



STUDIEDAG

TAX SHIFT IN DE VLAAMSE FISCALITEIT
2 mei 2019



Vlaanderen
verbeelding werkt

DEPARTEMENT
**FINANCIËN &
BEGROTING**

STUDIEDAG

TAX SHIFT IN DE VLAAMSE FISCALITEIT

2 mei 2019

Colofon

Publicatie Studiedag 2 mei 2019
“Tax shift in de Vlaamse fiscaliteit”

Wettelijk Depot:
D/2020/3241/135

Verantwoordelijke uitgever:
Koen Algoed, Secretaris-Generaal
Koning Albert II-laan 35, bus 61, 1030 Brussel

Concept & grafische opmaak:
Josworld

Uitgavedatum:
17 april 2020

INHOUD

Tax shift binnen de Vlaamse woonfiscaliteit: economische en bevoegdheidsrechtelijke beperkingen en opportuniteiten

prof. dr. Bruno Peeters en prof. dr. Gerlinde Verbist
(Universiteit Antwerpen)

8

Een tax shift binnen de Vlaamse personenbelasting

prof. dr. André Decoster en Stijn Van Houtven
(Katholieke Universiteit Leuven)

44

Erf- of schenkbelasting: alternatieven voor belasting op arbeid?

prof. dr. Dirk Van de Gaer
(Universiteit Gent)

66

Welke taxshifts in transport zorgen voor meer welvaart?

prof. dr. Stef Proost

*

* Voor de integrale weergave zie [Leuvense Economisch Standpunt 2019/175](#) "Superslim rekeningrijden voor dummies".

VOORWOORD

Deze bijdrage bundelt de presentaties van de door het Vlaams departement Financiën Begroting op 2 mei 2019 georganiseerde studiedag over tax shifts op regionaal vlak (alook vroegere studies over datzelfde topic) onder het voorzitterschap van prof. dr. Marc Bourgeois van de Universiteit van Liège. We hadden een aantal academici gevraagd om op die studiedag te reflecteren over wenselijke tax shifts op regionaal vlak. Hervormingen inzake gewestelijke opcentiemen, erf- en schenkbelastingen, woonfiscaliteit en verkeersbelasting zijn aan bod gekomen, telkens binnen een ontvangstenneutraal budgettair kader.

De motivatie hiervoor was meervoudig/velerlei. Vooreerst beschikt de Vlaamse overheid als deelstaatoverheid over een rist fiscale instrumenten. Er zijn de eigenlijke belastingen (begrensd door het fiscale non bis in idem principe). Vervolgens hebben we de zogenaamde oneigenlijke gewestelijke belastingen. Dat zijn belastingen die vroeger federale bevoegdheid waren maar waarvan de bevoegdheden en opbrengsten bij vorige staatshervormingen mettertijd zijn overgeheveld naar de gewesten. Alleen de bevoegdheid voor het bepalen van belastbare basis is federaal gebleven. Bijvoorbeeld stelt de federale wetgever voor de onroerende voorheffing het bezit van een onroerend

goed als belastbare materie¹. In Vlaanderen wordt de onroerende voorheffing berekend op basis van het kadastraal inkomen. Vlaanderen kan er echter voor opteren een alternatieve grondslag te implementeren. Ten slotte maken sinds de 6de staatshervorming de regionale opcentiemen een substantiële inkomstenbron uit (vroeger: op- en afcentiemen wat tot problemen leidde met toewijzen van de niet-inwoners) en zijn ook een aantal fiscale uitgaven naar de Gewesten overgeheveld. Ter illustratie: in het totaal van 45 miljard euro ontvangsten (begroting 2019) hebben de fiscale opbrengsten een aandeel van 34% (terwijl de fiscale uitgaven 3.73% van de uitgaven vertegenwoordigen).

De oneigenlijke belastingen zijn al herhaaldelijk gewijzigd maar nooit in een tax shift verhaal terwijl ook de nieuwe fiscale instrumenten van de 6^{de} staatshervorming nog niet zijn bespeeld (met als uitzondering het niet aanpassen van het tarief van de gewestelijke opcentiemen bij de recente federale tax shift en het verlagen van datzelfde tarief na de verlaging van de zogenaamde gewestelijke autonomiefactor vanaf begrotingsjaar 2018). Gegeven de uitgebreidere set aan fiscale instrumenten leek het ons zinvol om een betere mix van belastinginstrumenten te laten onderzoeken,

1 Het Grondwettelijk Hof omschrijft de belastbare materie van de onroerende voorheffing als de "inkomsten uit in België geleden onroerende goederen". Het Hof verwijst hiervoor naar artikel 249 WIB 92.

wetende dat de marginale publieke kost van belastingen² niet hetzelfde is. We weten ook dat de publieke financiën in dit land er inzake houdbaarheid niet rooskleurig voorstaan. Een inkomstenneutrale fiscale hervorming die efficiënter en/of rechtvaardiger is, is onder die omstandigheden mooi meegenomen. Het levert ten slotte ook mogelijks inzichten op hoe om te gaan met een eventuele federale verlaging van de belasting staat wanneer de budgettaire impact hiervan op de Vlaamse begroting moet worden geneutraliseerd. We krijgen in dat geval als het ware een combinatie tax shift: een door de federale overheid geïnduceerde verlaging van de opbrengsten gewestelijke opcentiemen door een niet verhogen van het gewestelijk tarief van de opcentiemen gecompenseerd door hogere opbrengsten uit andere gewestelijke fiscale instrumenten). Hoe dan ook zou een regionale overheid best de lead nemen in een nieuw tax shift verhaal omdat, zoals blijkt uit de uiteenzetting van prof. dr. Decoster, de opcentiemen kunnen worden ingezet om de participatiegraad in onze regio te verhogen. Op Vlaams niveau hebben we niet meer de budgettaire marges om een federale verlaging van de belasting staat gepaard te laten gaan met een nog bijkomende verlaging van de opbrengsten gewestelijke opcentiemen.

Tweede belangrijke reden om deze studiedag te organiseren, was het onderstrepen van het belang van beleidsvoorbereidend onderzoek. We zijn op weg naar prestatie-geïnformeerd begroten³. Het is de bedoeling van prestatie-geïnformeerd te begroten om de verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid een spiegel voor te houden op basis waarvan ze zichzelf kunnen verbeteren en bijleren over het gevoerde beleid (interne efficiënte inzet van beschikbare middelen, benchmarking, wat werkt wel/niet). Prestatie-informatie is dus belangrijk in het besluitvormingsproces – evidence based decision making - maar bepaalt niet noodzakelijk de grootte van de toegewezen middelen. Er wordt geen directe link gemaakt tussen de evolutie van de indicatoren en de evolutie van het budget (negatieve evolutie van indicatoren zal niet per se leiden tot een vermindering van het budget). Maar prestatie-informatie kan dus wel de begroting beïnvloeden. Prestatie-informatie omvat ook evaluaties. Behalve de invoering van kwaliteitsvolle indicatoren om de beleidsdoelstellingen te monitoren, moet het gevoerde beleid waar mogelijk ook worden geëvalueerd in functie van de effectiviteit en de efficiëntie. Zo zou Vlaanderen, net als in de rest van Europa, moeten inzetten op het gebruik van spending reviews om aldus te

2 Wanneer een overheid 100 euro uitgeeft, bedraagt de opportuniteitskost 100 euro plus het welvaartsverlies als gevolg van het heffen van een belasting. Dat is de zogenaamde marginale kost van publieke middelen en die varieert van belasting tot belasting omdat de effecten op het gedrag verschillend kunnen zijn. Zo is het welvaartsverlies van een hoofdelijke belasting nihil omdat die niet door gewijzigd gedrag kan worden ontweken of gemilderd maar zo een belasting wordt dan weer als onrechtvaardig beschouwd want identiek voor alle burgers.

3 "Performance budgeting is the systematic use of information about the outputs, results and/or impacts of public policies in order to inform, influence and/or determine the level of public funds allocated towards those policies in the budgetary context.", zie Budgeting and performance in the EU: a review by the OECD in the context of EU budget focused on results, OECD 2017

komen tot een betere besteding van de overheidsmiddelen. Spending reviews kunnen op die manier een grote meerwaarde bieden bij relevante politieke beleids- en begrotingskeuzes en er mee voor zorgen dat Vlaanderen evolueert naar performance informed budgeting. Andere instrumenten bij het uitwerken van nieuw beleid zijn 'evidence based' te werk te gaan en waar mogelijk ook al bij het implementeren van nieuw beleid een ex post evaluatie te implementeren. Met die bijkomende begrotingstechnieken kunnen we mee een cultuuromslag binnen de Vlaamse overheid bewerkstelligen dat nieuw beleid niet noodzakelijk altijd gepaard gaat met bijkomende ontvangsten.

Begroting volgt best beleid terwijl de huidige praktijk vaak omgekeerd is.

In het licht hiervan verkent ex ante beleidsvoorbereidend onderzoek de mogelijkheden, de effecten en impact van nieuw beleid of de hervorming van bestaand beleid. In de diverse presentaties krijgen we door analyse en presentatie van relevante data al heel wat voor beleidsmakers relevante knipperlichten voorgeschoteld alsook mogelijke oplossingen.

De besluiten bij de presentaties leren ons dat binnen de woonfiscaliteit een tax shift kan leiden tot een meer rechtvaardige

verdeling van de belastingdruk en biedt die de mogelijkheid om dynamisch in te zetten op gepaste huisvesting. De budgettaire ruimte door de afschaffing of de uitdoving van de Vlaamse fiscale voordelen voor de eigen woning kan eveneens ingezet worden voor een brede of meer gerichte lastenverlaging binnen de Vlaamse personenbelasting. Zulke lastenverlaging kan echter (mede)gefinancierd worden door het wegwerken van anomalieën en inefficiënties binnen de erf- en schenkbelasting. Tot slot kan de invoering van een gedifferentieerde kilometerheffing voor personenwagens leiden tot de reductie van de Vlaamse files en een verhoging van de Vlaamse welvaart.

Handvaten worden dus aangereikt aan de beleidsmakers voor nieuw fiscaal beleid. Efficiëntiewinsten net als de verdelingseffecten kunnen en moeten in kaart worden gebracht via beleidsvoorbereidend onderzoek maar finaal is het aan de beleidsmakers te kiezen welke inkomens- of bevolkingsgroep meer of minder gewicht toe te kennen.



1

Tax shift binnen de Vlaamse woonfiscaliteit: economische en bevoegdheidsrechtelijke beperkingen en opportuniteiten

Bruno Peeters^{a,b} en Gerlinde Verbist^{b,c}
m.m.v. Johannes Derboven^c en Kathleen De Troeyer^a

a Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen;

b Antwerp Tax Academy;

c Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

1 Inleiding

In dit artikel gaan we nader in op de mogelijkheden van een *tax shift* binnen de woonfiscaliteit in Vlaanderen. Woonfiscaliteit heeft betrekking op elke manier waarop de eigen woning wordt belast. Het gaat dus zowel over de jaarlijks weerkerende belastingen (de fiscale behandeling van de eigen woning in de personenbelasting en de onroerende voorheffing) als over eenmalige belastingen zoals de belasting op de transactie van woningen. Gegeven het groot aandeel eigenaars in de bevolking is dit een belangrijke vraag. Ongeveer twee derde van de Belgische huishoudens woont in een eigen, private woning en voor Vlaanderen is dit zelfs iets meer. De meerderheid van deze eigenaars heeft een uitstaande hypotheek en geniet van een fiscaal belastingvoordeel – de woonbonus en de vrijstelling van het KI van de eigen woning in de personenbelasting (Verbist & Vanhille, 2013). Als gevolg hiervan gaat er een zeer groot budget naar het subsidiëren van de eigen woning. In 2013 was het totale subsidiebedrag voor eigenaars 4.9 keer hoger dan dat voor huurders (Heylen, 2016).

Deze fiscale subsidie heeft zowel vanuit wetenschappelijke hoek alsook in de rapporten van internationale organisaties zoals de OESO al veel kritiek gekregen. We gaan in de volgende sectie in op deze kritiek door na te gaan in welke mate de basisprincipes van

rechtvaardigheid en efficiëntie worden toegepast in de woonfiscaliteit. Van deze principes wordt in de praktijk immers vaak afgeweken, zowel in ons land als in het buitenland. Zowel vanuit overwegingen van rechtvaardigheid als van efficiëntie kan men dan ook pleiten voor een hervorming van de woonfiscaliteit. In sectie 3 geven we aan dat Vlaanderen nu ook juridisch over de mogelijkheden beschikt om een geïntegreerd fiscaal beleid te voeren wat betreft de eigen woning. We gaan in sectie 4 cijfermatig na wat de verdelingsgevolgen zijn van een mogelijk scenario van een dergelijke *tax shift*, met name een afschaffing van de fiscale voordelen voor het verwerven of het behouden van de eigen woning¹ en van het verkooprecht voor natuurlijke personen, gecompenseerd door een verhoging van de onroerende voorheffing². In onze conclusie wijzen we tenslotte nog op het belang om een voldoende ruim perspectief te hanteren bij een dergelijke hervorming. Zo pleiten we ervoor om ook rekening te houden met volgende dimensies: duurzaamheid (bv. energiezuinige woningen); kwaliteit (bv. veilig en comfortabel wonen); mobiliteit (bv. hoe kan arbeidsmobiliteit bevorderd worden) en levenscyclus (aangepast wonen voor elke levensfase).

1 Het gaat hierbij over het afschaffen van alle Vlaamse fiscale voordelen voor het verwerven of het behouden van een eigen woning (de gewestelijke belastingverminderingen voor de eigen woning, bouwsparen, langetermijnsparen, gewone intresten, bijkomende interesten en de verrekening van de onroerende voorheffing).

2 Een alternatieve benadering van een *tax shift* binnen de woonfiscaliteit kan er in bestaan dat de bestaande Vlaamse fiscale voordelen voor het verwerven of het behouden van een de eigen woning uitdoven, de verkooprechten voor de enige eigen gezinswoning naar 0 dalen en de budgettaire impact wordt gecompenseerd door een verhoging van de onroerende voorheffing.



2 Woonfiscaliteit: principes en praktijken vanuit economisch perspectief



Vooraleer we de verschillende instrumenten van de woonfiscaliteit in Vlaanderen/België toelichten, bespreken we eerst de legitimatie en de algemene principes van woonfiscaliteit, evenals de mate waarin aan deze principes wordt voldaan in de praktijk.

2.1 Principes

De belangrijkste legitimatie voor belastingen is dat ze inkomsten genereren waarmee de overheidsuitgaven kunnen worden gefinancierd. De manier waarop dit gebeurt, heeft implicaties op het vlak van efficiëntie en rechtvaardigheid. Bij het ontwerpen van belastingen is het belangrijk om te trachten de gewenste hoeveelheid inkomsten te verkrijgen op een zo efficiënt mogelijke en op een sociaal rechtvaardige manier. Cruciaal hierbij is het bepalen van de belastbare basis. Vanuit economisch perspectief is een omvattende belastbare basis het meest aangewezen. Hiervoor verwijst men naar de zogenaamde Haig-Simons definitie van belastbaar inkomen, welke het belastbare inkomen definieert als de mogelijkheid waarover iemand beschikt om belastingen te kunnen betalen; dit is gelijk aan de totale jaarlijkse consumptie van een persoon plus de toename van zijn of haar vermogen. Niet-monetaire inkomsten die een impact hebben op de consumptiemogelijkheden en het originele vermogen niet beïnvloeden, moeten volgens deze definitie bij het belastbare inkomen worden opgeteld (Haig, 1921; Simons, 1938). Een dergelijke definitie van de belastbare basis zorgt ervoor dat de principes van efficiëntie en rechtvaardigheid worden gerespecteerd (Gruber, 2017).

Rechtvaardigheid van belastingen omvat

een verticale en een horizontale dimensie. Volgens het principe van verticale rechtvaardigheid moeten individuen belast worden volgens hun economische draagkracht. Hogere inkomens (of vermogens) moeten relatief meer bijdragen dan lagere inkomens (of vermogens). Hierin ligt de verantwoording voor de progressiviteit van de belastingen. Progressiviteit betekent dat het effectieve gemiddelde belastingtarief toeneemt met het inkomen. Als gevolg hiervan zal de inkomensongelijkheid na belastingen kleiner zijn dan voor belastingen. Bij een regressieve belasting betalen lagere inkomens relatief meer belasting dan hogere, en zal de ongelijkheid door de belasting toenemen. Bij een proportioneel systeem blijft de ongelijkheid ongewijzigd. De progressiviteit van de belastingen wordt enerzijds bepaald door de tariefstructuur, maar anderzijds ook door verschillende soorten voorzieningen in het belastingstelsel, zoals aftrekken en kredieten.

Horizontale rechtvaardigheid omvat het idee dat gelijken fiscaal gelijk moeten worden behandeld. Dit betekent dus dat personen die hetzelfde inkomen of vermogen hebben fiscaal op dezelfde manier moeten worden behandeld, onafhankelijk van de economische keuzes waardoor dit inkomen verkregen is.

Toegepast op de fiscaliteit van de eigen woning kan dit gelijkheidsprincipe vanuit twee perspectieven bekeken worden. Enerzijds kan dit gelijkheid van woonvorm betekenen, namelijk dat eigenaars van een eigen woningen en huurders gelijk behandeld worden. Volgens de Haig-Simons definitie impliceert dit dat de netto³ consumptiewaarde van het bewonen van een eigen woning een integraal deel

3 Netto betekent dat de kosten gemaakt om er te wonen (zoals hypothecaire interesten) afgetrokken kunnen worden.

is van de belastbare inkomsten. Anderzijds mogen verschillen inzake investeringsbeslissingen fiscaal geen andere gevolgen hebben. Dit betekent dat investeren in een eigen woning op dezelfde manier behandeld dient te worden als andere investeringsvormen. Wanneer bezit van een eigen woning fiscaal bevoordeeld wordt, is dit niet alleen een schending van het beginsel van horizontale rechtvaardigheid. Het kan ook leiden tot inefficiënte investeringsbeslissingen, zoals overinvesteringen in vastgoed (Hanson, 2012) en tot de verdringing van productievere (onroerende of financiële) investeringen die zwaarder worden belast (Turnovsky & Okuyama, 1994; Leung, 2004). Ook kan de gunstige behandeling van de eigen woning de huizenprijzen verhogen (Berger e.a., 2000; Damen e.a., 2016) zonder noodzakelijkerwijs het woonaanbod te vergroten, maar eerder te leiden tot macro-economische instabiliteit (Catte e.a., 2004).

Inefficiëntie betekent dat belastingen tot mogelijk welvaartsverlies kunnen leiden door hun invloed op de economische keuzes die mensen maken. Door de invloed van belastingen op het gedrag van mensen is het dan ook belangrijk om een onderscheid te maken tussen eerste orde- en tweede orde-effecten. De eerste orde-effecten (zie bv. Damen e.a., 2016; Andrews e.a., 2011; Berger e.a., 2000) gaan over de zogenaamde 'day after' en houden geen rekening met eventuele veranderingen in gedrag van economische agenten ten gevolge van de hervorming, of mogelijke veranderingen in de economische omgeving. Tweede orde-effecten daarentegen proberen rekening te houden met eventuele veranderingen van gedrag of prijzen ten gevolge van de hervorming. Zo kunnen hervormingen in de woonfiscaliteit gevolgen hebben voor de woningmarkt; dit kan o.m. gaan over veranderingen in woningprijzen, over de graad

van eigenaarschap en over effecten op de huurprijs. Maar ook effecten op de arbeidsmarkt zijn mogelijk, bv. doordat arbeidsmobiliteit aan- of ontmoedigd wordt door veranderingen in de transactiekosten van de eigen woning.

2.2 Praktijk

Als we de concrete beleidsmaatregelen inzake woonfiscaliteit bekijken, dan is er een sterk contrast tussen de vooropgestelde principes en de praktijk. Op verschillende manieren wordt afgeweken van de Haig-Simons definitie van belastbaar inkomen. Zo is het inkomen dat men haalt uit het bewonen van de eigen woning niet belast. Ook worden diverse fiscale voordelen toegekend aan eigenaars. Wie een eigen woning bezit, en dus geen huur moet betalen of geen hypotheek meer moet aflossen, geniet van een rendement op de eigen woning. Dit rendement kan worden beschouwd als fictieve huurinkomsten, omdat men gebruik maakt van woondiensten waarvoor men anders op de huurmarkt zou moeten betalen. Deze zijn echter in zo goed als alle landen vrijgesteld van belastingen (Andrews e.a., 2011). Het bezit van een eigen woning wordt dus fiscaal bevoordeeld, wat een schending is van het principe van horizontale rechtvaardigheid. In sommige landen zijn fictieve huurinkomsten niet vrijgesteld van belastingen. De gebruikte fictieve huurbedragen zijn echter meestal (veel) lager dan de reële huurbedragen op de woningmarkt en vaak wordt de effectieve belastingdruk nog verder verlaagd door fiscale voordelen (Andrews e.a., 2011).

Naast de vrijstelling van fictieve huurinkomsten zijn er dus ook andere vormen van fiscaal voordeel binnen de inkomstenbelasting mogelijk, zoals bijzondere tarieven, aftrekken en kredieten. De belangrijkste hiervan

is het systeem van fiscale voordelen voor een hypotheekrente. Het feit dat een dergelijke voordeel wordt toegekend terwijl het betreffende inkomen niet (of nauwelijks) belastbaar is, zorgt voor een bijkomende afwijking van de Haig-Simons definitie. De feitelijke implementatie van een dergelijk hypothecair fiscaal voordeel kan sterk verschillen van land tot land. Zo is in Zweden de rente op hypothecaire leningen aftrekbaar van de vermogensinkomstenbelasting. Aangezien de meeste huishoudens niet of slechts zeer beperkt beschikken over inkomens uit vermogen, kunnen ze het overblijvende bedrag – onder bepaalde voorwaarden – in mindering brengen van de inkomensbelasting. In Italië wordt bv. gewerkt met een belastingkrediet. In België kenden we lange tijd fiscale tegemoetkomingen onder de vorm van een aftrek van de belastbare inkomsten (aftrek enige en eigen woning, 'gewone interest'-aftrek, bijkomende interestaftrek, enz.), maar deze fiscale tegemoetkomingen zijn later veranderd in belastingverminderingen (zie ook sectie 3).

Dergelijke fiscale voordelen leiden meestal tot een afwijking van het principe van verticale rechtvaardigheid aangezien ze vaak regressief zijn. In een vergelijkende studie van de aftrek van hypotheekrente van Nederland, Zweden, Griekenland, Italië en Finland stelden Matsaganis en Flevotomou (2007) vast dat in al deze landen het grootste aandeel van het budget dat hieraan werd besteed naar de hoogste inkomens ging. Het Nederlandse systeem bleek het meeste en het Zweedse het minst regressief te zijn. Een analyse van de verdelingsimpact van de hypotheekrenteaftrek in 10 EU landen kwam tot een gelijkaardige conclusie: de hypotheekrenteaftrek komt voornamelijk de hoogste inkomensgroepen ten goede (Matsaganis, 2011). Ook voor België en Vlaanderen werden

gelijkaardige conclusies getrokken: zo krijgen de hoogste inkomensgroepen een disproportioneel hoog aandeel van de fiscale voordelen. Dit komt voornamelijk doordat de hogere inkomens oververtegenwoordigd zijn onder de eigenaars en omdat het fiscale voordeel voor koppels gemiddeld bijna dubbel zo hoog is als voor alleenstaanden en eenoudergezinnen, aangezien het bedrag door beide ontleners kan worden ingebracht. Als gevolg hiervan blijkt deze maatregel de inkomensongelijkheid te vergroten (Heylen & Haffner, 2012; Verbist & Vanhille, 2013). Dit regressieve karakter van het fiscale voordeel hangt ook samen met het feit dat, wanneer de techniek van een belastingaftrek wordt toegepast in een systeem van progressieve inkomstenbelasting (zoals in het systeem voor 2015), hogere inkomens relatief meer baat hebben omdat de aftrek voor hen toegepast wordt aan het marginale tarief (Andrews e.a., 2011).

Zowel het niet opnemen van het inkomensvoordeel van de eigen woning als de fiscale voordelen, leiden tot een zogenaamde '*homeownership bias*' in de personenbelasting, oftewel vertekening ten voordele van huiseigenaars in de personenbelasting. Figari e.a. (2017) berekenden voor 6 Europese landen de mate van horizontale ongelijkheid die voortvloeit uit deze vertekening. Zo bedraagt het verschil in gemiddelde belastingvoet tussen een eigenaar en een huurder (die voor het overige identiek zijn) 2,5%punten van het inkomen voor belasting in België. Volgens deze studie is de *bias* in Italië (2,6%pt) en Nederland (3,6%pt) hoger dan in België, maar in Duitsland (0,9%pt), Griekenland (1,8%pt) en het Verenigd Koninkrijk (1,1%pt) is het merkkelijk lager. Deze drie landen kennen dan ook geen of slechts een zeer beperkt fiscaal voordeel voor hypothecaire leningen.

De fiscale bevoordeling van de eigen woning

wordt vaak verdedigd met de argumentatie dat de eigen woning onderhevig is aan een eigendomsbelasting; in het geval van Vlaanderen is dit de onroerende voorheffing. Hierdoor zou het gebrek aan neutraliteit gecompenseerd worden. Een recente internationaal vergelijkende studie (Figari e.a., 2019) toont echter aan dat deze compensatie zeer partieel is. Voor België en Duitsland gaat het om een compensatie van minder dan 25%; in Italië gaat het om 37% en in Spanje om ongeveer de helft. In Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk is de compensatie van de *bias* ten voordele van eigenaars zelfs onbestaande omdat er geen echte eigendomsbelasting is. Frankrijk was het enige land in deze studie waar de eigendomsbelasting gemiddeld hoger is dan de *bias* ten voordele van eigenaars in de personenbelasting.

De afwijking van de Haig-Simons-benadering door de bevoordeling van de eigen woning, wordt vaak gelegitimeerd door de positieve externaliteiten voor de samenleving die eigenaarschap met zich zou brengen (Dietz & Haurin, 2003; O'Sullivan & Gibb, 2012). Het zou mensen aanzetten om meer zorg te dragen voor hun buurt en het zou de participatie aan de democratie bevorderen (Glaeser & Shapiro, 2002). Een andere reden die hiervoor wordt gegeven, is dat belastingen op eigendom zeer onpopulair zijn. Het stimuleren van eigendom kan ook tot doel hebben de armoede van gepensioneerden te bestrijden. Volgens Andrews en Caldera Sánchez (2011) is het echter niet duidelijk of het verband tussen eigenaarschap en de verschillende positieve effecten causale relaties zijn, of dat er ontbrekende factoren zijn die deze correlaties veroorzaken.

De argumenten 'contra' lijken de argumenten pro een dergelijke '*homeownership bias*' te overstemmen. Naast de reeds aangehaalde

argumenten van horizontale en verticale rechtvaardigheid, spelen ook nog overwegingen inzake efficiëntie een rol. Een belangrijk tweede orde-effect van de systemen van hypothecaire fiscale voordelen, is de impact hiervan op de woonprijzen. In een volledig inelastische woningmarkt zullen, volgens de economische theorie, de voordelen volledig gekapitaliseerd worden in de woningprijzen. Het belastingvoordeel doet namelijk de vraag op de woningmarkt stijgen, met als gevolg dat ook de woningprijzen zullen toenemen. In een dergelijke situatie stijgt de betaalbaarheid van woningen niet – het eigenlijke doel van de maatregel – en verandert er in essentie niets (of weinig) voor wie een woning aankoopt. Verkopers zien daarentegen hun inkomsten stijgen door de stijging van de prijzen op de woningmarkt. In een dergelijke situatie zou men kunnen spreken over een transfer van publieke middelen naar de eigenaars van vastgoed. Onderzoek heeft uitgewezen dat wanneer het aanbod aan woningen inelastisch is, de hypothecaire fiscale voordelen inderdaad gekapitaliseerd worden in de woningprijzen (Andrews e.a., 2011; Hilber & Turner, 2014), waardoor ze falen in hun opzet om de eigenaarsgraad te verhogen (zie onder meer Berger e.a., 2000 voor Zweden; Glaeser & Shapiro, 2003 voor Amerika). Daarnaast hebben Andrews e.a. (2011) vastgesteld dat de ongelijkheid in eigenaarschap hoger is in landen met gullere systemen van hypothecaire fiscale voordelen en dat een stijging van de woningprijzen er in deze landen voor zorgt dat lagere inkomens uit de woningmarkt worden verdreven.

Volgens Helgers en Buyst (2014) is ook de Vlaamse woningmarkt sterk inelastisch, waardoor ook hier de fiscale woonvoordelen tot een stijging van de woonprijzen hebben geleid. Ook Caldera-Sánchez en Johansson

(2011) stelden vast dat de Belgische woningmarkt inelastisch is. Het gevolg hiervan is dat de fiscale stimuli slechts een klein of geen positief effect hebben gehad op eigendomsverwerving. Haffner e.a. (2014) tonen ook aan dat het principe van neutraliteit op verschillende gebieden niet correct wordt toegepast. Zo kan het verkooprecht (de transactiebelasting) meer verlaagd worden voor de eigen woning dan voor opbrengsteigendom en worden er

bij de onroerende voorheffing meer vermindering toegekend aan eigenaars van de eigen woning dan aan de verhuurder (Haffner e.a., 2014). Ook de vrijstelling van het kadastraal inkomen voor de eigen woning en de woonbonus zijn een schending van het neutraliteitsprincipe en kunnen als een impliciete subsidie voor eigenaars beschouwd worden (Haffner & Heylen, 2014).



3 Woonfiscaliteit in Vlaanderen en België



Bovenstaande argumenten geven aan waarom het belangrijk is om na te denken over een hervorming van de woonfiscaliteit in Vlaanderen. De verschillende maatregelen in het kader van de woonfiscaliteit zijn budgettair belangrijk. Volgens de meest recente administratieve gegevens over de budgettaire omvang van de woongerelateerde fiscale uitgaven bedraagt de omvang van woongerelateerde fiscale uitgaven die betrekking hebben op de eigen woning 1,588 miljard euro⁴, van de onroerende voorheffing 1,809 miljard euro⁵ en van het verkooprecht 2,468 miljard euro⁶.

We geven hier aan wat de juridische mogelijkheden voor een *tax shift* binnen de woonfiscaliteit zijn, gegeven het wettelijk kader na de staatshervormingen.

3.1 Kort overzicht van de fiscale voordelen voor de eigen woning

Bij de bespreking van de fiscale behandeling van de eigen woning in het Vlaamse gewest wordt hierna aandacht besteed aan de personenbelasting, de onroerende voorheffing en de registratiebelasting.

