

Onroerende voorheffing remt groei van bedrijven af

Sander Ramboer & Jo Reynaerts

KU Leuven, Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, VIVES

Steunpunt Economie en Ondernemen

SAMENVATTING

Naar aanleiding van een onderzoek voor het Steunpunt Economie en Ondernemen onderzochten Sander Ramboer en Jo Reynaerts in welke mate de onroerende voorheffing een invloed heeft op de tewerkstelling bij ondernemingen. De onroerende voorheffing belast het vastgoed van personen en bedrijven en is een gedeelde belasting van het Vlaamse Gewest, de gemeentes en de provincies. Bij bedrijven wordt niet enkel de grond en gebouwen, maar ook de uitrusting belast. Door investeringen te belasten, kan de onroerende voorheffing de expansie van ondernemingen ontmoedigen en zo de groei van de tewerkstelling afremmen.

Het onderzoek wijst inderdaad uit dat bedrijven die onderhevig zijn aan hogere tarieven, minder sterk groeien dan gelijkaardige bedrijven in naburige gemeenten met lagere tarieven. **Als de belastingen met 1% stijgen, vinden we een gemiddeld negatief effect op de tewerkstelling van bijna 3%.**

Onroerende voorheffing belemmert dus de expansie van ondernemingen en zet het groeipotentieel van de Vlaamse bedrijven onder druk. Een belasting die overwegend de grond zou belasten, en in mindere mate de gebouwen erop, zou de tewerkstellingsgroei minder in de weg staan.

INLEIDING

Het Europese Hof van Justitie beschuldigde België er vorige maand van afbreuk te doen aan het vrij verkeer van kapitaal, omdat ons land vastgoed in het buitenland fiscaal anders behandelt dan in het binnenland.

Om het belastbaar inkomen te berekenen, wordt bij vastgoed in het buitenland vertrokken van de *reële* huurwaarde. In België dient echter het kadastraal inkomen als basis, een *geschatte* huurwaarde. Ondanks enkele maatregelen om die basis op te krikken, stemt die schatting niet meer overeen met de realiteit, want ze is gebaseerd op de huurmarkt in 1975. Sommige buurten gingen er sinds 1975 op vooruit, terwijl andere achteruit gingen. **Het vrij verkeer van kapitaal wordt dus niet alleen gehinderd tussen buiten- en binnenland, maar ook in België zelf.**

Meer algemeen kan een belasting op vastgoed een impact hebben op investeringsbeslissingen. In ons onderzoek kijken we hierbij specifiek naar bedrijven. Het kadastraal inkomen dient immers als basis voor de onroerende voorheffing of de 'grondlasten' en in tegenstelling tot wat de volksnaam zegt, **belast de onroerende voorheffing niet gewoon de grond, maar ook de gebouwen erop – en voor bedrijven bovendien de uitrusting en machines.** We onderzochten of deze vorm van belasting bedrijfsinvesteringen ontmoedigt, en of ze een weerslag heeft op de tewerkstelling en de groei van bedrijven afremt.

DE ONROERENDE VOORHEFFING

De onroerende voorheffing is een **belasting op onroerende goederen die zowel bedrijven als personen treft**. De belasting wordt in eerste instantie geheven **door het Vlaamse Gewest**, aan een tarief van 2,5% op het kadastraal inkomen. Daarmee haalt ze ongeveer €100 miljoen op. Dat is niet veel vergeleken met bijvoorbeeld de registratierechten bij de aankoop van vastgoed, die zo'n €2,6 miljard opbrengen.

De onroerende voorheffing is dan ook **vooral een lokale belasting**. Via opcentiemen op de Vlaamse basisheffing **halen de gemeentes en provincies er respectievelijk €2,2 miljard en €519 miljoen mee op**. Daarmee financieren de gemeenten bijna een kwart van hun uitgaven en de provincies twee derde.¹

Met de geplande afslanking van de provincies, komt daar evenwel verandering in. Voor aanslagjaar 2018 trekt het Vlaamse Gewest haar tarief op naar 3,97% om de overname van de persoonsgebonden taken van de provincie te financieren. Tegelijk wordt aan de **gemeenten en provincies gevraagd om hun opcentiemen aan te passen zodat ze hun opbrengsten gelijk houden**, respectievelijk verlagen.

