gemiddelde ratio OV/inkomen het laagst ligt in de leeftijdsgroep van 35 tot 44 jaar, wat een gevolg is van de relatief sterke aanwezigheid van kinderen bij deze huishoudens en de bijhorende OV-verminderingen. Voor de oudste groep (64+) valt de gemiddelde ratio relatief hoog uit, als gevolg van de beperkte aanwezigheid van kinderen. Het inkomen van de oudste ligt immers gemiddeld niet lager dan bij de twee jongste groepen (zie ook Heylen, 2019). Opnieuw zien we dat de verschillen tussen de ratio voor het huidige KI en de 4 nieuwe KI-schattingen eerder beperkt blijven.

Figuur 16 Gemiddelde OV/inkomen, naar huishoudtype, voor huidig KI en de 4 KI-schattingen, Vlaanderen, 2018



Bron: SILC 2018, Statbel

Figuur 17 Gemiddelde OV/inkomen, naar leeftijdsgroep, voor huidig KI en de 4 KI-schattingen, Vlaanderen, 2018



Bron: SILC 2018, Statbel

6. REGIONALE VERSCHILLEN

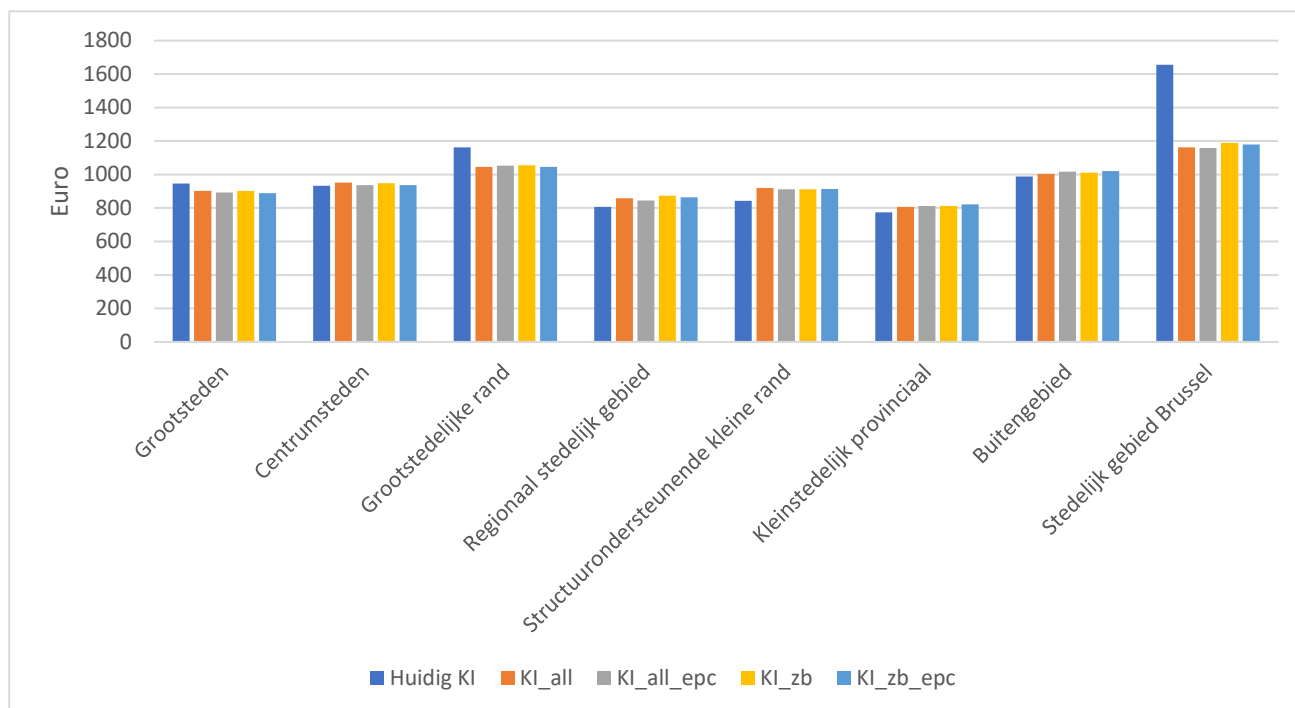
6.1 RSV-indeling

In dit hoofdstuk ligt de focus op de regionale verschillen inzake het huidige KI en de nieuwe belastbare basissen, en de hieraan gerelateerde OV. Om de regionale diversiteit in kaart te brengen gebruiken we de RSV-gebiedsindeling (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen) en de provincie-indeling. We starten met de bespreking van de resultaten volgens de RSV-indeling.

Figuur 18 toont de gemiddelden voor het huidige KI en de 4 nieuwe KI's naar gebiedstype. We stellen een aanzienlijke daling vast bij de nieuwe KI's in de grootstedelijke rand als het stedelijk gebied rond Brussel. Dit zijn beide gebiedstypen met een relatief hoog aandeel appartementen (resp. 35 en 30%), waarvan we weten dat de KI's sterk zakken bij de nieuwe KI-schattingen.

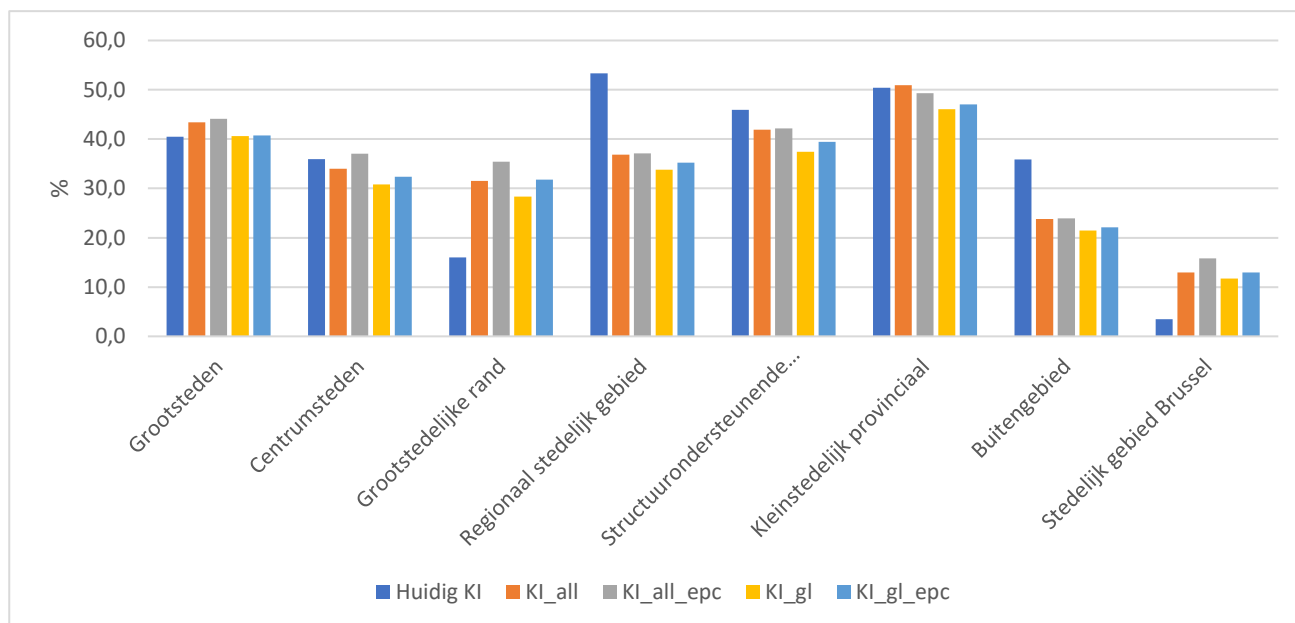
Figuur 19 laat zien dat de bescheiden woningen regionaal gelijkmatiger verdeeld zijn bij de nieuwe belastbare basissen dan bij het huidige KI. We zien ook dat het aandeel bescheiden woningen het sterkst afneemt in het regionaal stedelijk en het buitengebied. In deze gebieden is er dus vermoedelijk een oververtegenwoordiging van huishoudens die een bezwaar hebben ingediend m.b.t. hun initiële KI, opdat men een KI van maximaal 745 zou bekomen (besproken in hoofdstuk 4). Dit zijn ook de gebiedstypes waar de OV/inkomensratio gemiddeld het sterkst toeneemt (Figuur 20). Omgekeerd zien we dat het aandeel bescheiden woningen het sterkst toeneemt en de ratio OV/inkomen het sterkst afneemt in het stedelijk gebied rond Brussel.

Figuur 18 Huidig KI en de 4 KI-schattingen, gemiddelden naar gebiedstype, Vlaanderen, 2018



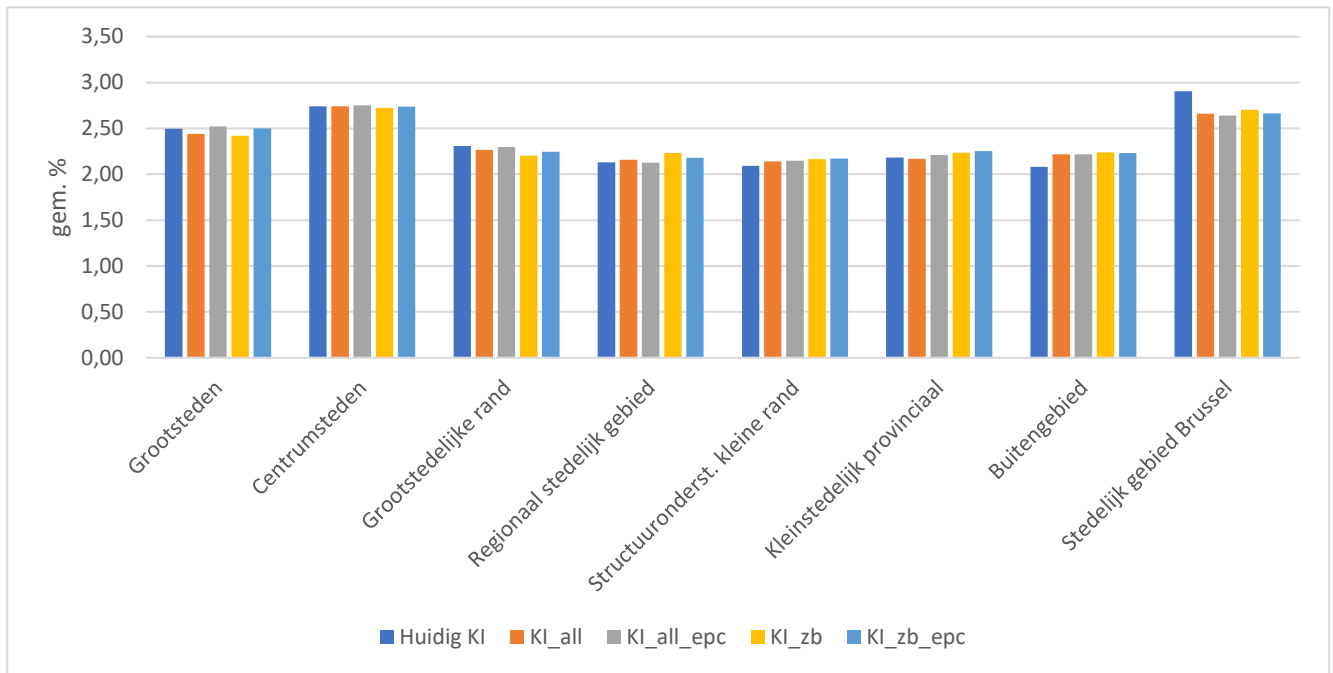
Bron: SILC 2018, Statbel

Figuur 19 Aandeel bescheiden woningen naar gebiedstype, voor huidig KI en de 4 KI-schattingen, Vlaanderen, 2018



