



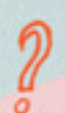
federale overheid

Vlaamse overheid

OOV

APB

VOORDELEN & NADELEN



gemeentes

PEREQUATIE...

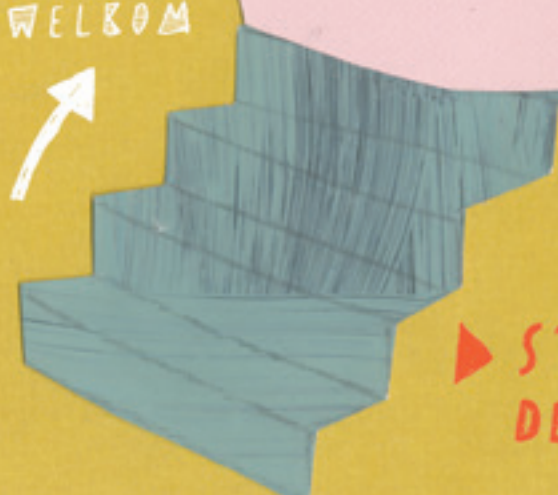
FISCALERECHTVAARDIGHEID

ADMINISTRATIEVE EENVOUD

alles kan beter

hervorming

ALLE COMMENTAAR IS WELKOM



START DENKWERK



Naar een bijsturing van de gemeentelijke fiscaliteit?

Vlaamse gemeenten halen een kleine helft van hun courante inkomsten uit belastingen. Daarvan is het grootste deel afkomstig van twee aanvullende belastingen: de aanvullende belasting op de personenbelasting (APB) en de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV).

Het enige wat de gemeente voor beide belastingen kan doen, is het tarief vastleggen. De rest van het fiscale werk gebeurt door de federale (APB) of de Vlaamse (OOV) overheid. Dat heeft veel voordelen, maar we mogen ook niet blind zijn voor de nadelen, zoals de sterke afhankelijkheid van het fiscale beleid van andere overheden. Met deze tekst willen we het denkwerk over mogelijke bijsturingen of zelfs alternatieven stimuleren.

TEKST JAN LEROY BEELD KAROLIEN VANDERSTAPPEN

De APB en de OOV zijn aanvullende gemeentelijke belastingen. Gemeenten sturen dus alleen het tarief, maar hebben geen greep op de onderliggende factoren. Nochtans bepalen die mee de bedragen die uiteindelijk in de gemeentekas belanden.

De APB wordt berekend op de som van de federale (en sinds kort ook regionale) personenbelasting. Die personenbelasting is afhankelijk van belastbare inkomens, die dan weer het resultaat zijn van drie factoren: het aantal inwoners, de activiteitsgraad van de bevolking en het inkomen dat ze verdienen. Een gemeente met veel inwoners waarvan er veel gepensioneerd of werkloos zijn, zal bij een gelijk APB-tarief misschien minder ontvangsten realiseren dan een kleinere gemeente waar meer mensen aan de slag zijn of meer verdienen.

Ook de OOV-ontvangsten zijn niet alleen afhankelijk van de lokale aanslagvoet. Ze ondervinden de invloed van het volume en de aard van de onroerende goederen en de waardering ervan, die trouwens niet overal in het land gelijk loopt. Dat levert een kadastraal inkomen (KI) op. Hierop berekent Vlaanderen met Vlaamse fiscale regels de onroerende voorheffing, die dan weer de basis vormt voor de gemeentelijke opcentiemen.

Miljarden

Wie nadenkt over een mogelijke bijsturing van de aanvullende belastingen, moet het enorme financiële belang van deze inkomstenstromen voor

de prijs van
de
EENVOUD

Een gemeente met veel inwoners waarvan er veel gepensioneerd of werkloos zijn, zal bij een gelijk APB-tarief misschien minder ontvangsten realiseren dan een kleinere gemeente waar meer mensen aan de slag zijn of meer verdienen.

de Vlaamse gemeenten voor ogen houden. In 2015 leverden de APB en OOV samen bijna 4,2 miljard euro op. Dat was goed voor ongeveer 84% van de gemeentelijke fiscale ontvangsten en 40% van de exploitatieontvangsten.

De voorbije jaren steeg het belang van de OOV (2,3 miljard in 2015) trouwens stelselmatig tot ruim 22% van de exploitatieontvangsten in 2015. Het aandeel van de APB (1,9 miljard euro in 2015) schommelde meer, maar bleef rond de 18%.

Fundamentele wijzigingen doorvoeren in het systeem van de aanvullende belastingen kan dus niet zonder een grondige inschatting van de financiële gevolgen ervan. Beide inkomststromen nemen immers, samen met het Gemeentefonds, een cruciale plaats in binnen de gemeentelijke ontvangstenmix. Bovendien verbergt het Vlaamse gemiddelde sterk uiteenlopende lokale realiteiten. Zo haalde De Pinte in 2015 ruim 43% van de exploitatieontvangsten uit de APB, terwijl dat in De Panne, Knokke-Heist en Koksijde 0% was. Het belang van de OOV varieerde dan weer van ruim 48% in Knokke-Heist naar amper 12% in Mesein. De mogelijke impact van eventuele bijsturingen verschilt dus sterk van gemeente tot gemeente.