3.1.1. De eigen woning in de personenbelasting

3.1.1.1. Vrijstelling van het inkomen van de eigen woning

Volgens artikel 12,§3 WIB 92 wordt het inkomen van de eigen woning vrijgesteld.

4 Belastbare periode 2018: Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2019: Beleidsdomein C: Financiën en Begroting <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-overheid/werking-van-de-vlaamse-overheid/de-vlaamse-begroting-cijfers-2018#187597>

5 Aanslagjaar 2017: Vr. en Antw. Vlaams Parlement, 5 juni 2018, 279 (WILLEM-FREDERIK SCHILTZ), bijlage <https://www.vlaamsparlament.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1278157#documenten>

6 Belastbare periode 2018: Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2019: Beleidsdomein C: Financiën en Begroting <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-overheid/werking-van-de-vlaamse-overheid/de-vlaamse-begroting-cijfers-2018#187597>

3.1.1.2. De meerwaarde naar aanleiding van een overdracht op in België gelegen onroerend goed

Artikel 90, eerste lid, 10°, eerste lid, a en b WIB 92 belast onder bepaalde voorwaarden de meerwaarde die gerealiseerd wordt bij een overdracht onder bezwarende titel van een in België gelegen gebouwd onroerend goed. Wanneer de woning gedurende een ononderbroken periode van ten minste 12 maanden die de maand van vervreemding voorafgaat, de 'eigen woning' was van de belastingplichtige, is de meerwaarde vrijgesteld. Tussen de periode van ten minste 12 maanden en de maand van vervreemding mag een periode van maximaal 6 maanden liggen waarin de woning niet in gebruik moet zijn genomen.⁷ De belastingplichtige heeft bijgevolg een termijn van 6 maanden om de woning, die hij niet meer bewoont, te verkopen, zonder dat daar een fiscaal gevolg aan verbonden is.⁸

3.1.1.3. De geïntegreerde woonbonus

De overheid voorziet reeds decennia lang in fiscale tegemoetkomingen voor wie een hypothecaire lening aangaat om de aankoop van een woning te financieren. Sinds 1 januari 2016 is het heersende stelsel dat van de 'geïntegreerde woonbonus'.⁹ Deze fiscale tegemoetkoming is de integratie van de regimes voor de Vlaamse woonbonus, de Vlaamse belastingvermindering

voor het langetermijnsparen en de Vlaamse belastingvermindering voor gewone interesten voor de eigen woning.¹⁰ Zij wordt wettelijk geregeld in art. 145/38/1 en 145/38/2 WIB 92.

Het voordeel bestaat uit een vast bedrag dat gedurende de looptijd van de hypothecaire lening jaarlijks in de personenbelasting in mindering mag gebracht worden. De geïntegreerde woonbonus geeft recht op een jaarlijkse belastingvermindering van 40% op:

- een basisbedrag van 1.520 euro. Het totale jaarlijks belastingvoordeel bedraagt hierdoor 608 euro;
- een bijkomend bedrag van 760 euro tijdens de eerste tien jaar van de looptijd van de hypothecaire lening indien de woning tevens de enige woning is. Het totale jaarlijks belastingvoordeel bedraagt hierop 912 euro;
- een bijkomend bedrag van 80 euro tijdens de eerste tien jaar van de looptijd van de hypothecaire lening. Dit geldt enkel voor wie minstens drie kinderen ten laste heeft op 1 januari na het jaar waarin de lening werd afgesloten. Het totale jaarlijks belastingvoordeel bedraagt dan 944 euro. Een gehandicapt kind wordt voor twee kinderen aangerekend;
- Partners die een gezamenlijke aangifte invullen, kunnen beiden van de belastingvermindering genieten.
- Deze bedragen worden niet geïndexeerd.

⁷ Art. 93bis WIB 92.

⁸ J. Couturier, B. Peeters en E. Van de Velde, *Belgisch belastingrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2019, 24^{ste} druk, nr. 277.

⁹ Om van de geïntegreerde woonbonus te kunnen genieten, moet de lening afgesloten zijn vanaf 1 januari 2016, gewaarborgd zijn door een hypothecaire inschrijving, afgesloten bij een instelling die gevestigd is in de EER en voor een looptijd van tenminste 10 jaar. De woning waarvoor de lening werd aangegaan is, op het moment dat de uitgaven gemaakt worden, tevens de 'eigen woning'. De lening heeft verder als doel om de eigen woning, gelegen in een land van de EER, te verwerven of te behouden.

¹⁰ *Parl.St.* VI Parl., 2017-18, 1572/3, 6. <http://docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1404781>.

Tussenbesluit

In de personenbelasting geldt dat zowel het jaarlijkse inkomen als de gerealiseerde meerwaarde bij een verkoop van de eigen woning worden vrijgesteld. Voorts geldt dat het eigen woningbezit wordt gestimuleerd door een belastingvermindering, de zgn. geïntegreerde woonbonus in een belastingvermindering: gedurende de looptijd van de hypothecaire lening wordt jaarlijks een bedrag in de personenbelasting in mindering gebracht. Het fiscaal voordeel wordt hierdoor in de tijd gespreid.

3.1.2. De eigen woning in de onroerende voorheffing

De onroerende voorheffing, als belasting op inkomsten uit onroerende goederen gelegen in het Vlaamse Gewest, is verschuldigd door de eigenaar, bezitter, erfpachter, opstalhouder

of vruchtgebruiker van het belastbaar goed.¹¹ De wettelijke basis voor deze onroerende voorheffing ligt vervat in de Vlaamse Codex Fiscaliteit, Titel 2, hoofdstuk 1.

De basisheffing wordt berekend door het basistarief te vermenigvuldigen met het geïndexeerde kadastraal inkomen. Dit basistarief voor onroerende goederen, waaronder ook de eigen woning valt, bedraagt 3,97%.¹² De hoogte van het tarief is belangrijk doordat lagere besturen opcentiemen heffen op de onroerende voorheffing. Doordat lokale besturen zelf de opcentiemen bepalen, lopen de cijfers uiteen.¹³ Voor 2019 bedroeg het gemeentelijk gemiddelde 880,33 opcentiemen.¹⁴ De Vlaamse decreetgever heeft beperkingen opgelegd.¹⁵ Onderstaande tabel toont de maximale opcentiemen per provincie.

Tabel 1: provinciale opcentiemen, 2019¹⁶

Provinciale opcentiemen	
Antwerpen	145,33
Limburg	214,52
Oost Vlaanderen	148,47
Vlaams Brabant	171,75
West Vlaanderen	186,22

11 Art. 251 WIB 92.

12 Art. 30 Decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering provincies, BS 13 december 2016.

13 Voor een historisch overzicht van de cijfers, zie <https://belastingen.vlaanderen.be/hoe-wordt-de-onroerende-voorheffing-berekend>.

14 <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/financiering/fiscaliteit/opcentiemen-en-aanvullende-belastingen/aanslagvoeten-opcentiemen-en-aanvullende-belastingen>.

15 De provinciale beperkingen vinden hun wettelijke basis in artikel 2.1.4.0.2. VCF en zijn van toepassing tot 1 januari 2023. Voor de gemeenten bepaalt art. 2.1.4.0.2. § 2 VCF dat de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen niet zonder meer mag verhogen ten opzichte van het vorige aanslagjaar. Wil een gemeente de opbrengst van haar deel in die onroerende voorheffing evenwel wijzigen, dan dient ze hiervoor de modaliteiten uit art. 2.1.4.0.2. § 2 VCF na te leven.

Een algemene vrijstelling van de eigen woning zoals van toepassing in de personenbelasting¹⁷, geldt niet voor de onroerende voorheffing. Voor deze voorheffing gelden evenwel een aantal specifieke regelingen waaronder vrijstellingen en verminderde tarieven. In het kader van de eigen woning zijn de hierna volgende relevant.

Zo kunnen, in afwijking van het standaardtarief, eigendommen die als sociale woningen worden verhuurd, belast worden aan een verlaagd tarief van 2,54%, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.¹⁸

Verder behoort een vermindering van 25% van de onroerende voorheffing¹⁹ voor bescheiden woningen tot de mogelijkheden. Er dienen twee basisvoorwaarden vervuld te zijn. Voor eerst moet de belastingplichtige op 1 januari van het aanslagjaar zijn hoofdverblijfplaats hebben in een bescheiden woning. De vermindering kan enkel voor deze woning toegekend worden. Vervolgens mag het totale kadastraal inkomen van alle onroerende goederen van de belastingplichtige(n) in het Vlaamse Gewest niet groter zijn dan 745 euro.²⁰ Deze vermindering kan oplopen tot 50%²¹ voor een periode van 5 jaar als de bescheiden woning door de belastingplichtige werd gebouwd of nieuwgebouwd aangekocht.²²

Ook een energiezuinige woning geeft recht op een vermindering. Deze vermindering bedraagt 20 tot 100 procent van de verschuldigde belasting. Het E-peil, vastgelegd in het EPC-certificaat, bepaalt of het gebouw in aanmerking komt. Zowel nieuwbouw, verbouwingen die gelijkgesteld zijn met nieuwbouw of ingrijpende energetische renovaties kunnen aan de voorwaarden voldoen. Het is van geen belang of het gebouw al dan niet bewoond is. Een aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning is wel een bijkomende vereiste.²³

De decreetgever voorziet in een vrijstelling omwille van renovatie of vervangbouw van een pand dat op de inventaris van ongeschikte of onbewoonbare woningen of verwaarloosde gebouwen staat. De vrijstelling geldt voor het volledige bedrag van de onroerende voorheffing, met een maximum van 1.000 euro voor een woning en geldt voor een periode van vijf jaar.²⁴ Het toepassingsgebied wordt beperkt tot panden op gewestelijke inventarissen. Wordt één gesloopt pand vervangen door meerdere panden dan geldt de vrijstelling voor alle betrokken gebouwen die door vervangbouw in de plaats komen.²⁵

De Vlaamse Codex Fiscaliteit voorziet verder in een vrijstelling van de onroerende voorheffing voor de ombouw van

17 artikel 12,§3 WIB 92

18 Art. 2.1.4.0.1. VCF. Zie ook *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1572/3, 8.

19 Art. 2.1.5.0.1. §1, 1^o VCF.

20 Voor wie zijn bescheiden woning verwierf vóór 1979 kan deze grens hoger liggen, nl. op 992 euro (art. 2.1.5.0.5. VCF).

21 Art. 2.1.5.0.2. §1, 1^o VCF.

22 Een 'nieuwgebouwde' woning is een woning die nog niet eerder in gebruik is genomen.

23 Art. 2.1.5.0.1. §2, 1^o- 4^o VCF.

24 Art. 2.1.6.0.2. VCF en *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1572/3, p. 35.

25 *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1572/3, p. 7.

een winkelpand tot woning.²⁶ Voortbouwend op het nieuwe Handelsvestigingsdecreet, komt men tot een tweedelig stelsel. Ligt het onroerend goed in een winkelarm gebied dan zal de vrijstelling gelden voor de ombouw tot één of meerdere woningen. Deze maatregel werkt verdichting in de hand in gebieden waar handelsactiviteiten niet altijd haalbaar zijn. Bij een handelspand gelegen in een kernwinkelgebied kan een vrijstelling worden toegekend voor bovenverdiepingen die worden omgebouwd tot een woning en waarbij het gelijkvloers als winkelpand behouden blijft. Deze maatregel stimuleert wonen boven winkels waardoor handelskernen levend worden gehouden.²⁷

Tevens zijn nog een aantal persoonsgebonden verminderingen van toepassing zoals voor een gehandicapte persoon,²⁸ grootoorslogsverminkten²⁹ of kinderbijslaggerechtigde kinderen³⁰.

3.1.3. De eigen woning in de registratiebelasting

De eigen woning zal veelal verworven zijn via een klassieke aankoop. Een schenking, het uitonverdeeldheid treden of een erfenis zijn tevens mogelijkheden om een eigen woning in eigendom te bekomen. Daarnaast is huren een optie. Op fiscaal vlak treden steeds andere belastingen op de voorgrond. Hierna wordt dieper ingegaan op het verkooprecht en de schenkbelasting.

3.1.3.1. Het verkooprecht

In deze paragraaf komen de verschillende tarieven en voordeelregimes aan bod.

Het verkooprecht bedraagt in het Vlaamse Gewest normaal 10%.³¹ Daarnaast bestaan een aantal verlaagde tarieven.³² Onderstaande tabel geeft een schematisch overzicht van de tarieven die van toepassing kunnen zijn voor een onroerend goed dat als eigen woning kan gebruikt worden.

26 Art. 2.1.6.0.2. VCF.

27 *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1572/3, p. 8-9.

28 Art. 2.1.5.0.1., §1, 3° VCF.

29 Art. 2.1.5.0.2., §1, 2° VCF.

30 Art. 2.1.5.0.1., § 1, 2° VCF

31 Art. 2.9.4.1.1. VCF.

32 Overeenkomstig artikel 1, artikel 19 en artikel 31 van het federale Wetboek van Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten wordt het verkooprecht gevestigd naar aanleiding van de registratie of de verplichting tot registratie van akten of geschriften die als titel gelden van een overeenkomst houdende overdracht onder bezwarende titel van eigendom of vruchtgebruik van onroerende goederen, met uitsluiting van de inbrenge, vermeld in artikel 115bis van het federale Wetboek van Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten. De eigendomsoverdracht onder bezwarende titel van de eigen woning die in het Vlaamse Gewest is gelegen, valt hieronder.

Tabel 2: overzicht tarieven verkooprecht in het Vlaamse Gewest

Standaardtarief	10%
Aankoop eigen woning	7%
Aankoop woning, sociaal verhuren	7%
Aankoop met energetische renovatie van de gezinswoning	6%
Aankoop van een sociale woning	1,5%
Aankoop beschermd monument als hoofdverblijfplaats	1%

Het verkooprecht van 7% wordt gevestigd op alle overeenkomsten waarbij d.m.v. een zuivere aankoop de volle eigendom van een woning die als hoofdverblijfplaats dienst zal doen, wordt overgedragen aan één of meerdere natuurlijke personen die zo samen en gelijktijdig de geheelheid van de volle eigendom verwerven.³³ Om van dit verlaagd tarief te kunnen genieten, verwacht de overheid dat het in feite om een 'enige' woning gaat. Dit tarief krijgt dan ook de naam 'verminderd tarief voor de aankoop van de enige gezinswoning.'³⁴ De verkrijger is immers op de datum van de authentieke aankoopakte niet voor de geheelheid volle eigenaar van een andere woning of bouwgrond. Als de aankoop gedaan wordt door verschillende personen, zijn ze op de vermelde datum niet samen voor de geheelheid volle eigenaar van een andere woning of bouwgrond. Verder geldt als voorwaarde dat de verkrijger zich binnen de twee jaar

na aankoop inschrijft in het bevolkings- of vreemdelingenregister.³⁵ Wie op datum van de aankoop van een nieuwe woning reeds een eigen woning heeft, kan mogelijk toch van het tarief van 7% genieten.³⁶ Wordt het oude onroerend goed uiterlijk binnen het jaar na de aankoop van de nieuwe woning vervreemd en kan hij aantonen dat er een causaal verband bestaat tussen die vervreemding en de verkrijging van de woning dan is het tarief van 7% alsnog van toepassing.

Naast het verlaagde tarief voor een zgn. enige woning, stimuleert de overheid ook energetische renovaties door een verlaagd tarief van 6%³⁷ te voorzien voor de verkrijger die een ingrijpende energetische renovatie³⁸ uitvoert, in zijn nieuw aangekochte woning. Hij krijgt hiervoor een periode van 5 jaar. Binnen dezelfde periode neemt hij ook zijn inschrijving in het bevolkings- of vreemdelingenregister. Ook hier geldt de verplichting dat

33 Art. 2.9.4.2.11., §1 VCF.

34 Art. 2.9.4.2.11. VCF.

35 Art. 2.9.4.2.11., §2 VCF.

36 Art.2.9.4.2.11, §3 VCF.

37 Art. 2.9.4.2.12. VCF.

38 Zoals vermeld in artikel 1.1.1, § 2, 50°, van het Energiebesluit van 19 november 2010.

de verkrijger op de datum van de authentieke aankoopakte niet voor de geheelheid volle eigenaar is van een andere woning of bouwgrond. Als de aankoop gedaan wordt door verschillende personen, zijn ze op de vermelde datum niet samen voor de geheelheid volle eigenaar van een andere woning of bouwgrond. Wordt het oude onroerend goed echter uiterlijk binnen het jaar na de aankoop van de nieuwe woning vervreemd en kan hij aantonen dat er een causaal verband bestaat tussen die vervreemding en de verkrijging van de woning dan geldt het tarief van 6% toch.³⁹

Ook het verhuren van een onroerend goed via een erkend sociaal verhuurkantoor wordt gepromoot. Het verkooprecht bedraagt slechts 7% indien binnen een termijn van drie jaar vanaf de aankoop van de woning een huurovereenkomst met een minimumduur van 9 jaar wordt afgesloten met een erkend sociaal verhuurkantoor.⁴⁰ Hierbij dienen de bepalingen vermeld in artikel 2 en 3 van het 'Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren' nageleefd te worden. Een kopie van de geregistreerde huurovereenkomst wordt binnen de drie jaar en zes maanden verplicht ingediend bij de Vlaamse administratie.⁴¹

Het tarief zakt sinds 1 juni 2018 naar 1% voor de aankoop van een beschermd monument dat als hoofdverblijfplaats zal dienen als

de verkrijger niet nog voor de geheelheid eigenaar is van een ander onroerend goed. Wordt het oude onroerend goed echter uiterlijk binnen het jaar na de aankoop van de nieuwe woning vervreemd en kan de verkrijger aantonen dat er een causaal verband bestaat tussen die vervreemding en de verkrijging van de woning dan is het tarief van 1% toch van toepassing. Minstens 6% van de belastbare grondslag dient geïnvesteerd te worden in het monument. Verder dienen een aantal formaliteiten vervuld te worden. Een combinatie met de premies uit het erfgoeddecreet is uitgesloten.⁴²

De aankoop van een sociale woning bij de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen of door een erkende sociale huisvestingsmaatschappij, is mogelijk aan een verlaagd tarief van het verkooprecht van 1,5 %. Om van dit tarief te kunnen genieten, moet de koper een door het Vlaamse Gewest verleende premie voor de aankoop van een woning genieten. Bij een eventuele intrekking van de premie moet de koper het betaalde recht aanvullen tot het gewone tarief van 10%.⁴³

Bij de aankoop van de gezinswoning kan mogelijk van een extra vermindering genoten worden.⁴⁴ Deze bedraagt 5.600 euro of 4.800 euro. Als enkel het verlaagd tarief voor de enige gezinswoning wordt toegepast, bedraagt de rechtenvermindering 5.600 euro. Als het verlaagd tarief voor

39 Art. 2.9.4.2.12. VCF.

40 Art. 2.9.4.2.13. VCF.

41 Art. 2.9.4.2.13. VCF.

42 Art. 2.9.4.2.14. VCF.

43 Art. 2.9.4.2.3. VCF.

44 Art. 2.9.5.0.5. VCF.

de enige gezinswoning in combinatie met een energetische renovatie wordt toegepast, bedraagt de rechtenvermindering maximaal 4.800 euro. Dit bedrag wordt verdeeld onder de verschillende kopers naar verhouding van hun aandeel in de aankoop. Als voornaamste voorwaarde geldt dat de belastbare grondslag voor de registratiebelasting maximaal 200.000 euro bedraagt. Voor woningen die gelegen zijn in de Kernsteden of de Vlaamse Rand rond Brussel bedraagt het grensbedrag 220.000 euro. De som wordt beoordeeld op de totale verkrijging, m.a.w. voor alle verkrijgers samen.

De regeling van de meeneembaarheid, waarbij eerder betaalde registratierechten kunnen verrekend worden op de verschuldigde rechten op de aankoop van de nieuwe woning wordt geregeld via verrekening (artikel 2.9.5.0.1. VCF) of via teruggaaf (artikel 3.6.0.0.6, §3 VCF). De afschaffing van het klein beschrijf belet geenszins dat het op de vorige hoofdverblijfplaats betaalde verkooprecht, aan het oude verlaagde tarief van 5% (bescheiden woning), ook in de toekomst nog meeneembaar zal zijn.⁴⁵

Het maximumbedrag van de meeneembaarheid, 12.500 euro, wordt vanaf 1 januari 2019 aangepast aan de schommelingen van

het algemene indexcijfer van de consumptieprijzen.⁴⁶ Het basisbedrag kan echter maar stijgen met schijven van 500 euro.⁴⁷

De meeneembaarheid kan gecumuleerd worden met het verlaagde tarief van 7%, 6% of 1% en in voorkomend geval met de rechtenvermindering van 5.600 of 4.800 euro⁴⁸.

Noteer tenslotte dat met ingang vanaf 1 juni 2018 de bepalingen over het abattement, het bijkomend abattement (art. 2.9.3.0.2. VCF), het renovatie-abattement (art. 2.9.3.0.3. VCF) en het verlaagde tarief bij aankoop van een bescheiden woning of een bescheiden landgoed (art. 2.9.4.2.1. VCF) werden opgeheven.⁴⁹

3.1.3.2. De schenkbelasting

In het scenario waarbij een reductie van het verkooprecht tot een nultarief gepaard gaat met een verhoging van de onroerende voorheffing, kan een onevenwicht ontstaan bij een vergelijking met schenkbelasting.

Bekomt men de gezinswoning door een schenking dan is immers de schenkbelasting verschuldigd. In het basisscenario van deze studie zou deze schenkbelasting verschuldigd blijven terwijl de onroerende voorheffing zou stijgen. Dit leidt tot een toename van de fiscale last die, afhankelijk van de graad van

45 Ontwerp van decreet houdende wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de hervorming van het verkooprecht en vereenvoudigingen in de registratiebelasting, *Parl.St.* VI.Parl., 2017-18, 1533/1, p.4.

46 Art. 2.9.5.0.1, laatste lid en art. 3.6.0.0.6., § 3, 5e lid VCF.

47 Ontwerp van decreet houdende wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de hervorming van het verkooprecht en vereenvoudigingen in de registratiebelasting, *Parl.St.* VI.Parl., 2017-18, 1533/1, 16.

48 *Parl.St.* VI.Parl., 2017-18, 1533/1, 13 – 15.

49 Art. 3 Decreet van 18 mei 2018 houdende wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de hervorming van het verkooprecht en vereenvoudigingen in de registratiebelasting.

verwantschap, aanzienlijk kan zijn.

3.2 Bevoegdheidsrechtelijk kader

3.2.4. De materiële bevoegdheid

Huisvesting behoort tot één van de 12 materiële bevoegdheidsclusters van de gewesten die worden opgesomd in art. 6 van de Bijzondere Wet op de Hervorming van Instellingen van 8 augustus 1980 zoals meerdere malen gewijzigd.

Krachtens art. 6. §1, IV BHWI zijn de gewesten bevoegd:

“Wat de huisvesting betreft, voor:

1° de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid;

2° de specifieke regels betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan.”

Dit artikel bevat geen expliciete uitzondering noch beperking. Dit verklaart waarom men ervan uitgaat dat de huisvesting als bevoegdheidsaangelegenheid als één geheel werd overgedragen.

Ook uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de bevoegdheid inzake huisvesting als ‘ruim’ en ‘volledig’

mag worden begrepen.⁵⁰ Desondanks heeft deze bevoegdheidsoverdracht geen eenduidig karakter. Zowel in het strafrecht, het gerechtelijk recht, het burgerlijk recht als in het fiscaal recht behoudt het federale niveau bepaalde bevoegdheden inzake huisvesting. In het verleden werden evenwel steeds meer bevoegdheden overgedragen naar de deelgebieden. Bij deze overdracht stond als uitgangspunt voorop dat een coherent woonbeleid het best kan worden gerealiseerd “door de versterking van het gewestelijk niveau omdat de woonproblematiek nauw verbonden is met een aantal gewestelijke bevoegdheden, zoals ruimtelijke ordening, grond- en pandenbeleid, en stads- en dorpsherwaardering.”⁵¹

Volgens de Raad van State is ‘het huisvestingsbeleid gericht (...) op het bevorderen van de kwaliteit en de kwantiteit van de voor bewoning bestemde gebouwen’.⁵²

Huisvesting dekt het gehele huisvestingsbeleid. Het omvat onder meer de Huisvestingscode en de krotopruiming, de bevordering van de bouw, de bewoning, de gezondmaking, de verbetering, de aanpassing en de afbraak van woningen.⁵³

De materiële bevoegdheid van de gewesten

50 Bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof van 26 juni 1986, nr. 25; GwH van 15 oktober 1987, nr. 40; GwH van 29 oktober 1987, nr. 41; GwH van 10 maart 1988, nr. 49; GwH van 30 juni 1988, nr. 66; GwH van 9 november 1988 nr. 67; GwH van 22 juni 1994, nr. 49/94; HwH van 25 april 1995, nr. 36/95; GwH van 17 juni 1998, nr. 73/98; GwH van 30 maart 1999, nr. 40/99; GwH van 14 mei 2003, nr. 67/2003; GwH van 30 juni 2004, nr. 115/2004; GwH van 7 maart 2008, nr. 33/2007 en GwH van 10 juli 2008, nr. 101/2008.

51 Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, p. 82.

52 Parl. St. Senaat 1997-98, nr. 1- 538/2, p. 2.

53 B. HUBEAU, “Huisvesting” in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (eds.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 1999, 61.

inzake huisvesting is ook niet beperkt tot de eerste woning van een belastingplichtige.⁵⁴

Samengevat kan worden besloten dat de materiële bevoegdheid inzake huisvesting van het Vlaamse Gewest als ‘ruim’ en ‘volledig’ mag worden begrepen.

3.2.5. De fiscale bevoegdheid

Binnen de fiscaliteit komt huisvesting ruimschoots aan bod. Zowel in de personenbelasting, de onroerende voorheffing, de registratiebelastingen, de erfbelastingen als de btw komt huisvesting op één of andere wijze voor in de desbetreffende wetgeving. Zowel de federale wetgever als de Gewesten beschikken in deze materie over fiscale bevoegdheden.

Hierna wordt vooral gefocust op de fiscale bevoegdheden van de Vlaamse decreetgever inzake huisvesting.

Vandaag de dag kan in hoofde van de deelstaten een onderscheid gemaakt worden in verschillende categorieën van fiscale bevoegdheden:

- de autonome en algemene fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten op grond van artikel 170,§2 Gw. Dit zijn de *‘eigenlijke belastingen’*;
- de bevoegdheden van de gewesten t.a.v. welomschreven, oorspronkelijk bestaande federale, belastingen en in de Bijzondere Financieringswet (hierna BFW) zijn vastgelegd. Het gaat om de zogenaamde

‘oneigenlijke gewestbelastingen’;

- de *gewestelijke aanvullende personenbelasting* en de *belastingkredieten* in mindering te brengen van de totale personenbelasting.

De btw is een zogenaamde *‘gedeelde belasting’* wat inhoudt dat het *“een rijksbelasting [is] die op uniforme wijze over het gehele grondgebied van het Rijk wordt geheven en waarvan de opbrengst geheel of gedeeltelijk aan de Gemeenschappen wordt toegewezen overeenkomstig de bepalingen van [de Bijzondere Financieringswet]”*.⁵⁵ De btw is een *exclusief federale bevoegdheid*.⁵⁶ De aankoop van een nieuwbouwwoning kan evenwel onder het stelsel van de btw vallen. Onrechtstreeks kunnen de gewesten wel invloed uitoefenen op het *btw-regime*. Zo voorziet KB nr.20 rubriek XXXVI in een verlaagd tarief voor de levering van privéwoningen aan zowel de *gewestelijke huisvestingsmaatschappijen* als aan de door hen erkende maatschappijen voor sociale huisvesting.⁵⁷

In de volgende paragrafen komen de drie categorieën van belastingen aan bod waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is, meer bepaald de *eigenlijke belastingen*, de *‘gewestelijke belastingen’* opgenomen in de Bijzondere Financieringswet en de *gewestelijke aanvullende belasting* op de personenbelasting. De btw wordt buiten beschouwing gelaten.

54 B. PEETERS en N. PLETS, “De Fiscale aspecten van de zesde staatshervorming: nieuwe perspectieven voor de gewesten zodra de gordiaanse bevoegdheidsknoop ontward is. in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 834.

55 Art. 6, §1, tweede lid, 2^o lid BFW

56 Zie ook art. 11 BFW

57 Zie ook GwH 6 april 2011, nr. 50/2011, B.9.1, B.9.2 en B.13.2.3.

3.2.5.1. De eigenlijke belastingen

De algemene belastingbevoegdheid van de gewesten is een integraal concurrerende bevoegdheid met voorrang van de fiscale wet op het fiscale decreet. Art. 170 § 2, tweede lid GW bepaalt immers dat de (gewone) federale wetgever op de eigenlijke gewest- en gemeenschapsbelastingen de uitzonderingen bepaalt waarvan de noodzakelijkheid blijkt. Zonder hier in detail op in te gaan heeft ook het Vlaamse Gewest de mogelijkheid om inzake huisvesting fiscaal nieuwe paden te bewandelen en zelfs een nieuwe belasting in te voeren, uiteraard binnen de krijtlijnen bepaald door de federale wetgever.

3.2.5.2. De oneigenlijke belastingen

In het raam van onderhavige bijdrage zijn de 'oneigenlijke gewestbelastingen' zoals opgenomen in de bijzondere Financieringswet van groter belang. Ten aanzien van een aantal specifieke belastingen die worden opgesomd in art. 3 BFW zijn de gewesten bevoegd om zowel de aanslagvoet, de heffingsgrondslag als de vrijstellingen te wijzigen. Overeenkomstig artikel 5, § 4, van dezelfde bijzondere financieringswet zijn de gewesten eveneens bevoegd voor het vaststellen van de administratieve procedureregels.

Voor deze bijdrage zijn de volgende oneigenlijke gewestelijke belastingen van specifiek belang:

- Het registratierecht op de overdrachten onder bezwarende titel van in België gelegen onroerende goederen met uitsluiting van inbrengen, vermeld in artikel 115*bis* van het federale Wetboek van Registratie-Hypotheek en Griffierechten (het zgn. 'verkooprecht')
- De onroerende voorheffing.