Bron: SILC 2018, Statbel

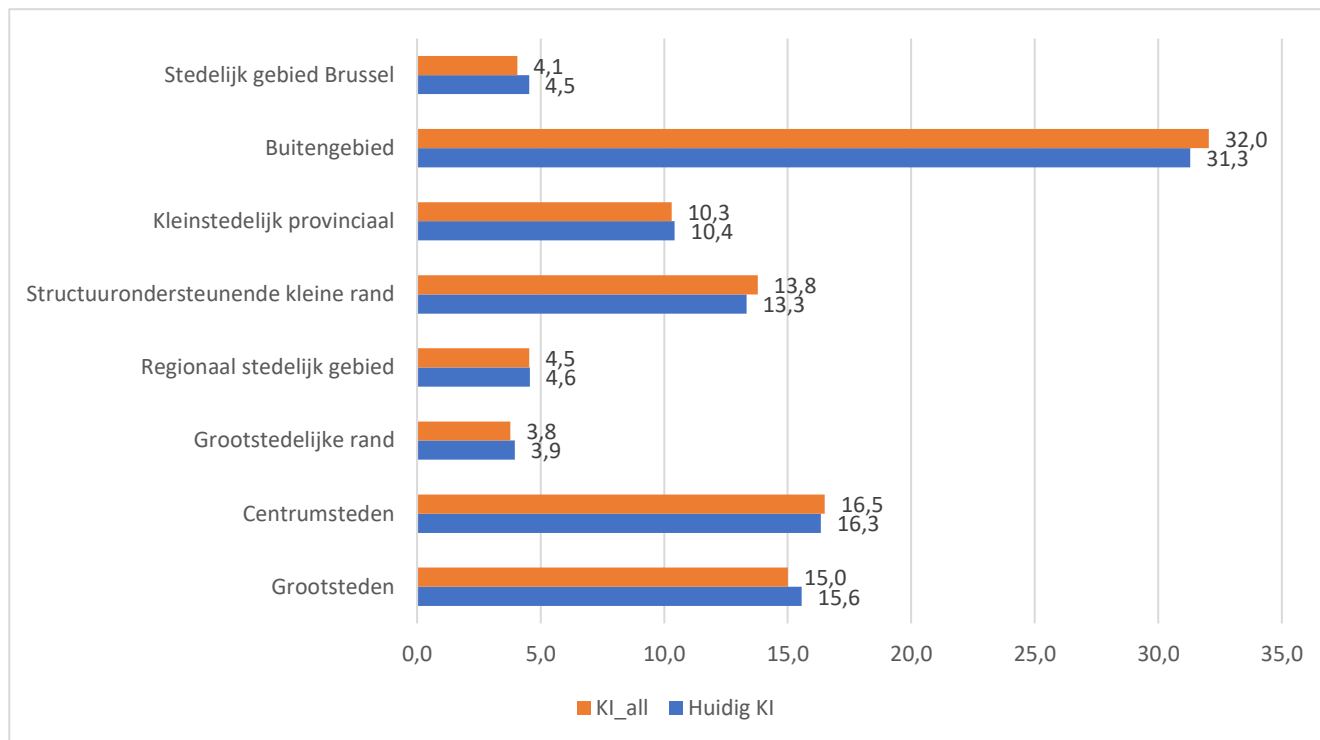
Figuur 20 Gemiddelde OV/inkomen, naar gebiedstype, voor huidig KI en de 4 KI-schattingen, Vlaanderen, 2018



Bron: SILC 2018, Statbel

Figuur 21 geeft weer in welke mate de gebiedstypen procentueel bijdragen aan de totale onroerende voorheffing in Vlaanderen, voor het huidige stelsel en indien de nieuwe belastbare basis 'KI_all' zou worden toegepast. Zoals steeds geldt deze simulatie voor 2018. We stellen vast dat vooral het buitengebied een grotere bijdrage zou leveren, terwijl de relatieve bijdrage van het stedelijk gebied rond Brussel en de grootsteden licht zou afnemen.

Figuur 21 Bijdrage aan de totale OV, in %, naar gebiedstype, voor huidige KI en schatting 'KI_all', Vlaanderen, 2018



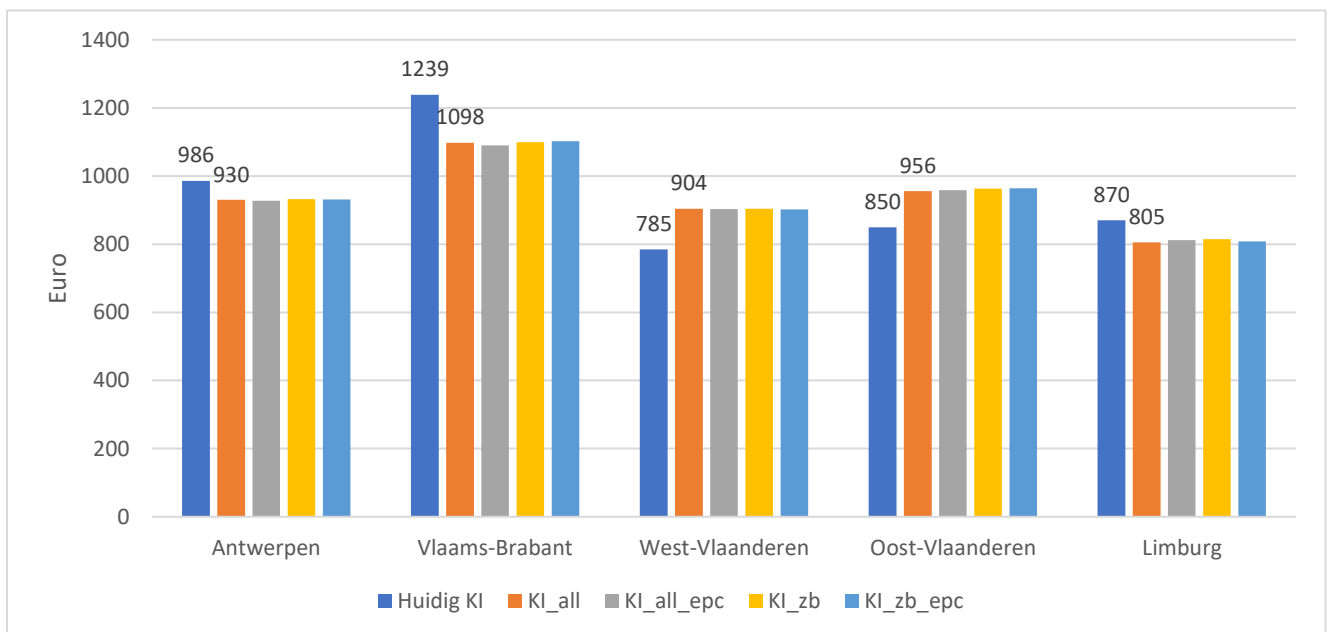
Bron: SILC 2018, Statbel

6.2 Provincies

Ook op provincievlak zien we duidelijke verschuivingen bij de nieuwe belastbare basissen t.o.v. het huidige KI. Figuur 22 illustreert dat de nieuwe KI's gemiddeld lager komen te liggen in Vlaams-Brabant en (in minder mate) Antwerpen en Limburg. Daarentegen liggen de nieuwe KI's gemiddeld beduidend hoger in West- en Oost-Vlaanderen. Figuur 23 laat zien dat deze verschillen zich deels vertalen in verschuivingen inzake aandeel bescheiden woningen. Dit aandeel neemt immers sterk af in West- en Oost-Vlaanderen bij de nieuwe schattingen, terwijl dit aandeel bij het huidige KI (met circa 50%) hier duidelijk hoger ligt dan in de andere provincies. De gemiddelde ratio OV/inkomen verschilt wel amper voor de nieuwe KI's vergeleken met het huidige KI (Figuur 24). Enkel voor Oost-Vlaanderen zien we een lichte stijging van 1,9 naar 2,0%.