Kostenefficiënt

De APB en OOV hadden nooit een dergelijk belang voor de lokale financiën bereikt zonder de troeven waarover ze beschikken. Er is om te beginnen de administratieve eenvoud. Vrijwel het enige wat gemeenten voor de APB en OOV hoeven te doen, is ervoor zorgen dat er steeds een geldig, door de gemeenteraad goedgekeurd tarief is. Al het andere belastingwerk (berekening, opmaken van kohieren, verzending aanslagbiljetten, invordering, verwerking betalingen of behandeling eventuele geschillen) gebeurt door de federale (voor de APB) of de Vlaamse (voor de OOV) overheid. We vermelden daarnaast nog de gemeentelijke opdracht om het Kadaster te helpen bij een correcte schatting van de onroerende goederen op het grondgebied en alle wijzigingen aan onroerende goederen waarmee een stedenbouwkundige vergunning gepaard gaat, door te geven. Maar de aanvullende belastingen genereren ook voor de centrale overheden amper extra werk, want ze kunnen eenvoudig meefietsen met de fiscale werkzaamheden van de federale en de Vlaamse overheid voor de inning van de personenbelasting, respectievelijk de onroerende voorheffing. Ook voor belastingplichtigen is het trouwens interessant dat overheden hun fiscaliteit gedeeltelijk op elkaar afstemmen en de heffing van bepaalde belastingen gecoördineerd organiseren.

De coördinatie van de belastingheffing en inning over verschillende overheidsniveaus bespaart ook kosten. Voor gemeenten is de inning van de OOV zelfs helemaal gratis, want de Vlaamse



overheid rekent de gemeenten hiervoor geen kosten aan. Theoretisch zit er mogelijk wel een kleine kostprijs in het feit dat de gemeenten hun eerste opcentiemen op de OV pas in juli (via een voorschot) op de rekening krijgen, met de volgende schijven in de maanden augustus tot en met december en een afrekening halverwege het volgende jaar. Als gemeenten dit zelf sneller zouden kunnen doen, wat helemaal niet zeker is, zou dat natuurlijk ook een (financieel) thesaurievoordeel opleveren. De federale overheid rekent voor de inning van de APB wél 1% kosten aan, al ligt dat percentage mede door tussenkomsten van de VVSG al een stuk lager dan de 3% die tot en met 2002 gold en de 2% in 2003. We gaan ervan uit dat het voor dat bedrag (tegenwoordig circa 19 miljoen per jaar voor de Vlaamse gemeenten) onmogelijk is het helemaal zelf te doen.

Transparant, maar niet te veel

Gemeenten hanteren voor de APB en OOV op hun grondgebied telkens één tarief, zonder uitzonderingen of kortingen. Voor de APB is dat ene tarief ook verplicht. Voor de OOV is het een algemeen geldende praktijk waarop vandaag geen enkele uitzondering bestaat. Die tariefeenvormigheid maakt beide aanvullende belastingen eenvoudig en transparant. Iedereen kan meteen zien welke aanslagvoet de gemeente hanteert en die desgewenst vergelijken met het tarief in andere gemeenten. De APB en OOV lenen zich dan ook tot het maken van 'lijstjes' van

De APB en OOV lenen zich tot het maken van ‘lijstjes’ van ‘dure’ en ‘goedkope’ gemeenten, al gaan die vaak voorbij aan het feit dat de basis waarop die tarieven worden toegepast nogal verschilt.

‘dure’ en ‘goedkope’ gemeenten, al gaan die overzichten vaak voorbij aan het feit dat de basis waarop die tarieven worden toegepast nogal verschilt, wat een belangrijke impact heeft op de uiteindelijk verschuldigde belasting.

Maar beide aanvullende belastingen kennen ook een transparantiedeficit. Bij de inning van de APB en OOV komt de gemeente vrijwel niet in beeld. Je moet het aanslagbiljet van de onroerende voorheffing (verstuurd in een envelop met Vlaams briefhoofd) al goed bestuderen om exact te kunnen becijferen welk deel naar de gemeente gaat, naast dat voor de Vlaamse overheid zelf en de provincie. Nochtans is van het totaal betaalde bedrag aan onroerende voorheffing dat een gezin betaalt, het gemeentelijke aandeel van zowat 75% veruit het grootst. De provincie en de Vlaamse overheid komen daar met respectievelijk 19 en 6% ver achter.

Bij de APB zit het gemeentelijke aandeel nog meer verscholen in het (federale) aanslagbiljet, dat sinds de zesde staats-hervorming (en de berekening van een gewestelijk aandeel) trouwens nóg complexer is geworden. Bovendien valt die ‘te betalen’ gemeentelijke APB bij de meeste belastingplichtigen samen met een netto-teruggave van belastingen, omdat de bedrijfsvoorheffing in vele gevallen te hoog is in vergelijking met de uiteindelijk verschuldigde personenbelasting. Wie uitzicht heeft op een terugbetaling, bekommert zich wellicht minder op de samenstellende delen van de hele berekening. Als je bij de afrekening 1000 euro terugkrijgt, is het mogelijk net iets minder erg dat het zonder APB 2000 euro was geweest. Voor het aanslagjaar 2015 bedroeg de APB in Vlaanderen gemiddeld 541 euro per aangifte.

De APB en OOV leven dus een wat verdoken bestaan. Terwijl de tarieven zelf eenduidig en transparant zijn, is het voor veel belastingplichtigen veel minder duidelijk hoeveel ze werkelijk betalen. Maar dit gebrek aan transparantie wordt in gemeentelijke middens wellicht niet zo erg betreurd.

De APB en OOV hebben nóg een voordeel: het gaat om heffingen met veel belastingplichtigen en dus een ruime fiscale basis. Dat wil zeggen dat de APB en OOV doorgaans een relatief stabiele inkomstenstroom opleveren, zeker als we abstractie maken van de kortetermijnschommelingen bij de APB door het inkohieringsritme. Het vertrek van één of enkele belastingplichtigen uit de gemeente zal nauwelijks een effect hebben op de APB, tenzij het toevallig om een grootverdiener gaat in een zeer kleine gemeente. Zelfs als een onderneming andere oorden opzoekt, davert de gemeentekas niet op haar grondvesten, zeker als de bedrijfsgebouwen en gronden voor andere activiteiten worden overgenomen. Onroerende goederen zijn nu eenmaal een zeer stabiele fiscale factor.