Het komt de *bijzondere federale wetgever* (dus niet de gewone federale wetgever) toe om de *belastbare materie* te bepalen.⁵⁸ De belastbare materie voor ieder van deze belastingen ligt immers impliciet verankerd in de Bijzondere Financieringswet.⁵⁹ De belastbare materie kan daarom slechts gewijzigd worden door de federale wetgever optredend met een bijzondere meerderheid.⁶⁰ Het is bijgevolg van belang om te verduidelijken wat onder belastbare materie wordt verstaan. De Vlaamse decreetgever kan hier immers niets aan wijzigen.

- A.** Voor het registratierecht op de overdrachten onder bezwarende titel van in België gelegen onroerende goederen (*verkooprecht*) is de belastbare materie: het sluiten van

58 GWH. 1 september 2008, 124/2008, B.8.3 en B.8.4.

59 N. PLETS, "De belastingbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten", in M. DE JONCKHEERE en N. PLETS (Eds.) *Handboek lokale en regionale belastingen*, Brugge, Die Keure, 2010, 285.

60 Zoals blijkt uit art. 177 GW gaat het over de meerderheid als bepaald in art. 4, laatste lid GW: "meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt". N. PLETS, "De belastingbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten", in M. DE JONCKHEERE en N. PLETS (Eds.) *Handboek lokale en regionale belastingen*, Brugge, Die Keure, 2010, 288.

elke overeenkomst waardoor de eigendom of het vruchtgebruik betreffende in België gelegen onroerende goederen onder bezwarende titel juridisch wordt overgedragen.

- B.** Voor de *onroerende voorheffing* is de belastbare materie: het feit te beschikken over zakelijke rechten⁶¹ op een in België gelegen onroerend goed, evenals op het materieel en outillage die onroerend zijn van nature of door hun bestemming.⁶² Het Grondwettelijk Hof omschrijft de belastbare materie als “*de inkomsten uit in België gelegen onroerende goederen*” en verwijst naar artikel 249 WIB 92.⁶³

Het wijzigen van de *heffingsgrondslag* is bijgevolg in principe een *exclusieve* bevoegdheid van het gewest, net zoals het wijzigen van de aanslagvoet en de vrijstellingen.⁶⁴ De *heffingsgrondslag* wordt omschreven als “*het bedrag waarop de belasting wordt berekend*”.⁶⁵

Bij de onroerende voorheffing wordt momenteel het kadastraal inkomen (KI) als *heffingsgrondslag* gebruikt. Het federale kadastraal inkomen kan door een gewest niet gewijzigd worden. De reden voor deze uitsluiting is te vinden in de parlementaire

voorbereiding⁶⁶ die het federaal kadastraal inkomen omschrijft als ‘*het basiselement dat dient om de belastbare grondslag inzake onroerende goederen vast te stellen op het stuk van de inkomstenbelastingen*’.⁶⁷ Het gewest kan wel een andere belastbare grondslag voor de onroerende voorheffing kiezen alsook een perequatie doorvoeren.

Het gewest zou bijvoorbeeld een eigen kadastraal inkomen kunnen voorzien dat dan bestaat naast het federale kadastrale inkomen en enkel van toepassing is voor de gewestelijke onroerende voorheffing.⁶⁸ Het Vlaamse Gewest heeft evenwel ook de mogelijkheid om voor de onroerende voorheffing volledig af te stappen van het KI als *heffingsgrondslag* en te voorzien in een andere grondslag.

Tussenbesluit

Uit het voorgaande volgt dat het Vlaamse Gewest over de bevoegdheid beschikt om inzake het verkooprecht de maatregelen te nemen die nodig te zijn om de voorgestelde *tax shift* te realiseren. Het Vlaamse Gewest beschikt ook inzake de onroerende voorheffing over de vereiste bevoegdheid om de nodige maatregelen door te voeren om te verzekeren dat deze *tax shift* budgetneutraal kan

61 Eigendom, bezit, erfpacht, opstal of vruchtgebruik.

62 Parl St.Kamer 2000-01, nr. 50-1183/007, 157-158.

63 GwH 19 september 2007, nr. 119/2007, BS 31 oktober 2007, B.7; GwH 4 maart 2008, nr. 44/2008, BS 14 mei 2008, B.8.

64 Art. 4, 66 1, 2, 3 en 4 BFW Zie ook art. 3, tweede lid BFW.

65 Parl St.Kamer 2000-01, nr. 50-1183/007, 157.

66 Parl St.Kamer 2000-01, nr. 50-1183/007, 157 en 160.

67 N. PLETS, “De belastingbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten”, in M. DE JONCKHEERE en N. PLETS (Eds.) *Handboek lokale en regionale belastingen*, Brugge, Die Keure, 2010, 290.

68 M. BOURGEOIS, ‘Le volet fiscal des accords du Lambermont, une extension importante des compétences fiscales des régions’, *Act.fisc.* 2001, afl. 26, 9-16.

verlopen. Deze maatregelen kunnen de vorm aannemen van het wijzigen van de grondslag, het tarief alsook het herdenken van vrijstellingen en verminderingen.

Bij dit alles mag evenwel niet over het hoofd worden gezien dat de gemeenten en provincies een belangrijke inkomstenbron hebben door het vestigen opcentiemen op de onroerende voorheffing. De aanpassing door het Vlaamse Gewest van de onroerende voorheffing zal bijgevolg wel een invloed hebben op deze opcentiemen van de lokale besturen. Op dit aspect wordt verder nog ingegaan, zie paragraaf 3.2.2.4.

Noteer tenslotte dat hoewel de gewesten bevoegd zijn om van voormelde oneigenlijke belastingen zowel de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen/verminderingen te wijzigen, zij hun fiscale bevoegdheid moeten uitoefenen mits naleving van de federale loyaliteit, het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid (art. 1 ter BFW). Zij respecteren daarbij het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, vermijden elke deloyale fiscale concurrentie en voorkomen het heffen van dubbele belastingen.⁶⁹

3.2.5.3. De gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting

De fiscale autonomie inzake personenbelasting die aan de gewesten werd toegekend sinds de zesde staatshervorming wordt juridisch-technisch geregeld via het concept 'samengevoegde belasting'. De gewesten kunnen hierdoor een aanvullende belasting heffen overeenkomstig Titel III/1 BFW op de rijksbelasting die op uniforme wijze op het gehele grondgebied van het Rijk wordt geheven en waarvan een bepaald gedeelte van de opbrengsten aan de gewesten wordt toegewezen overeenkomstig de BFW⁷⁰

Concreet hebben de gewesten de bevoegdheid om opcentiemen te vestigen op de personenbelasting. Daarnaast kunnen zij eveneens belastingverminderingen en –vermeerderingen toepassen, kortingen toestaan en terugbetaalbare belastingkredieten geven op de personenbelasting.⁷¹ Hierdoor kunnen de gewesten een geheel eigen fiscaal beleid voeren in de personenbelasting, en dit binnen bepaalde klijtlijnen:

69 J. VANPRAET, "De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, p. 891.

70 B. PEETERS en N. PLETS, "De Fiscale aspecten van de zesde staatshervorming: nieuwe perspectieven voor de gewesten zodra de gordiaanse bevoegdheidsknoop ontward is." in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 819-857; J. VANPRAET, "De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 891.

71 B. PEETERS en N. PLETS, "De Fiscale aspecten van de zesde staatshervorming: nieuwe perspectieven voor de gewesten zodra de gordiaanse bevoegdheidsknoop ontward is." in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (779), 819-857; J. VANPRAET, "De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 892.

- A.** De *opcentiemen* die het gewest heft op de personenbelasting moeten proportioneel zijn. Zij kunnen zowel uniform zijn of gedifferentieerd worden per belasting-schijf.⁷² De mogelijkheid om forfaitaire opcentiemen toe te staan, zoals voorzien in het vroegere artikel 9, §1, derde lid, 1° BFW, werd geschrapt. De gewesten hebben verder de mogelijkheid om op deze opcentiemen vermeerderingen, kortingen en verminderingen toe te staan.
- B.** De gewestelijke *kortingen* zijn volgens de Bijzondere Financieringswet steeds een forfaitaire korting, een vast bedrag, berekend op de opcentiemen. Zowel procentuele kortingen als afcentiemen behoren niet tot de mogelijkheden. In het evaluatiemodel van het Rekenhof werd nochtans vermeld dat procentuele kortingen het principe van de progressiviteit eerbiedigen.⁷³
- C.** Zowel de *gewestelijke belastingvermeerderingen- als verminderingen*⁷⁴ moeten verbonden zijn aan de materiële bevoegdheden van de gewesten. Belastingverminderingen kunnen zowel proportioneel als forfaitair zijn, daar waar enkel proportionele belastingvermeerderingen toegelaten zijn. Forfaitaire belastingvermeerderingen eerbiedigen immers het principe van de progressiviteit niet.⁷⁵ Belastingverminderingen zijn niet terugbetaalbaar. Eventueel zijn deze wel overdraagbaar naar volgende aanslagjaren.⁷⁶
- D.** *Gewestelijke belastingkredieten* moeten net zoals de verminderingen- en vermeerderingen verbonden zijn aan de materiële bevoegdheden van de gewesten. Zij kunnen zowel proportioneel als forfaitair zijn.⁷⁷ Belastingkredieten zijn wel terugbetaalbaar⁷⁸ wat verklaart waarom ze niet overdraagbaar zijn. Merk op dat in tegenstelling tot de belastingkredieten er wel een invloed uitgaat van een belastingverminderingen op de aanvullende gemeentebelasting.⁷⁹
- E.** Een *belastingvermindering die omzetbaar* is in een (*terugbetaalbaar*) *belastingkrediet* staat ook open voor de gewesten. Voor het deel dat wordt verleend als belastingvermindering gaat er een invloed uit op de aanvullende gemeentebelasting.⁸⁰

72 Art. 5/4, §1 Bijz.Fin.W; Zie ook MvT, *Parl.St.* Kamer 2012-2013, nr. 53-2974/001, p. 22.

73 *Parl.St.* Kamer 2012-2013, nr.53-2974/001, p. 170.

74 Art. 5/5, §2, 1e lid Bijz.Fin.W; Art. 5/5, §2, 2e lid Bijz.Fin.W; MvT, *Parl.St.* Kamer 2012-2013, nr. 53-2974/001, p. 22.

75 *Parl.St.* Kamer 2012-2013, nr. 53-2974/001, p. 171.

76 J. Couturier, B. Peeters en E. Van de Velde, *Belgisch belastingrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 23^{ste} editie 2018, 132.

77 Art. 5/1 §1, lid 3 j°; art. 5/5 §3 BFW

78 Art. 5/3 §2,3° BFW

79 J. Couturier, B. Peeters en E. Van de Velde, *Belgisch belastingrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 23^{ste} editie, 2018, 132.

80 J. Couturier, B. Peeters en E. Van de Velde, *Belgisch belastingrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 23^{ste} editie 2018, 132.

Voor een aantal (oorspronkelijke federale) belastingverminderingen en –kredieten zijn de gewesten exclusief bevoegd.⁸¹ In het kader van deze bijdrage zijn in de eerste plaats de uitgaven voor het verwerven of het behouden van de eigen woning van belang. Hieronder vallen:

- interestbetalingen en kapitaalaflossingen voor leningen, aangegaan om een eigen woning te bouwen, aan te kopen, te verbouwen of te renoveren;
- de premiebetalingen voor schuldsaldoverzekeringen die de bovenstaande leningen waarborgen;
- de premiebetalingen voor individuele levensverzekeringen die werden beleend om een eigen woning te bouwen, aan te kopen, te verbouwen of te renoveren;
- de erfpacht- en opstalvergoedingen die worden betaald voor de eigen woning.⁸²

Hierdoor beperkt de exclusieve bevoegdheid van de gewesten zich tot belastingverminderingen en –kredieten voor *de financiering*, nl. “de uitgaven voor het verwerven of behouden” van de eigen woning.⁸³

Voor een belastingplichtige die met eigen middelen aanpassingen aan zijn woning doet, is het gewest niet *exclusief* bevoegd. Het gewest kan nog wel fiscale stimuli in de personenbelasting invoeren voor uitgaven aan de eigen woning andere dan interestlasten, kapitaalaflossingen etc. Zolang de (materiële) bevoegdheidverdelende regels worden geëerbiedigd, kan het gewest een belastingvermindering of –krediet invoeren voor bepaalde investeringen die de belastingplichtige bijvoorbeeld zonder externe financiering doet. De federale overheid kan, in uitvoering van haar eigen materiële bevoegdheden, belastingvoordelen toekennen voor de eigen woning.

De Bijzondere Financieringswet bepaalt uitdrukkelijk dat zowel de belastingverminderingen, -vermeerderingen als –kredieten die het gewest kan invoeren, verbonden moeten zijn met de materiële bevoegdheden van het betreffende gewest.⁸⁴ Merk op dat voor de gewestelijke kortingen deze beperking niet uitdrukkelijk wordt vermeld. Dit laatste is logisch want eigen aan kortingen is dat zij forfaitair zijn en alle personen treffen die voor hun personenbelasting gelokaliseerd zijn binnen het gewest en daar hun fiscaal

81 Art. 5/5 §4 Bijz.Fin.W

82 Voorstel van Bijzondere Wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *Parl. St.* Kamer 2013-2014, nr. 2974/001, p. 28.

83 *Com.IB* 92, 14/11: Onder “uitgaven om de eigen woning te behouden” moet worden verstaan de schulden die zijn aangegaan met het doel de waarde van de onroerende goederen te verhogen of op hetzelfde peil te houden door het uitvoeren van verbouwings-, verbeterings-, aanpassings-, moderniserings- of onderhoudswerken.

84 Art. 5/5, §§2 en 3 BFW

domicilie hebben (art. 5/5 § 1 BFW).⁸⁵

Het gewest heeft een exclusieve fiscale bevoegdheid m.b.t. het verwerven of behouden van de eigen woning. De federale wetgever is bevoegd gebleven voor andere woningen of onroerend goederen. Volgens de memorie van toelichting⁸⁶ houdt het verwerven van een tweede woning verband met een federale bevoegdheid, met name een investering of als opbouw van een aanvullend pensioen in de derde pijler.⁸⁷

Voor zover het gaat om uitgaven verbonden aan hun materiële bevoegdheid (bijv. huisvesting) kunnen echter ook de gewesten voor woningen of onroerende goederen, andere dan de eigen woning belastingvoordelen toestaan⁸⁸.

Het begrip 'eigen woning' speelt binnen de personenbelasting dan ook een sleutelrol. Om misverstanden over de inhoud ervan te vermijden, werd het begrip 'eigen woning' omschreven en verankerd in de Bijzondere Financieringswet zelf (art. 5/5, §4, 2-8 van BFW). Naar deze definitie wordt verwezen in art. 2, § 1, 15° WIB 92.

Tussenbesluit

In het kader van de personenbelasting heeft het Gewest een exclusieve fiscale bevoegdheid m.b.t. het verwerven of behouden van de eigen woning. In eerste plaats kan gedacht worden aan belastingverminderingen en – kredieten. Het gewest is bijgevolg bevoegd om zoals aangegeven in de voorgestelde *tax shift* de belastingvermindering voor de eigen woning (zgn. woonbonus) al dan niet met een overgangsregeling, op te heffen.

3.2.5.4. De bevoegdheid van de Vlaamse Decreetgever met betrekking tot de gemeentelijke en provinciale fiscaliteit inzake de onroerende voorheffing

Artikel 2.1.4.0.2. § 1 Vlaamse Codex Fiscaliteit (VCF) bepaalt dat overeenkomstig artikel 464/1, 1° WIB 92 zowel de provincies, gemeenten alsook de agglomeraties gemachtigd zijn om opcentiemen op de onroerende voorheffing te heffen.

Het decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en de gewijzigde financiering van de provincies⁸⁹

85 De gewestelijke personenbelasting wordt gelokaliseerd in het gewest waar de belastingplichtige zijn woonplaats heeft. Artikel 5/1, §2 Bijzondere Financieringswet lokaliseert de personenbelasting in het gewest waar op 1 januari van het aanslagjaar de belastingplichtige zijn fiscale woonplaats heeft. Het begrip 'fiscale woonplaats' moet begrepen worden in de zin van het WIB 92. Om te vermijden dat het gewest bij de uitoefening van zijn fiscale bevoegdheid een ander criterium zou gebruiken, hebben de gewesten geen normerende bevoegdheid inzake het begrip 'fiscale woonplaats'. De inschrijving in het bevolkingsregister geldt als een weerlegbaar vermoeden.

86 MvT, *Parl. St Kamer* 2012-2013, nr. 53-2974/001, p. 27; Zie ook verslag, *Parl. St Kamer* 2013-14, nr. 53-2974/007, 78.

87 B. PEETERS en N. PLETS, "De Fiscale aspecten van de zesde staatshervorming: nieuwe perspectieven voor de gewesten zodra de gordiaanse bevoegdheidsknoop ontward is". in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 834.

88 MvT, *Parl. St Kamer* 2012-2013, nr. 53-2974/007, 79.

89 Decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en de gewijzigde financiering van de provincies, *BS* van 13 december 2016.

voorziet tot AJ 2023 in een gedeeltelijke integratie van de provinciale opcentiemen in de Vlaamse onroerende voorheffing. De provincies ontvangen een kleiner deel van de onroerende voorheffing in vergelijking met de periode vóór 2018. De oorzaak hiervoor is te vinden in de overname door het Vlaamse Gewest van de persoonsgebonden taken die voorheen de provincie toekwamen. Voor de gemeenten blijft het deel van de opbrengsten ongeveer gelijk. Sinds 2018 is er m.a.w. een verschuiving van een deel van de opbrengsten, terwijl de totale belasting – op de indexatie na – dezelfde blijft.

Tot 1 januari 2023 gelden volgens artikel 2.1.4.0.2, §3 VCF maxima voor de provinciale opcentiemen. Deze werden in paragraaf '3.1.2 De eigen woning in de onroerende voorheffing' weergegeven. Vanaf aanslagjaar 2023 beschikken de provincies opnieuw over de volle fiscale autonomie wat betreft de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Dit stelt hen in staat om nieuwe beleidsaccenten te leggen en hun volledige fiscale instrumentarium, inclusief de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV), daar indien nodig op af te stemmen.⁹⁰

Bij een verhoging van deze onroerende voorheffing, zoals in dit onderzoek bestudeerd wordt, ontstaat een aandachtspunt. Zo zouden de opbrengsten van de gemeentelijke en provinciale opcentiemen automatisch

mee stijgen, terwijl daar geen noodzaak toe bestaat. Hierdoor zou voor de belastingplichtigen de onroerende voorheffing disproportioneel stijgen. Dit zou zich voordoen wanneer een gemeente of een provincie haar tarieven niet zou aanpassen naar aanleiding van een verhoging van de Vlaamse basisheffing van de onroerende voorheffing.

De vraag rijst in welke mate het Vlaamse Gewest bevoegd is om in te grijpen in de hoogte van zowel de gemeentelijke als provinciale opcentiemen en tot op welke hoogte deze begrenzing reeds voorzien is. Het vaststellen van de hoogte van de gemeentelijke opcentiemen behoort immers tot de bevoegdheid van de gemeenten (art. 464/1, 1^o WIB 92; art. 2.1.4.0.2, § 1 VCF). Zou het gewest beslissen om de onroerende voorheffing gevoelig te verhogen dan zou een decretale verplichting tot aanpassing van de gemeentelijke en provinciale tarieven zich opdringen. Om aan soortgelijke situatie tegemoet te komen, heeft de decreetgever in het verleden reeds beperkingen opgelegd. Zo bepaalt art. 2.1.4.0.2, § 2 VCF dat de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen niet zonder meer mag verhogen ten opzichte van het vorige aanslagjaar. Wil een gemeente de opbrengst van haar deel in die onroerende voorheffing evenwel wijzigen, dan dient ze hiervoor de modaliteiten uit art. 2.1.4.0.2, § 2 VCF na te leven.⁹¹

90 Art. 38 van het decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en de gewijzigde financiering van de provincies, BS van 13 december 2016.

91 Art. 2.1.4.0.2, § 2 luidt vanaf aanslagjaar 2023 als volgt: " § 2. Voor iedere gemeente van het Vlaamse Gewest mag het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, op zichzelf de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen van het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt niet verhogen ten opzichte van het vorige aanslagjaar. Als een gemeente de opbrengst van haar deel in die onroerende voorheffing evenwel wil wijzigen, geeft ze dat expliciet aan in haar beslissing en vermeldt ze afzonderlijk : 1^o het aantal opcentiemen dat nodig is om, op haar niveau, dezelfde opbrengst te verkrijgen als in het aanslagjaar voorafgaand aan het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt; 2^o het aantal opcentiemen dat voor het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt daadwerkelijk wordt geheven.

Een aanpassing van gemeentelijke opcentiemen bij decreet is overigens niet nieuw. Reeds in 1991 werd een dergelijke aanpassing van gemeentelijke opcentiemen bij decreet verplicht gesteld, toen het gewestelijke tarief van 1 naar 2,5% werd opgetrokken.⁹²

De regels met betrekking tot zowel de vestiging als de invordering van de gemeentelijke belastingen vallen onder de gewestelijke bevoegdheid. '*Dat (...) wordt algemeen aanvaard.*'⁹³ De Raad van State, afdeling Wetgeving, oordeelde⁹⁴ dat sedert de staats-hervorming van 2001 deze materie niet langer tot de federale bevoegdheid behoort.⁹⁵ Het Vlaams Parlement regelde bij decreet van 30 mei 2008 de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van de provincie- en gemeentebelastingen. Het Grondwettelijk Hof oordeelde⁹⁶ dat de vestiging en invordering van gemeentebelastingen onder de bevoegdheid van artikel 6, §1, VIII, eerste lid, 1° BWHI valt doch onder voorbehoud van de bevoegdheid die aan de federale wetgever werd voorbehouden door artikel 170, §4, tweede lid GW. Voor de provinciale opcentiemen kan een gelijksoortige redenering doorgetrokken worden.⁹⁷ Onder voorbehoud van

de beperkingen die voortvloeien uit artikel 170 van de Grondwet en eventuele andere bepalingen gelezen in samenhang met artikel 19, §1, BWHI, is de provinciale fiscaliteit een gewestelijke bevoegdheid. De omschrijving van de bevoegdheid inzake provincies in artikel 6, §1, VIII, BWHI is immers zo ruim dat zij ook de provinciale belastingen omvat.⁹⁸

Doordat bij opcentiemen de grondslag van de belasting een element is dat door een andere belasting wordt opgelegd, houdt dit in dat de gemeenteraad instemt met de wijze waarop de verschillende bestanddelen van de belasting werden vastgesteld door de overheid die de hoofdbelasting heft⁹⁹. In het kader van het fiscaal legaliteitsbeginsel is deze instemming van groot belang. Zou de Vlaamse decreetgever het tarief van de onroerende voorheffing wijzigen nadat een gemeenteraad reeds heeft beslist om op die belasting opcentiemen te heffen dan moet deze in principe opnieuw door de gemeenteraad worden bevestigd. Zonder deze herbevestiging zou het heffen van de opcentiemen op de gewijzigde basisbelasting neerkomen op een ongrondwettelijke bevoegdheidsdelegatie.¹⁰⁰

92 Cf. artikel 61 van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede de bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991, BS 29 december 1990. Zie ook MvT, *Parl St.* VI. Parl. 2015-2016, nr. 880/1, 8.

93 MvT, *Parl St.* VI. Parl. 2015-2016, nr. 880/1, 9. <http://docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1205287>

94 In een advies over een wetsontwerp om artikel 10 van de wet van 24 december 1996 aan te passen.

95 *Parl St.* Kamer 2001-01, nr. 50-1990/3.

96 GwH van 29 juli 2010, 89/2010, B.5.1.

97 MvT, *Parl St.* VI. Parl. 2015-2016, nr. 880/1, p.8.

98 MvT, *Parl St.* VI. Parl. 2015-2016, nr. 880/1, p. 9.

99 K. DEKETELAERE en M. DE JONCKHEERE (eds.), *Lokale en regionale belastingen*, Brugge, Die Keure, 1998, p. 13.

100 M. DE JONCKHEERE, "De gemeentelijke en provinciale belastingbevoegdheid" in M. DE JONCKHEERE en N. PLET'S (Eds.) *Handboek lokale en regionale belastingen*, Brugge, Die Keure, 2010, p. 13-14.

Een aanvullende heffing dient noodzakelijk dezelfde aard en hetzelfde doel te hebben als de hoofdbelasting.¹⁰¹ Dit houdt in dat de aanvullende belastingen dezelfde belastingplichtige, hetzelfde belastbaar feit, dezelfde grondslag enz. hebben. Dit element is van belang wanneer voor de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffingen in de plaats van het federaal kadastraal inkomen andere alternatieven worden voorgesteld.

Voor het ingrijpen in de gemeentelijke belastingautonomie, geregeld in artikel 170, §4 GW, kan het Vlaamse Gewest ook een beroep doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 10 augustus 1980.¹⁰²

Tussenbesluit

De bevoegdheid van de decreetgever m.b.t. de gemeentelijke en provinciale fiscaliteit is van belang omdat bij een verhoging van de onroerende voorheffing de opbrengst van de opcentiemen automatisch mee zou stijgen. Wanneer een lokaal bestuur haar tarieven niet zou aanpassen naar aanleiding van een verhoging van de Vlaamse basisheffing zou de fiscale druk ongewenst stijgen. Artikel 2.1.4.0.2. VCF voorkomt deze automatische stijging.

3.3 Vergelijking met de beide andere gewesten

3.3.6. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd de voorbije jaren de woonfiscaliteit op een aantal punten grondig bestudeerd en

hervormd. Hierbij treden een aantal klemtonen op de voorgrond:

1. De woonbonus werd afgeschaft wegens inefficiënt en te duur.
2. De grondslag van de onroerende voorheffing werd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet gewijzigd ondanks de vele bezwaren die tegen het gebruik van het kadastraal inkomen bestaan. Als bezwaar werd erop gewezen dat bij een aanpassing van de heffingsgrondslag het risico bestaat dat het wezen van deze belasting zou worden onderuitgehaald wat op zijn beurt zou kunnen leiden tot de niet aftrekbaarheid van de onroerende voorheffing in de vennootschapsbelasting.
3. Het grote aantal persoonsgebonden voordeelen binnen de onroerende voorheffing werd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet structureel gewijzigd ondanks de aanbevelingen hieromtrent.
4. Bij de afschaffing van de (proportionele) vermindering wegens improductiviteit kan de kanttekening geplaatst worden in hoeverre het gerechtvaardigd is om een belasting te heffen op een niet verworven inkomen.
5. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voerde op 'het registratierecht (van 12,5 %) op de overdrachten ten bezwarende titel van onroerende goederen' een verhoogd abattement in (175.000 EUR i.p.v. 60.000 EUR). Met deze gevoelige verhoging werd de afschaffing van de woonbonus voor de belastingplichtige gecompenseerd.

¹⁰¹ Cass. 22 april 1895, *Pas.* 1895, I, 161; Cass. 14 april 1964, *RW* 1964, 722.

¹⁰² MvT, *Parl. St.* VI. Parl. 2015-2016, nr. 880/1, p. 24. <http://docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1205287>.

Mede door de specifieke voorwaarden die hieraan gekoppeld werden, ondersteunt de maatregel de beleidsvisie waarbij jongere gezinnen en middeninkomens ondersteund worden bij de aankoop van de eigen woning. Sinds 1 januari 2018 is er ook een abattement voor bouwgronden.

3.3.7. Het Waalse Gewest

Met betrekking tot de woonfiscaliteit in het Waalse Gewest zijn er zowel binnen de personenbelasting, de onroerende voorheffing als de registratiebelastingen relevante aandachtspunten.

3.3.7.1. De personenbelasting in het Waalse Gewest

De grootste hervorming binnen de Waalse woningfiscaliteit is de invoering van de zgn. *de 'chèque habitat'*.¹⁰³

De *chèque habitat* is een 20-jarige (gedeeltelijk) inkomensafhankelijke belastingvermindering voor hypothecaire leningen aangegaan vanaf 1 januari 2016 met het oog op het verwerven van de enige en eigen woning. Naast het inkomen van de belastingplichtige wordt de grootte van het voordeel mee bepaald door de kinderlast. De toekenningsvoorwaarden en de berekening van het voordeel verschillen

duidelijk met deze van de oude woonbonus.

Dit fiscaal voordeel werd om meerdere redenen ingevoerd ter vervanging van andere bestaande belastingverminderingen. Vooreerst was het de bedoeling om de hoge kostprijs van de woonbonus te temperen.¹⁰⁴ Met de vervanging van de woonbonus door de *chèque habitat* trachtte de overheid tevens tegemoet te komen aan enkel minpunten van de 'oude' woonbonus. Ze wilde de herverdelingsfunctie weer centraal plaatsen. De woonbonus zou voornamelijk ten goede gekomen zijn aan het meer kapitaalkrachtige deel van de bevolking. De twee hoogste inkomensdecielen namen meer dan 50% van het woonbonusbudget voor hun rekening daar waar de onderste helft van de bevolking, nl. de eerste vijf inkomensdecielen, slechts 15% voor hun rekening namen.¹⁰⁵ De overheid wilde met de invoering van de *chèque habitat* voornamelijk de toegang tot een eigen woning faciliteren voor eenoudergezinnen en gezinnen met een beperkt inkomen.¹⁰⁶

3.3.7.2. De onroerende voorheffing

Sinds op 1 januari 1989 de onroerende voorheffing een (oneigenlijke) gewestbelasting werd, voerde het Waalse Gewest een aantal wijzigingen door die betrekking hebben op

103 Art. 145/46ter tot en met 145/46sexies WIB 92, ingevoerd door artikel 17-20 Decreet van 20 juli 2016 betreffende de toekenning van een fiscaal voordeel voor de aankoop van de eigen woning: de 'Chèque Habitat', BS 10 augustus 2016, 48451.

Artikel 145/46sexies voorziet in de overgangsregeling.

104 Le Conseil Economique et Social de Wallonie (CESW) schreef hierover: "*Il semblait dès lors que la choix du chèque habitat ait davantage été motivé par des considérations d'économies budgétaires*". CESW, Avis A.1254 sur les mesures prises en matière d'accès au logement en lien avec la loi spéciale de financement-chèque habitat, 26 november 2015, Parl.St. W.Parl. 2015-16, nr. 510/1, p. 69-71.

105 Hand. Parl.St. W.Parl. 2015-16, 28 oktober 2015, C.R.I. nr. 4, p.11.

106 Ontwerp van decreet van 6 juni 2016 betreffende de toekenning van een sociaal voordeel voor de aankoop van de eigen woning: de Chèque Habitat, Parl.St. W.Parl. 2015-16, 510, nr. 1, 4-5.

de eigen woning. In eerste instantie beperkten deze wijzigingen zich tot sociale woningen. Het tarief van 0,8% van het KI, dat aanvankelijk voor heel België van toepassing was, kreeg een ruimer toepassingsgebied. Vervolgens werd voor huurwoningen, onder bepaalde voorwaarden, het tarief op 0% gebracht.