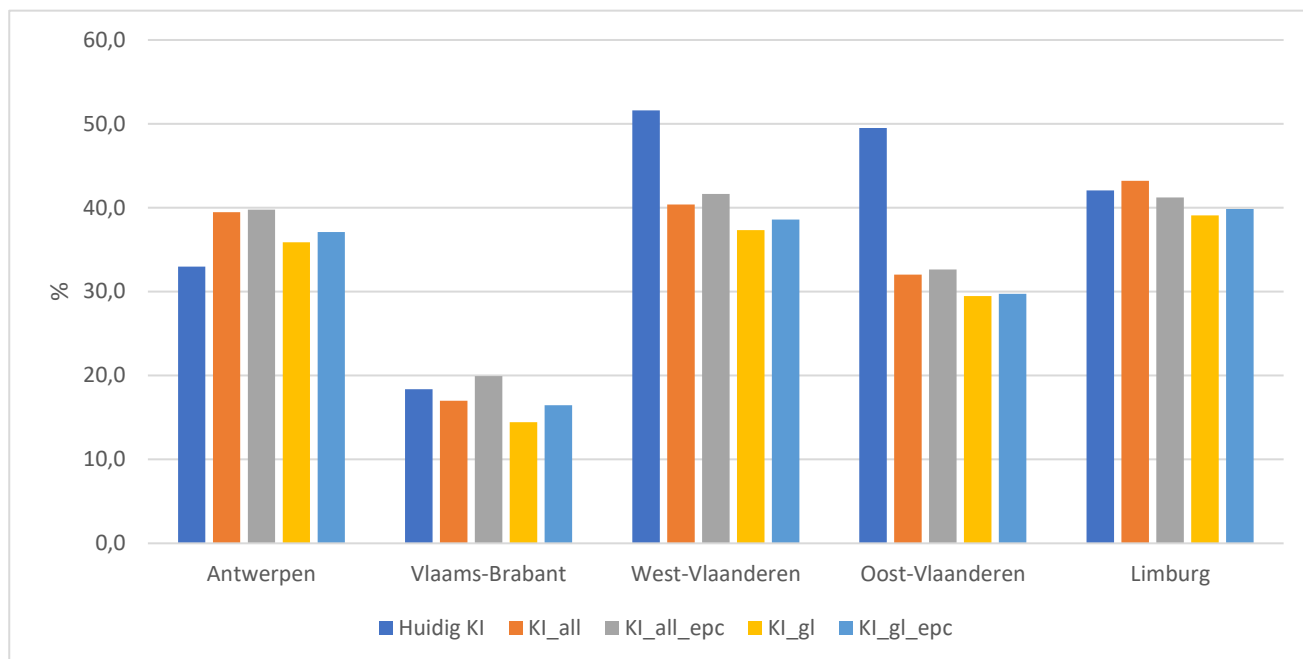
In Figuur 25 zien we tot slot de procentuele bijdrage vanuit de verschillende provincies aan de totale OV in Vlaanderen, voor het huidige KI en de schatting 'KI_all'. Hieruit blijkt dat – in lijn met de KI-verschuivingen – de bijdrage van West- en Oost-Vlaanderen licht toeneemt bij het nieuw geschatte KI, terwijl de bijdrage vanuit de andere provincies lichtjes daalt.

Figuur 22 Huidig KI en de 4 KI-schattingen, gemiddelden naar provincie, Vlaanderen, 2018



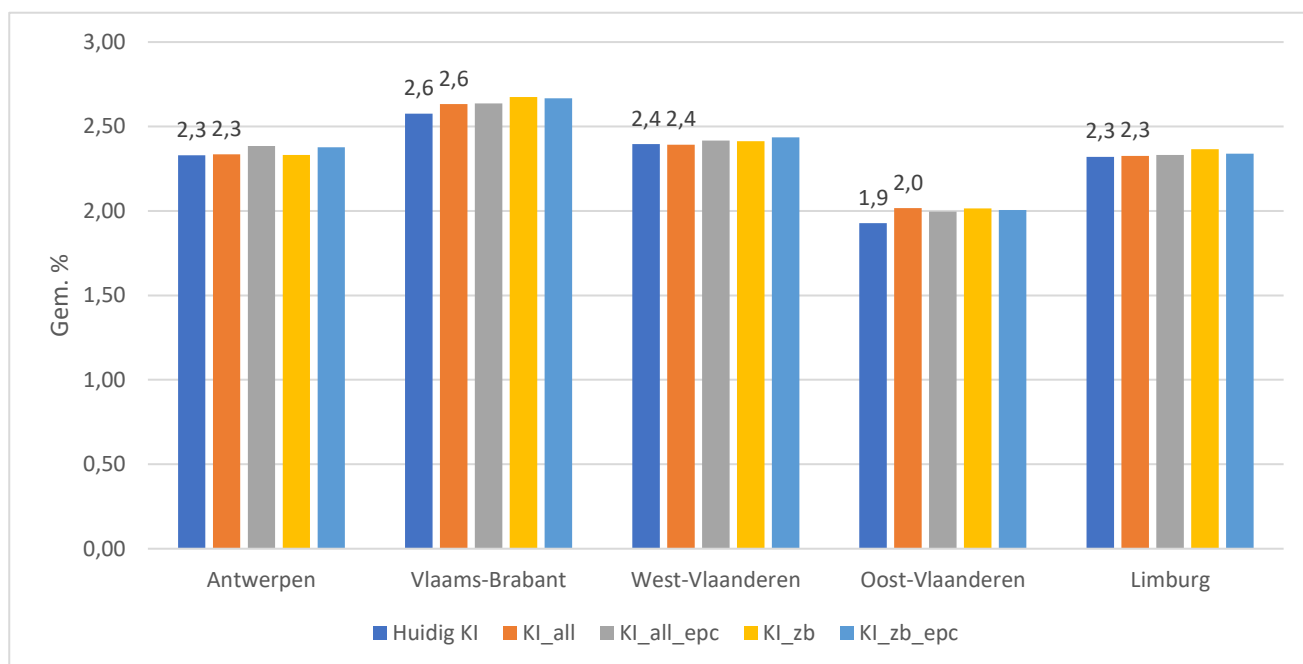
Bron: SILC 2018, Statbel

Figuur 23 Aandeel bescheiden woningen naar provincie, voor huidig KI en de 4 KI-schattingen, Vlaanderen, 2018



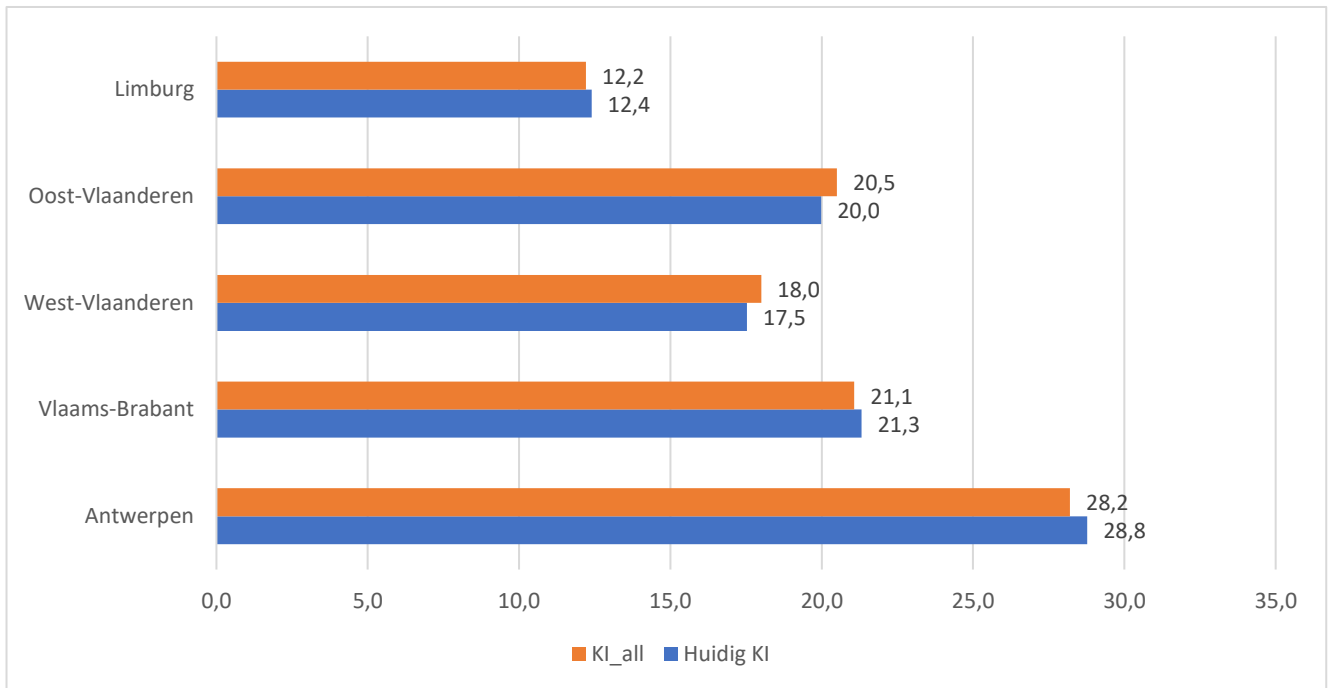
Bron: SILC 2018, Statbel

Figuur 24 Gemiddelde OV/inkomen, naar provincie, voor huidig KI en KI-schattingen, Vlaanderen, 2018



Bron: SILC 2018, Statbel

Figuur 25 Bijdrage aan de totale OV, in %, naar provincie, voor huidig KI en schatting 'KI_all', Vlaanderen, 2018



Bron: SILC 2018, Statbel

7. BIJKOMENDE SIMULATIES

7.1 Aanname doorrekening van de onroerende voorheffing

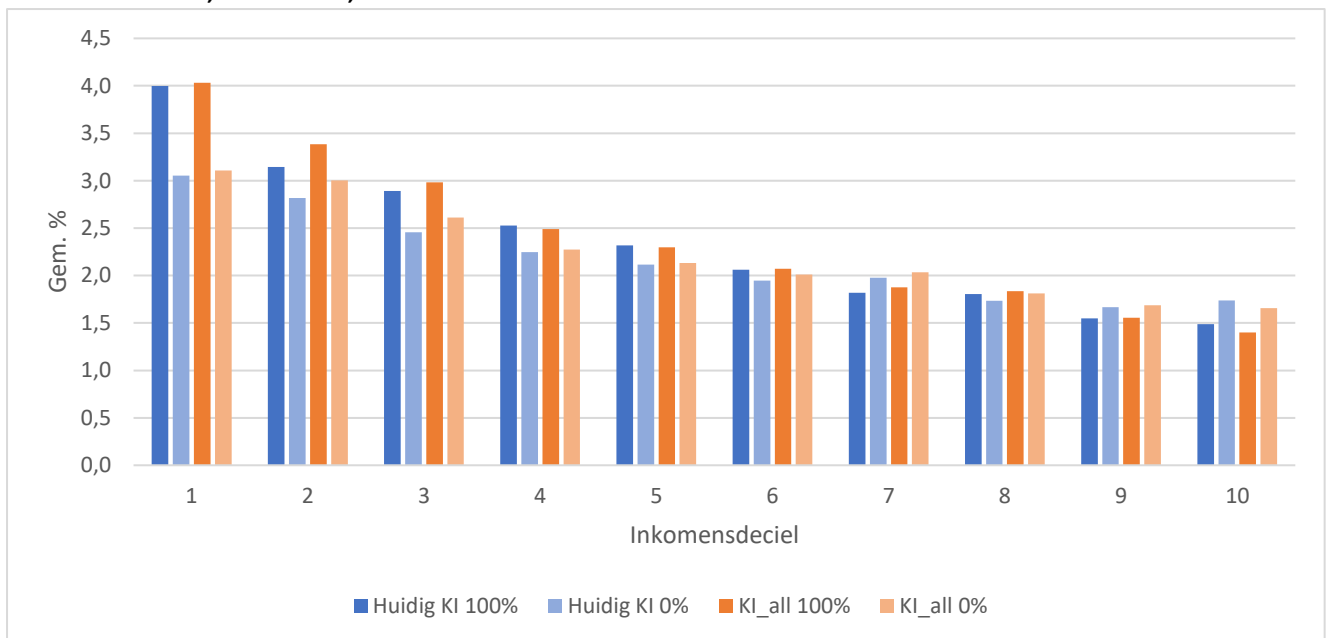
De analyses in dit rapport zijn gebeurd volgens de aanname van volledige doorrekening van de OV door verhuurders aan de huurders, in lijn met de 'benefit view'. Hierover bestaat in de internationale literatuur evenwel verschillende theoretische visies (o.a. de capital tax), zoals toegelicht in hoofdstuk 1. Bovendien wijzen de empirische bevindingen niet in dezelfde richting. De mate waarin belastingen zoals de onroerende voorheffing worden doorgerekend aan de huurders, verschilt in deze studies van 0% tot 115% (Siegloch & Löffler, 2021). We werken daarom ook een scenario uit waarin deze doorrekening niet plaatsvindt. Theoretisch volgen we hierbij de 'capital tax view', waarbij de volledige OV wordt gedragen door de eigenaar-verhuurder. De huurders betalen bij deze simulatie dus geen OV. In de EU-SILC weten we welke huishoudens minstens 1 woning verhuren. We hebben de totale OV van de huurders in deze simulatie evenredig verspreid over deze verhuurders.