¹ Cijfers uit het jaarverslag van de Vlaamse belastingdienst 2015-2016, VLABEL(2016) en studie lokale financiën Belfius (2017)

EEN RESIDENTIELE VASTGOEDBELASTING

Een belasting op residentieel vastgoed wordt doorgaans beschouwd als een **goede belasting voor lokale besturen**. Het feit dat ze **moeilijk te ontwijken** valt, speelt daarin een belangrijke rol. Je kan er immers enkel aan ontsnappen door te verhuizen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld een belasting op arbeid die werken ontmoedigt, heeft een belasting op vastgoed weinig effecten op gedrag. Daarom wordt ze doorgaans beschouwd als een **efficiënte belasting**. Bovendien is ze minder gevoelig aan conjunctuurschommelingen en vormt ze dus een **stabiele inkomstenbron**.

Dat de belasting moeilijk te ontwijken valt, vertaalt zich in **lagere vastgoedprijzen**. Bij de aankoop van een woning wordt immers rekening gehouden met de jaarlijks wederkerende belasting en dat zet druk op de prijs. Anderzijds financiert de belasting ook **diensten** zoals een veilige buurt, goed onderhouden wegen en parken, kwaliteitsvol onderwijs, faciliteiten voor sport en recreatie... **die de prijzen op hun beurt laten stijgen**. Door de nauwe band met de diensten die ze financiert, is de belasting **een rechtstreekse vergoeding voor de publieke dienstverlening waar inwoners van genieten**.

Het netto-effect, het verschil tussen de daling door de taks en de stijging door de dienstverlening, vormt een eenvoudige graadmeter voor het succes van een ingevoerde maatregel. Zo bevordert de onroerende voorheffing een **efficiënt fiscaal-budgettair lokaal beleid**. Ten slotte zorgen de prijswijzigingen ervoor dat de bevolking betrokken is bij het lokale beleid en haar **overheid ter verantwoording** roept.

Anderzijds is deze belasting politiek **niet populair**. Door de weerslag op vastgoedprijzen is het een **heel zichtbare belasting**, des te meer omdat ze rechtstreeks op de burger wordt verhaald. Doordat de heffing niet in verband staat met een inkomen, **ervaart de bevolking haar niet als 'eerlijk'**. Tot slot vergt de belasting ook een **administratieve inspanning**. Het verzamelen van informatie omtrent woningeigenschappen en het geregeld herschatten naar de marktwaarde van de woning is **niet kosteloos**. Dit verklaart ook waarom een herschatting van het kadastraal inkomen al sinds 1975 is uitgebleven.

Door het gebrek aan politieke populariteit en de administratieve kost, liggen **inkomsten uit vastgoedbelasting in de meeste landen erg laag**. In 2015 was het gemiddelde aandeel in de totale belastinginkomsten 3,4% in de OESO-landen, in België was dat amper 3%.²

² OECD Revenue Statistics. Zie Slack (2011), Blöchliger (2015) en OECD (2017) voor internationale vergelijkingen.

EEN NIET-RESIDENTIELE VASTGOEDBELASTING

Hoewel heel wat argumenten ten gunste van een belasting op vastgoed voor personen spreken, gaan die in mindere mate op voor het belasten van niet-residentieel vastgoed, want **ondernemingen kunnen de belasting gemakkelijker ontwijken**. Zoals voor woningen kan de belasting initieel **in de aankoopprijs of huurkost** van een bedrijfsgebouw verrekend worden. Belastingstijgingen daarna vormen een kost die bedrijven kunnen **doorfactureren** door lagere lonen te betalen of producten aan hogere prijzen te verkopen. Bedrijven worden ook mobieler beschouwd, **in extremis kunnen ze dus verhuizen**. In tegenstelling tot residentiele vastgoedbelasting kan de onroerende voorheffing voor bedrijven zo wel belangrijke **economische gevolgen** hebben.

Hoewel hogere lasten gepaard kunnen gaan met betere of meer dienstverlening, geraakt het **voordeel voor de bedrijven soms zoek**. In landen waar woningen en bedrijven verschillend belast worden, liggen de tarieven meestal hoger voor bedrijven. Nochtans hebben zij vaak een beperkter rechtstreeks belang bij de services die de belasting financiert, zoals parken, onderwijs, ... (zie Bird en Slack, 2004).