Vanaf 1 januari 2004 werd een wijziging ingevoerd met betrekking tot het kadastraal inkomen van Serviceflats. Het programma-decreet van 18 december 2003 voegde aan artikel 253, 1^o WIB 92 een extra vrijstelling toe voor de infrastructuur voor de opvang en huisvesting van gehandicapte personen, naast de reeds bestaande vrijstelling voor 'serviceflats en opvanginfrastructuren voor kinderen onder drie jaar'.

Met het Decreet van 22 oktober 2003 werden een aantal verminderingen ingevoerd. Het gaat meer bepaald om de vermindering voor:

- bescheiden woningen;
- woningen berokken door groot-oorlogs-verminkten of gehandicapte personen;
- onroerend goederen betrokken door een gezinshoofd met minstens twee kinderen in leven of een gehandicapt persoon;
- onroerend goederen betrokken door het gezinshoofd met andere personen ten laste.
- Vervolgens bracht het decreet van 10 december 2009 een aantal wijzigingen met zich mee die betrekking hebben op de eigen woning:

- de renovatie van oude gebouwen tot passiefwoningen;
- het aanpassen van de regeling van de bescheiden woning;
- de vermindering van de OV wegens proportionele improductiviteit.

Deze verminderingen worden niet automatisch toegekend. De belastingplichtige die van mening is aan alle noodzakelijke voorwaarden te voldoen, dient daartoe een aanvraag of een bezwaar in. Een belastingplichtige die de vermindering niet aanvraagt, bekomt deze niet.

Sinds 2015 werd een werkgroep opgericht onder de Direction générale opérationnelle de la Fiscalité (DGO7) die sindsdien onafgebroken studiewerk verricht. Mede hierdoor deelde op 29 maart 2018 de Waalse regering mee dat ze met ingang op 1 januari 2020 de dienst zelf zal waarnemen.

Op 18 juli 2018 nam het Waals parlement een decreet aan waardoor een vijfjarige vrijstelling voor de onroerende voorheffing werd ingevoerd voor een onroerend goed dat in de perimeter van een "nieuwe wijk" ligt.

3.3.7.3. De registratierechten

In de 'Déclaration de politique régionale 2014-2019' (DPR)¹⁰⁷ wordt het voornemen geuit om met betrekking tot de registratierechten een studie uit te voeren. Deze studieopdracht is als volgt geformuleerd (p. 62):

'étudier la possibilité de renforcer la progressivité des droits d'enregistrement, en fonction de la valeur du bien acheté et en tenant compte de la pression foncière de la

¹⁰⁷ <http://sante.wallonie.be/?q=node/4004>

zone où se situe le bien concerné et des risques de concurrence avec les régions et pays voisins, dans un cadre budgétairement neutre.'

Tot op heden werden, zover ons geweten, nog geen concrete initiatieven genomen.

4 Verdelingseffecten van een tax shift binnen de Vlaamse woonfiscaliteit

Het voorstel van *tax shift* dat we hier onderzoeken bestaat uit het afschaffen van de fiscale voordelen voor het verwerven of het behouden van de eigen woning¹⁰⁸, het brengen van het verkooprecht voor natuurlijke personen tot het nultarief en een budgettair compensatie hiervoor via het optrekken van de onroerende voorheffing. Deze *tax shift* zal de horizontale ongelijkheden sterk verminderen. We verwachten ook dat de ongelijkheid zal verminderen en dus dat ook de verticale rechtvaardigheid zal toenemen. Om de verdelingseffecten van deze hervorming te berekenen maken we gebruik van een microsimulatiemodel dat draait op een representatieve steekproef van Belgische en Vlaamse gezinnen. We kijken hier enkel naar eerste-orde verdelingseffecten, namelijk wat is het effect op het inkomen van de gezinnen onmiddellijk na de invoering van de maatregel; we houden dus geen rekening met mogelijke gedragseffecten op veranderingen op de woonmarkt. Ook worden hier geen overgangsmaatregelen in opgenomen, welke natuurlijk essentieel zijn voor een praktische implementatie.

4.1 Data en methode

Voor onze analyse maken we gebruik van het Europese microsimulatiemodel EUROMOD.

Dit is een statisch microsimulatiemodel voor alle landen van de Europese Unie dat het mogelijk maakt om de effecten van belastingen en uitkeringen voor huishoudens te berekenen (zie bv. Figari e.a. 2015). Dit model bevat voor Vlaanderen de berekening van de personenbelasting en de onroerende voorheffing; wij hebben dit uitgebreid met een simulatie van het verkooprecht om aldus de eerste orde-effecten effecten van een *tax shift* binnen de woonfiscaliteit te berekenen. Het beleid dat wordt gesimuleerd als '*baseline*' heeft betrekking op 2018.

De onderliggende dataset waarop EUROMOD draait is *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC). Deze dataset is een jaarlijkse enquête naar inkomens en levensomstandigheden van Belgische gezinnen. Ze bevat relevante informatie voor de simulatie van de woonfiscaliteit, zoals de kenmerken van de hypothecaire lening (bv. bedrag van terugbetaling; jaar van afsluiting) en een raming van het kadastraal inkomen. De simulaties werden hier gedraaid op basis van de gegevens van 2016, welke werden geïndexeerd naar 2018. Resultaten worden enkel getoond voor Vlaamse gezinnen.

SILC bevat geen informatie over de aankoopwaarde van de woning. Hierdoor

¹⁰⁸ De gewestelijke belastingverminderingen voor de eigen woning bouwsparen, langetermijnsparen, gewone intresten, bijkomende intresten en de verrekening van de onroerende voorheffing.

is het niet mogelijk om het verkooprecht te simuleren op basis van SILC. Om de simulatie van het verkooprecht mogelijk te maken, hebben we de waarde van het verkooprecht via een imputatie toegevoegd aan onze SILC dataset. Voor deze imputatie hebben we gebruik gemaakt van de simulatie van het verkooprecht op basis van *Household Financial and Consumption Survey* (HFCS data). HFCS is een enquête die informatie bevat over onder meer de activa, passiva, inkomsten en consumptie van huishoudens, en dus ook over de aankoopwaarde van de eigen woning. Voor deze simulatie op basis van HFCS (2014) hebben we een eenmalig bedrag berekend voor alle eigenaars van een woning zodat de budgettaire omvang ervan gelijk is aan die in de administratieve data. We hebben een regressie geschat met dit bedrag van verkooprecht als afhankelijke variabele en beschikbaar inkomen, gezinssamenstelling (partner; kinderen), het type woning en het aantal jaar dat men de woning bewoont als verklarende variabelen. We hebben deze coëfficiënten toegepast op de gegevens in de SILC-data zodat we voor deze gezinnen ook een raming hebben van het verkooprecht, dat omgezet is van een eenmalig (hoog) bedrag naar een jaarlijks (lager) bedrag (het bedrag van het verkooprecht wordt als het ware uitgesmeerd over alle eigenaars over een langere periode).

Zoals gezegd bestaat de *tax shift* uit een afschaffing van de fiscale voordelen voor het verwerven of het behouden van de eigen woning en het op nul zetten van het verkooprecht voor natuurlijk personen tot een nultarief enerzijds en een verhoging van de onroerende voorheffing anderzijds. Om ervoor te zorgen dat onze *tax shift*

budgetneutraal is voor het Vlaamse Gewest, hebben we de aanslagvoet van het Vlaams Gewest verhoogd van 3,97% naar 15,6%. Om er vervolgens voor te zorgen dat dit geen budgettaire implicaties heeft voor de provincies en gemeenten, is bij de berekening van de gemiddelde belastingdruk voor de eigenaars, het aandeel van de provincies en gemeenten berekend met aanslagvoet 3,97%.

4.2 Verdelingsanalyse

Figuur 1 toont de verdeling van eigenaars met hypotheek, eigenaars zonder hypotheek en de huurders (dit betreft vooral huurders op de private markt, maar ook sociale huurders) over de inkomensdecielen. Deze inkomensdecielen zijn berekend op basis van het equivalent uitgebreid beschikbaar inkomen ('uitgebreid' betekent hier dat de fictieve huurinkomsten zijn toegevoegd aan het beschikbaar inkomen; zie Frick e.a., 2010). Equivalent betekent dat de inkomens worden gedeeld door een equivalentieschaal die berekend is op basis van de samenstelling van het gezin. De eerste volwassene in het gezin krijgt een waarde 1, terwijl bijkomende volwassenen (d.i. personen ouder dan 14) een waarde 0.5 hebben en kinderen (d.i. jonger dan 14) een waarde 0.3. Met een dergelijke equivalentieschaal vormt men inkomens om tot een maatstaf van levensstandaard die vergelijkbaar is voor gezinnen van verschillende samenstelling.

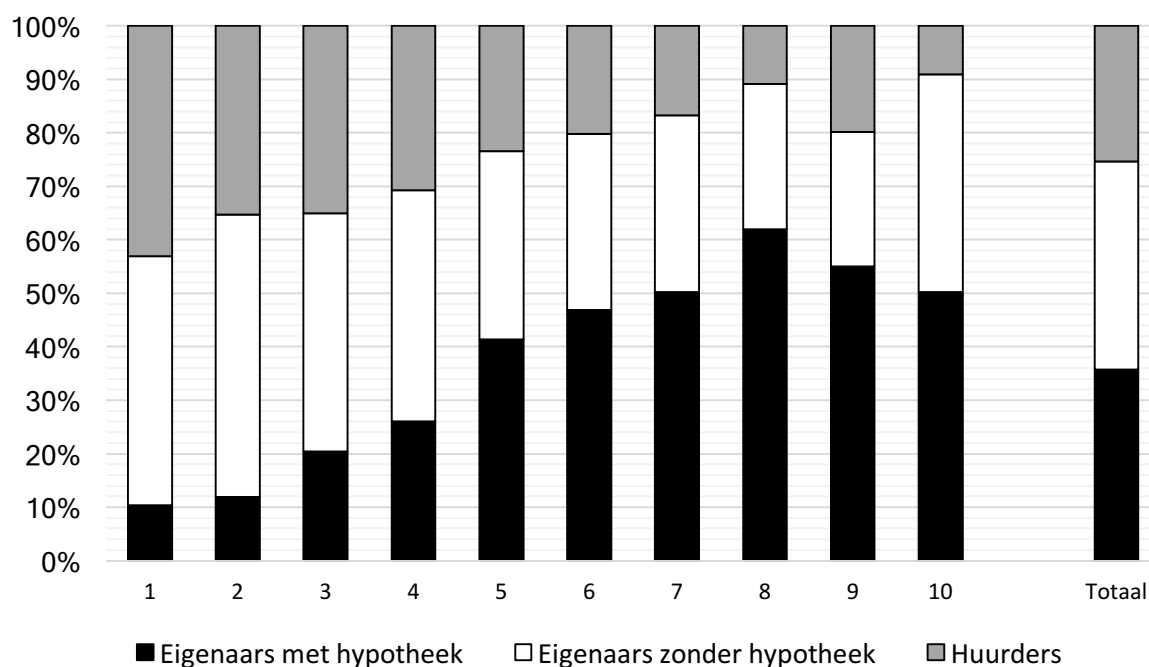
We zien op deze figuur dat het aandeel eigenaars toeneemt met de decielen. Bij de hoogste vijf decielen ligt het aandeel van eigenaar ongeveer tussen de 80% en 90%. Vooral eigenaars met hypotheeklening zijn relatief meer aanwezig in de hogere inkomensdecielen. Het gaat hier vaak om

relatief jonge tweeverdieners. De eigenaars zonder hypotheek zien we relatief meer aan de onderkant; hierbij treffen we eerdere oudere gezinnen aan, met een gemiddeld lager inkomen. In de laagste vier decielen vinden we een groot aandeel terug van huishoudens die onder de categorie ‘huurders’ vallen. Dit aandeel is hier ongeveer tussen de 30% en 45%.

Tabel 3 toont gemiddelde belastingvoeten voor en na de *tax shift* en dit voor eigenaars met hypotheek, eigenaars zonder hypotheek en huurders. De gemiddelde belastingvoet is zowel weergegeven voor het totaal van de personenbelasting, de onroerende voorheffing en het verkooprecht, als voor deze componenten afzonderlijk. In het huidige systeem

(*baseline*) is de gemiddelde belastingdruk met 24,7% het hoogste voor eigenaars met hypotheek; zij hebben gemiddeld het hoogste inkomen voor belasting. De belastingdruk voor eigenaars zonder hypotheek is met 23% iets lager. We zien dat door toedoen van de *tax shift* de gemiddelde personenbelasting toeneemt voor de eigenaars met hypotheek, dat de gemiddelde onroerende voorheffing toeneemt voor de eigenaars met én zonder hypotheek en dat het verkooprecht daalt tot €0. De gemiddelde belastingvoet voor eigenaars met hypotheek zal door toedoen van de *tax shift* stijgen (van 24,7% naar 26,7%). Voor eigenaars zonder hypotheek zien we een daling van de gemiddelde belastingvoet (van 23% naar 22,4%).

Figuur 1: Verdeling eigenaars en huurders over inkomensdecielen – Vlaanderen



Bron: eigen berekening op basis van EU-SILC; voor de berekening van de decielen zijn individuen gerangschikt op basis van hun equivalent beschikbaar inkomen.

Tabel 3: Gemiddelde belastingdruk in baseline en *tax shift* scenario voor eigenaars met/zonder hypotheek

	Personenbelasting		Onroerende voorheffing		Verkooprecht		Totaal	
	Baseline	Tax shift	Baseline	Tax shift	Baseline	Tax shift	Baseline	Tax shift
Eigenaars met hypotheek	22,9%	25,1%	1,3%	1,6%	0,5%	0%	24,7%	26,7%
Eigenaars zonder hypotheek	20,4%	20,4%	1,6%	2,0%	1,0%	0%	23%	22,4%

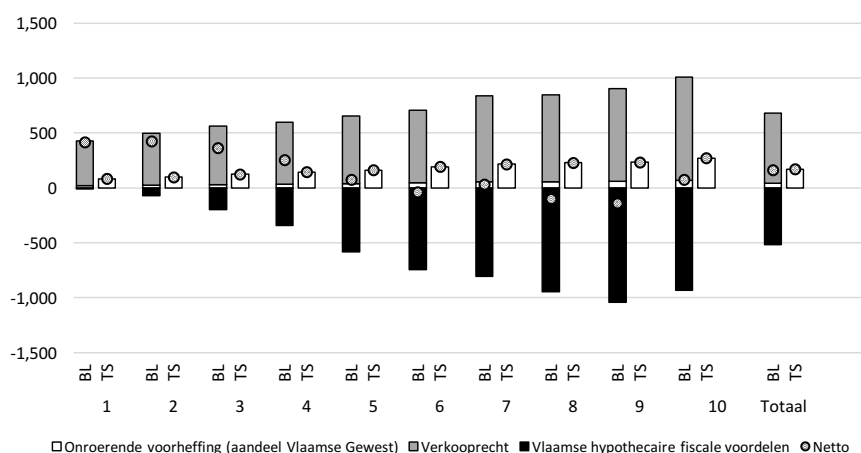
Bron: eigen berekening op basis van EU-SILC, HFCS en EUROMOD.

Figuur 2 toont de verdeling van de gemiddelde belasting of het gemiddelde belastingvoordeel van de verschillende instrumenten binnen de woonfiscaliteit over inkomensdecien. De verdeling wordt hier zowel getoond voor de *baseline* (BL) als voor de situatie na de *tax shift* (TS). We zien een duidelijke toename van zowel het gemiddelde te betalen verkooprecht als van het gemiddelde belastingvoordeel van de woonbonus, wanneer men onder een hoger inkomensdecieel valt. Bij het tiende decieel wordt dit patroon onderbroken, door een belastingvoordeel voor de woonbonus dat gemiddeld een beetje lager ligt dan onder het voorgaande. Bij de verdeling van de onroerende voorheffing na de *tax shift* zien we hetzelfde patroon optreden. We zien eveneens dat voor elk decieel er een toename is van de gemiddelde onroerende voorheffing na de *tax shift*. Deze toename is ongeveer gelijk aan een factor 4. Het netto effect laat zien hoe de belastingdruk verschuift van de laagste naar de hogere decielen.

We gaan tenslotte nog na wat de verandering in belastingdruk is over de inkomensverdeling. Figuur 3 geeft weer hoe de equivalente belasting (d.i. de gemiddelde belasting per gezin gedeeld door de equivalentieschaal) verandert door de *tax shift*¹⁰⁹. Door de *tax shift* zal de belastingdruk dalen aan de onderkant van de inkomensverdeling (met name bij de twee laagste decielen), terwijl ze stijgt voor hogere inkomens. Deze stijging in belastingdruk vloeit vooral voort uit de afschaffing van de woonbonus en door het optrekken van de onroerende voorheffing. De belastingdruk stijgt dan ook vooral bij eigenaars met hypotheek vanaf het tweede decieel. Bij eigenaars zonder hypotheek daalt de gemiddelde belastingdruk voor de volledige inkomensverdeling. Globaal zien we dat de inkomensongelijkheid door de *tax shift* lichtjes daalt: de Gini van het inkomen na belasting daalt van 0,202 naar 0,200.

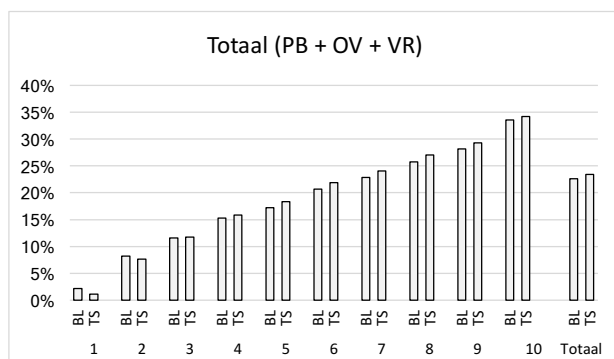
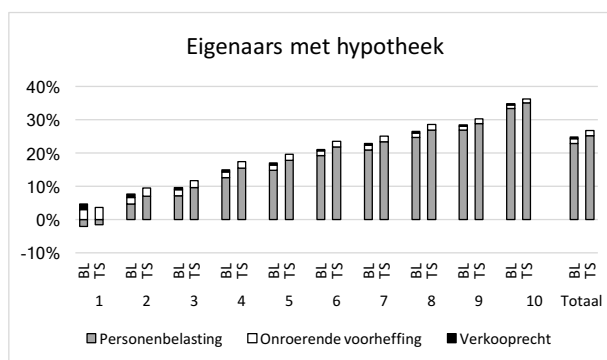
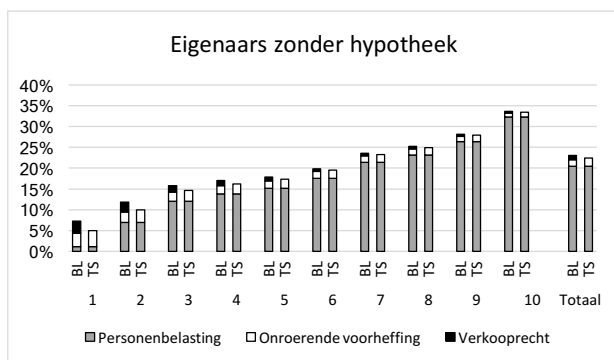
¹⁰⁹ Het gebruik van equivalentieschaal zorgt ervoor dat in tegenstelling tot de vorige grafiek er een verschil is tussen de totale belastingdruk in de baseline en in het *tax shift* scenario. Dit betekent dat er een verschuiving is van belastingen tussen gezinnen van verschillende samenstelling (hier: van kleinere naar grotere gezinnen).

Figuur 2: verdeling belasting(voordelen) eigen woning over inkomensdecielen - Vlaamse Gewest



Bron: eigen berekening op basis van EU-SILC; voor de berekening van de decielen zijn individuen gerangschikt op basis van hun equivalent beschikbaar inkomen.

Figuur 3: verdeling gemiddelde belastingdruk voor en na de tax shift voor totale bevolking en voor eigenaars (met/zonder hypotheek), over inkomensdecielen.



Noot: BS: baseline. TS: tax shift. PB: personenbelasting. OV: onroerende voorheffing. VR: verkooprecht.

Bij de berekening van de OV is in het tax shift scenario gebruik gemaakt van een aanslagvoet van 15,6% om het aandeel voor het Vlaamse Gewest te berekenen. Voor het aandeel voor de provincies en gemeenten is vervolgens de oude aanslagvoet van 3,97% gebruik, om de opbrengst voor de provincies en gemeenten ongewijzigd te laten.

Bron: eigen berekening op basis van EU-SILC, HFCS en EUROMOD; voor de berekening van de decielen zijn individuen gerangschikt op basis van hun equivalent beschikbaar inkomen.

5 Discussie en conclusie

De belangrijkste effecten van de gesimuleerde *tax shift* zijn een daling van de belastingdruk aan de onderkant van de inkomensverdeling en een stijging voor de hogere inkomens. Deze *tax shift* zal hierdoor zorgen voor een toename van de verticale rechtvaardigheid. Dit toont zich ook door de daling van de Gini van het inkomen na belastingen met 0,2 %punten. Daarnaast zorgt de afschaffing van de fiscale voordelen voor het verwerven of het behouden van de eigen woning ook voor een toename van de horizontale rechtvaardigheid, aangezien eigenaars en huurders hierdoor gelijk worden behandeld. Om tot een budget-neutrale *tax shift* te komen voor het Vlaamse Gewest moet hun aandeel in de opbrengst van de onroerende voorheffing toenemen met een factor 4.

Binnen het huidige perspectief is de woonfiscaliteit voornamelijk gericht op het verwerven, renoveren of verbeteren van de eigen woning, als zijnde een onroerend goed.

In een ruimer perspectief verdient het echter ook overweging de woonfiscaliteit in te zetten in functie van een dynamische huisvesting als *dienstverlening*, gericht op een toereikend aanbod van duurzame en kwalitatieve hoogstaande woningen met het oog op een gepaste huisvesting in functie van de tewerkstelling (mobiliteit) en de levensfase van de bewoners.

Schematisch kan de woonfiscaliteit ook

worden weergegeven in onderstaande tabel en worden geïllustreerd met enkele voorbeelden.

Het huidige Vlaamse fiscaal woonbeleid bevat reeds – weliswaar beperkte - voorbeelden van veeleer op huisvesting georiënteerde fiscale stimuli. Zo voorziet art. 2.7.6.0.1. VCF onder bepaalde voorwaarden in een vrijstelling van de erfbelasting voor de aandelen in vennootschappen erkend door de Vlaamse regering in het kader van de financiering en de realisatie van serviceflatgebouwen of woningcomplexen met dienstverlening bedoeld voor bejaarden.

De overheid zou bijvoorbeeld meer algemeen het uitgeven of inschrijven op woonrechtcertificaten fiscaal kunnen stimuleren, zoals dit bijvoorbeeld gebeurt in het kader van serviceflats. Hierbij wordt gedacht aan obligaties op naam die door de emittent worden uitgegeven en die bestaan uit een vergoeding onder de vorm van een woonrecht. Na volledige betaling van de obligatie (zgn. volstorting) kan de aangeduide begunstigde van het betreffende woonrechtcertificaat het woonrecht (bijv. van een serviceflat) zoals dit is omschreven in het certificaat uitoefenen zonder dat daarvoor een huurprijs moet worden betaald.

Bij wijze van illustratie kan ook worden verwezen naar de fiscale vrijstelling¹¹⁰ die Frankrijk kent voor de progressieve eigendomsverwerving met tussenkomst van een Société

110 Art. 16 Code général des impôts zoals ingevoegd bij art. 3 LOI n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 (art. 3) https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?jsessionid=FCF8DFF9A68CD3075A-75C00AD8F2CAC6.tpdila12v_2?idArticle=JORFARTI000033734181&cidTexte=JORFTEXT000033734169&dateTexte=29990101&categorieLien=id

Civile Immobilière d'Accession Progressive à la Propriété (SCIAPP)¹¹¹. Personen die omwille van hun ouderdom of hun beperkte financiële middelen geen traditionele financiering kunnen bekomen, kunnen via dit stelsel op progressieve wijze eigenaar worden door op planmatige wijze deelbewijzen te verwerven van de SCI die eigenaar is van het gebouw. Bij de aanvang van het contract kopen de deelnemers een eerste deelbewijs ter waarde van 2% van de waarde van hun huisvesting. Naargelang de woning varieert het bedrag tussen de 2.000 en 4.000 euro. De aankoop van de overige aandelen kan over 40 jaar gespreid worden. De maandelijkse bedragen liggen 20% hoger in vergelijking met een huur bij een sociale huisvestingsmaatschappij. De departementen

bezitten de bevoegdheid om in een vrijstelling van de registratierechten te voorzien¹¹².

Daarnaast voorziet Frankrijk ook in een fiscaal gunstregime¹¹³ voor sociale eigendomsverwerving door middel van een zgn. Prêt Social Locatif Accession of PSLA. Deze sociale huurwoninglening is erop gericht huishoudens met bescheiden middelen in staat te stellen om na een in de tijd beperkte huurfase, middels een lening een aankoopoptie te lichten op hun hoofdverblijfplaats¹¹⁴.

Een dergelijk meer dynamische fiscale aanpak van het huisvestingsbeleid kan zeker samengaan met het huidige fiscaal beleid dat op het verwerven van de eigen woning is gericht. Het verdient o.i. aanbeveling om hieraan ook een afzonderlijke onderzoeksopdracht te wijden.

Tabel 4: Doelstellingen van een fiscaal huisvestingsbeleid

Duurzaamheid:	Energiezuinigheid van de woning • Verwarming • Verluchting • Isolatie Opvang regenwater
Kwaliteit:	Zowel het Vlaamse Woninghuurdecreet van 9 november 2018 als de Vlaamse Wooncode van 15 juli 1997 leggen minimale kwaliteitsnormen op voor woningen.
Mobiliteit:	Huisvesting in functie van locatie van tewerkstelling.
Levenscyclus bewoner:	De woning is aangepast aan de fase van de levenscyclus waarin de bewoner zich bevindt. De woonbehoefte varieert immers in functie van de verschillende levensfasen van de bewoners (o.m. alleenstaande jongere, gezin (al dan niet met kinderen), niet zorgbehoevende ouderling en zorgbehoevende ouderling).

111 Zie hierover de artikelen L443-6-2 tot L443-6-13 van de Franse Code de la construction et de l'habitation https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=892A93605D64E5FEB2405D5ED90A84E6.tplgfr29s_2?idSectionTA=LEGISCTA000006176326&cidTexte=LEGITEXT000006074096&dateTexte=20190610.

112 Zie hierover o.m.: <https://serveur1.archive-host.com/membres/up/1339749800/HABITAT/SCIAPPpdf>

113 In het bijzonder een verlaagd btw-tarief en een tijdelijke vrijstelling van de taxe foncière.

114 zie hierover meer: <https://serveur1.archive-host.com/membres/up/1339749800/HABITAT/PSLA.pdf>

Referenties

- Anderson, J. E., Roy, A. G. (2001). Eliminating Housing Tax Preferences: A Distributional Analysis, *Journal of Housing Economics* 10, 41–58.
- Andrews, D., Caldera Sánchez, A., & Johansson, Å. (2011). Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers No. 836. OECD: Paris.
- Andrews, D., & Johansson, Å. (2011). Drivers of homeownership rates in selected OECD countries. OECD Economics Department Working Papers No. 849. OECD: Paris.
- Berger, T., Englund, P., Hendershott, P. H., & Turner, B. (2000). The Capitalization of Interest Subsidies: Evidence from Sweden. *Journal of Money, Credit and Banking*, 32(2), 199–217.
- Catte, P., Girouard, N., Price, R., & André, C. (2004). Housing Markets, Wealth and the Business Cycle. OECD Economics Department Working Papers No. 394. OECD, Paris.
- Damen, S., Vastmans, F., & Buyst, E. (2016). The effect of mortgage interest deduction and mortgage characteristics on house prices. *Journal of Housing Economics*, 34, 15–29.
- Dietz, R. & Haurin, D. R. (2003). The Private and Social Micro-Level Consequences of Homeownership. *Journal of Urban Economics*, 54, 401–450.
- Figari, F., Paulus, A., & Sutherland, H. (2015). Microsimulation and Policy Analysis. In A. B. Atkinson & F. Bourguignon (Eds.), *Handbook of Income Distribution* (Vol. 2B, pp.2141-2221). Amsterdam, Netherlands: Elsevier.
- Figari, F., Paulus, A., Sutherland, H., Tsakloglou, P., Verbist, G., & Zantomio, F. (2017). Removing Homeownership Bias in Taxation: the Distributional Effects of Including Net Imputed Rent in Taxable Income. *Fiscal Studies*, 38(4), 525–557.
- Figari, F., Verbist, G., & Zantomio, F. (2019). Tax Neutrality and Homeownership Investment: a joint assessment of income and property taxes in Europe. (Te verschijnen.)
- Frick, J. R., Grabka, M. M., Smeeding, T. M., & Tsakloglou, P. (2010). Distributional effects of imputed rents in five European Countries, *Journal of Housing Economics* 19, 167–179.
- Glaeser, E. L., & Shapiro, J. M. (2003). *The benefits of the home mortgage interest deduction*. Cambridge: MIT Press.
- Gruber, J. (2014). *Public Finance and Public Policy*. New York: Worth Publishers.
- Haig, R. M. (1921). The Concept of Income – Economic and Legal Aspects. In R. M. Haig (Ed.), *The Federal Income Tax*. Columbia University Press: New York.
- Haffner, M., & Heylen, K. (2014). *De verdeling van de woonsubsidies: Vlaanderen en Nederland vergeleken*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Haffner, M., Van den Broeck, K., & Winters, S. (2014). Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen. Deel 1. Literatuur en instrumenten, 120 p.
- Hanson, A. (2012). Size of home, homeownership and the mortgage interest deduction. *Journal of Housing Economics*, 21(3), 195–210.
- Helgers, R. & Buyst, E. (2014). Woningprijzen: een regional woningprijsmodel, Steunpunt Wonen, Leuven, 51 p.
- Heylen, K., & Haffner, M. (2012). The Effect of Housing Expenses and Subsidies on the Income Distribution in Flanders and the Netherlands. *Housing Studies*, 27(8), 1142–1161.
- Heylen, K. (2016). *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013*, Steunpunt Wonen Leuven, 88 p.
- Hilber, C., A. L., & Turner, T., M. (2014). The Mortgage Interest Deduction and Its Impact on Homeownership Decisions. *The Review of Economics and Statistics*, 96(4): 618–637.
- Leung, C. (2004). Macroeconomics and housing: a review of the literature, *Journal of Housing Economics*, 13(4), 249–267.
- Matsaganis, M., & Flevotomou, M. (2007). The impact of mortgage interest tax relief in the Netherlands, Sweden, Finland, Italy and Greece. EUROMOD Working Paper Series EM2/07. ISER: Essex.
- Matsaganis, M. & Flevotomou M., (2007a). A Basic Income for Housing? Simulating a Universal Housing Transfer in the Netherlands and Sweden, *Basic Income Studies*, 2(2), 1–25.
- Matsaganis, M. (2011). *Estimating the distributional effects of mortgage interest tax relief in Europe* (No. DIEES WP 1109). Athens University of Economics and Business.
- O'Sullivan, O., & Gibb, K. (2012). Housing Taxation

and the Economic Benefits of Homeownership. *Housing Studies*, 27(2), 267–279.