Figuur 26 toont de resultaten voor de gemiddelde ratio OV/inkomen, opgedeeld naar inkomensdeciël. We zien dat zowel voor het huidige KI als het geschatte 'KI_all' de OV aanzienlijk progressiever uitvalt wanneer er geen doorrekening van de OV aan de huurders plaatsvindt. De gemiddelde ratio komt veel lager te liggen in het eerste deciel en neemt ook af in decielen 2 tot 5. Daarentegen stijgt de gemiddelde OV/inkomensratio in decielen 9 en

10. Dit is een logisch resultaat aangezien de huurders in Vlaanderen oververtegenwoordigd zijn in de 5 laagste inkomensdecielen en ondervertegenwoordigd in de 2 hoogste decielen. In onze simulatie hielden we geen rekening met het aantal verhuurde wooneenheden per verhuurder; de totale OV van de huurders werd immers evenredig gespreid per verhuurder. Mocht het aantal verhuurde wooneenheden oplopen met het inkomen van de verhuurder (wat vermoedelijk het geval is), dan zou een simulatie waarbij het aantal wooneenheden in rekening wordt gebracht tot een nog progressievere uitkomst leiden.

Ook voor de Suits index zien we voor de verschillende simulaties dat de uitkomst progressiever is wanneer de OV volledig wordt toegekend aan de verhuurders (Tabel 2). Wanneer er geen doorrekening aan de huurders plaatsvindt, stijgt deze index voor het huidige KI van -0,128 naar -0,067, en voor de schatting 'KI_all' van -0,147 naar -0,087.

Figuur 26 Gemiddelde OV/inkomen, voor huidig KI en schatting 'KI_all', voor 0% en 100% doorrekening OV aan de huurder, Vlaanderen, 2018



Bron: SILC 2018, Statbel

Tabel 2 Suits index, voor huidig KI en schatting 'KI_all', voor 0% en 100% doorrekening OV aan de huurder, Vlaanderen, 2018

	Suits index
Huidig KI - 100%	-0,128
Huidig KI - 0%	-0,067
KI_all - 100%	-0,147
KI_all - 0%	-0,087

Bron: SILC 2018, Statbel

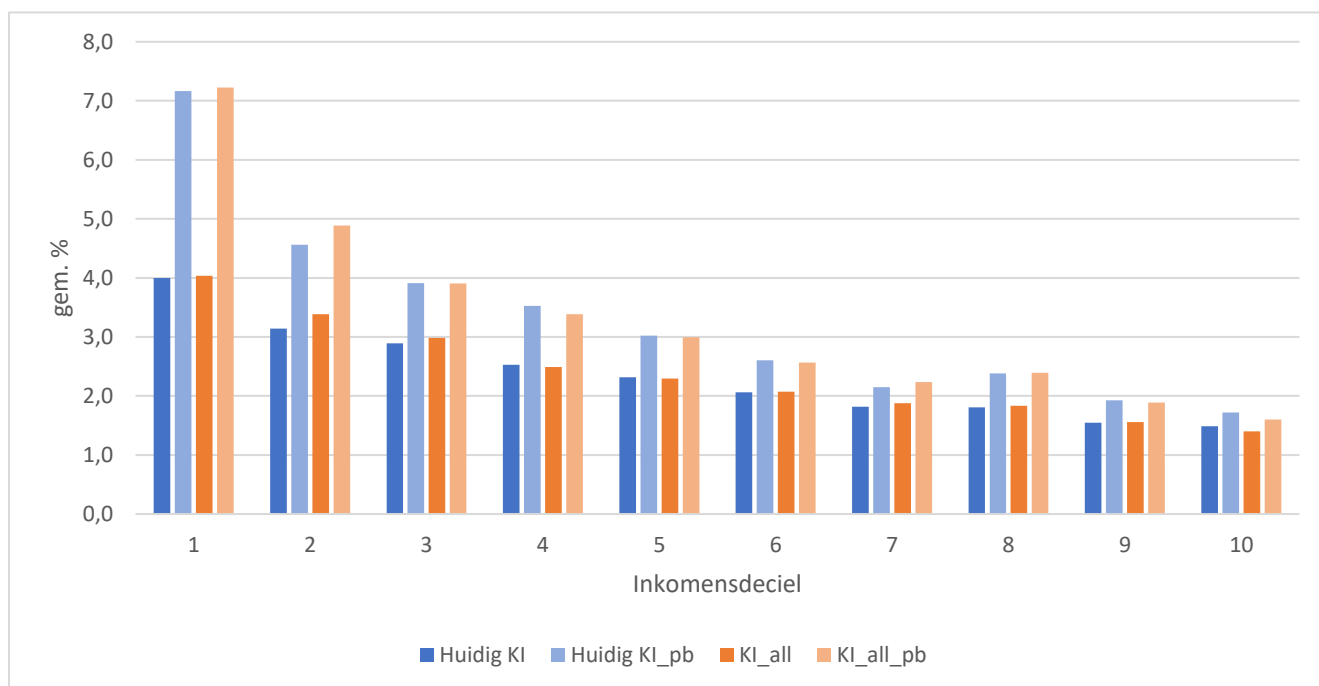
7.2 KI in de personenbelasting

Verhuurders in België worden ook in de personenbelasting belast op het KI van hun huurwoning(en), terwijl het KI van de eigen woning is vrijgesteld. De belasting voor de verhuurders vindt plaats aan marginaal tarief op basis van een verhoogd KI (+40%). In de analyses hebben we deze belasting tot dusver buiten beschouwing gelaten omdat de focus ligt bij de OV. In dit hoofdstuk werken we echter een simulatie uit waarbij dit aspect uit de personenbelasting (PB) wordt meegenomen in de verdelingsanalyse, naast de OV.

Figuur 27 toont het gemiddelde van de ratio (OV+PB)/inkomen voor het huidige KI en de schatting 'KI_all' naar inkomensdeciël, met en zonder de verrekening van het KI in de personenbelasting (voor de verhuurders). De simulaties gelden zoals steeds voor Vlaanderen anno 2018. We stellen vast dat de gemiddelde ratio bijna verdubbelt in het eerste inkomensdeciël wanneer ook de PB wordt meegerekend, zowel bij het huidige als het nieuwe KI. Ook in de overige decielen zien we een stijging, maar deze is minder uitgesproken en neemt af naarmate het inkomen stijgt. Dit resultaat wijst erop dat de regressiviteit van de OV aanzienlijk toeneemt wanneer ook de KI-verrekening in de personenbelasting wordt meegenomen in de analyse. De verklaring is dat enkel de huurwoningen worden belast in de personenbelasting, en dat huurders oververtegenwoordigd zijn in de laagste inkomensdecielen. We merken hierbij op dat de aanname gevolgd is van volledige doorrekening van de OV aan de huurder, zoals in het grootste deel van de analyses in dit rapport.

Tot slot toont tabel 3 de Suits index voor de verschillende simulaties. We zien dat de index sterk toeneemt wanneer de KI-verrekening in de personenbelasting wordt meegenomen, wat een bevestiging inhoudt van de aangetroffen stijging van de regressiviteit van de belasting (OV en PB) in Figuur 27.

Figuur 27 Gemiddelde (OV+PB)/inkomen, voor huidig KI en schatting 'KI_all', met en zonder verrekening van KI in personenbelasting (pb), Vlaanderen, 2018



Bron: SILC 2018, Statbel

Tabel 3 Suits index, voor huidig KI en KI-schatting, met en zonder verrekening van KI in personenbelasting (pb), Vlaanderen, 2018

	Suits index
Huidig KI, geen pb	-0,128
Huidig KI + pb	-0,178
KI_all, geen pb	-0,147
KI_all + pb	-0,198

Bron: SILC 2018, Statbel

8. DE ONROERENDE VOORHEFFING ALS INSTRUMENT VOOR HERVERDELING

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op een aantal internationale studies waarin de verdelende impact van het design van de onroerende voorheffing (OV) werd onderzocht. Zo willen we een beter inzicht krijgen in de design-aspecten die bijdragen tot een hogere progressiviteit. De OV kan immers beschouwd worden als een instrument om middelen te herverdelen, vanuit het rechtvaardigheidsbeginsel (Decoster & Valenduc, 2011).