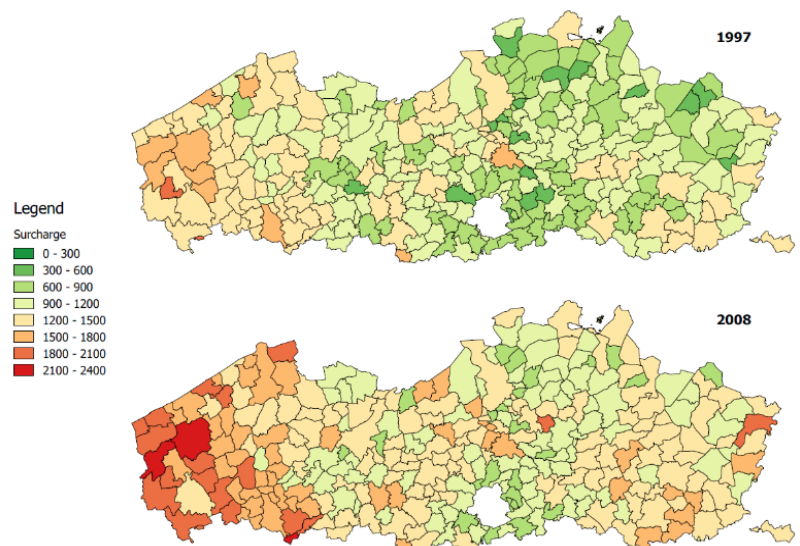
Op deze manier kosten van personen naar bedrijven verschuiven is niet alleen **inefficiënt** omwille van de economische gevolgen, maar ook omdat het **de band doorbreekt tussen belasting en (weder)dienst**. Het creëert een onrealistische voorstelling van de kosten voor publieke dienstverlening en kan daardoor tot een inefficiënt hoge voorziening ervan leiden.

Relevanter voor ons onderzoek, is dat de belasting **een extra kost vormt bij de aankoop van machines of bij uitbreidingsinvesteringen**. Deze kost kan bedrijfsexpansie ontmoedigen en zo tewerkstellingsgroei afremmen. Bovendien gaan dergelijke investeringen **gepaard met een herschatting van het volledige kadastraal inkomen**, waardoor niet alleen de investeringsintensiteit maar ook de beslissing om überhaupt te investeren, negatief beïnvloed wordt.

ANALYSE

Om na te gaan in welke mate de onroerende voorheffing de groei van bedrijven hindert, hebben we de **evolutie van de tewerkstelling vergeleken tussen bedrijven die aan verschillende tarieven belast worden**. Deze verschillen zijn het meest uitgesproken op het gemeentelijk niveau (zie figuur 1). In het onderzoek hielden we echter ook rekening met de Vlaamse basisheffing en de opcentiemen van de provincies, zodat we de totale belastingdruk in acht konden nemen.

Figuur 1: Opcentiemen op de onroerende voorheffing, 1997 en 2008

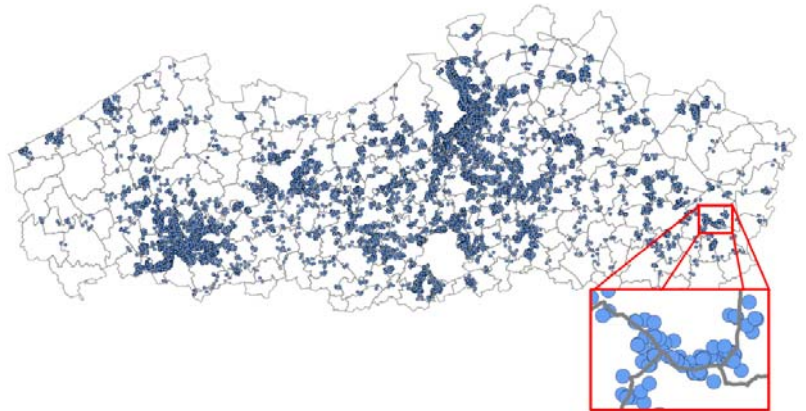


Om appels met appels te vergelijken, focussen we ons op bedrijven die tot dezelfde sector behoren en bij elkaar in de buurt liggen. Dit heeft als gevolg dat we de analyse beperken tot bedrijven aan weerszijden van gemeentegrenzen (zie figuur 2). Daar verschillen immers de tarieven en kunnen we tegelijk andere factoren uitsluiten die groei stuwen of afremmen en het gemeten effect zouden kunnen vertekenen. Voorbeelden hiervan zijn de lokale arbeidsmarkt, de aanwezigheid van een bedrijfscluster, de toegang tot bepaalde wegen, infrastructuur of grondstoffen. Hoewel deze factoren geografisch kunnen verschillen, wijzigen ze in tegenstelling tot de opcentiemen niet plots aan een gemeentegrens.