Afhankelijk

De duidelijke voordelen van de aanvullende belastingen mogen ons echter niet blind maken voor de nadelen waarmee ze kampen. Zoals gezegd is een typisch kenmerk van een aanvullende belasting dat ze, op het tarief na, niet zelf reglementerend is, maar een toeslag vormt op een andere belasting. Daardoor ondervindt een aanvullende belasting ook alle gevolgen van wijzigingen in het fiscale beleid door de centrale overheden die bevoegd zijn voor de basisbelasting. Als die basisbelasting stijgt, dan nemen de gemeentelijke ontvangsten (vrijwel ongemerkt en zonder lokale tariefstijging) toe. Dat gebeurde bijvoorbeeld tot het begin van deze eeuw, toen de federale overheid de belasting-schalen van de personenbelasting niet indexeerde. Daardoor kwam een steeds groter deel van het inkomen in de hoogste belasting-schijven terecht, met meer te betalen personenbelasting, en dus ook APB, tot gevolg. Bij de OOV genieten de gemeenten zo het voordeel van de automatische jaarlijkse indexering van de kadastrale inkomens. Maar ook het omgekeerde is waar. De taxshift van de federale overheid leidt tegen 2020 tot een daling met circa 10% van de personenbelasting voor een gemiddelde belastingplichtige. Een gemeente die haar APB-tarief constant houdt, zal dus met een belangrijke daling van de APB-ontvangsten geconfronteerd worden.

De afhankelijkheid van wijzigingen in het fiscale beleid van andere overheden heeft er na de opeenvolgende fasen in de staats-hervorming nog een dimensie bij gekregen. Elk van beide aanvullende belastingen ondergaat immers de invloed van fiscale beslissingen van zowel de federale als de Vlaamse overheid. Bij de APB blijft de belangrijkste impact uitgaan van de federale overheid, maar intussen zijn de gewesten toch ook al goed voor circa één vierde van de totaal te betalen personenbelasting. Zo heeft het Vlaamse Gewest ingegrepen in de fiscale behandeling van woonleningen (de zogenaamde woonbonus), nadat het daarvoor bevoegd was geworden. Het gevolg was een voor belastingplichtigen minder voordelig systeem, waardoor er in vergelijking met vroeger bij eenzelfde inkomen en lening nu meer personenbelasting (en dus APB) verschuldigd is. Voor de gemeenten was het ook belangrijk te vernemen dat de Vlaamse overheid de federale taxshift niet zou compenseren door de eigen tarieven te verhogen. Dat betekent dat de APB niet voor 75 maar voor 100% beïnvloed wordt door de komende daling van de personenbelasting.

Bij de OOV ondervinden (vooral de industriële) gemeenten de zware gevolgen van de beslissing van de Vlaamse regering om de door haar toegekende OV-vermindering voor machines en uitrusting (‘materieel en outillage’) niet langer te compenseren.

De APB en OOV leven een wat verdoken bestaan. Terwijl de tarieven zelf eenduidig en transparant zijn, is het voor veel belastingplichtigen veel minder duidelijk hoeveel ze werkelijk betalen.

Tot 2015 trad de Vlaamse regering hier op als derde-betaler (waardoor een gemeente eigenlijk subsidies kreeg in de plaats van belastingen), maar die compensatie is nu weggefallen. Voor andere Vlaamse OV-kortingen, zoals voor energiezuinige woningen, krijgen de gemeenten de gemiste OOV-ontvangsten wel nog terugbetaald.

Op dat vlak is er trouwens een belangrijk verschil tussen de APB en de OOV. Van de totale personenbelasting die een burger betaalt, gaat gemiddeld zo'n 70% naar de federale overheid, 23% naar het gewest en 7% naar de gemeente. Het fiscale beleid dat de federale (en sinds de zesde staatshervorming ook de gewestelijke) overheid voert, raakt dus vooral haar eigen inkomsten. Met andere woorden, de centrale overheden zetten de APB niet in als een eigen fiscaal instrument. Er is eerder sprake van een afgeleid effect, dat voor de gemeenten in het geval van de taxshift wel een daling van de APB-inkomsten met 10% meebrengt.

Voor de OOV is dat totaal anders: daar gaat drie kwart van de totale OV-factuur naar de gemeente, waardoor gewestelijke ingrepen in de OV via de opcentiemen een grote hefboom meekrijgen en de budgettaire gevolgen vooral of zelfs uitsluitend bij andere overheden (de gemeenten en in mindere mate de provincies) terechtkomen. Populair uitgedrukt: Vlaanderen kan via de OV uitpakken met belastingkortingen die het zelf niet of nauwelijks voelt. Dat is nog meer het geval sinds de Vlaamse overheid een tiental jaar geleden alle rechtspersonen (vennootschappen, maar ook vzw's) vrijstelde van het Vlaamse deel van de onroerende voorheffing (het KI x 2,5%). Die rechtspersonen betalen dus alleen nog de provinciale en (vooral) gemeentelijke opcentiemen. Als Vlaanderen sindsdien sleutelt aan de OV-vrijstellingen en verminderingen voor bedrijven of andere rechtspersonen, ondervindt het daar budgettair geen enkel effect (meer) van, maar zitten de gevolgen voor de volle 100% bij de gemeenten en de provincies.