Wat de mate van herverdeling van de OV betreft, wijzen internationale studies niet in dezelfde richting. De vroegste studies hebben betrekking op de Amerikaanse 'property tax'. Een aantal ervan wees uit dat deze op zowel nationaal als regionaal vlak regressief is (Phares, 1980, Harmon, 1989), terwijl andere onderzoeken stelden dat de OV progressief was (in de hele V.S.; Suits, 1977; Metcalf, 1993). Meer recent concludeerde Plummer (2003) dat de 'property tax' quasi proportioneel is in Texas, terwijl Van Wychen (2014) vond dat deze in quasi al de staten van de V.S. regressief is. Een recente Duitse studie kwam tot de conclusie dat de OV ook in Duitsland een regressieve impact kent (Loffler & Siegloch, 2021), terwijl een Noorse studie aantoonde dat de OV regressief is in 6 van de 9 onderzochte gemeenten terwijl ze quasi proportioneel is in 2 gemeenten en progressief in 1 (Borge & Nyhus, 2012). De eerste analyses voor Vlaanderen, op basis van Grote Woononderzoek 2013, wezen uit dat de OV er regressief is voor eigenaar-bewoners (Heylen, 2019). Deze gemiddelde resultaten doen vermoeden dat de verdelingsuitkomst sterk afhangt van het design van de OV.

Een belangrijk aspect bij de verdelingsanalyses van de OV is de incidentie van deze belasting. Zoals toegelicht in het eerste hoofdstuk, bestaat er is immers een verschil tussen de statutaire incidentie, waarbij louter wordt gekeken naar wie de belasting moeten betalen, en de economische incidentie. Bij deze laatste wordt de belastingverdeling geanalyseerd voor degenen die de belasting uiteindelijk 'dragen'. Zo dienen de verhuurders de OV te betalen in Vlaanderen, maar kunnen ze deze (gedeeltelijk) doorrekenen in de huurprijs. Over de mate waarin deze doorrekening gebeurt (*pass-through*) bestaan evenveel geen empirische gegevens voor Vlaanderen. Grofweg bestaan er drie verschillende visies over de economische incidentie van de OV. Bij de 'benefit view' gaat men ervan uit dat de OV geen eigendomsbelasting is maar een vergoeding voor het gebruik van lokale publieke voorzieningen. In deze visie veronderstelt men dat de bewoners gekozen hebben voor de consumptie van deze voorzieningen en dat de OV helemaal door hen gedragen wordt. Er wordt aangenomen dat de verhuurder de OV helemaal doorrekent in de huurprijs. Bij de 'capital tax view' wordt de OV gezien als een lokale belasting op onroerend goed. Hierbij wordt de belasting gedragen door de eigenaar van het onroerend vermogen. Er vindt dus geen doorrekening plaats naar de huurders. Verder bestaat er nog een 'traditionele' tussenvisie, waarbij de OV van huurwoningen zowel wordt gedragen door de huurders als de verhuurders (Plummer, 2003; Oates & Fischel, 2016).

Om de (her)verdelende impact van het OV-design in kaart te brengen zullen we 3 studies nader bekijken. In het volgende deelhoofdstuk staan we stil bij een studie voor Dallas County, Texas (Plummer, 2003). Daarna bespreken we de resultaten van studies voor Noorwegen (Borge en Nyhus, 2003) en Frankrijk (Carbonnier, 2019). Deze studies maken telkens een bepaalde assumptie m.b.t. economische incidentie van de OV, al dan niet ingegeven door de datamogelijkheden.

8.1 Dallas County, Texas

In de Verenigde Staten wordt de onroerende voorheffing ('property tax') geïnd in alle 50 staten en vormt ze de voornaamste inkomstenbron van de lokale besturen. In Texas bijvoorbeeld was circa 80% van de belastinginkomsten in 1999 afkomstig van de OV. Zoals vermeld, wijzen de Amerikaanse studies niet in dezelfde richting wat de verdelende impact van de OV betreft. Slechts een studie – deze van Plummer in 2003 - gaat daarbij dieper in op de verdelende mechanismen van de OV. Op basis van administratieve data uit 2000 heeft Plummer de verdelende effecten ervan onderzocht voor de eigenaarswoningen in Dallas County. Hierbij had ze specifieke aandacht voor de impact van institutionele kenmerken van de OV. De data was afkomstig van de 'Dallas Central Appraisal District' anno 2000 en bevatte 357 264 woningen van eigenaar-bewoners in Dallas County. De gemiddelde OV bedroeg 2381 dollar terwijl de gemiddelde waarde van de woningen uitkwam op 125 057 dollar. Huurwoningen bleven in de analyse buiten beschouwing omwille van databeperkingen. Wat de economische incidentie van de OV betreft maakt Plummer de assumptie dat de belasting volledig gedragen wordt door de eigenaar-bewoners of de 'eigenaars van het vermogen'. Hiermee volgt de auteur de 'capital tax view' van de OV. Omwille van de datamogelijkheden werden huurwoningen wel niet meegenomen in de analyse, die enkel betrekking heeft op eigenaar-bewoners.

In de VS wordt de OV berekenend op basis van de belastbare waarde van de eigen woning, die gelijk is aan de geschatte waarde van de woning (vastgesteld op lokaal niveau) met aftrek van het vrijgestelde bedrag ('exemption'). De OV bestaat uit 3 verschillende delen, die geheven worden door 3 verschillende jurisdicties: de provincie ('County'), de gemeente en het schooldistrict van de woning. Het type van vrijgestelde bedragen wordt in de VS doorgaans op staatsniveau bepaald. De hoogte ervan wordt bepaald op lokaal niveau. Dit is ook het geval in Texas waar er zowel een aftrek bestaat voor alle eigenaar-bewoners ('homestead exemption') als voor de eigenaar-bewoners van 65 jaar en ouder. Ook het tarief van de OV wordt op niveau van de jurisdicties bepaald. De formule van de OV in Dallas County ziet er, per jurisdictie, als volgt uit:

$$\begin{aligned} \text{OV} &= \text{belastbare waarde} * \text{OV-tarief} \\ &= (\text{geschatte woningwaarde} - \text{'homestead' aftrek} - \text{'over65' aftrek}) * \text{OV-tarief} \end{aligned}$$

Voor Dallas County bedraagt het OV-tarief 0,5% terwijl de 'homestead' aftrek 20% bedraagt van de geschatte marktwaarde. De aftrek voor 65-plussers is forfaitair en bedraagt 69 000 dollar. Ook op gemeenteniveau bestaat er een procentuele 'homestead' aftrek, terwijl deze forfaitair is voor de schooldistricten. 15 van de 25 gemeenten beslisten echter om deze niet toe te passen. De aftrek voor 65-plussers tot slot is forfaitair voor zowel gemeenten als schooldistricten.

De verdelende impact van de OV werd geanalyseerd op basis van de Suits index (1977), zowel voor de totale OV als voor de verschillende lokale belastingen apart. Negatieve S-waarden voor deze index wijzen op een regressieve belasting, terwijl een positieve waarde betekent dat de belasting progressief is. Een nulwaarde wijst op proportionaliteit. Een beperking van Plummer's verdelingsanalyses is dat er geen inkomensgegevens van de eigenaar-bewoners beschikbaar waren. Plummer gebruikte 'consumptie' als proxy voor het inkomen op lange termijn, waarbij ze de woningwaarde als maat nam voor de huishoudensconsumptie.

De resultaten tonen een licht progressieve OV-belasting op niveau van provincie en schooldistrict, met een S-waarde van resp. 0,012 en 0,026. De gemeentebelasting bleek daarentegen licht regressief ($S = -0,047$). De totale OV in de provincie Dallas was quasi proportioneel. Aanvullend werd een analyse gemaakt van de verdelende impact van enkele institutionele kenmerken van de OV. Aangezien het OV-tarief per jurisdictie gelijk is voor alle eigenaar-bewoners, bleek de impact ervan proportioneel over de decielen van de woningwaarde.

De impact van de twee aftrekken werd geanalyseerd door de procentuele waarde van de aftrek t.o.v. de woningwaarde te berekenen voor de woningwaarde-decielen. Zo vond Plummer dat de procentuele 'homestead' aftrek op provincieniveau – logischerwijze - een proportionele impact had over de decielen, maar dat de forfaitaire 'homestead' aftrek van de schooldistricten de OV progressiever maakte. Dit komt omdat de aftrek van een vast bedrag de effectieve belastingvoet sterker doet dalen voor woningen met een lagere waarde dan deze met een hogere waarde. Op gemeenteniveau bleek dat de 'homestead' aftrek de minste impact had voor de middelste decielen en de OV dus iets regressiever maakte. Dit resultaat wordt veroorzaakt door het inkomensprofiel van de gemeenten die ervoor kozen deze aftrek niet toe te passen (15 van de 25). Deze gemeenten kennen immers een oververtegenwoordiging van de middelste inkomens.

De aftrek voor de 65-plussers tot slot – die forfaitair is op de 3 lokale niveaus - levert een bijdrage aan de progressiviteit van de belasting in de 3 jurisdicties. Ten eerste is dit het gevolg van een disproportioneel hoog aandeel 65-plussers aan de bodem van de verdeling van woningwaarden. Ten tweede, komt dit door de forfaitaire aard van de 65-plus aftrek, die zwaarder doorweegt bij lagere woningwaarden.

8.2 Noorwegen

De OV is in Noorwegen een vrijwillige gemeentelijke belasting op zowel residentieel als commercieel vastgoed, die door een meerderheid van de gemeenten wordt toegepast. Zo hadden in 2010 309 van de 430 Noorse gemeenten een OV in voege. In 2012 publiceerden Borge en Nyhus van de Universiteit voor Wetenschap en Techniek uit Trondheim een analyse van de verdelende impact van de OV op gemeenteniveau, en maakten daarenboven een simulatie van aanpassingen aan het OV-stelsel.

De OV wordt in Noorwegen berekend op basis van de waarde van de woning. Deze waarde wordt vastgesteld op lokaal niveau en gebeurt volgens een schatting op basis van beschikbare info over de woning. De parameters in het schattingsmodel kunnen daarbij geografisch verschillen. Verder heeft de gemeente de bevoegdheid om al dan niet een 'basisaftrek' toe te passen. Dit is een forfaitaire aftrek van de woningwaarde bij de berekening van de OV, waarvan het bedrag jaarlijks kan veranderen. Het doel ervan is om de OV progressiever of minder regressief te maken. Deze basisaftrek is vergelijkbaar met de 'homestead' aftrek in de VS (zie hoger). Verder zijn de gemeenten vrij om een OV-tarief te bepalen binnen een range van 2% tot 7%. Voor de Noorse gemeenten ziet de formule van de OV er als volgt uit:

$$\begin{aligned} \text{OV} &= \text{belastbare waarde} * \text{OV-tarief} \\ &= (\text{geschatte woningwaarde} - \text{basisaftrek}) * \text{OV-tarief} \end{aligned}$$

Borge en Nyhus stellen dat het redelijk is om te veronderstellen dat rijkere huishoudens duurdere woningen bezitten, en dat daarom de basisaftrek – die zwaarder doorweegt bij goedkopere woningen – bijdraagt aan de progressiviteit van de OV, of de regressiviteit ervan vermindert.