Poterba, J.M. & Sinai, T. (2008). Tax Expenditures for Owner-Occupied Housing: Deductions for Property Taxes and Mortgage Interest and the Exclusion of Imputed Rental Income. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 98(2), 84–89.

Simons, H. (1938). *Personal Income Taxation: the Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*. University of Chicago Press: Chicago.

Turnovsky, S. J., Okuyama, T. (1994). Taxes, housing, and capital accumulation in a two-sector growing economy, *Journal of Public Economics* 53(2), 245–267.

Verbist, G. & Vanhille, J. (2013). 'Tussen huursubsidie en woonbonus: een verdelingsanalyse voor Vlaanderen' in D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, P. Raeymaekers (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2013*, Leuven, Acco, pp.293-307.



2

Een tax shift binnen de Vlaamse personenbelasting

André Decoster
Stijn Van Houtven

1 Inleiding

In dit artikel vatten we de exploratie samen die we, op vraag van het Departement Financiën en Begroting, deden met betrekking tot een tax shift binnen de Vlaamse personenbelasting. De resultaten werden voorgesteld op de studiedag 'Tax shift in de Vlaamse fiscaliteit' op 2 mei 2019.

In het publieke debat in Vlaanderen zien we vaak een oproep om de belasting op arbeidsinkomen te verlagen. Om een voorbeeld te geven, oud ABVV-topman Jef Maes liet in De Morgen opschrijven:

“Stel: je verdient, zoals zovelen, tussen de €1 700 en de €2 500 bruto per maand. Nog altijd een laag loon, maar toch iets meer dan het minimumloon. Door hard werken krijg je een beetje opslag. Welnu, 70 à 80 procent van die loonopslag gaat naar de overheid. Er is geen enkele grootverdiener die zo'n groot deel van een bruto inkomensstijging ziet afvloeien naar de overheid. [...] Raar maar waar. Als je loon hoger is, betaal je bij loonopslag nog altijd veel, maar wel minder dan wanneer je een laag loon zou hebben: zo'n 56 procent van je loonopslag gaat naar de (para)fiscaliteit.” (Maes 2019)

Maes heeft het hier in feite over de effectieve marginale belastingtarieven, (of effectieve marginal tax rates) afgekort EMTR's. Deze geven weer hoeveel belasting er wordt betaald op een kleine (marginale) loonstijging, en is afhankelijk van een heel aantal parameters, die mee de uiteindelijke belasting bepalen. Denk aan, het aantal kinderen ten

laste, bepaalde uitgaven die recht geven op een belastingvermindering, maar zeker ook het initiële loon of de bredere inkomsten.

Impliciet verwijst Maes ook naar twee criteria die zeer vaak gebruikt worden bij de evaluatie van belastingen: verdeling (equity) en efficiëntie. Een progressieve personenbelasting heeft de bedoeling om te herverdelen. Mensen met hoge inkomens worden aan een hoger gemiddeld tarief belast dan die met lagere inkomsten. Of nog: de sterkste schouders dragen de grootste lasten. Daarnaast verwachten we ook van het belastingstelsel dat het mensen niet afschrikt om te werken of inkomsten te genereren. Stel dat er een belastingschijf bestaat voor inkomsten boven €1 000 000 die wordt belast aan 100 procent. Veronderstellen we dat een individu zijn eigen inkomen kan bepalen, en dat elke euro inkomen genereren een zekere moeite vraagt, dan zal niemand die moeite doen, aangezien er geen enkel genot gehaald kan worden uit inkomsten boven €1 000 000. De belastingschijf van 100% is misschien wel een herverdelend idee, maar de kans is groot dat er feitelijk geen extra herverdeling komt. Efficiëntie is dus ook belangrijk.

Sinds de zesde staatshervorming werden belangrijke bijkomende bevoegdheden overgedragen aan Vlaanderen. Een deel van de fiscale autonomie die Vlaanderen sindsdien kent, bevindt zich in de personenbelasting, waar het evenwicht tussen herverdeling en efficiëntie moet gezocht worden.

De berekening van de te betalen personenbelasting bestaat, in grove lijnen, uit drie delen:

- de berekening van het totaal netto inkomen, i.e. bepaling belastbaar inkomen en aftrekbare uitgaven;
- de berekening van de belasting (algemene regels);
- de fiscale uitgaven, i.e. belastingverminderingen, en terugbetaalbare belastingkredieten.

Tijdens de zesde staatshervorming werd de personenbelasting opgesplitst in een federaal en een regionaal deel. De berekening van de belastbare basis ligt nog steeds bij de federale wetgever. Zo ook het belangrijkste deel van de berekening van de belasting: de progressieve aanslagvoeten, belastingvrij som en verminderingen voor vervangingsinkomens, met als uitkomst de zgn. 'Belasting Staat'. Echter, deze algemene regels werden geamendeerd met de autonomiefactor en de regionale opcentiemen. De Belasting Staat wordt vermenigvuldigd met de autonomiefactor. Dit bedrag wordt afgetrokken van de oorspronkelijke Belasting Staat; dit geeft als uitkomst de gereduceerde Belasting Staat, de basis voor de te betalen federale personenbelasting. Deze gereduceerde belasting wordt vermenigvuldigd met de regionale opcentiemen, om zo de regionale personenbelasting

te bepalen. De regionale opcentiemen zijn te bepalen door de regionale wetgevers, en daar is best wel wat vrijheid in. Deze kan gedifferentieerd worden naar gelang de te betalen federale belasting. Zo zou de regionale overheid de progressiviteit kunnen verhogen, door hogere regionale opcentiemen te heffen op hogere federale belastingen. Omgekeerd kan ook, al moet wel voldaan worden aan het zgn. progressiviteitsprincipe¹.

Het derde deel van de berekening van de personenbelasting ligt bij de fiscale uitgaven. Een aantal federale belastingverminderingen werden na de zesde staatshervorming bevoegdheid van de regionale wetgever, en de regionale wetgever werd ook bevoegd om nieuwe fiscale uitgaven te ontwerpen, op voorwaarde dat deze te maken hebben met de beleidsdomeinen waarvoor ze bevoegd is. De woonbonus is een voorbeeld van overdracht naar het regionale niveau. De Vlaamse overheid hervormde deze dan ook kort na de overdracht naar de geïntegreerde woonbonus. We moeten hier ook opmerken dat een deel van de overgehevelde belastingverminderingen in oorsprong een zgn. belastingaftrek waren. Ze werden ontworpen als een vermindering van het totale netto inkomen, maar werden in de aanloop naar de staatshervorming hervormd als vermindering van de te betalen belasting, waarna de bevoegdheid werd overgedragen aan de gewesten.

1 Uit het fiscaal memento 2018: "De gewesten moeten bij de toepassing van hun bevoegdheden het principe van de progressiviteit respecteren. Indien de opcentiemen per belastingschijf worden gedifferentieerd, kan het tarief van deze opcentiemen echter afwijken van de belastingprogressiviteit, mits naleving van twee voorwaarden: (1) het tarief van de gewestelijke opcentiemen dat op een belastingschijf wordt toegepast, kan niet lager zijn dan 90% van het hoogste tarief van de gewestelijke opcentiemen van de lagere belastingschijven, en (2) de afwijking op de progressiviteitsregel kan niet leiden tot een belastingvoordeel van meer dan 1 010 euro per jaar."

Vlaanderen kreeg dus zeker significante bevoegdheden in het ontwerp van haar personenbelasting. De drie regio's maakten hiervan gebruik door een aantal van de overgehevelde belastingverminderingen af te schaffen. De opcentiemen echter, een belangrijk instrument in de Vlaamse personenbelasting, werden niet aangepast (tenzij na de vaststelling van de definitieve autonomiefactor). Enkel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werden de regionale opcentiemen verlaagd naar 32,591%, terwijl deze in de andere gewesten na de herziening van de autonomiefactor op 33,257% lag.

Een eerste beslissing bij het ontwerp van een tax shift is tussen welke verschillende belastingen er wordt geschoven. In deze nota hebben we er duidelijk voor gekozen om de verschuiving van belasting te laten plaatsvinden binnen de personenbelasting. Gegeven het publiek debat beschouwen we als expliciet doel de verlaging van de lasten op arbeid. We evalueren een aantal scenario's vanuit herverdelingsoverwegingen. Daarnaast bekijken we ook de effecten op efficiëntie door de effectieve marginale belastingtarieven of effective marginal tax rates (EMTR), en de participatie-aanslagvoeten of participation tax rates (PTR) te berekenen². De financiering van dergelijke belastingverlaging op arbeidsinkomsten komt van de afschaffing van een deel van de Vlaamse fiscale uitgaven.

De oefening werd uitgevoerd met het microsimulatiemodel FANTASI. Dit model

is gebaseerd op administratieve microdata afkomstig van de aangifte van de personenbelasting (IPCAL). Het model bevat een grondige modellering van de personenbelasting, en werd ontwikkeld net met de bedoeling om simulaties zoals in dit artikel uit te voeren. FANTASI bestaat uit twee modules, de calculator die de regelgeving toepast op de onderliggende data – we noemen deze module FANTASI-A – en daarnaast voorziet het model in een module die de onderliggende dataset, die altijd een aantal jaar achterloopt, projecteert door middel van uprating en herweging naar het huidige en volgende jaren. Deze module noemen we FANTASI-D. Belangrijk is op te merken dat FANTASI geen gedragseffecten berekent. We berekenen het *day-after effect* van de hervorming. Door die hervorming zullen sommigen hun gedrag op de arbeidsmarkt aanpassen, waardoor er andere effecten meespelen. Zoals in voetnoot 2 aangegeven, berekenen we niet wat die gedragsveranderingen zouden zijn, en welk effect ze zullen hebben op de Vlaamse begroting. Beide gebruikte efficiëntie-maatstaven, EMTR's en PTR's, geven wel een idee van de richting van mogelijke gedragsveranderingen.

Dit artikel onderzoekt een mogelijke tax shift binnen de personenbelasting. Met een tax shift bedoelen we dat de hervorming geen budgettaire impact heeft; i.e. de hervorming is een combinatie van een belastingverhoging en een belastingverlaging. Daarenboven focust dit artikel op de mogelijkheden voor de Vlaamse regering. We blijven dus binnen

2 Toekomstig onderzoek zal de effecten op het arbeidsaanbod doorrekenen via een structureel arbeidsaanbodmodel. Een voorbeeld van dergelijke analyse is ook te vinden in Capéau e.a. 2018a. Een andere optie is het gebruik van elasticiteiten die een structureel arbeidsaanbodmodel samenvatten, bijvoorbeeld zoals in Decoster e.a. 2015.

de grenzen van wat Vlaanderen kan hervormen binnen de personenbelasting. We gaan binnen de fiscale uitgaven op zoek naar mogelijke financiering voor een algemene lastenverlaging. De afschaffing van één van de fiscale uitgaven zoals bijv. de woonbonus, betekent inderdaad een belastingverhoging, die budgettaire ruimte creëert om de lasten op arbeidsinkomen te verlagen.

In de volgende secties bekijken we de Vlaamse fiscale uitgaven, hun impact op de Vlaamse begroting, en hun verdelingseffecten. Daarna bespreken we een aantal gestileerde scenario's voor een hervorming van de personenbelasting, die kunnen gefinancierd worden door de afschaffing van de woonbonus. Daarvan bespreken we achtereenvolgens de verdelingseffecten, en de effecten op efficiëntiemaatstaven.



2 De Vlaamse fiscale uitgaven



Sinds de staatshervorming worden een heel aantal fiscale uitgaven overgedragen naar het regionale niveau. We geven een overzicht van de belangrijkste fiscale uitgaven (federaal en regionaal) in Tabel 1.

De fiscale uitgaven met betrekking tot de aankoop van een woning werden gearceerd in het blauw. De woonbonus werd bij de staatshervorming van 2014 opgesplitst naar een federale woonbonus en een regionale woonbonus. De laatste is van toepassing op de kosten verbonden aan het verwerven van de eigen woning, terwijl de federale overheid bevoegd bleef voor de woonbonus en andere vermindering m.b.t. kosten verbonden aan het verwerven van de niet-eigen woning. Sinds aanslagjaar 2016 werden de drie Vlaamse verminderingen geconsolideerd tot de 'geïntegreerde woonbonus' die zowel geldt voor de enige en niet-enige eigen woning. Die hervorming betekende voornamelijk een verlaging van de belastingvermindering, door middel van een verlaging van het maximum aan te geven bedrag voor een hypothecaire lening. Ook werd de vermindering vanaf 2016 berekend als 40% van de aangegeven uitgaven. Daarvoor werd de vermindering berekend

aan het marginaal tarief wat kon variëren (tussen 30 en 50%).

In het rood werd een andere groep fiscale uitgaven aangeduid, die vaak samengenomen worden, nl. de belastingvermindering voor de diensten- en PWA-cheques. Deze is volledig geregionaliseerd en heeft een veel kleinere omvang dan de woonbonus.

Met het microsimulatiemodel FANTASI kunnen we de verdeling van het gebruik van deze fiscale uitgaven berekenen. We doen dit door een simulatie uit te voeren waarin we de verminderingen afschaffen, en de verdeling van de impact op de betaalde belasting in kaart brengen. We baseren ons op de regeling van toepassing voor inkomens uit 2019, i.e. het aanslagjaar 2020. Ook de onderliggende data werd geprojecteerd naar 2019, met de dynamische module FANTASI-D.

De simulatie is gebaseerd op (geprojecteerde) data van aanslagjaar 2015. Daardoor is een simulatie van de geïntegreerde woonbonus niet vanzelfsprekend. Deze geïntegreerde woonbonus werd pas ingevoerd na 2015, en we observeren in onze data van 2015 dus geen aangegeven bedragen voor deze vermindering. Wel zijn er aangegeven

bedragen voor de woonbonus, het bouwsparen en het langetermijnsparen. Bij welke vermindering een bedrag werd opgegeven, hangt voornamelijk af van het tijdstip van het afsluiten van de hypothecaire lening. In 2019 echter, zullen er minder leningen zijn die nog aanleiding geven tot de belastingvermindering voor het bouwsparen, aangezien deze verminderingen enkel kunnen worden gebruikt in het geval dat de lening werd afgesloten voor 2005. Omgekeerd zullen er leningen zijn die aanleiding geven tot de belastingvermindering voor de geïntegreerde woonbonus, die geldt voor leningen afgesloten vanaf 2016. En die observeren we nog niet in onze data.

Om deze problemen te omzeilen, veronderstellen we dat de hervorming van de woonbonus naar de geïntegreerde woonbonus op kruissnelheid is: alle aangegeven bedragen voor de kosten van het verwerven van een eigen woning die we zien in de data van 2015, leiden in onze simulatie tot de belastingvermindering

volgens de berekening van de nieuwe geïntegreerde woonbonus, en niet volgens de uitdovende vormen van de woonbonus, het bouwsparen, langetermijnsparen etc., zoals in realiteit wel het geval was in 2015. Het gaat dus om de verminderingen voor de enige en niet-enige eigen woning. De verminderingen voor de niet-eigen woning zijn federaal en worden in de oefening niet veranderd. Deze simulatie veronderstelt dus dat de geïntegreerde woonbonus de oudere vormen volledig vervangt, onafhankelijk van de afsluitingsdatum van de lening waarvoor de vermindering werd aangevraagd. Het geeft een idee van de fiscale kost van de geïntegreerde woonbonus wanneer die op kruissnelheid is, bij het aflopen van de leningen die werden afgesloten in 2016. Onder deze veronderstellingen vinden we dat de geïntegreerde woonbonus op kruissnelheid in 2019 de Vlaamse overheid 1,029 miljard euro zou kosten.

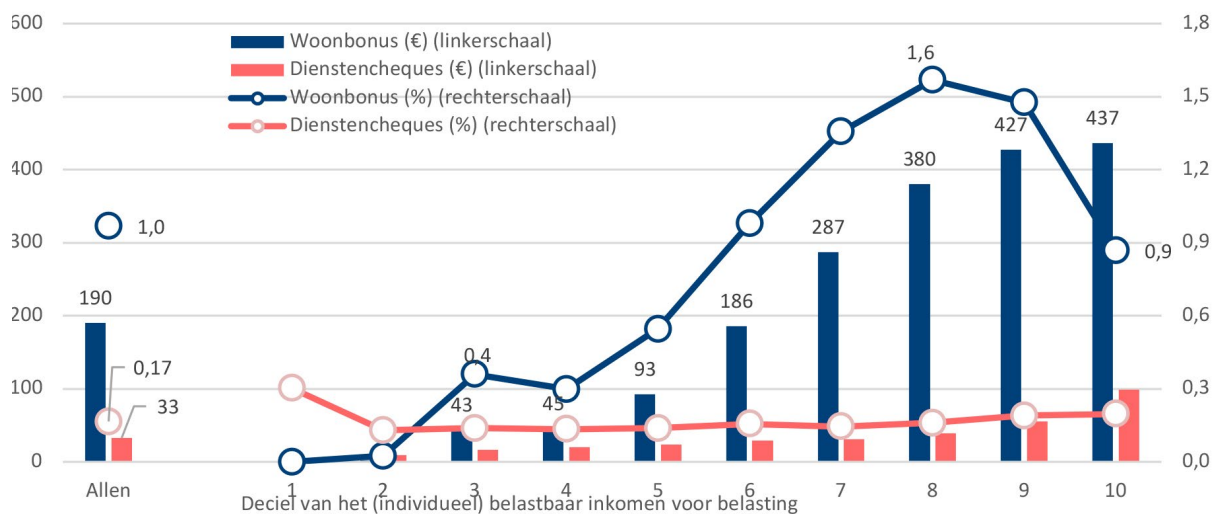
Tabel 1: de fiscale uitgaven in de personenbelasting aanslagjaar 2017 (in miljoen euro)

	Totaal	Federaal	Regionaal			
Totaal fiscale uitgaven	9 585	7 121	2 454			
waaronder – niet exhaustief				Vlaanderen	Wallonië	Brussel
Pensioenen, bruggpensioenen	3562	3562				
woonbonus	1748	29	1718	1143	485	91
Pensioensparen	532	532				
Uitkeringen ZIV	637	637				
Vermindering bouwsparen	436	39	397	246	135	16
Werkloosheidsuitkeringen	347	347				
Woon-werkverkeer	374	374				
Lange termijnsparen	307	228	79	51	23	5
Dienstencheques	215		215	181	22	12
Overuren	236	236				
Loonbonus	234	234				
Kinderopvang	156	156				
Lage activiteitinkomens	149	149				
Werkbonus	279	279				
Groepsverzekering	105	105				
Dakisolatie	41		41	36	4	0
PWA	2		2	1	1	0

Bron: Inventaris van de fiscale uitgaven 2017 (bijlage bij de middelenbegroting 2019, parlementair doc. 54 3293/004)

Bron: Inventaris van de fiscale uitgaven 2017 (bijlage bij de middelenbegroting 2019, parlementair doc. 54 3293/004)

Figuur 1: voordeel per deciel (€ /jaar en % beschikbaar inkomen)



Bron: Eigen berekeningen op basis van FANTASI en IPCAL-gegevens 2015 (inkomensjaar 2014; beleid 2019)

In Figuur 1 tonen we de voordelen van de gesimuleerde woonbonus (i.e. de geïntegreerde woonbonus op kruissnelheid) en de dienstencheques per deciel³. Het voordeel wordt zowel getoond in €'s per jaar (€'s in 2019) alsook in % van het jaarlijks beschikbaar inkomen, nl. het inkomen na belastingen.

Het valt meteen op dat het gemiddeld effect van de woonbonus veel hoger is dan dat van de dienstencheques. Links op de figuur zien we dat gemiddeld 1% van het beschikbaar inkomen te wijten is aan de geïntegreerde woonbonus, wanneer deze op kruissnelheid is. De afschaffing zou dus zorgen voor een daling van 1% van het beschikbaar inkomen. Bij de vermindering voor dienstencheques is dit slecht 0,17 procent.

We zien dat de dienstencheques een redelijk constante procentuele impact hebben op de te betalen belasting over de inkomensverdeling. Bij de woonbonus is dit anders. In de eerste vier decielen blijft de gemiddelde impact onder de 0,4% van beschikbaar inkomen. Dit loopt op tot 1,6% in het achtste deciel. In de laatste decielen neemt de impact in euro's per jaar slechts licht toe. Relatief aan het beschikbaar inkomen betekent dit een daling tot 0,9% van het beschikbaar inkomen.

Eén van de kritieken op de woonbonus is dat het voordeel toeneemt met het inkomen. In Figuur 1 zien we dat dit zeker klopt voor het verloop van het voordeel in euro's, maar dat het procentuele voordeel, dat ook toeneemt tot in deciel 8, voor deciel 9 en 10 lager ligt. Vaak wordt uit dit patroon ook

3 De decielen werden ook geconstrueerd op basis van de IPCAL-gegevens. We baseerden ons op het individueel belastbaar inkomen dat aan gezamenlijke tarieven belast wordt, en gebruikten de OECD-equivalentieschaal om de inkomens van koppels te kunnen vergelijken met het inkomen van alleenstaanden.

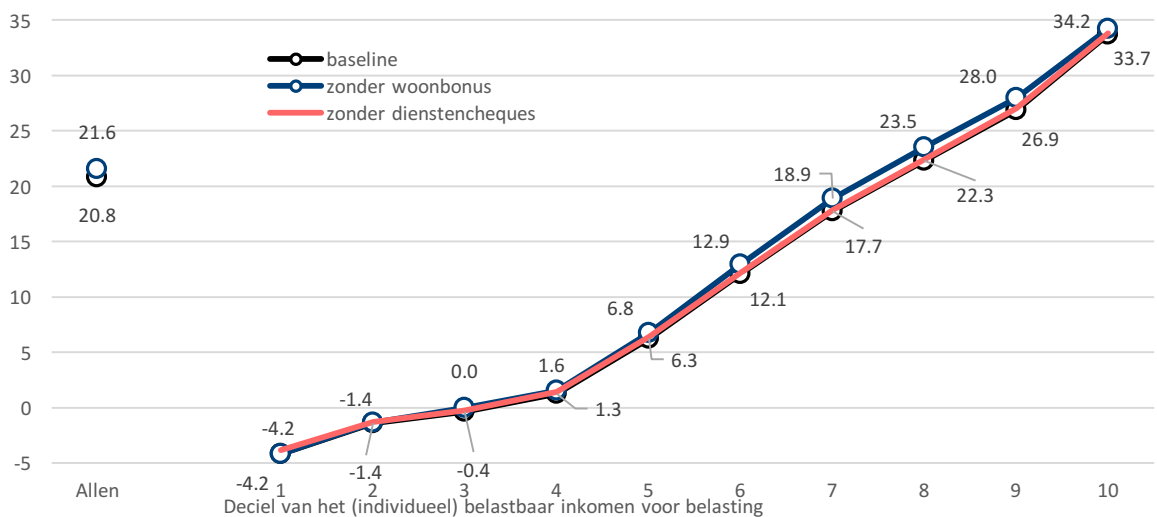
meteen afgeleid dat hierdoor de herverdelende werking van de progressieve personenbelasting uitgehold wordt. De progressiviteit komt tot uiting in *gemiddelde* tarieven die stijgen met het inkomen. In Figuur 2 tonen we daarom deze gemiddelde tarieven per deciel mét en zonder de vermindering van de woonbonus en de dienstencheques. Op de x-as staan de decielen. Op de y-as zien we de gemiddelde belastingvoet.

De zwarte lijn toont de situatie zoals gesimuleerd zonder enige afschaffing van de fiscale uitgaven⁴. Die lijn zit voornamelijk achter de rode lijn, dewelke het effect van de afschaffing van de dienstencheques toont. We zien dat deze amper een effect heeft op de gemiddelde belastingvoeten, en dus op de progressiviteit in de personenbelasting. De blauwe lijn geeft de gemiddelde belastingvoet per deciel

onder de veronderstelling dat de geïntegreerde woonbonus (op kruissnelheid) werd afgeschaft. De gemiddelde belastingvoet neemt natuurlijk toe. Maar al bij al is het effect eerder beperkt. De procentpunt toename van de gemiddelde belastingvoet is het grootst in de decielen 6 tot 9.

De progressiviteit van een belastingstelsel kan samengevat worden in één cijfer, de Kakwani-index. De Kakwani-index meet de disproportionaliteit van de betaalde belasting, in vergelijking met het aandeel in het totale inkomen. In de baseline-situatie is deze gelijk aan 0,2866. Met een afschaffing van de woonbonus *daalt* de index naar 0,2788. Een situatie mét woonbonus is dus progressiever dan een situatie zonder. Maar herverdeling, dat is de vergelijking van de ongelijkheid in het inkomen na belasting

Figuur 2: gemiddelde tarieven per deciel en verandering door de belangrijkste regionale fiscale uitgaven



Bron: Eigen berekeningen op basis van FANTASI en IPCAL-gegevens 2015 (inkomensjaar 2014; beleid 2019)

4 Deze simulatie gaat wel uit van de woonbonus op kruissnelheid, d.w.z. uitgaven voor een hypothecaire lening van de eigen woning geven enkel recht op de geïntegreerde woonbonus. Er is geen simulatie van de (vroegere) regionale woonbonus, het regionale bouwsparen en het regionaal langetermijnsparen

met de ongelijkheid in het inkomen voor belasting, is niet enkel afhankelijk van de progressiviteit van de tarieven. Ook het gemiddelde tarief speelt een rol. Immers, een heel progressief systeem dat slechts een zeer lage gemiddelde belastingvoet kent, zal weinig herverdelen. Het samenspel van progressiviteit en herverdeling wordt meestal gemeten door de Reynolds-Smolensky index. Die meet het verschil tussen de ongelijkheid voor en na belasting, en kan afgeleid worden uit de Kakwani-index, K , en de gemiddelde belastingvoet, t :

$$RS = \frac{t}{1-t} \cdot K ,$$

met RS de Reynolds-Smolensky index. De afschaffing van de woonbonus doet de RS -index toenemen van 0,0742 naar 0,0757. De netto herverdeling door middel van de personenbelasting neemt dus licht toe bij een afschaffing van de woonbonus. De reden daarvoor is dat, hoewel de progressiviteit afneemt, de gemiddelde belasting zal toenemen bij een afschaffing van de woonbonus. Daardoor heeft het systeem meer

herverdelende kracht.

De verdelingsanalyse van de effecten van deze twee fiscale uitgaven toont aan dat een afschaffing ervan niet in de eerste plaats op verdelingsoverwegingen moet steunen. Daarvoor zijn de effecten te klein. Vanuit dat perspectief winnen de efficiëntie-argumenten aan kracht. Die nemen verschillende vormen aan. In eerste orde komen de distortieve effecten van de woonbonus op de woningmarkt zelf. De mogelijke welvaartswinst die volgt uit de vermindering van deze distortie bij de afschaffing van de woonbonus ligt echter buiten het bestek van deze analyse. Maar er worden ook welvaartswinsten geboekt door de middelen die vrijkomen bij de afschaffing van de woonbonus in te zetten voor andere lastenverlagingen. We denken dan in de eerste plaats aan een lastenverlaging op arbeid. In de volgende paragraaf werken we daarom vijf scenario's uit om de Vlaamse bevoegdheden in de personenbelasting in te zetten voor een lastenverlaging op arbeid ten belope van de vrijgekomen budgettaire ruimte door de afschaffing van de woonbonus.



3 Vijf scenario's voor een lastenverlaging op arbeid in de Vlaamse personenbelasting



We bekijken vijf scenario's van een verlaging van de belasting die kan worden gefinancierd door de afschaffing van de geïntegreerde woonbonus op kruissnelheid. We veronderstellen dus opnieuw dat alle uitgaven voor hypotheeklen voor het verwerven van de eigen woning recht geven op een belastingvermindering onder de regels van de nieuwe geïntegreerde woonbonus, en géén recht geven op de uitdovende en meer genereuze regelingen

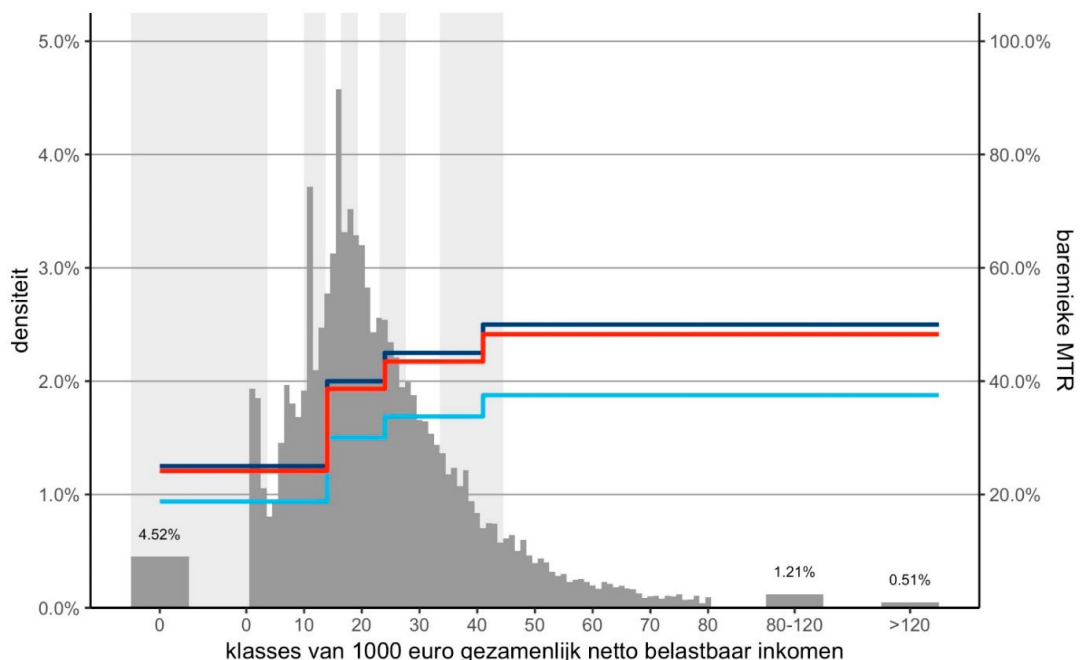
van het regionaal bouwsparen, regionaal langetermijnsparen en de regionale (gewone) woonbonus. De afschaffing van de geïntegreerde woonbonus, onder de veronderstelling dat alle rechtgevendende hypotheeklen onder die regeling vallen, geeft de Vlaamse regering een budgettaire ruimte van 1,029 miljard euro. We bekijken volgende scenario's:

A. Een proportionele verlaging van de regionale opcentiemen

Met het vrijgekomen budget kunnen de opcentiemen sterk verlaagd worden van 33,3% naar 28,7%. Het scenario wordt grafisch toegelicht in Figuur 3. Daarin worden de baremieke marginale tarieven weergegeven. Dit zijn de standaard marginale tarieven, die geen rekening houden met de belastingvrije som, aftrekken, verminderingen en kredieten. De lichtblauwe lijn staat voor de marginale tarieven die horen bij de federale belasting⁵. Daarbovenop komen de Vlaamse opcentiemen, waardoor de marginale tarieven die overeenkomen met de totale te betalen belasting, een stuk hoger liggen. We geven de marginale tarieven van de totale belasting in de baseline weer door de donkerblauwe lijn.