Vlaanderen gebruikt dus gemeentelijke (en provinciale) fiscale ontvangsten voor zijn eigen beleid. Bovendien worden de lokale besturen (vooraf) totaal niet betrokken bij de beslissingen hierover. Illustratief was hier trouwens het gemeentelijke effectenrapport bij de beslissing van eind 2015 om de compensaties aan de gemeenten voor minderontvangsten door OV-kortingen op machines en uitrusting te schrappen. Dat rapport maakte wel gewag van de inkomsten voor de gemeenten die onmiddellijk zouden wegvallen (zowat 45 miljoen euro), maar zweeg over het feit dat de Vlaamse gemeenten op dat moment nog voor 150 miljoen euro ontvangsten haalden uit de OOV op nog niet vrijgestelde machines en uitrusting. Naarmate bedrijven de komende jaren investeren in de vernieuwing van hun



machinepark, zullen ook die inkomsten wegvallen, zonder dat gemeenten vandaag weten wanneer dat het geval zal zijn.

Het is vanuit democratisch en bestuurlijk oogpunt ongezond en onwenselijk dat de fiscale bevoegdheden en het budgettaire effect ervan niet bij dezelfde overheid liggen. Wie belastingkortingen toestaat, moet daar zelf de gevolgen van ondervinden en mag de factuur niet kunnen doorsturen naar andere overheden. In dit kader willen we ook wijzen op het feit dat de onroerende voorheffing – het gaat vooral om de 2,5% (of 1,6%) die particulieren betalen op het KI van hun eigendom – met 109 miljoen euro slechts 0,3% van de totale Vlaamse ontvangsten uitmaakt. Ook dat is een aspect van het onevenwicht: voor Vlaanderen is de OV budgettair verwaarloosbaar, voor de gemeenten is het met een aandeel van 22% een van de belangrijkste ontvangsten.

Progressief

Gemeenten zijn via de aanvullende belastingen niet alleen afhankelijk van *wijzigingen* in het fiscale beleid, maar ook van dat beleid zelf. Zo werkt de personenbelasting in ons land sinds jaar en dag met progressieve tarieven. De eerste schijf van het inkomen wordt niet belast, een volgende wat meer enzovoorts om uiteindelijk uit te komen bij 45% voor de hoogste belasting-schijf. Dat systeem zorgt ervoor dat wie veel verdient, gemiddeld (in percentage van het totale inkomen) meer personenbelastingen betaalt dan iemand met een lager inkomen. Met de progressieve belastingtarieven realiseert de Belgische overheid een stuk herverdeling tussen belastingplichtigen. De APB volgt dit, want ze wordt berekend op de te betalen personenbelasting. Dat betekent dat een inwoner met een hoog aangegeven inkomen meer APB (in verhouding tot dat inkomen) betaalt dan een inwoner met een lager inkomen.

Het systeem van aanvullende belastingen maakt gemeenten niet alleen afhankelijk van het fiscale beleid, maar ook van de mate waarin de centrale overheden zich van hun fiscale taak kwijten.

Een systeem van progressieve aanslagvoeten in de inkomstenbelastingen is een politieke, ideologische keuze. Andere landen werken meer met een zogenaamde 'flat tax', een vast belastingpercentage dat niet mee evolueert met de hoogte van het inkomen.

Het omgekeerde geldt bij de OOV. Dat is vandaag een strikt lineaire belasting, met een vast tarief dat niet afhankelijk is van het totale volume aan KI's waarover een belastingplichtige beschikt. Wie in één gemeente tien woonhuizen bezit, betaalt in verhouding tot het kadastrale inkomen even veel als wie er maar één heeft. Ook dat moet een gemeente ondergaan. Ze kan dus niet beslissen, naar het voorbeeld van de personenbelasting, progressieve OOV-tarieven te hanteren.

Ernst

Het systeem van aanvullende belastingen maakt gemeenten niet alleen afhankelijk van het fiscale beleid, maar ook van de mate waarin de centrale overheden zich van hun fiscale taak kwijten. Als de federale overheid actief fiscale fraude opspoorde, zal er meer personenbelasting en dus APB worden geïnd. Hetzelfde geldt voor de intensiteit waarmee de Vlaamse overheid onderzoekt of de toegestane KI-vrijstellingen of kortingen op de OV wel terecht zijn.

Voor de OOV kampen we op dat vlak met een zeer belangrijk mankement. De federale overheid legt de verplichting om de KI's elke tien jaar opnieuw te ramen al veertig jaar naast zich neer. Het gevolg is dat die KI's stilaan elke band met de reële waarde van de onroerende goederen kwijt zijn: buurten werden opgewaardeerd of gingen erop achteruit, panden werden gerenoveerd zonder dat de eigenaar dit aangaf. Daardoor stoelt de belangrijkste gemeentelijke belasting, de OOV, tegenwoordig op een vanuit rechtvaardigheidsoogpunt wel erg labiele basis. We moeten ons trouwens weinig illusies maken: de kadastrale perequatie komt er ook de komende jaren niet. Daarvoor is ze veel te duur, zeker voor de federale overheid die door de opeenvolgende stappen in de staatshervorming ongeveer alle fiscale baten van een hervorming heeft zien verdwijnen naar de gewesten en bovendien niet meer bevoegd is voor domeinen zoals ruimtelijke ordening, huisvesting of huurwetgeving.