Sommige maatregelen of diensten kunnen wel binnen bepaalde grenzen vastliggen. In de analyse houden we daarom rekening met uitgaven en investeringen van de gemeente, het tarief van de aanvullende personenbelasting en de status van steungebied – zones waar bedrijven kans maken op subsidies of zelfs op vrijstellingen van de onroerende voorheffing.

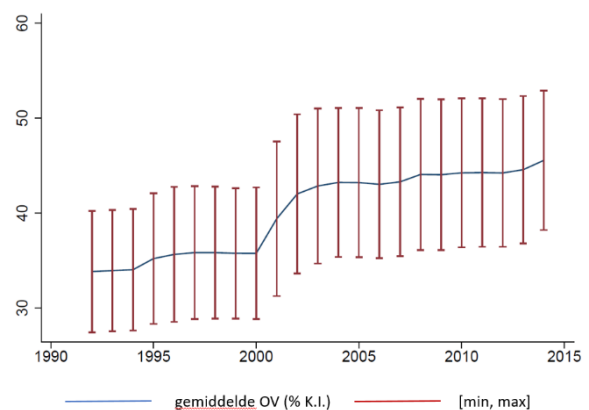
Tot slot benutten we in de studie ook de schokken in het belastingbeleid die uit verschillen in de politieke samenstelling van de gemeenteraad voortkomen. Zoals figuur 3 toont, zijn deze schokken het meest zichtbaar na verkiezingen. Vooral de sprong na 2000 valt op. Die is deels te wijten aan beleidsingrepen zoals de politieherforming en liberalisering van de energiemarkt, die gevolgen hadden voor de inkomsten en uitgaven van de gemeenten. De manier waarop op schokken gereageerd wordt, hangt af van de lokale politiek en vormt dus een goede bron van variatie om het effect van de belasting te meten.

Figuur 2: Ondernemingen aan gemeentegrenzen



De resultaten in onze analyse tonen aan dat de onroerende voorheffing een wezenlijke impact heeft op tewerkstelling. **Als de totale belastingdruk met één procentpunt stijgt, vinden we een gemiddeld negatief effect op tewerkstelling van bijna 3%.** Deze bevindingen zijn gelijkaardig aan die uit andere studies voor o.a. het Verenigd Koninkrijk (zie Duranton et al., 2011) en Italië (zie Belotti et al., 2016). Het brengt ons tot **de conclusie dat de onroerende voorheffing de expansie van ondernemingen ontmoedigt en het realiseren van hun groeipotentieel onder druk zet.**

Figuur 3: Evolutie van de totale belastingdruk op het kadastraal inkomen (%)



BELEIDSAANBEVELING

Wat kan het beleid uit de resultaten van deze studie van het Steunpunt Economie en Ondernemen leren? Vooreerst dienen we op te merken dat het Vlaamse Gewest al sinds 2005 bedrijven vrijstelt van haar aandeel in de belasting. Ze moeten dus enkel de opcentiemen voor de provincie en gemeente betalen. De Vlaamse overheid heeft via opeenvolgende beleidsmaatregelen in 1998, 2008 en 2014, ook de belastbare basis van de machines doen uitdoven. De meest recente maatregelen vallen buiten onze onderzoeksperiode (1997-2008), maar aangezien bedrijven nog een wezenlijk deel van de onroerende voorheffing betalen en de vraag naar een hervorming van het kadastraal inkomen zich om meerdere redenen opdringt, willen we toch een meer structurele ingreep aanraden.