De rode lijn toont de hervorming: de opcentiemen worden verlaagd van 33,3% naar 28,7%, waardoor de rode lijn, en dus de uiteindelijke marginale tarieven lager komen te liggen. Dit verschil is het grootst voor de hogere inkomensschijven. Op de achtergrond geven we de inkomensverdeling weer. Per klasse van 1000 euro van individueel gezamenlijk belastbaar inkomen wordt de procentuele frequentie weergegeven. De lichtgrijze balken tonen de decielen, en bevatten dus telkens 10% van de aangifteplichtigen. De meeste belastingplichtigen ervaren dus een marginaal tarief van 20% of 40%.

Figuur 3: grafische weergave scenario A: proportionele verlaging van de regionale opcentiemen



Bron: Eigen berekeningen op basis van FANTASI en IPCAL-gegevens 2015 (inkomensjaar 2014; beleid 2019)

5 De federale belasting is gelijk aan de autonomiefactor maal de Belasting Staat, de zgn. gereduceerde belasting staat.

B. Een terugbetaalbaar belastingkrediet

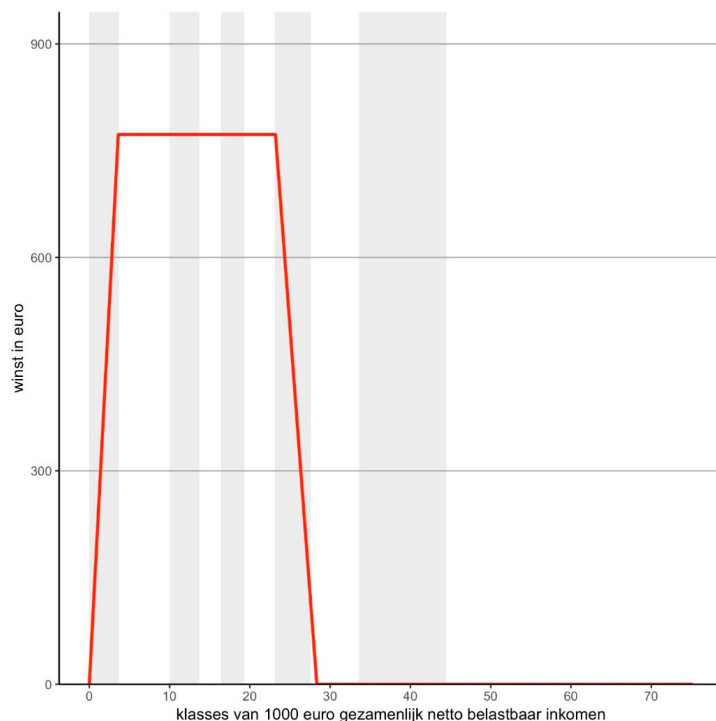
Dit scenario is de simpelste vorm van een lastenverlaging denkbaar. Ze is niet afhankelijk van de belastingberekening: elke aangifteplichtige krijgt een terugbetaalbare korting van €190,10 in de personenbelasting. Dat bedrag volgt uit de conditie van de budgetneutraliteit.

C. Een jobkorting 2.0

Een Vlaamse jobkorting werd in 2011 afgeschaft. We stellen een herinvoering voor. De jobkorting wordt enkel berekend op basis van de looninkomsten. De parameters in het ontwerp van de jobkorting werden, zoals

bij de andere scenario's vastgelegd zodat de financiering vanuit de afschaffing van de gesimuleerde geïntegreerde woonbonus volstaat. Zo kwamen we tot het ontwerp van een krediet dat 15% van de looninkomsten bedraagt, begrensd tot een maximum van €772,72. Dit betekent dat vanaf looninkomsten vanaf €5 151 het maximum wordt bereikt. De jobkorting heeft vooral tot doel om de lasten op lage lonen te verlagen. Daarom wordt er een afbouw voorzien voor looninkomsten boven €28 000. Daarboven bedraagt de jobkorting 15% van het verschil tussen de looninkomsten en €28 000. Figuur 4 toont grafisch het voorgestelde ontwerp van de jobkorting.

Figuur 4: grafische weergave scenario C: De jobkorting 2.0



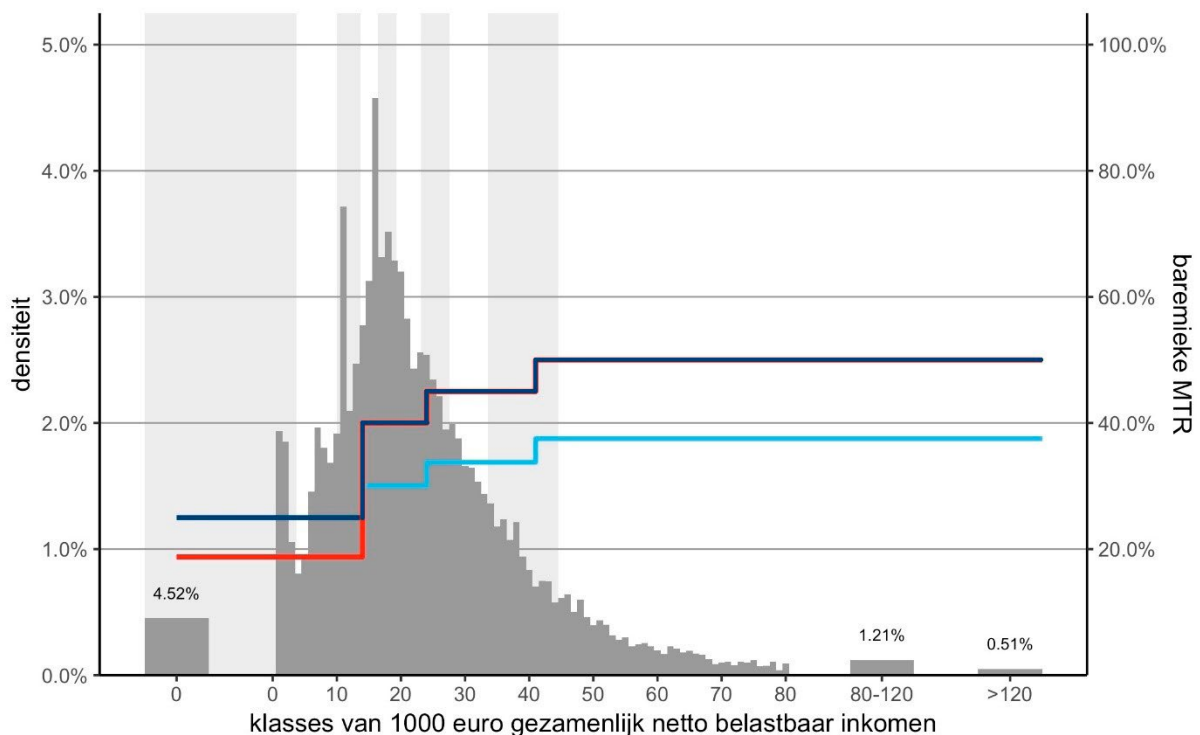
Bron: Eigen berekeningen op basis van FANTASI en IPCAL-gegevens 2015 (inkomensjaar 2014; beleid 2019)

D. Een gerichte verlaging van de opcentiemen – onderkant

De opcentiemen worden verlaagd tot 0 voor individuen die een gereduceerde belasting hebben van minder dan €934,32. Dit scenario geeft een belastingvoordeel via de opcentiemen voor de lagere decielen. Figuur 5 toont het effect hiervan op de baremieke marginale tarieven. Zoals in Figuur 3 stelt de lichtblauwe lijn de baremieke marginale tarieven voor die overeenkomen met

de gereduceerde Belasting Staat (de te betalen federale belasting), en de donkerblauwe lijn de marginale tarieven die overeenkomt met de totale te betalen belasting, inclusief de regionale opcentiemen. De rode lijn toont de situatie na de invoering van de compenserende verlaging: de baremieke marginale tarieven veranderen enkel voor de laagste decielen, namelijk zij met een gereduceerde belasting onder €934,32.

Figuur 5: grafische weergave scenario D: gerichte verlaging van de opcentiemen - onderkant



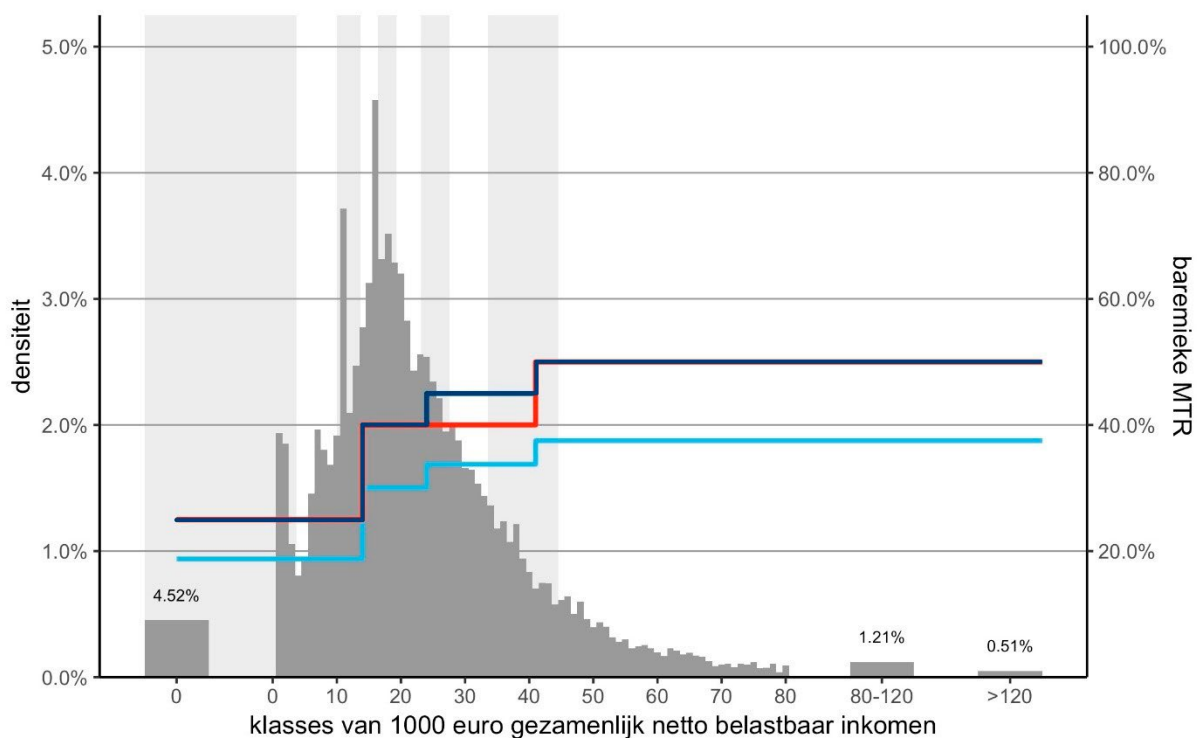
Bron: Eigen berekeningen op basis van FANTASI en IPCAL-gegevens 2015 (inkomensjaar 2014; beleid 2019)

E. Een gerichte verlaging van de opcentiemen – midden

In de weken voorgaand aan de studiedag van 2 mei was er sprake van de afschaffing van de 45%-belastingsschijf door één van de regeringspartijen. Met dit scenario illustreren we dat, hoewel het bepalen van het baremieke schema bevoegdheid is van de federale overheid, het mogelijk is om dergelijke hervorming te benaderen met de regionale instrumenten in de personenbelasting. Let wel, we houden in deze geen rekening met de progressiviteitsregel die al werd aangehaald in de inleiding van dit artikel.

De regionale opcentiemen worden verlaagd voor een gereduceerde belasting die valt binnen de grenzen die overeenkomen met de 45%-belastingsschijf. Gegeven het budget beschikbaar door de afschaffing van de gesimuleerde geïntegreerde woonbonus, kunnen de regionale opcentiemen verlaagd worden van 33,3% naar 18,23% voor individuen met een gereduceerde belasting tussen €3 867,34 en €9 638,53. Door de complexiteit in de berekening van de gereduceerde belasting komen deze grenzen niet voor elk individu overeen met de inkomensgrenzen van de 45%-belastingsschijf. In Figuur 6 illustreren we de impact op de baremieke marginale tarieven.

Figuur 6: grafische weergave scenario E: gerichte verlaging opcentiemen - midden



Bron: Eigen berekeningen op basis van FANTASI en IPCAL-gegevens 2015 (inkomensjaar 2014; beleid 2019)

4 Verdelingseffecten van de vijf scenario's

We bekijken het verschil in betaalde belasting na de afschaffing van de gesimuleerde woonbonus, en de invoering van één van de vijf compenserende scenario's. In Figuur 7 wordt dit verschil weergegeven in euro's per jaar voor de verschillende decielen.

Elk paneel in de figuur komt overeen met één van de scenario's. De blauwe balken tonen het gemiddelde verlies per deciel door de afschaffing van de gesimuleerde woonbonus. De rode, grijze, gele, paarse en groene balken tonen de winst door de invoering van de compenserende lastenverlaging. De zwarte lijn toont de nettowinst.

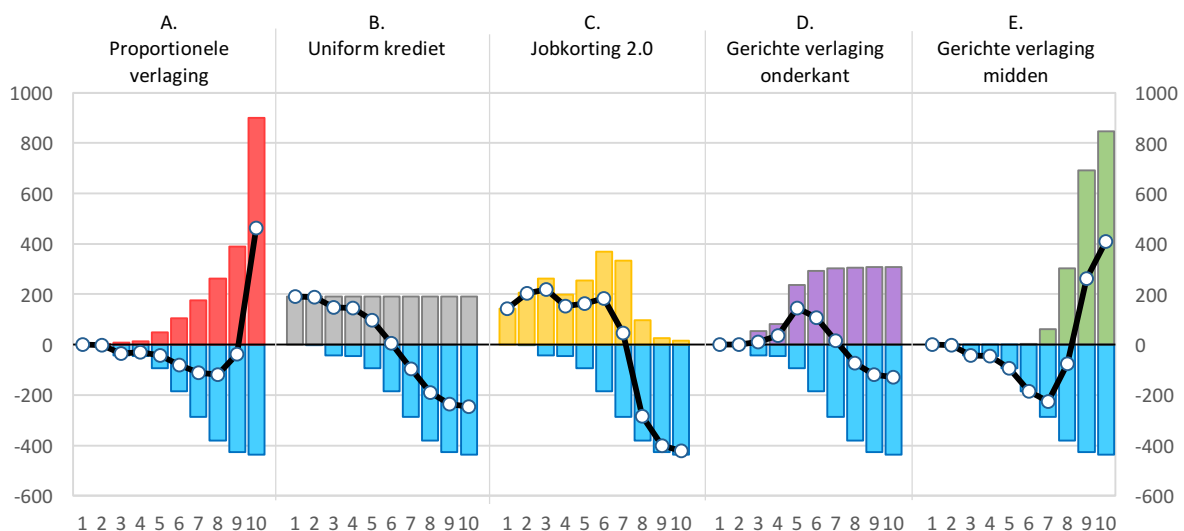
In het eerste scenario zien we een nettoverlies bij de meeste decielen. Enkel het hoogste deciel gaat er sterk op vooruit, door het relatief lage gebruik van de (gesimuleerde)

woonbonus, en dus van de werkelijke verminderingen voor hypotheek-uitgaven voor verwerven van de eigen woning, in vergelijking met het beschikbaar inkomen in dit deciel. Daarenboven zien we een zeer grote winst door de proportionele verlaging van de opcentiemen.

In het tweede scenario krijgt iedereen een krediet van €190,10. Daardoor winnen zij die het minst gebruik maken van de gesimuleerde woonbonus het meest, nl. de laagste decielen. In het hoogste deciel zien we een gemiddeld verlies van €247.

In het derde scenario werd de jobkorting ingevoerd, i.e. een belastingkrediet van 15% van de looninkomsten met een maximum van €727 en een uitloop bij looninkomsten boven €28 000 per jaar. De winst ligt, zoals

Figuur 7: de verdelingseffecten van de afschaffing van de gesimuleerde woonbonus (blauwe kleur) en compensering (andere kleur)



Bron: Eigen berekeningen op basis van FANTASI en IPCAL-gegevens 2015 (inkomensjaar 2014; beleid 2019)

verwacht, voornamelijk bij de eerste zes decielen. De hoogste drie decielen genieten amper van de jobkorting, waardoor zij het volledige verlies van de afschaffing van de gesimuleerde woonbonus voelen.

Bij de gerichte verlaging van de opcentiemen aan de onderkant van de inkomensverdeling, scenario 4, is er amper winst voor de eerste drie decielen. Zij betalen algemeen weinig belasting, en genieten dus amper van de verlaging van de opcentiemen. Vanaf het vijfde deciel wordt de winst wel duidelijk, die blijft relatief constant tot de hogere decielen. Een duidelijke nettowinst is er enkel voor het vierde, vijfde en zesde deciel. Voor de hogere decielen compenseert de winst door de lagere belasting op hun eerste inkomensschijven het verlies door de afschaffing van de gesimuleerde woonbonus niet.

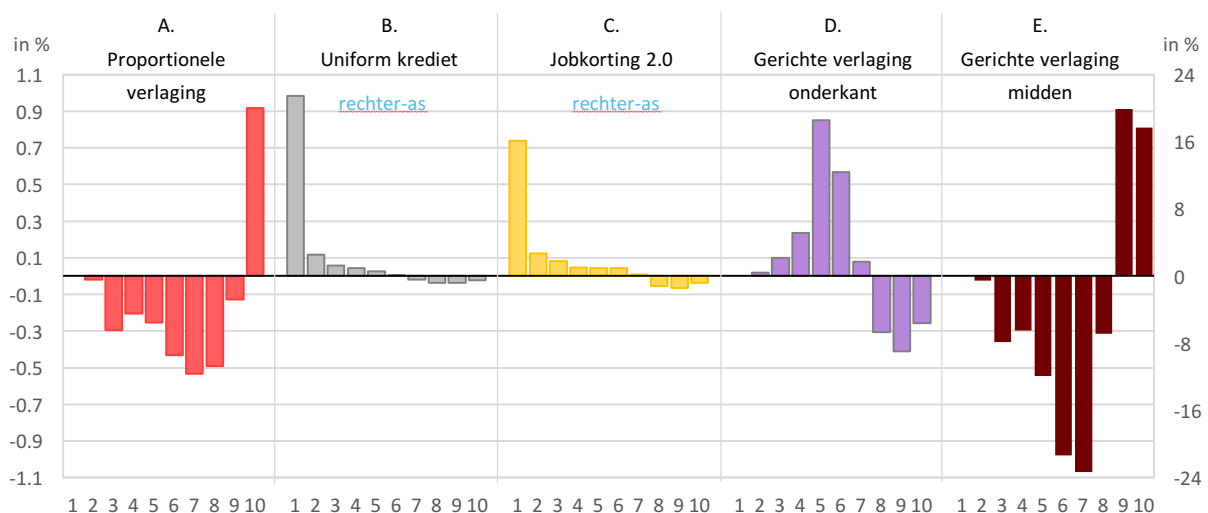
Het laatste scenario, de gerichte verlaging van de opcentiemen die de afschaffing

van de 45%-schijf benadert, toont een verlies voor de eerste acht decielen. De winst is zeer hoog voor het negende en tiende deciel, resp. €263 en €409 per jaar. Deze hervorming is zeer regressief.

Figuur 8 toont het gemiddelde van de nettowinst in procent van het inkomen na belasting (voor de hervorming) per deciel. Deze procentuele winsten worden voor scenario's A, D, en E uitgezet op de linker-as, voor scenario's B en C gebruiken we de rechter-as.

Doordat de effecten relatief worden uitgedrukt t.o.v. het beschikbaar inkomen, zien we een veel grotere rol voor de nettowinst in de lagere decielen. Bijvoorbeeld in scenario E zagen we in euro's in Figuur 7 een positief effect voor de grote decielen dat groter was, in absolute waarde, dan de grootste negatieve effecten, te zien bij decielen 6 en 7. In procent van het beschikbaar inkomen is het verlies voor decielen 6 en 7 van dezelfde grootteorde

Figuur 8: verdelingseffecten van de vijf scenario's in % van het beschikbaar inkomen



Bron: Eigen berekeningen op basis van FANTASI en IPCAL-gegevens 2015 (inkomensjaar 2014; beleid 2019)

als de procentuele winst in de twee hoogste decielen. Daarenboven is de procentuele winst voor het voorlaatste deciel hoger dan

de relatieve winst voor het hoogste deciel, wat niet het geval was in euro's.



5 Effecten op de effectieve marginale belastingvoet, en de participatie-aanslagvoet



Naast de herverdelingsoverweging wordt in het publieke debat ook vaak gewezen op de verstorende werking van de personenbelasting op de arbeidsmarkt. Zo wordt er vaak gesproken over de werkloosheidsval. Een werkloze die een betaalde job vindt, verdient wellicht wel meer, maar betaalt ook hogere belastingen en sociale bijdragen op dit hoger inkomen. Daardoor valt het verschil in netto beschikbaar inkomen tussen werken en niet-werken misschien wel veel kleiner uit dan verwacht. Als het verschil in beschikbaar inkomen met of zonder job niet hoog genoeg is, is er weinig stimulans om een job te zoeken of te aanvaarden. Omgekeerd wordt verondersteld dat hoe groter dit verschil, hoe meer mensen aan het werk willen gaan. Het in kaart brengen van de werkelijke effecten op de arbeidsmarkt in de vijf scenario's gaat het bestek van deze tekst te buiten. Daarvoor hebben we een model nodig dat de reactie van individuen op een verandering in nettolonen modelleert, een zogenaamd arbeidsaanbodmodel. Voor een recente toepassing van zo een model zie Capéau et al. 2018a en 2018b. Wat we nu wel kunnen doen is de ingrediënten van dergelijk arbeidsaanbodmodel in kaart brengen.

Zo kunnen we kijken naar de aangehaalde beslissing om al dan niet aan het werk te gaan. Deze beslissing wordt aangeduid als de intensieve marge. Om deze stimulans te bekijken berekenen we de participatie-aanslagvoet,

of PTR's, die in kaart brengen hoeveel van het verschil in inkomen tussen werken en niet-werken wordt 'wegbelast'.

Een andere marge op de arbeidsmarkt waar gedrag beïnvloed wordt, is de intensieve marge. Het gaat dan over werkenden die beslissen om meer inkomen te verwerven. Dit kan door meer te werken, promotie te maken e.d. Opnieuw zijn de werkelijke gedragsveranderingen niet geschat in deze oefening. Wel bekijken we hoe het verstorende effect van het belastingsysteem op de intensieve marge wordt beïnvloed door de afschaffing van de hier gesimuleerde woonbonus en één van de compenserende scenario's. De maatstaf is de effectieve marginale belastingtarieven, de EMTR's.

Aangezien het universele belastingkrediet, waarbij elk aangifteplichtig individu 190,10 euro zou ontvangen geen effecten zal hebben op de PTR's en de EMTR's, zullen we deze niet meenemen in de evaluatie die volgt. Immers, zowel werkenden als niet-werkenden ontvangen het krediet, en een loonstijging heeft geen gevolg op de grootte van het krediet. We focussen op volgende vier scenario's: (A) de proportionele verlaging van de opcentiemen, (C) de jobkorting 2.0, (D) een verlaging van de opcentiemen gericht op de onderkant en (E) gericht op het midden van de inkomensverdeling.

We tonen steeds het verschil tussen

de situatie na de afschaffing van de gesimuleerde woonbonus en de situatie na de invoering van de compenserende maatregelen. Dit laat toe om gemakkelijk te vergelijken tussen de verschillende scenario's. De effecten van de afschaffing van de gesimuleerde woonbonus worden hierdoor wel genegeerd in de analyse. Deze speelt enkel een rol via de omvang van het budget nodig voor de vier scenario's.

5.1 Participatie-aanslagvoeten

De participatie-aanslagvoeten meten hoe het belastingsysteem de stimulans om aan het werk te gaan beïnvloedt. Ze zijn gedefinieerd als één min de ratio van het verschil tussen beschikbaar inkomen als werkende en beschikbaar inkomen als inactieve (of werkloze) en het bruto-inkomen als werkende. Of

$$ptr_i = 1 - \frac{(y_i^W - t_i^W) - (y_i^{OW} - t_i^{OW})}{y_i^W}$$

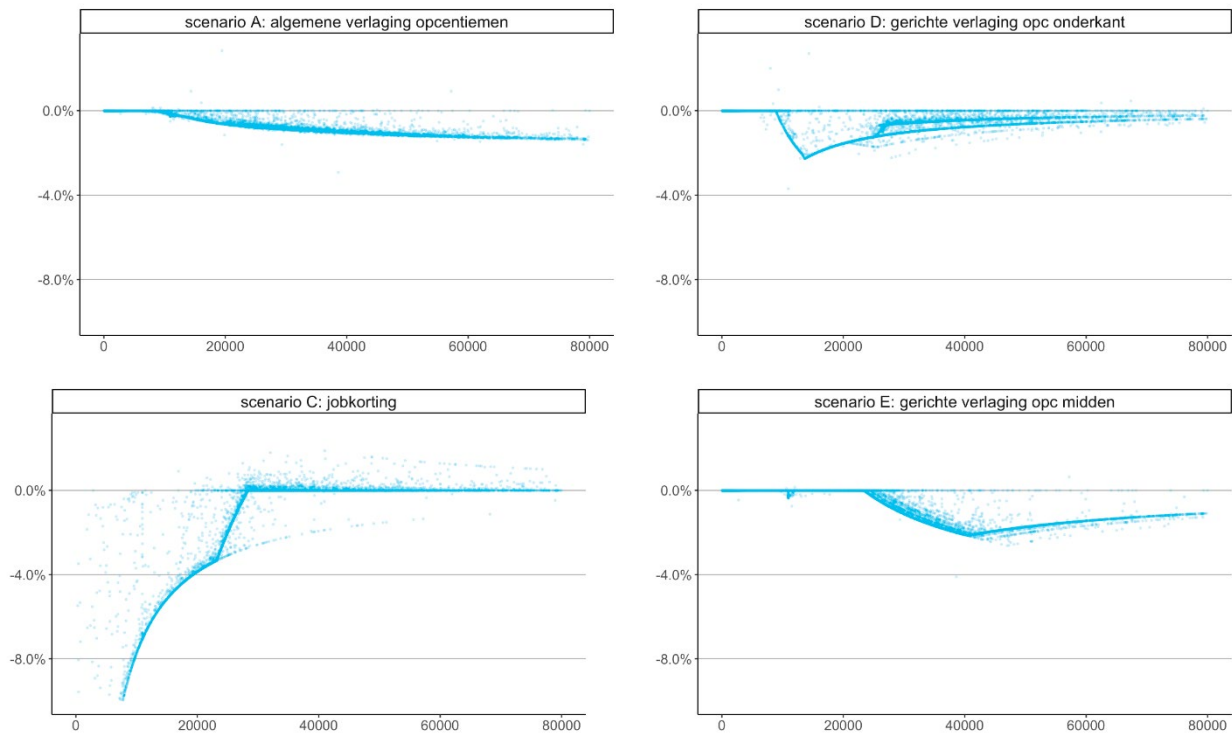
met y_i^W het bruto inkomen van individu i als die werkt, en y_i^{OW} het bruto inkomen van individu i als deze niet werkt; het superscript OW staat voor out-of-work. t_i^W en t_i^{OW} zijn de respectievelijke te betalen belastingen. In de teller van de tweede term staat het verschil in beschikbaar inkomen tussen werken en niet werken. Dit verschil wordt uitgedrukt in procent van het bruto inkomen. Het gaat

dus om het aandeel van de loonwinst die je overhoudt na belasting. Als we dit aandeel aftrekken van één, krijgen we het aandeel dat van de loonwinst wordt afgehouden door het belastingsysteem.

We hebben de participatie-aanslagvoeten berekend voor alle werkenden in de IPCAL-dataset. Bij dergelijke berekening is er altijd een assumptie nodig over wat het inkomen bij inactiviteit zou zijn van deze groep. Vaak wordt geopteerd voor het leefloon, wat inderdaad het inkomen is wanneer een persoon inactief is. Aangezien de keuze echter ook vaak gemaakt wordt tussen een werkloosheidsuitkering en werken, definieerden we in deze oefening het inactief inkomen als 60% van het loon, begrensd zoals het geval bij de werkloosheidsuitkering (na drie maanden).

In Figuur 9 tonen we het verschil van de participatie-aanslagvoeten in de vier scenario's met de PTR's van de baseline. Elk punt stelt één observatie (of één belastingplichtige) voor. Als dat punt onder de 0-as ligt, zorgt de hervorming ervoor dat voor deze persoon de participatie-aanslagvoet verlaagd wordt, en het dus, ceteris paribus, lonender wordt om aan het werk te gaan.