Het voordeel dat aanvullende belastingen in één beweging kunnen worden geheven voor twee of drie overheden tegelijk, houdt ook een nadeel in. Het maakt lokale besturen immers afhankelijk van de snelheid en intensiteit waarmee de centrale overheden die inning organiseren. Voor de OOV werkt de Vlaamse overheid sinds 2002 met een voorschottensysteem. Concreet krijgt elke Vlaamse gemeente, ongeacht het ritme

van de vestiging van de aanslagen, van juli tot en met december maandelijks één zesde van 95% van de budgetraming voor de OOV doorgestort. In mei van het jaar nadien volgt dan een afrekening op basis van de werkelijk geïnde bedragen. Of Vlaanderen nu snel of traag aanslagen vestigt, de gemeenten zijn verzekerd van deze belangrijke ontvangstenstroom. Het voordeel van dit stelsel bleek duidelijk in 2016. Door technische problemen gingen de eerste OV-aanslagen pas in augustus de deur uit, in plaats van anders in mei of juni. Door de betalingstermijn van twee maanden stroomden pas vanaf oktober de eerste ontvangsten van betekenis in de Vlaamse schatkist. Toch kregen de gemeenten al vanaf juli hun maandelijkse voorschot uitbetaald.

Voor de APB is de situatie helemaal anders. De gemeenten zijn afhankelijk van het inkohieringsritme van de federale overheid, want ze krijgen de APB pas drie maanden nadat een belastingplichtige zijn afrekening heeft ontvangen. Maar met de APB is er nog wel meer aan de hand. Zo is de federale overheid maandelijks bij de loonbetaling via de bedrijfsvoorheffing het gros van de uiteindelijk verschuldigde personenbelasting. Daarin zit trouwens forfaitair ook 7% APB, zelfs voor inwoners van gemeenten met een (veel) lager tarief. Gemiddeld ongeveer anderhalf jaar later gaat dat geld ook naar de gemeenten. De Schatkist beschikt dus over een permanente renteloze kredietlijn van de gemeenten.

Bij de inkohiering ontstaan er voor de Schatkist doorgaans twee uitgavenstromen: een naar de belastingplichtigen – meestal is het bedrag dat bij de afrekening terugbetaald moet worden groter dan het bedrag dat extra ingevorderd moet worden – en een tweede naar de gemeenten. Daardoor is er voor de FOD Financiën eigenlijk geen liquiditeitsprikkel om snel met de inkohieringen te starten, als de aanslagen maar uiterlijk op 30 juni van het jaar na het aanslagjaar gevestigd zijn. De gemeenten zijn al vaker het slachtoffer geworden van de 'budgettaire optimalisatie' van het inkohieringsritme.

Voor de volledigheid geven we mee dat de federale overheid de voorbije jaren de gemeenten telkens op het einde van het jaar een APB-voorschot toekende, met het verschil tussen de eerder toegestuurde ramingen en de effectieve ontvangsten. Het bedrag werd dan in het begin van het volgende jaar gerecupereerd. De toekenning van die voorschotten vergde telkens een ad-hocbeslissing door de minister van Financiën. Vanuit thesaurieoogpunt bracht het de gemeenten wat beterschap, maar een structurele oplossing was het in geen geval.

Ondanks deze mankementen rekent de FOD Financiën de gemeenten dan ook nog eens 1% kosten aan voor de inning van de APB.

De federale overheid legt de verplichting om de KI's elke tien jaar opnieuw te ramen al veertig jaar naast zich neer. En we moeten ons weinig illusies maken: de kadastrale perequatie komt er ook de komende jaren niet.

Informatie

Gemeenten moeten voor de eigen gemeentebelastingen zelf het kohier opstellen. Daardoor beschikken ze dus over veel (fiscale) informatie en kunnen ze het effect van reglements- en tariefwijzigingen relatief gemakkelijk simuleren. Voor de aanvullende belastingen is dat, hoewel het meestal om veel grotere bedragen gaat, veel minder het geval. De centrale overheden kunnen wegens de privacyregels immers niet zomaar inkomensgegevens doorspelen aan de gemeenten.

Voor de OOV boekten we de voorbije jaren wel wat vooruitgang. Zo krijgt elke gemeente jaarlijks een lijst met de grootste tien OOV-betalers en met alle belastingplichtigen met een OOV-factuur van 100.000 euro en meer. Dit soort informatie helpt bij het financiële en fiscale beleid en maakt risico-inschattingen mogelijk.

Over de APB is de fiscale informatie veel kariger. Het enige wat gemeenten jaarlijks kunnen raadplegen, zijn de inkomensstatistieken van de FOD Economie. Die bieden een overzicht van de op het grondgebied verdiende inkomens en een verdeling van die inkomens over verschillende klassen naar gelang van de hoogte. Detailgegevens per belastingplichtige zijn er helemaal niet. Maar ook ex ante kan de informatieverstrekking beter. Gemeenten stellen immers grote verschillen vast tussen de APB-ramingen die de FOD Financiën hun jaarlijks bezorgt voor de budgetopmaak, en de uiteindelijke realisaties.

De prijs van de eenvoud

De eenvoud van een unieke aanslagvoet bij aanvullende belastingen vormt naast een voordeel ook een belangrijk nadeel. Fiscaal beleid voeren met de aanvullende belastingen kan alleen door de tarieven te verhogen of te verlagen, al dan niet met een coördinatie tussen beide aanslagvoeten, waarbij de ene daalt en de andere stijgt. Het is bij wet verboden om met meer dan één APB-tarief te werken op het grondgebied of APB-kortingen toe te kennen.

Voor de OOV is tariefdifferentiatie in principe wel toegelaten (want niet verboden), maar praktisch bijzonder moeilijk uitvoerbaar. Zo rijst bij het toepassen van meer dan één OOV-aanslagvoet meteen de vraag naar de juridische verantwoording van de verschillende behandeling van de belastingplichtigen. Bovendien verloopt de invordering en inning van de OOV vandaag vrijwel helemaal geautomatiseerd door de Vlaamse Belastingdienst. Gemeenten die kiezen voor tariefdifferentiatie, zullen erop moeten letten dat die inpasbaar is binnen de digitale systemen. Vlaanderen en de provincies, de andere begunstigden van de aanslagen OOV, zullen niet tolereren dat door



gemeentelijke wensen hun deel van de ontvangsten vertraging oploopt of zelfs helemaal in het gedrang komt.