In lijn met recente aanbevelingen van de OESO stellen we in het beleidsrapport daarom voor **om over te stappen naar een belasting die vooral op land slaat en de investeringen erop minder belast**. Een dergelijke beleidswijziging zou het onbenut laten van land ontmoedigen, terwijl het de **verdichting net aanmoedigt**. Aangezien investeringen en bijgevolg expansie niet belast zouden worden, staat de onroerende voorheffing de tewerkstellingsgroei dan niet meer in de weg.

Om de flexibiliteit en fiscale autonomie van de gemeenten niet aan te tasten, **kan de tariefbepaling een bevoegdheid van de gemeenten blijven**. De Vlaamse overheid zou wel een bepaalde **verhouding** kunnen opleggen tussen het tarief op land enerzijds en dat op gebouwen anderzijds. Zo verzekert het dat die eerste altijd zwaarder wordt belast dan de laatste. Daarnaast kan ook een **minimumtarief** worden vastgelegd om eventueel concurrentie tussen

gemeenten te voorkomen. Ten slotte kan het invoeren van zo'n systeem gepaard gaan met andere maatregelen voor een eenvoudiger en meer transparante belasting.

De onroerende voorheffing op woningen zou vergelijkbaar hervormd kunnen worden met een **taks shift weg van de registratierechten** op aankoop. Gezien die verhuizen ontmoedigt, zou een dergelijke ingreep **bevorderlijk zijn voor de arbeidsmobiliteit**.

Een belangrijk element in zo'n belastingbeleid is een **waarderingsmethode voor land en het kapitaal daarop**. Gezien het huidige kadastraal inkomen achterhaald is, dringt een nieuw systeem zich op. Welke modellen zich het best lenen om de belastbare basis te schatten, wordt onderzocht door een team wetenschappers van de KU Leuven en UHasselt onder de noemer ReTax, 'Rethinking Real Estate Taxation'.

REFERENTIES

Belfius (2017), "De financiële situatie van de Vlaamse lokale besturen - Budget 2017," URL https://www.belfius.be/publicsocial/NL/Media/Lokale%20financi%C3%ABn%202017%20Vlaanderen_tcm_31-142224.pdf

Belotti, F., Porto, E. & Santoni, G. (2016). *The effect of local taxes on firm performance: Evidence from geo referenced data* (CSEF Working Paper 430). Naples: Centre for Studies in Economics and Finance..

Bird, R.M., en E. Slack (2004). *International Handbook of Land and Property Taxation*. Cheltenham, United Kingdom and Northampton, MA: Edward Elgar.

Blöchliger, H. (2015), *Reforming the Tax on Immovable Property: Taking Care of the Unloved* (OECD Economics Department Working Papers No. 1205). Paris: OECD Publishing.

Duranton, G., Gobillon, L., & Overman, H. G. (2011). Assessing the effects of local taxation using microgeographic data. *Economic Journal*, 121, 1017–1046.

OECD (2010), *OECD Territorial Reviews: Toronto, Canada 2009*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2015), *OECD Urban Policy Reviews: Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2017), *Tax Policy Reforms 2017: OECD and Selected Partner Economies*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2017), *OECD Policy Highlights: The Governance of Land Use*. Paris: OECD Publishing.

Ramboer, S. en Reynaerts, J. (2018), "De invloed van de onroerende voorheffing op ondernemingsgroei", *Beleidsrapport STORE 17-012*, pp. 54.

VLABEL (2016), "Jaarverslag 2015-2016", URL https://belastingen.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Jaarverslag_VlaamseBelastingdienst_20152016_integraal.pdf



VLAAMS INSTITUUT VOOR ECONOMIE EN SAMENLEVING
WAAISTRAAT 6 - BUS 3550
3000 LEUVEN, BELGIË



Sander Ramboer
KU Leuven
Steunpunt Economie en Ondernemen
sander.ramboer@kuleuven.be
016 37 72 94



Jo Reynaerts
KU Leuven
Steunpunt Economie en Ondernemen

De VIVES Briefings stellen zich tot doel het debat over de economische en maatschappelijke ontwikkeling van regio's te stofferen. Dit doen ze door middel van korte bijdragen van de hand van eigen en geaffilieerde onderzoekers. De briefings zijn veelal gebaseerd op lopend fundamenteel onderzoek.

Een elektronische versie van de briefings is beschikbaar op de VIVES-website:

<https://feb.kuleuven.be/VIVES>