Wat de economische incidentie betreft maken de auteurs de impliciete assumptie dat de OV gedragen wordt door de eigenaar van de woning, en dat in geval van huurwoningen de OV niet (deels) doorgeschoven wordt naar de huurders. De huurwoningen zijn meegenomen in de verdelingsanalyse via de kenmerken van de verhuurders. Net als Plummer volgen Borge en Nyhus dus de 'capital tax view', al wordt er niet expliciet naar verwezen.

Voor de studie werden 9 Noorse gemeenten geselecteerd. Er werd hierbij voor de nodige variatie gekozen inzake populatie en wat de omvang van de basisaftrek betreft. Er werden administratieve data voor 2006 gebruikt van het Noors Statistisch Instituut. Onderstaande tabel toont het bewonersaantal en enkele OV-kenmerken van deze gemeenten. We zien dat de basisaftrek hoog kan oplopen, tot 500 000 Noorse Kronen in Trondheim, wat overeenkomt met gemiddeld 40% van de geschatte woningwaarde. Het aandeel huishoudens dat de OV betaalt, varieert sterk en is afhankelijk van het aandeel eigenaar-bewoners, de hoogte van de basisaftrek en van de ruimtelijke dekking van de OV. Gemeenten kunnen immers bepaalde gebieden vrijstellen van de OV. Daarenboven kan nieuwbouw vrijgesteld worden voor een periode van maximaal 20 jaar.

Tabel 4 Kenmerken van de OV in 9 Noorse gemeenten

	Aantal huishoudens	Aandeel met OV (%)	Basisaftrek (Noorse Kronen)*	OV-tarief	Basisaftrek als % van de woningwaarde (gem.)	Suits index OV
Trondheim	93 042	45,9	500 000	3,7	40,0	-0,068
Stavanger	55 802	65,1	360 000	2,0	29,5	-0,195
Porsgrunn	15 967	70,7	0	4,3	0,0	-0,115
Ringsaker	13 962	34,3	100 000	2,0	12,0	-0,026
Stange	8 126	42,8	100 000	2,0	9,2	-0,094
Vestvagoy	4 584	46,4	100 000	2,0	16,2	-0,022
Sogndal	3 704	28,0	0	7,0	0,0	0,078
Nord-Fron	2 590	39,9	300 000	7,0	62,2	-0,123
Amot	2 278	26,5	150 000	3,5	21,0	-0,059

*1 Noorse Kronen= 0,092 Euro (in 2020)

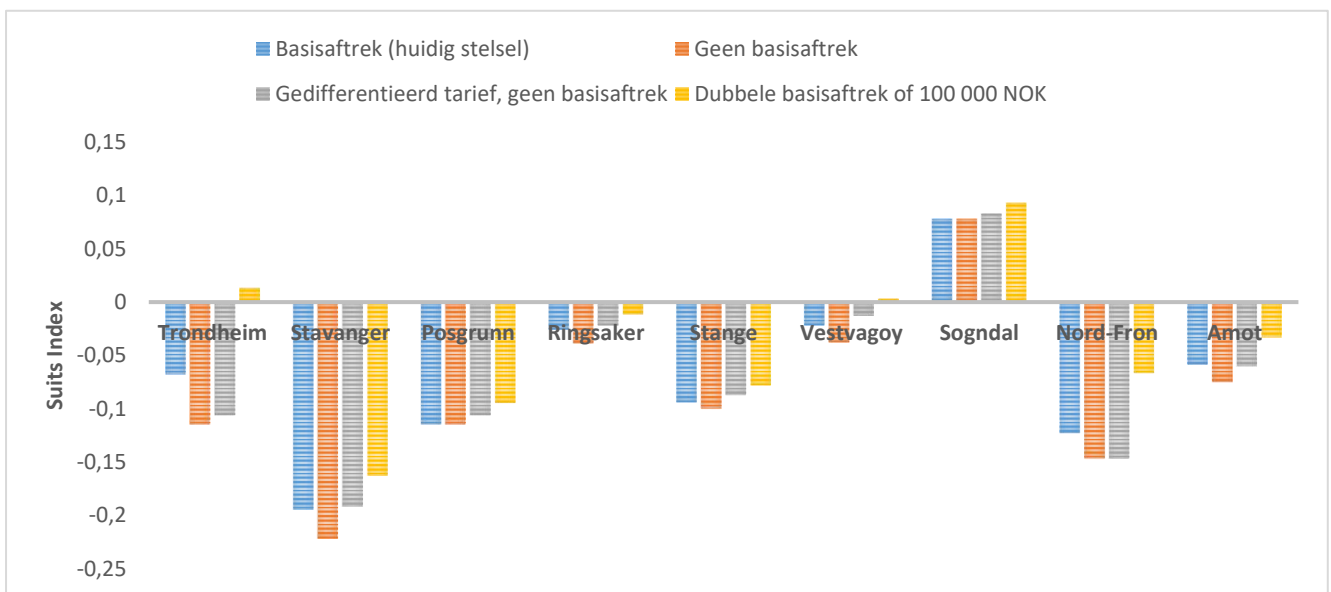
Om de verdelende impact van de OV te analyseren, gebruiken de auteurs zowel de Suits index (zie hoger) als de verhouding van de OV t.o.v. het huishoudinkomen, weergegeven per inkomensdecil. Bij deze tweede methode wijst een oplopende ratio volgens de decielen op een progressieve belasting, terwijl een aflopende ratio betekent dat de OV regressief is. Voor de analyses werd het huishoudinkomen equivalent gemaakt m.b.v. de OESO-equivalentieschaal.

Zoals tabel 4 laat zien, kennen 6 van de 9 gemeenten een duidelijk negatieve S-waarde, wat wijst op een regressieve OV. De laagste S-waarde wordt opgetekend door Stavanger (-0,195) ondanks de aanwezigheid van een basisaftrek van 360 000 Noorse Kronen. Verder hebben 2 gemeenten (Vestvagoy en Ringsaker) een S-waarde die schommelt rond 0, wat een quasi proportionele OV aanduidt. Tot slot is er een gemeente (Sogndal) met een progressieve OV (S=0,078). Enigszins verrassend is dat Sogndal geen basisaftrek kent. Zoals vermeld versterkt deze aftrek immers de progressiviteit van de OV. Andere factoren zorgen echter voor een progressieve OV in deze gemeente. Zo is de OV niet van kracht in elk deel van de gemeente en bestaat er een vermindering

voor personen met een minimumpensioen (die niet bestaat in de andere gemeenten). Wat ook een rol speelt, is dat de onderzoekers geen OV toekennen aan de huurders (cfr. capital tax view) maar de huurders wel meenemen in de verdelingsanalyse. Sogndal is een gemeente met een laag aandeel huishoudens die OV betalen (zie tabel 4) wat wijst op een hoog aandeel huurders. Omdat huurders doorgaans tot de lagere inkomens behoren, draagt dit hoge aandeel in Sogndal bijgevolg bij aan de progressiviteit. Verder blijkt de ratio OV/inkomen voor deze gemeente gemiddeld op te lopen tot de middelste inkomensgroepen en dan af te nemen. Dit wijst erop dat de OV vermoedelijk toch regressief is onder de eigenaar-bewoners. Dat de verdelende impact van de OV relatief sterk verschilt tussen de gemeenten is geen uitzonderlijk resultaat. Ook andere – Amerikaanse studies – kwamen tot een gelijkaardige conclusie (o.a. Van Wychen, 2011; Plummer, 2003).

De Noorse onderzoekers hebben in het tweede deel van hun studie de verdelende impact van 3 alternatieve OV-designs geanalyseerd. Hiermee wilden ze een beter zicht krijgen op de verdelende impact van de kenmerken van de OV en mogelijke verdelende alternatieven. In een eerste alternatief design werd de basisaftrek verdubbeld, of een basisaftrek van 100 000 Noorse Kronen ingevoerd voor gemeenten die nog geen basisaftrek hadden. In een tweede design werd de basisaftrek afgeschaft en een gedifferentieerd OV-tarief ingevoerd met een hoger tarief voor hogere woningwaarden. Hierbij werd de helft van het oude OV-tarief toegepast voor het deel van de woningwaarde tot het gemiddelde. Voor het deel boven het gemiddelde werd het vroegere tarief behouden. Indien de woningwaarde onder het gemiddelde lag, werd dan enkel het gehalveerde tarief toegepast. Deze differentiatie van het tarief zou de OV progressiever of minder regressief moeten maken. In een derde alternatief design werd de basisaftrek afgevoerd zonder een alternatief in te voeren. De resultaten van de Suits index voor deze alternatieve designs zijn weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 28 Suits index voor OV in 9 Noorse gemeenten, stelsel in 2006 en alternatieve designs



Bron: Borge & Nyhus (2012)

We zien dat het OV-design zonder basisaftrek de OV ietwat regressiever maakt in elke gemeente, uitgezonderd de twee gemeenten die geen basisaftrek kenden. De invoering van een gedifferentieerd tarief (volgens woningwaarde) zorgt zoals verwacht voor een vermindering van de regressiviteit of verhoging van de

progressiviteit (Sogndal), maar eerder in beperkte mate. De verdelende impact van een verdubbelde basisaftrek (of invoering van 100 000 NOK wanneer er nog geen basisaftrek was) is echter sterker. Vooral in de gemeenten met een relatief hoge basisaftrek, zoals Trondheim en Nordfron. De conclusie is dat de OV progressiever kan gemaakt worden met zowel een tariefdifferentiatie als een hoge basisaftrek. Laatstgenoemde techniek blijkt in de Noorse case effectiever te zijn. De auteurs hebben evenwel slechts 1 mogelijke differentiatie van het OV-tarief uitgewerkt. Mogelijk zorgen andere, meer uitgesproken differentiaties voor een sterkere afname van de regressiviteit.

Samengevat, blijkt uit deze studie dat een verhoogde basisvermindering de onroerende voorheffing minder regressief maakt, net als een belastingvoet die gedifferentieerd was naargelang woningwaarde. Het nadeel van eerstgenoemde is dat de belastingopbrengsten beduidend kunnen afnemen, waardoor een gedifferentieerd tarief als beste alternatief naar voor wordt geschoven om meer progressiviteit te bereiken (Borge & Nyhus, 2012).