Alles kan beter

De vraag rijst of en hoe we iets kunnen doen aan de nadelen van de aanvullende belastingen zonder de voordelen kwijt te spelen. Hierna presenteren we al enkele voorstellen tot verbetering. Het ene is al sneller uitvoerbaar dan het andere.

Als centrale overheden hun fiscale beleid wijzigen, moeten ze zich meer dan vandaag bewust zijn van de budgettaire gevolgen voor de gemeenten. Het getuigt van interbestuurlijke loyaliteit die consequenties in kaart te brengen en hierover vooraf overleg te plegen met de lokale besturen. Dat dit wegens het hefboomeffect veel meer nodig is voor de OOV dan voor de APB hebben we al uitgelegd.

Voor de APB kunnen de gemeenten veel voordeel halen uit de installatie van een goed voorschottensysteem, waardoor ze beschermd zouden worden tegen de wispelturigheden van het

Als centrale overheden hun fiscale beleid wijzigen, moeten ze zich meer dan vandaag bewust zijn van de budgettaire gevolgen voor de gemeenten. Het getuigt van interbestuurlijke loyaliteit hierover vooraf overleg te plegen.

inkohieringsritme. Op dat vlak zijn de vooruitzichten gunstig, met een mogelijke start vanaf september dit jaar. Op basis van de huidige teksten zouden de gemeenten in juni een raming krijgen van wat het lopende aanslagjaar hun zou opbrengen. Van dat bedrag zouden ze van september tot december elke maand 8% krijgen, en van januari tot april telkens 12%. In mei tot en met augustus zou er eerst een afrekening gebeuren, met nadien doorstortingen op basis van de reële ontvangsten. Dat systeem zou een grote stap voorwaarts voor het gemeentelijke thesauriebeleid betekenen. Als de federale overheid dan nog de 1% kosten afschaft (19 miljoen euro op jaarbasis voor de Vlaamse gemeenten), kunnen de gemeenten (bijna) helemaal tevreden zijn.

Voor de OOV lijkt het ons zinvol samen met de Vlaamse overheid te onderzoeken of gemeentelijke tariefdifferentiatie (geografisch of volgens type belastingplichtige) mogelijk is, en hoe die dan het best in de digitale systemen kan worden ingepast. Ook een voorafgaand juridisch onderzoek kan nuttig zijn om gemeenten te behoeden voor succesvolle gerechtelijke procedures tegen gedifferentieerde OOV-tarieven.

We gaven eerder al aan dat de OOV, door de uitblijvende kadastrale perequatie, eigenlijk geen billijke of rechtvaardige belasting meer is. Naar ons aanvoelen moet de federale overheid hier dringend kleur bekennen: ofwel werk maken van een echte herwaardering van alle onroerende goederen, ofwel de handdoek in de ring werpen, waardoor we meteen weten dat we andere methoden moeten zoeken om de waardering van de onroerende goederen en dus de OOV weer bij de tijd te brengen. Het feit dat een kadastrale perequatie een politieke doos van Pandora is, is geen reden om alles maar bij het oude te laten, want dat botst met de fiscale rechtvaardigheid. Bovendien wordt het probleem naarmate de tijd verstrijkt alleen maar groter.

Fiscale basis

Om de APB-ontvangsten te beschermen tegen de impact van wijzigingen aan de personenbelasting zou het Wetboek Inkomstenbelastingen een specifieke fiscale basis kunnen creëren, met alleen de belangrijkste kenmerken van ons fiscaal stelsel, zoals de toepassing van de progressieve belastingtarieven, het belastingvrije minimum voor kinderen ten laste, al dan niet aangevuld met de fiscaal gunstige behandeling van vervangingsinkomens. Alle andere elementen zoals leninglast, aftrekken voor dienstencheques, giften of kinderopvang verdwijnen dan uit de fiscale basis voor de APB. Die wordt daardoor veel stabiel en nog amper afhankelijk van fiscale wijzigingen. Vandaag bestaat hiertoe trouwens al een beperkte aanzet, want de

APB wordt niet berekend op de volledige te betalen personenbelasting, maar op een licht gecorrigeerde versie ervan. Voor grensarbeiders die hier wonen en in het buitenland werken en belast worden, wordt al gewerkt met een fictieve personenbelasting om de APB te berekenen.

Men kan ook overwegen om de APB helemaal van de federale (en gewestelijke) personenbelasting los te koppelen. Dat kan via een 'GPB', een gemeentelijke personenbelasting, rechtstreeks berekend op de verdiende inkomens. De fiscale wetgeving moet dan wel een definitie bevatten van het voor de GPB belastbare inkomen. Vanaf dan gaan wijzigingen aan het federale of gewestelijke fiscale beleid helemaal aan de gemeenten voorbij. Zonder tariefdifferentiatie wordt de GPB dan een 'flat tax', want er is geen link meer met de progressieve aanslagvoeten van de personenbelasting. Ideologisch levert dit voer voor debat op, met de vraag of de fiscale herverdeling via de personenbelasting tot op het gemeentelijke niveau moet worden doorgetrokken. Volstaat het dat iedereen eenzelfde percentage van zijn inkomen afdraagt aan de gemeente, of is het billijker dat hogere inkomens ook een groter deel van hun inkomen betalen?

Als deze laatste opinie het haalt, is een variant op de GPB denkbaar. Daarbij krijgen gemeenten de bevoegdheid om meer dan één GPB-tarief te hanteren, ofwel binnen wettelijke grenzen, ofwel zonder enige beperking. In dat laatste geval moet weer gewaakt worden over de digitale toepasbaarheid en juridische haalbaarheid van mogelijk complexe gemeentelijke reglementen.