Figuur 9: het effect op de participatie-aanslagvoeten bij de vier scenario's



Bron: Eigen berekeningen op basis van FANTASI en IPCAL-gegevens 2015 (inkomensjaar 2014; beleid 2019)

Een vergelijking van de vier panelen illustreert hoe groot het verschil is tussen de vier scenario's wat betreft de verandering van de PTR's. In het eerste scenario is het effect gering. De participatie-aanslagvoet daalt pas vanaf belastbare inkomens rond 10 000 euro. Voor individuen met een lager inkomen is er weinig invloed door de verlaging van de opcentiemen, aangezien deze individuen geen tot weinig belasting betalen. Het effect blijft gering doorheen de verdeling. Het grootste effect zien we bij de jobkorting 2.0. Omdat het gaat om een terugbetaalbaar krediet, dat enkel geldt voor werkenden, zien we een heel sterke daling van de participatie-aanslagvoet bij lage inkomens. Daarenboven is dit

het enige scenario waarbij er een verlaging is van de participatie-aanslagvoet voor de allerlaagste inkomens. Vanaf een belastbaar inkomen rond €30 000 is het effect uitgedoofd. Bij de gerichte verlagingen van de opcentiemen vinden we het effect op de PTR's op de verwachte plaats in de inkomensverdeling. Zelfs bij de gerichte verlaging aan de onderkant is er nagenoeg geen effect voor de allerlaagste inkomens.

5.2 Effectieve marginale tarieven

We hebben voor de vier scenario's ook de effectieve marginale tarieven berekend. Deze geven inzicht in de stimulans die het belastingstelsel creëert of wegneemt om werk méér te laten lonen. De EMTR is gedefinieerd als het verschil in belastingen wanneer een persoon die al werkt iets meer verdient. We kunnen dit formaliseren als

$$emtr_i = \frac{t(y_i + \Delta y) - t(y_i)}{\Delta y}$$

waarbij y_i het belastbaar inkomen van individu i , $t(y_i)$ de belastingen te betalen op die inkomsten, en Δy het verschil in arbeidsinkomen. We hebben de EMTR's opnieuw enkel berekend voor de werkenden in de IPCAL-dataset en voor Δy gebruikten we 10 euro.

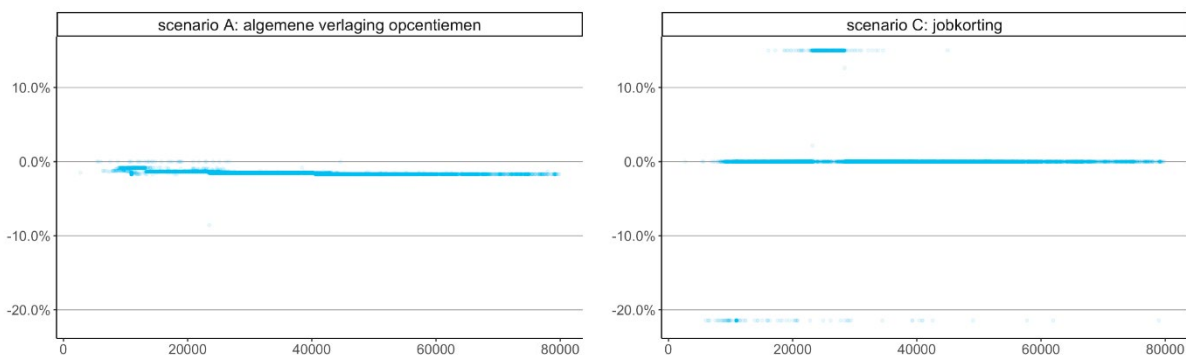
Figuur 10 en Figuur 11 tonen het verschil in effectieve marginale tarieven na invoering van de hervorming, nl. de afschaffing van de hier gesimuleerde woonbonus en de resp. compenserende lastenverlaging. Ook hier zijn er opvallende verschillen

tussen de vier scenario's.

In het eerste scenario zien we een vermindering van de effectieve marginale tarieven die overeenkomt met de proportionele verlaging van opcentiemen. Zoals verwacht verloopt die quasi-uniform over de inkomensdistributie.

Bij de jobkorting 2.0 zien we veel lagere marginale tarieven bij zeer lage inkomens. Voor sommige inkomens dalen ze zelfs met meer dan 20 procentpunt. Dit is het gevolg van de inloop van de jobkorting, zoals te zien in Figuur 4. Wanneer iemand met een zeer laag loon 10 euro meer verdient, heeft deze ook recht op 15% van 10 euro meer van het belastingkrediet. Hierdoor zouden we verwachten dat het marginale tarief zou dalen met 15 procentpunten. Dat is echter niet het geval door de forfaitaire kostenaf trek van 30%. 10 euro extra betekent voor lage lonen €3 extra kostenaf trek, en het verschil in belastbaar inkomen, de noemer in EMTR-formule bedraagt slechts €7. Het terugbetaalbare krediet wordt echter wel berekend op

Figuur 10: het effect op de effectieve marginale tarieven bij de scenario's A en C



Bron: Eigen berekeningen op basis van FANTASI en IPCAL-gegevens 2015 (inkomensjaar 2014; beleid 2019)

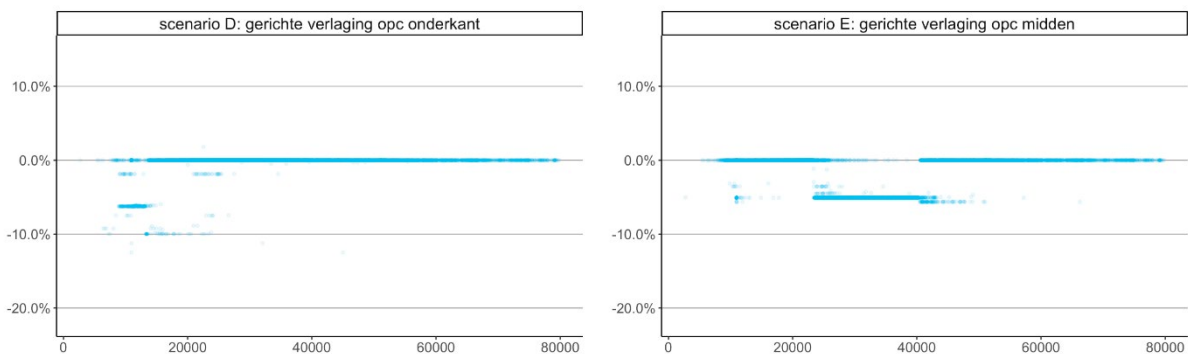
de volledige looninkomsten, en het verschil bedraagt 15% van €10. Dit betekent €1,5 minder belastingen voor een stijging van het belastbaar inkomen van €7. De uitkomst is een daling van de effectieve marginale tarieven van 21,43 procentpunten. Rond de €28 000 zien we een verhoging van de marginale tarieven met 15%. Dit komt overeen met de uitloop van de jobkorting 2.0. Voor mensen met dergelijke looninkomsten leidt een bruto loonsverhoging van €10 tot een daling van de jobkorting van 15% van die €10. Hier speelt de forfaitaire kostenaf trek van 30% niet, aangezien de aftrek die overeenkomt met deze inkomsten al op het maximum zit. Deze sprong illustreert dat een instrument dat gericht is op het verlagen van de participatie-aanslagvoeten voor de lage lonen, altijd tot hogere effectieve marginale tarieven zal leiden voor inkomens die zich

bevinden in de 'uitloop' van dergelijk instrument. Daarnaast illustreert deze grafiek ook zeer goed het nut van microsimulatiemodellen. Het gebruik van dergelijk model laat toe om rekening te houden met de interacties tussen de verschillende aspecten van, in dit geval, de personenbelasting.

Figuur 11 toont het verschil in effectieve marginale tarieven voor de laatste twee scenario's, i.e. de gerichte verlagingen van de opcentiemen naar respectievelijk de onderkant en het midden van de inkomstenverdeling.

De twee gerichte verlagingen van de opcentiemen leiden tot lagere effectieve marginale tarieven, en dit voornamelijk bij de inkomens waar de opcentiemen verlaagd worden. Bij scenario D is dat onder de €25 000 belastbaar inkomen, bij scenario E voornamelijk bij belastbare inkomens tussen €22 000 en €42 000.

Figuur 11: het effect op de effectieve marginale tarieven bij de scenario's D en E



Bron: Eigen berekeningen op basis van FANTASI en IPCAL-gegevens 2015 (inkomensjaar 2014; beleid 2019)

6 Conclusie

Deze verkennende oefening is een duidelijke illustratie van de beleidsruimte waarover de Vlaamse regering nu reeds beschikt om de lasten op arbeid gericht te verlagen. Met de fiscale autonomie die Vlaanderen verkreeg na de staatshervorming in 2014 heeft ze de instrumenten in handen om de afweging tussen efficiëntie en verdeling die bij dergelijke hervorming komt kijken, zelf te maken. De budgettaire ruimte kan gecreëerd worden door de afschaffing van de grootste groep Vlaamse fiscale uitgaven, die voor de uitgaven voor het verwerven van de eigen woning. Namelijk de geïntegreerde woonbonus, en zijn voorlopers, die nog steeds van toepassing zijn op hypotheeken uitgeschreven voor 2016.

De woonbonus werd na de regionalisering, in 2015, reeds grondig herzien en is vanaf 2016 hervormd tot de geïntegreerde woonbonus. De hervorming kwam de facto neer op een verlaging van de verminderingen voor de enige en niet-enige eigen woning. In deze oefening veronderstelden we dat deze geïntegreerde woonbonus op kruissnelheid is, m.a.w. dat alle lening-uitgaven die op dit moment recht geven op het regionaal bouwsparen en regionale woonbonus enkel recht geven op de minder genereuze regeling van de geïntegreerde woonbonus. Dit komt overeen met de situatie binnen 30 jaar, wanneer alle leningen die vielen onder de oude systemen, werden afgelost, onder de assumptie dat beleid niet verandert. Zelfs onder die assumpties, is er nog steeds een budgettaire kost van 1,029 miljard euro. Dit is een onderschatting van de huidige situatie. De afschaffing (of uitdoving) kan in de toekomst, wanneer alle leningen zouden vallen onder het nieuwe systeem

van de geïntegreerde woonbonus, leiden tot een budgettaire ruimte van rond het miljard (in euro's van 2019). Hiermee kan een lastenverlaging gefinancierd worden door een verlaging van de Vlaamse opcentiemen, het belangrijkste instrument in de Vlaamse personenbelasting. Die verlaging kan proportioneel of gericht gebeuren. We illustreerden dat de effecten zeer verschillend zijn, zowel op vlak van herverdeling als op vlak van efficiëntie. Ook kan er gekozen worden voor een herinvoering van de jobkorting, zeg maar de jobkorting 2.0. Deze heeft voornamelijk als doel de werkloosheidsval voor de lage lonen weg te werken. Dit zorgt voor een grotere stimulans om aan het werk te gaan, en een grotere stimulans om meer te verdienen voor de lage lonen. De keerzijde van de medaille is dat de effectieve marginale tarieven zullen stijgen voor individuen die zich in de 'uitloop' van de maatregel bevinden. Ook deze jobkorting kan gefinancierd worden door een afschaffing van de woonbonus.

Deze gedetailleerde analyse was enkel mogelijk dank zij het microsimulatiemodel FANTASI dat ontwikkeld werd in een samenwerking tussen het Departement Economie van de KU Leuven en het departement Financiën en Begroting Vlaanderen. Enkel de gedetailleerde modelering van de complexe regelgeving voor een representatieve steekproef van belastingplichtigen laat toe een zicht krijgen op de effectieve gevolgen van dergelijke beleidsveranderingen. Het model FANTASI wordt nog steeds verder ontwikkeld. Zo zal het in de toekomst mogelijk zijn om de uitdoving van bepaalde regelgeving te modelleren. Omgekeerd zal het ook mogelijk worden om nieuwe regelgeving, waarvoor nog geen

aangegeven bedragen in de onderliggende data aanwezig zijn, toch te modelleren. In deze simulatie hadden we hiervan gebruik kunnen maken voor de afloop van de oudere systemen voor de vermindering voor uitgaven voor het verwerven van de eigen woning, en de aangroei van het nieuwe systeem van de geïntegreerde woonbonus. Nu hebben we de veronderstelling dan alle aangegeven bedragen enkel recht gaven op de nieuwe geïntegreerde woonbonus.

Daarnaast zou de analyse verder uitgebreid kunnen en moeten worden door de gedragsveranderingen op de arbeidsmarkt mee te

modelleren. Ook zouden we de verdelingseffecten in een expliciet normatief kader kunnen plaatsen. In de analyse in dit artikel werd gewezen op welke decielen er meer of minder op vooruit gaan dan andere. Er werd echter niet geformaliseerd wat het doel is van een herverdelende belasting. Door dat normatieve kader te combineren met de arbeidsaanbodeffecten die we bekomen uit een gedragsmodel, en de onderliggende verdeling van het arbeidsinkomen, kan de oefening uitgebreid worden naar een 'optimaal ontwerp' van de regionale personenbelasting.

Bronnen

- Maes, J. (2019, 19 april) 'Belastingen van 45 procent afschaffen, zoals N-VA wil, is ondoordacht.' De Morgen. <https://www.demorgen.be/meningen/belastingen-van-45-procent-afschaffen-zoals-n-va-wil-is-ondoordacht~b8c296b5/>.
- Capéau, B., Decoster, A., Maes, S. en Vanheukelom, T. (2018a) 'Betaalt de taxshift zichzelf terug?', Leuvense Economische Standpunten, 2018/168, Leuven (Belgium): KU Leuven.
- Capéau, B., Decoster, A., Maes, S. en Vanheukelom, T. (2018b) 'Piecemeal modelling of the effects of joint direct and indirect tax reforms', Discussion Paper DPS 18.10, Department of Economics, KU Leuven.
- Decoster, A., Perelman, S., Vandelannoote, D., Vanheukelom, T., Verbist, G. (2015) 'A bird's eye view on 20 years of tax benefit reforms in Belgium', CES Discussion Paper DPS 15.07.

3

Erf- of schenkbelasting:

alternatieven voor
belasting op arbeid?*

Dirk Van de Gaer
Prof. Dr. Publieke Economie
Vakgroep Economie
Universiteit Gent

* Met dank aan de Vlaamse Belastingdienst om de gegevens beschikbaar te stellen.
Dank ook aan Prof. Bruno Peeters voor zijn opmerkingen. Uiteraard is alleen de auteur
van deze nota verantwoordelijk voor de onvolkomenheden van deze tekst.

1 Inleiding

Inkomen uit arbeid wordt zwaar belast. Wie een gemiddeld loon verdient als alleenstaande draagt daarvan 39.8% af aan de overheid via bedrijfsvoorheffing en persoonlijke sociale zekerheidsbijdrage. Voor een koppel met 2 kinderen waarvan één persoon werkt bedraagt dit percentage 28.4% (OECD, 2019b, tabel 3.2, p.71). Arbeidsinkomen wordt zwaar belast en ontmoedigt de arbeidsparticipatie.

Een alternatieve manier waarop koopkracht verworven wordt is via schenkingen of erfenissen. De gemiddelde belastingvoet op schenkingen in Vlaanderen bedraagt 3.17% en op erfenissen 12.07%. Vergeleken met de belasting op inkomen uit werken is de belastingdruk op schenkingen en erfenissen zeer laag. Vandaar dat de vraag zich stelt of het wenselijk is om,

op een voor Vlaanderen budget neutrale manier, via een verhoging van deze belasting een verlaging van de lasten op arbeid te realiseren.

De volgende afdeling bespreekt de tarieven die momenteel van toepassing zijn in de schenk- en erfbelasting in Vlaanderen. Daarna bespreken we de omvang van schenkingen en erfenissen in Vlaanderen en de opbrengst van de schenk- en erfbelasting. Het huidige systeem wordt geëvalueerd in afdeling vijf. De laatste afdeling besluit dat bepaalde hervormingen aan het systeem die de belastingopbrengst verhogen mogelijk en wenselijk zijn, maar dat een meer diepgaande hervorming van het systeem van schenk- en erfbelasting moet overwogen worden.

2 Tarieven

In deze afdeling bekijken we de huidige tarieven en regelgeving inzake schenk- en erfbelasting in Vlaanderen.

A. Schenkbelasting

Tabel 1 geeft de tarieven van de schenkbelasting op roerende goederen, tabel 2 geeft de tarieven op onroerende goederen.

Tabel 1. Tarieven van de schenkbelasting op roerende goederen

Tarief	Voorwaarden
0	De schenking gebeurt als handgift en de schenker leeft nog 3 jaar.
3	De schenking gebeurt per notariële acte aan begunstigden in rechte lijn (partners, kinderen, stief- of zorgkinderen, ouders).
7	De schenking gebeurt per notariële akte aan begunstigden niet in rechte lijn.

Bron: Vlaamse Codex Fiscaliteit (VCF), Art 2.8.4.1.1. §2.

Tabel 2. Tarieven van de schenkbelasting op onroerende goederen

Belastingschijf	Tarief	
	Begunstigde in rechte lijn	Begunstigde niet in rechte lijn
Minder dan 150000 €	3	10
150000-250000 €	9	20
250000-450000 €	18	30
Meer dan 450000 €	27	40

Bron: VCF, Art 2.8.4.1.1. §1, Tabel I en II.

Er bestaan verschillende gunstregimes in de schenkbelasting. De belangrijkste zijn de volgende. Ten eerste, er is geen belasting van toepassing op de schenking van actieve familiale vennootschappen en ondernemingen indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo moet bij een familiale onderneming de investering in de te schenken goederen beroepsmatig gebeurd zijn, moet de vennootschap een reële economische activiteit uitoefenen en moeten de aandelen van de schenker een minimale fractie van de stemrechten in

de vennootschap vertegenwoordigen. Ten tweede, een bijzonder verlaagd tarief voor de schenking van bouwgronden is van toepassing. Ten derde, bij de schenking van patrimoniale vennootschappen of naamloze vennootschappen via Belgische notaris bedraagt de schenkbelasting 3%.

Gebeurt de schenking via Nederlandse notaris, dan is geen schenkbelasting van toepassing. Bovendien is in dit laatste geval 7 jaar na de schenking geen erfbelasting meer verschuldigd.

B. De erfbelasting

Tabel 3. Tarieven van de erfbelasting in rechte lijn en tussen partners

Belastingschijf	Tarief begunstigde in rechte lijn
Minder dan 50000 €	3
50000-250000 €	9
Meer dan 250000 €	27

Bron: VCF, Art 2.7.4.1.1. §1, Tabel I

Bij erfenissen in rechte lijn worden de tarieven apart toegepast op roerende en onroerende goederen. De langstlevende partner is

vrijgesteld van erfbelasting op de gezinswoning. Bij roerende goederen zijn er vrijstellingen voor de eerste schijf van 50.000 euro voor

de partner en 75.000 euro voor een wees jonger dan 21 jaar. Voor erving van familiale

ondernemingen en vennootschappen in rechte lijn geldt een gunsttarief van 3%.

Tabel 4. Tarieven van de erfbelasting niet in rechte lijn

Belastingschijf	Tarief	
	Broers en zussen	Andere personen
Minder dan 35000 €	25	25
35000-75000 €	30	45
Meer dan 75000 €	55	55

Bron: VCF, Art. 2.7.4.1.1. §1, Tabel II.

Ook hier zijn er een aantal gunstregimes. De erfbelasting wordt verminderd voor kleine erfenissen: de vermindering is lineair stijgend tot 1.875 euro voor een erfenis van 18.750 euro, nadien lineair dalend tot 0 euro bij een erfenis van 75.000 euro. Voor erving van familiale ondernemingen en vennootschappen geldt een gunsttarief van 7% bij erfenissen niet in rechte lijn.

Daarnaast zijn een aantal bijzonderheden nog relevant. De recente hervorming introduceerde de “erfenissprong” die het toelaat een ontvangen erfenis gedurende één jaar

kosteloos door te geven aan de eigen kinderen via schenking per notariële akte. Voor sommige begunstigden geldt een bijzonder tarief van 8.5%. Het gaat hier om VZW's, private stichtingen, stichtingen van openbaar nut, OCMW's, erkende sociale huisvestingsmaatschappijen en openbare besturen. Via VZW's ontstaat hierdoor de mogelijkheid van het duo legaat, waarbij de VZW een gedeelte van de erfenis krijgt (en hierop 8.5% betaalt) én de erfbelasting voor de andere begunstigden betaalt. Iedereen wint hierbij, behalve de fiscus die minder belastingen ontvangt.

3 Omvang van schenkingen en erfenissen

De Vlaamse belastingdienst bezorgde de hierna volgende gegevens over de omvang van schenkingen en erfenissen in Vlaanderen. Het dient opgemerkt te worden dat het aanslagjaar voor erfenissen het jaar van overlijden is, en dat de standaard termijn voor aangifte vier maanden bedraagt. Bijgevolg zijn er nog geen cijfers voor 2018 beschikbaar; de gerapporteerde cijfers zijn deze voor het aanslagjaar

2017 (en deze kunnen nog in beperkte mate aangepast worden, want de erfbelasting kan tot vijf jaar na overlijden geheven worden). Niet belastbare nalatenschappen waar bovendien geen onroerend goed in de nalatenschap zit, zijn niet opgenomen. Het aanslagjaar voor schenkingen is de datum waarop de akte geregistreerd wordt. We rapporteren de cijfers voor 2018 (ook deze kunnen nog in beperkte mate

wijzigen). Niet geregistreerde schenkingen (o.a. handgiften of geregistreerde akten via een Nederlandse notaris) zijn niet opgenomen.

Schenkingen van familiale ondernemingen zijn evenmin in de cijfers begrepen.

Tabel 5. Totale bedragen aan schenkingen en erfenissen in Vlaanderen

(a) Schenkingen		Bedrag
Totaal		10.572.572.687
	Onroerend	3.827.529.710
	Roerend	6.745.042.977
(b) Erfenissen		Bedrag
Totaal		11.550.041.992
	Gezinswoning	1.153.917.846
	Onroerend	4.378.592.267
	Roerend	6.017.531.879

Bron: Vlaamse Belastingdienst. Gegevens erfenissen: overlijdens in 2017. Gegevens schenkingen: schenkingen tijdens het jaar 2018.

We zien in Tabel 5 dat het totale bedrag van de schenkingen (10.5 miljard euro) bijna even groot is als het bedrag van de erfenissen (11.5 miljard euro). Roerende goederen maken 64%

van de schenkingen uit, en 52% van de erfenissen. De gezinswoning vertegenwoordigt 10% van de waarde van het geërfd vermogen.

Tabel 6. Gemiddelde bedragen van schenkingen en erfenissen in Vlaanderen

(a) Schenkingen	Akten		Schenkingen	
	Aantal	Gemiddelde	Aantal	Gemiddelde
Onroerend	14.789	258.809	26.340	145.312
Roerend	20.891	322.868	32.459	207.802
(b) Erfenissen	Erflaters		Erfopvolgers	
	Aantal	Gemiddelde	Aantal	Gemiddelde
Gezinswoning	55.790	20.683	171.241	6.739
Onroerend	55.790	78.493	171.241	25.570
Roerend	55.790	107.860	171.241	35.141

Bron: Vlaamse Belastingdienst. Gegevens erfenissen: overlijdens in 2017. Gegevens schenkingen: schenkingen tijdens het jaar 2018.

We zien in tabel 6 dat het aantal akten kleiner is dan het aantal erflaters. Het gemiddeld aantal begunstigden per schenking ligt bovendien veel lager dan het gemiddeld aantal erfopvolgers per erfenis (1.78 begunstigden bij onroerende en 1.55 bij roerende schenkingen tegenover 3.07 erfopvolgers per erfenis).

Het resultaat is dat de gemiddelde schenking per begunstigde veel hoger ligt dan de gemiddelde erfenis per erfopvolger (67.450) euro. De volgende tabel bekijkt de gemiddelde erfenis per erfopvolger voor verschillende categorieën van erfopvolgers.

Tabel 7. Erfenissen per categorie

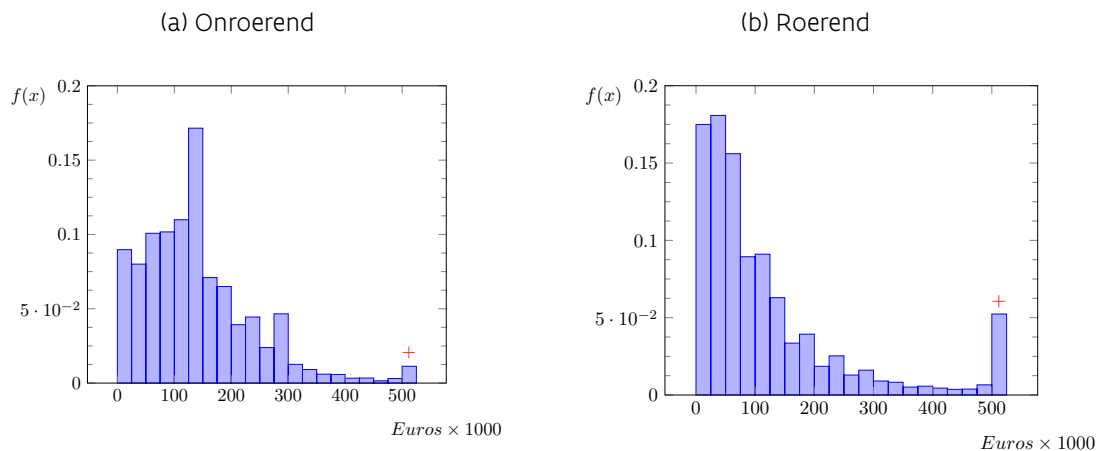
Categorie	Totaal	Per erfopvolger
Partner	2.783.143.832	113.979
Rechte lijn	7.138.905.700	60.248
Broer / zus	486.155.899	61.797
Anderen	883.937.161	45.826
Vrijgesteld	48.323	16.108
Legaat 6,6 %	733.399	366.700
Legaat 8,8 %	9.968	1.108
Legaat 8,5%	257.107.706	221.454

Het merendeel van de erfenissen, 62%, gaat om een overdracht in rechte lijn; het grootste deel hiervan gaat ongetwijfeld naar de volgende generatie. De overdracht naar de partner is goed voor 24% van de erfenissen. De gemiddelde bedragen voor de partner zijn het dubbele van de gemiddelde erfenis die erfopvolgers in rechte lijn ontvangen. Het is eveneens opvallend dat, per erfopvolger, het hoogste bedrag gaat naar de categorie “legat 8,5%”, de begunstigden voor wie het bijzondere tarief van toepassing is (zie de laatste bijzonderheid vermeld in afdeling 2.B).

Uiteraard zijn niet alleen de gemiddelde

bedragen per begunstigde of per erfopvolger van belang. Ook de verdeling van deze bedragen is relevant. Dit geven we weer aan de hand van een aantal figuren. Deze figuren geven de relatieve frequentie van schenkingen of erfenissen weer. Voor schenkingen worden klassen gebruikt van 25.000 euro, voor erfenissen van 50.000 euro. In het geval van schenkingen geeft de figuur voor de hoogste klasse de relatieve frequentie van alle schenkingen van meer dan 500.000 euro, in het geval van erfenissen geeft zij de relatieve frequentie van alle erfenissen van meer dan 1.000.000 euro. Dit wordt aangeduid door de rode “+” in de figuren boven de frequentie van de hoogste klasse.

Figuur 1: Relatieve frequentie schenkingen per begunstigde

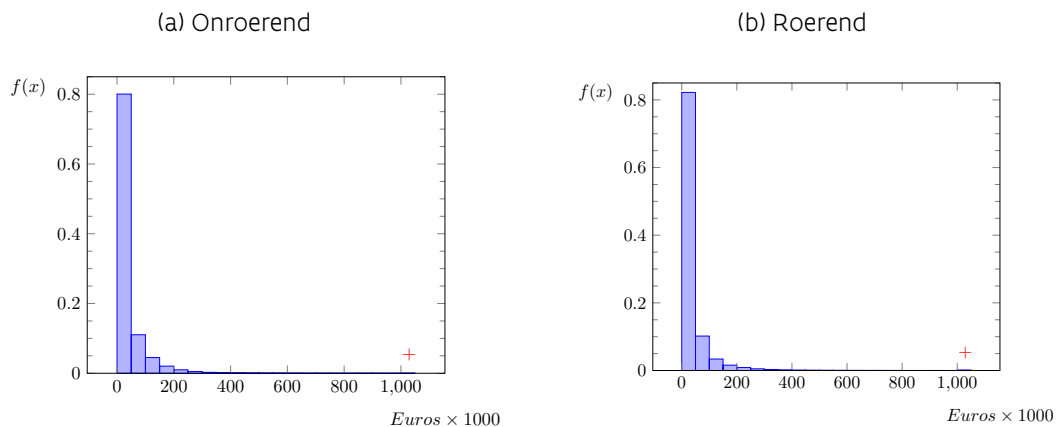


We zien in figuur 1 dat de verdeling van onroerende en roerende schenkingen er ietwat anders uit zien. Twee fenomenen vallen op. Het eerste fenomeen is de piek in de frequentie van onroerende goederen in de klasse van 125.000 tot 150.000 euro. Dit is hoogst waarschijnlijk een gevolg van de tarifiering beschreven in tabel 2: het marginale tarief van de schenkbelasting op onroerende goederen

stijgt fors als de drempel van 150.000 euro wordt overschreden. Het tweede fenomeen is de piek in de relatieve frequentie van roerende schenking groter dan 500.000 euro. Iets meer dan 5% van alle schenkingen van roerend vermogen is groter dan een half miljoen euro.

We vergelijken de relatieve frequentie van onroerende en roerende erfenissen in figuur 2.

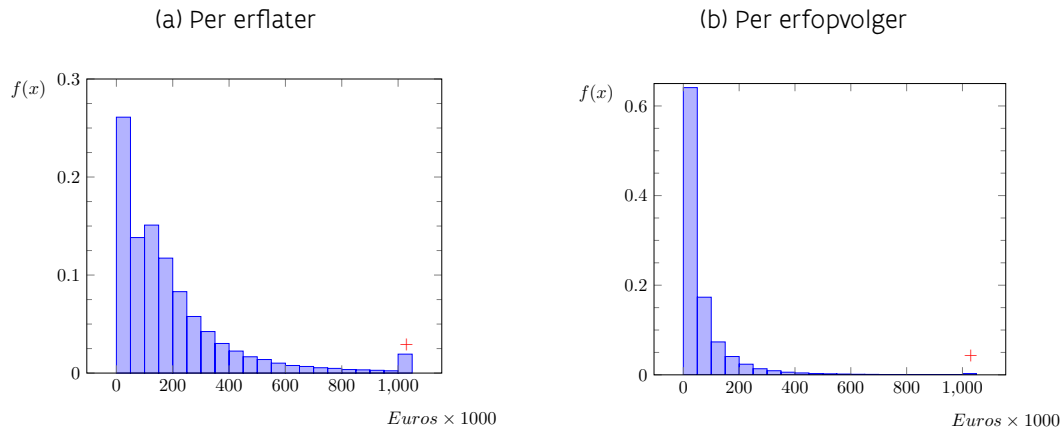
Figuur 2: Relatieve frequentie erfenissen per erfopvolger (begunstigde)



Zowel voor roerende als onroerende erfenissen gaat een opvallend groot aandeel van de erfenissen over kleine bedragen. Het aantal begunstigten dat minder dan 50.000 euro

ontvangt is in beide gevallen ongeveer 80%. In figuur 3 bekijken we de relatieve frequentie van de totale erfenis per erflater en per erfopvolger.