8.3 Frankrijk

Frankrijk kent een uitzonderlijke situatie, met een lokale belasting op onroerend goed die uit 2 delen bestaat: de woonbelasting ('taxe d'habitation') en de onroerendgoedbelasting ('taxe foncière'). De woonbelasting is gericht op de bewoner, en wordt betaald door zowel huurders als eigenaar-bewoners. De onroerendgoedbelasting daarentegen is uitsluitend gericht op de eigenaars van het goed. Deze wordt dus betaald door de verhuurder of de eigenaar-bewoner.

In 2019 heeft Carbonnier (Universiteit van Cergy-Pontoise) een studie gepubliceerd over het verdelende profiel van de lokale onroerendgoedbelasting anno 2014 in Frankrijk, met een focus op 3 verdelende determinanten: de belastingbasis, het stelsel van aftrekken en vrijstellingen, en de lokale verschillen in tarieven. De belastbare basis bij de woon- en onroerendgoedbelasting is de huurwaarde van de (bewoonde) woning. Het belastingtarief wordt bepaald op lokaal niveau, terwijl de vrijstellingen en vermindering op nationaal niveau worden vastgelegd. Anno 2014 kende de woonbelasting een aftrek van de belastingbasis gebaseerd op het aantal kinderen ten laste². Ouderen en personen met een handicap waren vrijgesteld van zowel de woon- als onroerendgoedbelasting als hun (belastbaar) inkomen onder een bepaalde grens viel. Deze lag relatief laag, met 10 686 euro voor een alleenstaande en 16 392 euro voor een koppel. Andere huishoudens konden genieten van een plafond voor de woonbelasting (3,44% van het belastbaar jaarinkomen), indien hun inkomen onder een grens uitkwam van 25 130 euro, in geval van singles, of 36 872 euro voor koppels. De bedoeling van deze maatregelen was om inkomen te herverdelen – via de lokale belastingen - van de midden en hogere inkomens naar de lagere inkomens. Als gevolg van de vrijstellingen kende 13% van de Franse huishoudens geen woonbelasting in 2014. De onroerendgoedbelasting werd betaald door 57% van de huishoudens, wat grofweg overeenkwam met het percentage eigenaar-bewoners. De vrijstelling van de onroerendgoedbelasting wordt immers maar door een klein aantal eigenaar-bewoners genoten, omwille van de relatief lage inkomensgrens (zie hoger).

Carbonnier maakte voornamelijk gebruik van de SRCV Survey over inkomens en levensomstandigheden uit 2014, die de Franse input vormt voor de EU-SILC, met circa 11 000 observaties. Daarnaast werd ook data aangewend van lokale autoriteiten m.b.t. de woon- en onroerendgoedbelasting, om regionale verschillen wat betreft de

² De aftrek bedraagt 10% van de gemiddelde huurwaarde in de betreffende gemeente voor elke van de 2 eerste kinderen, en 15% voor de daaropvolgende kinderen.

verdelende impact te analyseren. De impact van de woon- en onroerendgoedbelasting werd telkens apart onderzocht. De ratio van het jaarlijks huishoudinkomen t.o.v. de belasting, over inkomensdecielen, werd gebruikt om de verdelende impact te analyseren. Voor de survey-data werd deze berekend met gegevens op huishoudniveau. Met de administratieve databank gebeurden de analyses met geaggregeerde gegevens op niveau van gemeente-clusters. Zo werd de ratio gebruikt van het totale belastingbedrag t.o.v. geaggregeerde inkomen voor deze clusters. Wat de 'pass-through' van de OV betreft gaat Carbonnier uit van de 'capital tax view'.

Bij de SRCV survey-analyses paste de auteur een regressietechniek toe om de impact van de inkomensdecielen op de ratio woonbelasting/inkomen te schatten voor gelijke overige kenmerken. Het topdeciel werd als referentiecategorie gebruikt. Uit de analyses bleek dat de *woonbelasting* (betaald door eigenaar-bewoners en huurders) licht regressief is in Frankrijk, met beperkte verschillen tussen de eerste negen decielen. Om de verdelende impact van de vrijstelling van de woonbelasting te onderzoeken, werd een regressiemodel opgesteld waarin enkel de (woon)belastingbetalers werden opgenomen. In dit model – zonder degenen met een vrijstelling – bleek het regressieve karakter van de woonbelasting veel meer uitgesproken, met grote verschillen tussen de drie laagste decielen, waarna de ratio quasi stabiel is tussen deciel 4 en 9. Dit wijst erop dat de vrijstellingen de woonbelasting in sterke mate minder regressief maken. Carbonnier wijst erop dat het – zonder vrijstellingen – sterk regressieve karakter van de woonbelasting voorkomt uit de uitgesproken regressiviteit van de belastingbasis (huurwaarde). Hij argumenteert dat wonen een primair goed is, waarvan de consumptie minder sterk toeneemt met het inkomen dan het inkomen zelf. Hij staft deze stelling ook met gegevens van de SRCV survey. Verder werd aangetoond dat er de verdelende impact van de woonbelasting niet significant verschil tussen huurders en eigenaar-bewoners.

Met een gelijkaardige analysetechniek werd aangetoond dat voor de *onroerendgoedbelasting* er geen impact is van inkomen op de ratio belasting/inkomen, uitgezonderd het laagste inkomensdeciel, wanneer alle huishoudens in het model zijn opgenomen. De onroerendgoedbelasting wordt echter niet betaald door alle huishoudens in de 'capital tax view' die Carbonnier volgt. In deze zienswijze wordt voor huurwoningen de belasting immers betaald (en niet doorvertaald in de huurprijs) door de eigenaar-verhuurders. Wanneer het regressiemodel wordt opgesteld voor enkel de (onroerendgoed)belastingbetalers³ blijkt dat de belasting sterk regressief is, met een duidelijk dalende trend van de belastingratio van deciel 1 tot 10. Dit resultaat duidt aan dat binnen de groep van eigenaar-bewoners de onroerendgoedbelasting minder snel oploopt met het inkomen dan het inkomen zelf. Dat de verdeling van de onroerendgoedbelasting voor alle huishoudens toch quasi proportioneel is, komt omdat eigenaar-bewoners ondervertegenwoordigd zijn in de lagere inkomensgroepen. Voorts hebben de vrijstellingen bij deze belasting slechts een beperkte impact, omwille van strikte inkomensgrenzen (zie hoger) en het relatief sterke inkomensprofiel van de eigenaars die de onroerendgoedbelasting betalen.

Tot slot werd aangetoond dat het toevoegen van de variabelen regio en huishoudtype aan het regressiemodel de verdelende uitkomst van beide lokale belastingen niet significant wijzigt. Zoals vermeld werden ook administratieve databanken gebruikt om regionale verschillen in de verdelende impact van de lokale belastingen te analyseren. Zo werd, onder meer met een regressietechniek, aangetoond voor beide belastingen dat de geaggregeerde ratio van belasting t.o.v. inkomen toeneemt met inkomen per capita, op niveau van gemeenteclusters. Daarnaast bleek deze ratio ook toe te nemen met het bevolkingsaantal van de gemeenteclusters. De regressiviteit in deze modellen was echter vrij beperkt, met vb. voor de woonbelasting een stijging van 0,03 procentpunt in de ratio bij een toename van 10% in het inkomen per capita.

³ Waarbij alleen de belasting voor de eigen woning wordt meegeteld, en niet deze van verhuurde woningen of tweede verblijven.

8.4 Conclusie effecten van OV-design

Met dit literatuuroverzicht wilden we inzicht verwerven in de (her)verdelende effecten van het design van de onroerende voorheffing. Het design van de OV omvat steeds een belastbare basis en een OV-tarief. Verder kunnen er aftrekken van de belastbare basis en (volledige) vrijstellingen worden ingesteld, eventueel gekoppeld aan doelgroepen. Ook een vermindering van de OV, zoals het geval in Vlaanderen, behoort tot de mogelijkheden. Tarieven, aftrekken, verminderingen en vrijstellingen kunnen zowel nationaal, regionaal als lokaal worden bepaald.

Vooreerst blijkt dat de impact van de belastingbasis (geschatte huur- of verkoopwaarde) in de verschillende studies steeds regressief is. De belastingbasis is immers gelijkverdeeld is dan het huishoudinkomen, wat inhoudt dat deze minder sterk toeneemt met het inkomen dan het inkomen zelf. Aangezien wonen als een primair goed kan beschouwd worden, is dit een logische vaststelling.

Verder werd duidelijk dat het OV-tarief een design-aspect is met een mogelijke impact op de belastingverdeling. Een vast tarief zal de verdelende impact van de belastingbasis niet wijzigen, maar een gedifferentieerd tarief volgens de belastingbasis zal de OV minder regressief maken, zoals de Noorse studie illustreerde. In theorie kan een tariefdifferentiatie ook gekoppeld worden aan inkomensgroepen, wat een sterkere progressieve impact zal hebben dan een koppeling aan de belastingbasis.

Het OV-tarief kan nationaal of lokaal worden vastgelegd, eventueel binnen een bepaalde vork (vb. Noorwegen). Als het tarief lokaal wordt vastgelegd – wat het geval was in de 3 studies – kan deze variatie een verdelende impact hebben. Zo blijkt dat in Frankrijk de rijkere gemeentecusters gemiddeld een lagere OV t.o.v. inkomen kennen op geaggregeerd niveau dan de armere clusters (lichte regressiviteit). Dit komt niet omdat de rijkere gebieden een lagere OV hebben, maar omdat de OV niet proportioneel toeneemt met het inkomen. In Vlaanderen bestaat er een algemeen OV-tarief met lokale opcentiemen, wat het tarief lokaal doet variëren met een mogelijke impact op de regressiviteit van de OV.

Voorts blijkt dat algemene forfaitaire aftrekken van de belastingbasis een duidelijke impact hebben op de OV-verdeling. Doordat deze vaste bedragen vormen, wegen ze relatief harder op de belastingbasis bij lagere dan bij hogere inkomens, waardoor er een progressief effect is op de OV. Dit was het geval in zowel de Amerikaanse als Noorse case. Er kunnen ook aftrekken worden ingesteld die betrekking hebben op specifieke doelgroepen, zoals ouderen (Texas) of gezinnen met kinderen (Frankrijk). Voor de 65-plussers uit Texas County bleek deze een bijkomende progressieve impact te hebben terwijl het effect van de gezinssamenstelling voor Frankrijk beperkt was. Wanneer de aftrek procentueel wordt bepaald, zal deze – logischerwijze – geen verdelende impact hebben.