Met een wettelijk kader voor de inkomensschijven voor de verschillende GPB-tarieven blijven de gemeentelijke fiscale mogelijkheden beperkter, maar krijgen de besturen er meer rechtszekerheid en 'programmeerbaarheid' voor in de plaats. Ze kunnen dan met progressieve GPB-tarieven werken, ofwel slechts één GPB-tarief hanteren. Dit zal het voorwerp uitmaken van een politieke discussie binnen de gemeenteraad. Het systeem sluit deels aan bij de (beperkte) fiscale bevoegdheden van de gewesten sinds de zesde staatshervorming. Die mogen bijvoorbeeld niet beslissen dat het systeem van progressieve aanslagvoeten wordt uitgehold.

Elk zijn korting

Vandaag zijn rechtspersonen vrijgesteld van de Vlaamse onroerende voorheffing, zonder een impact op de gemeentelijke OOV. Eigenlijk zou dit de algemene regel moeten worden: Vlaanderen mag OV-kortingen en vrijstellingen geven, maar uitsluitend met het eigen aandeel. Het probleem hierbij is dat de Vlaamse overheid vandaag slechts een goede 100 miljoen euro uit de OV haalt, een bedrag dat door de vrijstelling voor rechtspersonen

Misschien zijn er nieuwe aanvullende belastingen denkbaar. De meest voor de hand liggende is een aanvullende gemeentelijke belasting op de vennootschapsbelasting (AVB), wat vandaag bij wet verboden is.

bovendien helemaal van natuurlijke personen komt. Na de geplande afslanking van de provincies wordt dat vanaf 2018 zo'n 200 miljoen euro. Maar ook dan blijft het bedrag (veel) te klein om alle kortingen en vrijstellingen op te vangen die vandaag op het gemeentelijke en provinciale OOV wegen. Het principe 'elk zijn korting' toepassen betekent dus ofwel een belastingverhoging voor veel OV-betalers, ofwel moet Vlaanderen een deel van de belastingkortingen met eigen middelen omzetten in subsidies, vooral aan bedrijven. Het zou dus een operatie betekenen waarbij jarenlange budgettaire inspanningen van de lokale besturen (ten gevolge van Vlaamse fiscale maatregelen) worden teruggedraaid en vervangen door minderontvangsten of extra uitgaven voor de Vlaamse overheid zelf.

Een theoretisch alternatief is dat gemeenten een of meer Vlaamse belastingvrijstellingen of kortingen die wegen op de OOV-ontvangsten, zelf belasten. Zo kunnen de effecten van het Vlaamse fiscale beleid op de lokale besturen worden geneutraliseerd. Een poging in die zin van de gemeente Overpelt werd begin deze eeuw vernietigd door de Vlaamse regering, omdat ze strijdig was met het 'algemeen belang'. Toen stond dat nog gelijk met 'de beginselen van een behoorlijk en goed bestuur, het algemene beleid of met de belangen van de hogere overheid'. Aangezien Vlaanderen bedrijfsinvesteringen fiscaal wou stimuleren, ging deze gemeentebelasting in tegen de belangen van de Vlaamse overheid, zo luidde de redenering. Vandaag legt het Gemeentedecreet in de definitie van het algemeen belang geen verband meer met de belangen van de hogere overheid, waardoor een gemeentelijke belasting op de Vlaamse OV-kortingen misschien wel weer mogelijk wordt. Toch mogen we niet blind zijn voor de mogelijke nadelen. Voor de beeldvorming is het nefast dat Vlaanderen kortingen geeft die de gemeente weer belast. Bovendien rijst de vraag naar de juridische haalbaarheid. Verder zijn er de administratieve lasten voor de gemeenten en de belastingplichtigen en is het niet zeker dat de gemeenten tijdig over de nodige Vlaamse gegevens zullen beschikken om deze belasting correct en efficiënt te kunnen heffen.

Een andere mogelijkheid bestaat erin dat gemeenten niet langer opcentiemen heffen op de OV, maar, net als de Vlaamse overheid, het KI zelf als belastingbasis hanteren. Daardoor zouden alle Vlaamse kortingen en vrijstellingen voor het gemeentelijke deel vervallen en worden de beslissingen hierover aan de gemeenten overgelaten. Het gaat om zowel de kortingen of vrijstellingen voor kinderlast, bescheiden of energiezuinige woningen, (nieuwe) machines of overheidsgebouwen.

Bij dit systeem zijn de gemeenten voor hun ontvangsten alleen nog afhankelijk van het volume onroerende goederen op het

grondgebied, de waardering ervan en het door de gemeente toegepaste OV-tarief. Theoretisch lijkt dit scenario misschien aantrekkelijk, het blijft de nadelen ondervinden van het totaal verouderde KI. Als we ervan uitgaan dat een rechtstreekse belasting op het KI even veel moet opbrengen als de OOV vandaag, zal de overgang bovendien leiden tot belangrijke verschuivingen. Gezinnen met twee kinderen of meer zullen meer betalen. Hetzelfde geldt voor eigenaars van een bescheiden woning of voor bedrijven met een uitgebreid machinepark. Dit leidt zeker tot een maatschappelijke discussie, over heel Vlaanderen en binnen elke gemeente afzonderlijk.