Figuur 3: Relatieve frequentie erfenis

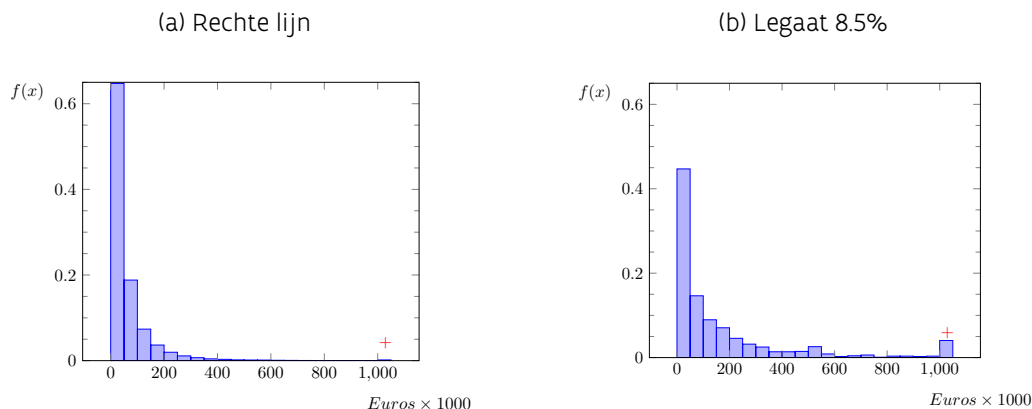


We zien in figuur 3 dat, de totale erfenis beschouwend, kleine erfenissen de regel zijn. Paneel (b) toont aan dat meer dan 60% van de erfopvolgers een erfenis van minder dan 50.000 euro ontvangen. Er is een kleine piek van erfenissen van meer dan 1.000.000 euro.

Tor slot bespreken we de verdeling per erfopvolger voor twee bijzondere categorieën

van erfopvolgers: erfenissen in rechte lijn, omdat het meestal gaat om een intergenerati- onele overdracht en deze erfenissen 62% van het totaal uitmaken, en “legaat 8.5%”, omdat we in tabel 7 hebben vastgesteld dat de gemid- delde erfenis in deze categorie substantieel hoger ligt dan in de andere categorieën.

Figuur 4: Relatieve frequentie erfenis voor 2 categorieën per erfopvolger



Bij erfenissen in rechte lijn gaat het meestal om kleine bedragen: bijna 65% van de ontvangen erfenissen zijn kleiner dan 50.000 euro. Zelfs voor de categorie "legaat 8.5%" gaat het in 45% van de gevallen om ontvangen erfenissen van minder dan 50.000 euro. Wel

is hier een piek merkbaar op het einde van de verdeling: bijna 5% van de legaten gaat om meer dan 1.000.000 euro. Dit suggereert dat deze legaten relatief veel gebruikt worden door meer vermogende erflaters.

4 Opbrengsten van schenk- en erfbelasting

In deze afdeling geven we de opbrengst van de schenk- en erfbelasting in Vlaanderen. Ook deze cijfers zijn afkomstig van de Vlaamse belastingdienst.

Tabel 8. Opbrengsten schenkbelasting per categorie

Categorie	Onroerend	Roerend	Totaal
Partner of RL	120.216.518	129.110.865	249.327.383
Broer / Zus	3.642.979	188.536	3.831.515
Ooms tantes, neven	15.391.953	148.989	15.540.941
Andere personen	15.413.094	48.537.406	63.950.500
Rechtspersoon	445.169	2.250.997	2.696.166
Onbekend	7.700	16.800	24.500
Totaal	155.177.412	180.253.593	335.371.005

Bron: Vlaamse Belastingdienst. Gegevens schenkingen: schenkingen tijdens het jaar 2018.

Tabel 8 toont aan dat meer dan 74% van de opbrengst van de schenkbelasting afkomstig is van schenkingen aan de partner of in rechte lijn. Aangezien deze categorieën schenken aan een tarief dat minder dan de helft bedraagt van het tarief van toepassing op de andere categorieën, betekent dit

dat schenkingen aan partners of in rechte lijn minstens 85% uitmaken van de totale schenkingen. Dit bevestigt het vermoeden dat het hier, naar alle waarschijnlijkheid, in hoofdzaak gaat om een intergenerationale vermogensoverdracht onder de vorm van schenkingen ten gunste van de kinderen.

Tabel 9. Opbrengsten erfbelasting per categorie

Categorie	Totaal	Gem. % Bel. Voet
Partner	158.155.753	5,68
Rechte lijn	484.166.198	6,78
Broer /zus	218.968.904	42,26
Anderen	510.552.985	57,75
Vrijgesteld	0	0,0
Legaat 6,5%	41.749	5,69
Legaat 8,8%	870	8,72
Legaat 8,5%	21.708.518	8,44
Totaal	1.394.544.973	12,07

Bron: Vlaamse Belastingdienst. Gegevens erfenissen: overlijdens in 2017.

Tabel 9 toont ook de gemiddelde belastingvoet betaald door verschillende categorieën van erfopvolgers. Deze gemiddelde tarieven zijn in lijn met de tarieven weergegeven in tabellen 3 en 4. De enige schijnbare tegenspraak is voor de categorie “anderen”, waar we een gemiddeld tarief vinden van

57.75%, terwijl het hoogste marginale tarief in tabel 4 slechts 55% bedraagt. De reden is dat de tarieven in tabel 4 de huidige tarieven zijn: in 2017 was het hoogste marginale tarief voor deze categorie nog 65%. Tabel 10 toont de gemiddelde belastingvoet op schenkingen en erfenissen.

Tabel 10. Samenvattende tabel

Type	Belastbare	Totale belasting	Gem % bel. voet
Schenken	10.572.572.687	335.371.005	3,17
Erfenissen	11.550.041.992	1.394.544.973	12,07

Bron: Vlaamse Belastingdienst. Gegevens erfenissen: overlijdens in 2017. Gegevens schenkingen: schenkingen tijdens het jaar 2018.

De totale inkomsten van de Vlaamse overheid bedroegen 41,8 miljard (begroting 2017), en het bruto binnenlands product in Vlaanderen was 260 miljard in 2017. De gemiddelde belastingvoet op schenkingen bedraagt amper

3.17%, de gemiddelde belastingvoet op erfenissen 12.07%. Vergeleken met de belasting op inkomen uit arbeid, of de belasting op consumptie van goederen en diensten zijn deze tarieven aan de lage kant.

5 Evaluatie

Elke evaluatie van belastingen vertrekt van bepaalde principes. Drie principes worden hier gehanteerd: gelijke behandeling van gelijken, ongelijke behandeling van ongelijken en de bekommernis om de verdeling van vermogens.

Eerste principe: gelijke behandeling van gelijken.

Dit is een algemeen aanvaard principe. De cruciale stap is echter te bepalen wanneer individuen gelijken zijn. Het lijkt logisch om te veronderstellen dat, indien twee erflaters hetzelfde vermogen nalaten, en hun erfopvolgers zich in dezelfde situatie bevinden (zoals hetzelfde aantal erfgenamen met dezelfde relatie ten opzichte van de erflater), dan zouden deze erfgenamen hetzelfde vermogen moeten erven. Het is duidelijk dat de huidige wetgeving hier tekort schiet op de volgende punten.

Ten eerste is het merkwaardig dat in de erfbelasting de tarieven apart worden toegepast op roerende en onroerende goederen aan een progressief tarief bij erfenissen in rechte lijn. De motivatie voor de aparte toepassing is dat dit de belastingdruk verlaagt. Dit kan echter op een eenvoudiger niet-discriminatoire manier bekomen worden.

Ten tweede geldt zowel in de erf- als schenkbelasting een verlaagd tarief voor familiale ondernemingen en vennootschappen. Hiervoor worden twee argumenten gegeven (Peeters en Van de Vijver, 2013). Het eerste argument is dat op deze manier de continuïteit van de onderneming verzekerd wordt en dat hoge tarieven de erfgenamen zouden verplichten het bedrijf te verkopen. Dit is

geen goed argument - men kan toestaan dat de betaling van de erfbelasting op familiale ondernemingen gespreid wordt in de tijd. Het is ook verre van zeker dat voortzetting van de familiale dynastie het best is voor de onderneming. Een bedrijf dient geleid te worden door degene die er de grootste meerwaarde mee kan creëren, en dit hoeft niet noodzakelijk de erfgenaam te zijn. Als tweede argument voor de vrijstelling van familiale ondernemingen en vennootschappen in de schenkbelasting wordt aangehaald dat op deze manier de eigenaar ertoe wordt aangezet om de opvolging tijdig te regelen. Het is a priori echter niet duidelijk wat vanuit sociaal oogpunt het optimale moment voor de opvolging is; misschien dat de vrijstelling ervoor zorgt dat de ondernemer te snel zijn bedrijf uit handen geeft. In alle geval lijkt het moeilijk om op deze basis een volledige vrijstelling van de schenkbelasting te rechtvaardigen.

Ten derde zijn in de schenkbelasting merkwaardige verschillen in de tarieven en tariefstructuur van toepassing op roerende en onroerende goederen. Bij schenkingen van roerende goederen is er een proportioneel tarief, maar schenkingen van onroerende goederen boven 150.000 euro worden zwaarder belast. Mogelijks werd dit gemotiveerd doordat vroeger de ontduikingsmogelijkheden voor roerende schenkingen groter waren. Vandaag, met de fors toegenomen uitwisseling van financiële informatie tussen de overheid en de financiële sector lijkt de motivatie niet meer overtuigend.

Ten vierde, in de schenkbelasting geldt een lager tarief voor schenking van bouwgrond dan voor andere onroerende goederen.

De initiële motivatie in 2003 was om zodoende niet-bebouwde percelen in omloop brengen. Ook deze motivatie is niet langer overtuigend: wat kon in omloop gebracht worden is onder-tussen in omloop gebracht; het tarief wordt bijgevolg nog amper toegepast. Toch werd deze “tijdelijke maatregel” tot op heden jaar na jaar verlengd.

Tweede principe: ongelijke behandeling van ongelijken.

Gelet op de interpretatie van gelijken gegeven in de beschrijving van het eerste principe, betekent het tweede principe dat erfopvolgers die zich in een andere situatie bevinden (zoals wanneer ze zich in een andere relatie ten opzichte van de erflater bevinden), een verschillend bedrag moeten erven als de erflater hun hetzelfde bedrag nalaat. Anders uitgedrukt: er kunnen in de wetgeving goede gronden zijn om erfopvolgers verschillend te behandelen. We bekijken enkele van deze verschillen.

In de schenkbelasting op onroerende goederen en de erfbelasting gelden lagere tarieven naarmate de verwantschap met de schenker of erflater dichter is. De motivatie is dat mensen meer geven om dichtere dan om verdere familie. Dit betekent dat de belastingen op verdere familie mogelijk kleinere gedragseffecten heeft dan een belasting op dichtere familie. Daarenboven zijn erfenissen gekregen van verdere verwanten vaak secundaire erfenissen, omdat deze erfopvolgers vaak reeds een andere erfenis in rechte lijn krijgen. Dit maakt, gemiddeld genomen, de hogere belasting op bedragen gekregen van verdere verwanten herverdelend.

De overlevende partner krijgt vrijstelling

van de erfbelasting voor de gezinswoning om te beletten deze moet verhuizen na overlijden van de partner. Dit is niet helemaal overtuigend, want de betaling van de erfbelasting kan gespreid worden in de tijd. Belangrijker is het argument dat de vrijstelling het verwerven van de eigen woning stimuleert, en zo het armoederisico vermindert (Peeters, Plets en De Troeyer, 2015). Soms wordt beweerd dat de gezinswoning voor velen het belangrijkste vermogensbestanddeel is en voor armere huishoudens een relatief grotere waarde van hun vermogen vertegenwoordigd. Ook dit argument moet met een korrel zout genomen worden: van de 10% armste in de vermogensverdeling bezit amper 4.9% een eigen huis en 30% van de bevolking heeft geen eigen huis in België (cijfers ECB, 2017).

De grootste ongelijke behandeling bestaat uit de lagere tarieven die van toepassing zijn op schenkingen (vooral op roerende schenkingen) dan op erfenissen. In essentie zijn beiden twee manieren om vermogen over te dragen, meestal aan de kinderen. Hier kan historisch de motivatie geweest zijn dat roerende schenkingen gemakkelijker te ontwijken zijn dan onroerende schenkingen of erfenissen. Dit is vandaag de dag minder geloofwaardig, omwille van de toegenomen uitwisseling van financiële informatie tussen de financiële sector en de overheid. Er zijn echter andere aspecten verbonden aan de verschillende tarifiering tussen schenkingen en erfenissen die we onder het volgende principe behandelen.

Derde principe: de vermogensverdeling is van belang.

Vermogen is ongelijk verdeeld. De cijfers in de volgende twee tabellen zijn afkomstig

van de Eurosystem Household Finance and Consumption Survey (ECB, 2017) en zijn

gebaseerd op representatieve enquêtes afgenomen van huishoudens tussen 2013 en 2015.¹

Tabel 11. Verdeling van netto vermogen in België en enkele buurlanden

	Euro zone	België	Nederland	Frankrijk	Duitsland
Top 5%	37.8	29.7	28.7	38.9	46.3
Top 10%	51.2	42.5	43.6	52.6	59.8
50-90%	43.0	46.0	54.1	42.7	37.7
Onderste 50%	5.8	11.5	2.3	4.7	2.5
Gini	0.684	0.589	0.698	0.702	0.762

Bron: Tabel J4 Net wealth inequality indicators. Netto vermogen is het verschil tussen bezittingen en schulden. Het vermogen omvat zowel roerend als onroerend vermogen.

Rij 2 tot en met 5 geeft het aandeel in het totale netto vermogen dat in handen is van de categorie vermeld in de eerste kolom. Zo zien we dat de 5% die de hoogste netto vermogens hebben in België bijna 30% van het totale netto gezinsvermogen in handen hebben. Dit betekent dat zij, als groep, gemiddeld zes keer meer netto vermogen hebben dan het gemiddeld netto vermogen van de Belgen. De 50% die de laagste netto vermogens hebben bezitten amper 11.5% van het totale netto vermogen. Zij bezitten gemiddeld minder dan een kwart van het gemiddelde netto vermogen van de Belgen. We zien derhalve dat de rijkste 5% van de Belgen gemiddeld 24 keer het gemiddelde netto vermogen van de armste 50% van de bevolking heeft. Dit

geeft aan dat de vermogensongelijkheid groot is. Dit blijkt ook uit de waarde van de Gini coëfficiënt. Voor 2014 vermeldt de OECD (2019a) een Gini coëfficiënt voor België van 0.266 voor de inkomensverdeling tussen gezinnen na belastingen en transfers en 0.495 voor de inkomensverdeling voor belastingen en transferten. Vermogens zijn in België bijgevolg veel ongelijker verdeeld dan inkomens. Vergelijken we de vermogensverdeling in België met deze in onze buurlanden, dan blijkt de vermogensongelijkheid lager uit te vallen dan in de buurlanden. Het aandeel van de top 5% is alleen in Nederland een beetje lager, en het aandeel van de onderste 50% is meer dan het dubbele van in onze buurlanden. De Gini coëfficiënt ligt beduidend lager in België dan in de ons

¹ Toch wordt zelfs in deze enquêtes het aandeel van de rijksten in de vermogensverdeling onderschat, omdat de allerrijksten een zeer groot netto vermogen hebben en de kans dat zij niet in de enquêtes voorkomen groot is. Vermeulen (2018) onderzocht dit voor de 2010 enquêtes van de Eurosystem Household Finance and Consumption Survey.

omringende landen.

Tabel 12. Percentielen van de netto vermogensverdeling in België en enkele buurlanden

	Euro zone	België	Nederland	Frankrijk	Duitsland
Gemiddelde P10	230.100 1.200	338.600 2.800	154.000 -10.800	233.300 1.600	195.200 100
P20	8.000	18.000	4.500	5.700	3.500
P30	26.500	80.600	15.200	17.700	11.600
P40	60.900	149.600	39.300	53.400	27.800
P50	108.300	206.200	78.800	115.700	51.400
P60	166.600	274.100	131.900	174.800	97.200
P70	229.800	359.400	199.900	237.200	163.500
P80	319.300	484.600	281.900	328.700	261.100
P90	505.200	705.100	411.800	511.000	442.300

Bron: Tabel J3 Net wealth per household. Netto vermogen is het verschil tussen bezittingen en schulden. Het vermogen omvat zowel roerend als onroerend vermogen.

De tweede rij in tabel 12 geeft het gemiddelde netto vermogen van de gezinnen. We zien dat dit gemiddelde netto vermogen substantieel hoger ligt in België dan in onze buurlanden: 45% hoger dan in Frankrijk, 73% hoger dan in Duitsland en het bedraagt meer dan het dubbele van in Nederland. Rijen 3 tot 11 geven percentielen van de vermogensverdeling: P10 geeft het netto vermogen van het huishouden dat nog net behoort tot de 10% armste in de verdeling van het netto vermogen. Zo zien we dat in België huishoudens met een netto vermogen groter dan

705.100 euro behoren tot de 10% rijksten en dat 20% van de Belgische huishoudens een netto vermogen heeft kleiner dan 18.000 euro. Het is opvallend dat de waarden van alle percentielen in België substantieel hoger liggen dan in de andere landen. De Belgische huishoudens zijn dus rijker dan de huishoudens in onze buurlanden.

Huishoudens kunnen op verschillende manieren vermogen vergaren. Ze kunnen inkomen verdienen uit arbeid, en een deel hiervan sparen. Of ze kunnen de begunstigde zijn van een schenking of een erfenis. In de literatuur

is er de laatste jaren veel onderzoek gedaan naar de evolutie van het aandeel van geërfd vermogen (onder de vorm van erfenissen of schenkingen van de ouders) in het totale private vermogen. Volgens schattingen van Alvaredo et al. (2017) bedraagt het aandeel van geërfd vermogen in het totale vermogen in Duitsland, Frankrijk en het VK in 2010 tussen 50 en 60%; in de jaren 70 was dit aandeel 23% in Duitsland, 35% in Frankrijk en 60% in het VK. Schattingen voor België van Dedry en Alvaredo (2014) tonen aan dat dit aandeel gestegen is van 45% in jaren 70 naar 70% in 2010. Vandaag de dag zijn private vermogens in hoofdzaak afkomstig uit geërfd vermogen. Bovendien heeft onderzoek op Zweedse data aangetoond dat meer dan de helft van de persistentie in de intergenerationele vermogensongelijkheid verklaard wordt door intergenerationele transferten onder de vorm van schenkingen en erfenissen (Ademon et al, 2018). Bijgevolg zijn de schenk- en erfbelasting potentieel belangrijke instrumenten om de vermogensongelijkheid in te perken.

Zoals bij elke belasting zijn er twee aspecten die de structuur (hoogte, progressieve of degressieve aard) van optimale schenk- of erfbelastingen bepalen.² Enerzijds is er het efficiëntie-aspect: de mate waarin de belasting het gedrag van de beslissingsnemer verandert: een grotere gedragsrespons betekent dat de belasting de omvang van het te schenken of te erven vermogen verkleint, waardoor de optimale belasting kleiner wordt. Anderzijds is er het verdeelingsaspect, dat bestaat uit twee elementen.

Vooreerst is er de mate waarin de verdeling van vermogen belangrijk wordt geacht. Zoals gezegd ga ik ervan uit er enige bekommernis is om in te grijpen in de vermogensverdeling. Daarnaast is er de mate waarin de twee kanalen, giften en erfenissen, waarlangs vermogensongelijkheden worden doorgegeven van generatie op generatie, gebruikt worden door het armere of rijkere segment van de vermogensverdeling. Het kanaal dat meer gebruikt wordt door het armere segment moet minder belast worden dan het segment dat meer gebruikt wordt door het rijkere segment.

We beschouwen eerst het efficiëntie-aspect van schenkingen en erfenissen.

Schenkingen gebeuren bewust, en zijn het resultaat van de afweging van de nadelen (minder consumptie voor de gever) en de voordelen (het nut van de ontvanger). Als gevolg hiervan zal de omvang van de schenking reageren op de belasting die op de schenking geheven wordt.

Economisten maken een onderscheid tussen twee soorten van erfenismotieven. Enerzijds zijn er geplande erfenissen. Zij doen zich voor wanneer de donor van plan is om een erfenis na te laten, uit altruïstische motieven (bijvoorbeeld ten opzichte van kinderen of derden), omdat geven zelf hem rechtstreeks nut oplevert, of uit strategische motieven. Deze erfenissen zijn het resultaat van een afwegingsproces en ze zullen reageren op veranderingen in de tarieven van de erfbelasting. Anderzijds zijn er

² Zie, bijvoorbeeld, Rosen (2005).

accidentele erfenissen. Zij doen zich voor omdat men vermogen aanhoudt uit voorzorgmotief: dit vermogen wordt aangehouden om de eigen consumptie voor de oude dag te financieren. Aangezien de levensduur onzeker is ontstaan accidentele erfenissen omdat op het moment dat men sterft er nog vermogen over is. De omvang van de erfbelasting heeft geen enkel effect op de mate waarin het gespaarde vermogen zijn functie, het voorzorgmotief, vervult. Bijgevolg heeft de erfbelasting geen enkel effect op de hoogte van accidentele erfenissen.

Gelet op de lage schenkingsrechten in Vlaanderen, en de regeling dat een persoon op elk moment tijdens zijn leven kan schenken, kunnen we ervan uitgaan dat erfenissen in hoofdzaak accidentele erfenissen zijn. Bijgevolg zullen erfenissen nauwelijks reageren op de hoogte van de erfbelasting; de efficiëntiekost van de erfbelasting is klein. Schenkingen zijn intentionele acties en reageren op de hoogte van de schenkbelasting; de efficiëntiekost van de schenkbelasting is hoger. We kunnen dan ook besluiten dat, vanuit het efficiëntie perspectief erfenissen zwaarder belast dienen te worden dan schenkingen. Als erfenissen uitsluitend accidentele erfenissen zijn, dan kunnen zij zelfs volledig weg belast worden zonder enig effect te genereren op de omvang van de nalatenschap.

Vervolgens bekijken we het verdelingsaspect van schenkingen en erfenissen.

De gegevens over schenkingen en

erfenissen in Vlaanderen besproken in afdeling 3 van deze nota tonen aan dat het jaarlijks aantal begunstigden van schenkingen minder dan een vijfde is van het aantal begunstigden van erfenissen en dat het merendeel van de verkregen erfenissen erg klein is, terwijl bij schenkingen heel wat hogere bedragen verkregen worden. We besluiten hieruit dat, vanuit verdelingsperspectief schenkingen zwaarder belast moeten worden dan erfenissen.

Efficiëntie- en verdelingsaspecten werken in tegengestelde zin. Merk echter op dat, indien de schenkbelasting hoger zou zijn dan de erfbelasting, dan zullen erfenissen in grotere mate bestaan uit geplande erfenissen, wat de wenselijke omvang van de erfbelasting drukt. Bijgevolg lijkt het optimaal om de erfbelasting hoger te zetten dan de schenkbelasting, om zo te komen tot een betere scheiding van geplande intergenerationele overdrachten (schenkingen) en accidentele intergenerationele overdrachten (erfenissen), zodat deze laatste hoger kunnen worden belast. Hoe hoog beide belastingen moeten zijn, hangt af van de mate waarin geplande intergenerationele transferten reageren op de belasting, en de mate waarin de overheid geeft om ongelijkheid. Over het eerste weten we weinig -simulaties suggereren dat geplande transferten reageren op veranderingen in belastingen, en een aanzienlijk effect hebben op ongelijkheid op lange termijn (zie Cowell et al., 2018)- over het tweede bestaat discussie.

6 Besluit

In de huidige structuur zitten enkele moeilijk te verantwoorden discriminaties:

- de aparte toepassing van de tarieven op roerende en onroerende goederen bij erfenissen in rechte lijn;
- de verlaagde tarieven voor de schenking van bouwgrond (ten opzichte van ander onroerende goederen);
- de verschillende tarieven tussen schenkingen van roerende en onroerende goederen;
- het verlaagd tarief in het erfrecht en het nultarief bij schenkingen van familiale ondernemingen en vennootschappen.

Het wegwerken van deze discriminaties kan tot op zekere hoogte gebruikt worden om extra inkomsten te genereren die toelaten om de lasten op arbeid te verminderen.

Daarnaast kunnen volgende elementen in vraag gesteld worden:

- de erfenissprong: het is onduidelijk waarom dit nodig is, aangezien men in rechte lijn kan schenken aan 0 of 3%. Bovendien valt te verwachten dat de erfenissprong, als hij al gebruikt wordt, hoofdzakelijk door het rijkere segment van de bevolking zal ingeroepen worden, zodat de introductie van de erfenissprong nadelig is voor de vermogensverdeling;
- het duo legaat wordt vermoedelijk vooral gebruikt door het rijkere segment om, op kosten van de overheid, erfopvolgers netto meer te kunnen nalaten;
- de lineariteit van de schenkbelasting: een progressieve belasting lijkt wenselijk

vanuit verdelingsstandpunt, maar grote schenkingen kunnen gemakkelijk opgesplitst worden in kleinere bedragen om de progressiviteit te ontlopen.

Dit laatste probleem kan opgelost worden via een: "donee-based tax":

"Under a donee based tax the rate of tax on transfers of wealth is governed not by the value of the donor's estate but by how much wealth the donee has inherited or been given during their lifetime. So each donee pays tax to the extent that transfers of wealth to him from any source exceed a certain limit over his lifetime. One advantage of this approach is that it accords more closely with the equality of opportunity rationale for taxing transfers, because those who have inherited more in the past pay tax at a higher rate on additional receipts. It could therefore be seen as fairer than the current regime. A donee based tax also encourages donors to spread their wealth more widely, which might lead to a more equal distribution of inherited wealth. However, such a system may have higher administrative and compliance costs, in particular the need to keep a record of all lifetime gifts."

(Boadway et al. (2010), p.739-740)

Het voordeel dat via schenking of erfenis verkregen wordt is onafhankelijk van de graad van verwantschap met de persoon van wie men dit vermogen gekregen heeft. Daarom is een belastingsysteem dat geen onderscheid

maakt op basis van de graad van verwantschap met de erflater of schenker wenselijk. Het voordeel dat via de schenking of erfenis verkregen wordt hangt evenmin af van de aard van wat geschonken of geërfd wordt. Er is dan ook geen reden om verschillende tarieven toe te passen op roerende en onroerende goederen, of op familiale ondernemingen. Dit zijn allen voordelen van het “donee- based” systeem, met progressieve tarieven op de gecumuleerde waarde van gekregen schenkingen en erfenissen. De parameters van een dergelijk systeem zijn de hoogte van de belastingvrije som, de belastingschijven en hoogte van de progressieve tarieven. Om dit systeem in te voeren moet een vermogensregister aangelegd worden.

Atkinson (2015) formuleerde een gelijkaardig voorstel. Omwille van de verschillen in

efficiëntiekost, zijn er evenwel argumenten voor lagere tarieven op gecumuleerde schenkingen dan op gecumuleerde erfenissen. Dit argument vinden we eveneens terug in Boadway, et al (2010):

“Next, the effect of a given wealth transfer on both equity and efficiency will depend on the motivation for giving it. Four different motives are distinguished in the literature. Even though it is not possible to observe motives and thus to tax on the basis of them, some motives might be more prevalent for some types of transfers (e.g. lifetime vs at death), and this may constitute a reason for taxing them differently.”

(Boadway et al. (2010), p.763-764)

Bibliografie

- ADERMON, A., LINDAHL, M. en WALDENSTRÖM, D., Intergenerational wealth mobility and the role of inheritance: evidence from multiple generations, Uppsala, IFAU Working Paper 2018:8, 2018, 55 p.
- ALVAREDO, F., GARBINTI, B. en PIKETTY, T., On the share of inheritance in aggregate wealth: Europe and the USA, 1900-2010, *Economica* 84, 2017, 239-260.
- ATKINSON, A.B., *Inequality – What can be done?*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2015, 384 p.
- BOADWAY, R., CHAMBERLAIN, E. en EMMERSON, C., “Taxation of wealth and wealth transfers” in A. STUART, T. BESLEY, R. BLUNDELL, S. BOND, R. CHOTE, M. GAMMIE, P. JOHNSON, G. MYLES en J. POTERBA (eds.), *Dimensions of Tax Design – The Mirrlees Review*, New York, Oxford University Press, 2010, 737-815.
- COWELL, F.A., VAN DE GAER, D. en HE, C. “Inheritance taxation: redistribution and predistribution”, in J.A. BISHOP en J.G. RODRIGUEZ (eds.), *Research on Economic Inequality: Inequality, Taxation and Intergenerational Transmission Vol 26*, Bingley, Emerald Publishing, 2018, 1-13.
- DEDRY, A. en ALVAREDO, F., Richesse et héritage en Belgique, Liège, Université de Liège / CREPP Working Paper, 2015, 17 p.
- ECB, The Household Finance and Consumption Survey Wave 2, statistical tables, 2017.
- OECD, Income inequality, doi:10.1787/459aa7f1-en, 2019a.
- OECD, Taxing wages 2019, 2019b, Parijs.
- PEETERS, B. en VAN DE VIJVER, A., “Fiscaliteit voor KMO’s: een lappendeken” in K. RENIERS en M. VANMEENEN (eds.), *Regelgeving op maat van KMO’s*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 119-149.
- PEETERS, B., PLETS, N. en DE TROEYER, K., Voorstellen voor een hervorming van de successierechten, Antwerpen, Antwerp Tax Academy, 2015, 81p.
- ROSEN, H.S., *Public Finance*, Boston, Mc Graw Hill, 2005, 609 p.
- VERMEULEN, P., “How fat is the top tail of the wealth distribution?”, *Review of Income and Wealth*,