In Vlaanderen bestaan er geen aftrekken van de belastbare basis (het KI) maar wel verminderingen van de OV. Indien deze verminderingen algemeen en forfaitair zijn, zal de impact gelijkaardig zijn als deze van een algemene forfaitaire aftrek. De voornaamste verminderingen van de Vlaamse OV is echter procentueel (dus met geen verdelingsimpact), maar wel gebonden aan een doelgroep (bescheiden woningen). Dit laatste blijkt een licht progressieve impact te hebben, zoals aangetoond in een eerder Retax-rapport (Heylen, 2019).

De forfaitaire aftrekken kunnen ingesteld worden op nationaal (vb. Frankrijk) of lokaal niveau (vb. Noorwegen, VS). Indien dit op lokaal niveau gebeurt, kan er een verdelend effect ontstaan op basis van het inkomensprofiel van de gemeenten die de aftrek toepassen. Zo zorgde de lokaal vastgelegde 'homestead' aftrek in Dallas County – die in mindere mate werd toegepast door de gemeenten met middeninkomens – voor een licht regressief effect.

Tot slot kunnen ook (volledige) vrijstellingen van de OV een verdelende impact hebben, afhankelijk van de voorwaarden. Zo kan er een zekere mate van selectiviteit ingebouwd worden (inkomensgrenzen) of/en kan de vrijstelling voorbehouden worden voor bepaalde doelgroepen (vb. volgens leeftijd, handicap, ...) om de progressiviteit te bevorderen. We zagen dat de Franse vrijstellingen van de woonbelasting, voor ouderen en personen met een handicap onder een bepaalde inkomensgrens, een aanzienlijk progressief effect hadden. Voor de onroerendgoedbelasting lag de inkomensgrens van de vrijstellingen echter te laag om een significant effect te genereren. Deze belasting wordt immers betaald door - eerder kapitaalkrachtige - eigenaar-bewoners, terwijl de woonbelasting ook huurders omvat.

ALGEMENE CONCLUSIE

De analyses in deze paper kaderen binnen het RETAX-project, waarvan de voornaamste doelstelling is om alternatieven – nieuwe belastbare basissen - uit te werken voor het kadastraal inkomen (KI) op het Vlaamse niveau. Deze nieuwe belastbare basissen werden reeds opgesteld in het RETAX-rapport van Damen en Schildermans (2021).

Bij de OV op basis van de nieuw geschatte belastbare basissen of 'nieuwe KI's' zal een deel van de huishoudens meer of minder dienen te betalen. De belasting bij de nieuwe KI's zal dus in sterkere of mindere mate gedragen worden door hogere inkomens, bepaalde huishoudtypes, leeftijdsgroepen of regio's dan bij het huidige KI. In deze paper hebben we voor al deze kenmerken geanalyseerd in welke mate de hoogte en de verdeling van de KI's en bijhorende onroerende voorheffing wijzigt met de nieuwe schattingen. We hebben hiervoor gebruik gemaakt van de SILC 2018, die een steekproef voor Vlaanderen bevat van circa 3000 huishoudens. Deze SILC-dataset werd gekoppeld met een dataset over het huidige en de nieuw geschatte KI's.

We stelden vast op basis van de Suits index en de ratio OV/inkomen dat de OV regressief is in Vlaanderen voor het huidige KI, en ietwat regressiever uitvalt bij de nieuw geschatte KI's. Deze toename van de regressiviteit blijkt voor ongeveer een derde gedreven door de daling van het nieuwe KI in deciel 10 t.o.v. van het huidige KI. Bij de nieuwe belastbare basissen zijn er immers – omwille van het lineaire schattingsmodel – minder extreem hoge waarden dan bij de huidige KI-schatting. Daarnaast zijn er nog een tweetal andere verklaringen voor de toename van de regressiviteit. En eerste is dat het aandeel bescheiden woningen bij de nieuw geschatte KI's relatief sterk afneemt in decielen 2 en 3, wat zorgt voor een hogere OV/inkomensratio in deze lagere inkomensgroepen. Doordat er in het huidige stelsel relatief veel bezwaren worden ingediend bestaat er een artificiële piek in de KI-verdeling bij de waarden onder 745 (Boogaerts, 2022). Bij de OV op basis van de nieuwe KI's valt deze piek weg en zien we dus een lager percentage bescheiden woningen. Ten tweede, valt bij de nieuwe KI-schatting de vrijstelling weg van de eerste 8 are van de perceeloppervlakte bij de huidige KI-bepaling. Dit leidt tot hogere nieuwe KI's bij de kleinere perceelsoppervlakten, en bijgevolg bij de lagere inkomens.

De algemene regressiviteit van de OV komt voornamelijk voort uit het feit dat het KI (de belastbare basis) gelijkjer verdeeld is over de inkomensdecielen dan het besteedbaar inkomen. Bovendien kent de onroerende voorheffing een uniform tarief waardoor de verdeling van de onroerende voorheffing sterk lijkt op de verdeling van het kadastraal inkomen. Wanneer we de huurders apart beschouwen, blijkt de regressiviteit van de OV groter uit te vallen dan bij de eigenaar-bewoners. Ook neemt de regressiviteit onder de huurders sterker toe dan onder de eigenaar-bewoners bij toepassing van de nieuwe KI's.

Voor appartementen blijkt dat de nieuwe KI's gemiddeld opvallend lager uitvallen dan het huidige KI, terwijl voor eengezinswoningen de nieuwe KI's hoger uitvallen. Deze uitkomst zorgt voor een sterke afname van het aandeel bescheiden woningen bij de nieuwe KI's van appartementen, en een toename hiervan bij de eengezinswoningen.

Wat betreft leeftijd en huishoudtype blijken de verschillen (zeer) beperkt tussen het KI (en de OV) volgens de huidige situatie en de nieuwe belastbare basissen. De kleine verschillen die we vonden, kunnen we linken aan de groepsverschillen qua verdeling naar woningtype.

Op vlak van gebiedstype vinden we een sterke gemiddelde daling bij de nieuwe KI's (t.o.v. het huidige KI) in de grootstedelijke rand en het stedelijk gebied rond Brussel, voornamelijk als gevolg van een relatief hoog aandeel appartementen in deze gebiedstypen. Verder vinden we dat de bescheiden woningen regionaal gelijkverdeelde zijn bij de nieuwe KI's en dat het aandeel bescheiden woningen het sterkst afneemt in het regionaal stedelijk gebied en het buitengebied.

Op provincie-vlak zien we dat het gemiddelde KI toeneemt in West- en Oost-Vlaanderen bij de nieuwe schattingen t.o.v. het huidige stelsel, wat zich deels vertaalt in een lager aandeel bescheiden woningen. Voor de andere 3 provincies stellen we het omgekeerde vast: een lager gemiddeld KI en een hoger aandeel bescheiden woningen bij de nieuwe KI-schattingen.

Bij de analyses in dit rapport hebben we verondersteld dat de OV bij huurwoningen volledig wordt doorgerekend - in lijn met de 'benefit view' - aan de huurder. Als we echter veronderstellen dat de OV volledig wordt gedragen door de verhuurder, blijkt dat de verdeling van de OV duidelijk minder regressief wordt. Huurders zijn immers oververtegenwoordigd in de lagere inkomensdecielen.

Naast de OV wordt onroerend vermogen in Vlaanderen ook belast in de personenbelasting. Dit gebeurt voor verhuurders via het KI (verhoogd met 40%) aan het marginaal tarief, terwijl eigen woningen vrijgesteld zijn in de personenbelasting (PB). Wanneer deze belasting bij de OV wordt opgeteld - en we de aanname van 100% doorrekening volgen - zien we dat de verdeling van OV + PB sterk regressiever wordt.

REFERENTIES

- Boogaerts, T. (2022), *Bezwaren tegen het kadastraal inkomen*, RETAX-project, Leuven.
- Borge, L.-E. & Nyhus O.H. (2012), *Distributional implications of municipal property tax*, Norwegian University of Science and Technology, Department of Economics.
- Capozza, D., & Li, Y. (1994), The intensity and timing of investment: The case of land. *The American Economic Review*, vol. 84(4), pp. 889-904.
- Carbonnier, C. (2019), The distributional impact of local taxation on households in France, *Economie et Statistique/Economics and Statistics*, Vol. 507-508, pp 31-52.
- Damen, S. & Schildermans, S. (2021), *Het schatten van de verkoopprijs van residentiële onroerende goederen*, RETAX-project, Leuven.
- Decoster A. & Valenduc C. (red.) (2011), *Belastingen en fiscal beleid in België*. Acco, Leuven.
- Harmon, O.R. (1989), A New View on the Incidence of the Property Tax, *Public Finance Quarterly*, vol. 17(3), pp. 323-348.
- Heylen, K. (2019). *Verdelingsanalyse voor het kadastraal inkomen en onroerende voorheffing in Vlaanderen*. Retax-project, Leuven.
- Joumard, I., Pisu, M. & Bloch D. (2012), *Tackling income inequality: The role of taxes and transfers*, OECD Journal: Economic Studies
- Koster, H.R., & Pinchbeck, E.W. (2022), How do households value the future? Evidence from property taxes, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 14(1), pp. 207-239.
- Löffler, M., & Siegloch, S. (2021). Welfare effects of property taxation. *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper*
- Metcalf, G. E. (1993), The lifetime incidence of state and local taxes: measuring changes during the 1980s (No. w4252). National Bureau of Economic Research.
- Oates, W.E. & Fischel A.F. (2016), Are local property taxes regressive, progressive or what?, *National Tax Journal*, vol. 69(2), pp. 415-434.
- Plummer, E. (2003), Evidence on the Incidence of Residential Property Taxes across Households, *National Tax Journal*, vol. 56(4).
- Suits, D. (1977), Measurement of Tax Progressivity, *American Economic Review*, vol. 67(4), pp. 747-752.
- Taranu, V. & G., Verbeeck (2021), *The impact of the property tax on energy efficiency and sustainable land use*, Retax-project, Leuven.
- Van Wychen, J. (2014), *Minnesota moves ahead. Tax fairness in the 50 states*, Saint Paul: Minnesota.