Een deel van de nadelen kan worden opgevangen door gemeenten de mogelijkheid te geven meer dan één tarief te hanteren,



maar dat maakt de zaak dan weer complexer. Bovendien rijst dan, net als bij de APB, de vraag of je gemeenten dan tariefbevoegdheid geeft binnen een opgelegd kader, dan wel of je dit als (Vlaamse) wetgever helemaal vrij laat. In dat laatste geval kan een gemeente een eigen vastgoedfiscaliteit ontwikkelen (weliswaar op een verouderd KI), maar rijzen weer andere vragen: hoe juridisch robuust zullen de gemeentelijke reglementen zijn op het vlak van het gelijkheidsbeginsel bijvoorbeeld? Blijft een en ander automatiseerbaar zodat de inning niet verstoord

wordt? En blijft Vlaanderen de inning doen met een mogelijk voor elke gemeente verschillend systeem?

Nederland

Vlaanderen en/of de gemeenten kunnen natuurlijk ook het verouderde KI als basis voor de onroerendgoedfiscaliteit gewoon verlaten en naar een eigen waardebeoordeling overstappen. Maar wordt het dan een Vlaams of een gemeentelijk systeem? We geven alvast mee dat de waardering van de onroerende goederen in Nederland sinds 1997 een gemeentelijke bevoegdheid is. Ze gebeurt wel binnen een door het Rijk vastgelegd kader, en op vele plaatsen werken gemeenten ervoor met elkaar samen en/of schakelen ze gespecialiseerde bureaus in. Na wat kinderziektes in de aanvangsjaren blijkt het systeem vandaag zeer goed te werken.

Het uitwerken van een volledig eigen onroerendgoedbelasting roept ook andere vragen op. Wordt de waarde van de onroerende goederen zeer gedetailleerd in kaart gebracht, of kiest men liever voor algemene maatstaven (oppervlakte, bouwlagen of verkoopprijzen van gelijkaardige panden in de gemeenten)? In het eerste geval is de waardering wellicht correcter, maar zal ze snel achterhaald zijn. Bovendien kost die methode ook veel energie om de waarderingen actueel te houden. Het tweede systeem is minder precies, maar robuuster en minder bewerkelijk. En zullen de gemeenten op die 'nieuwe' (door Vlaanderen of de gemeente zelf bepaalde) waarde een centraal bepaalde belasting heffen met alleen tariefvrijheid (zoals de OOV vandaag), of kunnen ze dat ook voor de andere aspecten (kortingen, differentiatie)? En blijven we bij het huidige systeem van een centraal geïnde belasting, of doen gemeenten ook dat voortaan zelf, eventueel samen met andere gemeenten?

Gewerbsteuer

We beperkten het denkwerk tot nu toe tot de APB en OOV. Maar misschien zijn er nieuwe aanvullende belastingen denkbaar. De meest voor de hand liggende is een aanvullende gemeentelijke belasting op de vennootschapsbelasting (AVB), wat vandaag bij wet verboden is. Nochtans zou een AVB andere gemeentebelastingen op bedrijven kunnen vervangen. Doorzoeken zijn die forfaitair of niet-resultaatgebonden, wat op (deels begrijpelijke) kritiek stuit. Bovendien worden gemeentelijke bedrijfsbelastingen vaak met succes juridisch aangevochten. Een AVB kan ook een antwoord zijn op het feit dat gemeenten vandaag middelen verliezen, wanneer natuurlijke personen hun activiteiten onderbrengen in een vennootschap. Op dat moment blijft alleen het (vaak lage) inkomen dat deze vennootschappen uitkeren aan de zaakvoerder als fiscale basis van de APB over,

terwijl het inkomen van de vennootschap fiscaal volledig buiten schot blijft voor de gemeente.

Maar een AVB moet met de nodige zorg worden ingevoerd. Zo rijst de vraag naar de plaats waar de belasting geheven wordt. Dat kan niet de gemeente zijn waar (toevallig) de maatschappelijke zetel ligt, omdat dit fiscaal toerisme zou stimuleren door de 'brievbus' in de gemeente met het laagste tarief te hangen. Het systeem moet dus de belasting heffen op de plaats van de eigenlijke bedrijfsactiviteiten, waar de toegevoegde waarde wordt gecreëerd. De wetgever zal dus niet alleen een belastingbasis voor de AVB moeten vastleggen, maar ook moeten bepalen hoe die belastingbasis (fictief) verdeeld wordt over de verschillende gemeenten waar de onderneming gevestigd is. De Duitse *Gewerbsteuer* kan hier inspiratie bieden. Ook de Europese Unie heeft met de zogenaamde *Common Consolidated Corporate Tax Base* ideeën die in die richting gaan.

Gemeenten moeten wel beseffen dat een AVB een pak conjunctuurgevoeliger en dus onvoorspelbaarder is dan de huidige bedrijfsbelastingen. Verder zijn er garanties nodig dat de mankementen van de bestaande APB niet herhaald worden. Een afgeslankte vorm van een gemeentelijke belasting op bedrijfsactiviteiten is ook te overwegen waarbij de federale overheid gewoon een vast percentage toevoegt aan het tarief van de vennootschapsbelasting, en het bedrag vervolgens doortorst naar de gemeenten. Dat zou 'fiscaal toerisme' onder bedrijven helemaal uitsluiten, maar het levert vanuit de gemeente bekeken eigenlijk geen belasting op maar een met federale belastingontvangsten gefinancierde subsidie. Daarbij rijst de vraag of de federale overheid dit nog wel kán opzetten, aangezien de financiering van de gemeenten een gewestbevoegdheid is.

Het is duidelijk dat een hervorming van de aanvullende belastingen nog niet voor morgen is. Bovendien gaat het, gegeven het enorme financiële belang voor de gemeenten, om een dossier dat zeer omzichtig moet worden behandeld. Toch willen we met deze bijdrage alvast het denkwerk starten, om de komende jaren, bijvoorbeeld naar aanleiding van de volgende Vlaamse en federale verkiezingen, met concrete voorstellen te komen. Alle commentaar is intussen welkom. ■

Jan Leroy is VVSG-directeur bestuur