



Spoor A2:

CAPITA SELECTA 3: WOONPLAATS VERSUS WERKPLAATSCRITERIUM

Dr. Axel Haelterman

KULeuven
22 januari 2008

**Algemeen secretariaat – Steunpunt beleidsrelevant Onderzoek
Fiscaliteit & Begroting**

Voskenslaan 270 – 9000 Gent – België

Tel: 0032 (0)9 248 88 35 – E-mail: vanessa.bombecck@hogent.be

www.steunpuntfb.be

CAPITA SELECTA 3 – WOONPLAATS VERSUS WERKPLAATSCRITERIUM

INLEIDING

Bij een regionalisering van de personenbelasting zou men, anders dan bij een regionalisering van de vennootschapsbelasting, de **woonplaats** van de belastingplichtige als aanknopingspunt kunnen nemen om de toepasbaarheid van de gewestelijke maatregelen te bepalen. De werkelijke verhuizing naar een andere woonplaats van een natuurlijke persoon is immers niet vergelijkbaar met de mogelijkheid voor een vennootschap tot wijziging van de maatschappelijke zetel zonder impact op de zetels van bedrijfsuitbating. Wat de natuurlijke persoon betreft impliceert een dergelijke verhuis een daadwerkelijke fysieke verplaatsing, en het gebruik maken van gemeentelijke diensten en nutsvoorziening van een andere gemeente, van een andere regio... Wat een vennootschap betreft, leidt een dergelijke intra-Belgische zetelverplaatsing niet tot bijzondere concrete gevolgen indien deze niet gecombineerd wordt met de verplaatsing van de bedrijfsuitbating;

Het is van belang na te gaan of er geen uitzondering moet/kan gemaakt worden voor bepaalde inkomsten. Men kan bijvoorbeeld stellen dat alle inkomsten belastbaar zijn in overeenstemming met de geldende federale en regionale maatregelen waar de belastingplichtige zijn woonplaats heeft, maar dat de bepaalde inkomsten gekoppeld worden aan het gewest waar zich de bron van dat inkomen bevindt. Het is dan dat gewest dat een verdere invulling aan de belastbare basis en/of het tarief zal geven voor die inkomsten. Deze vraag stelt zich voornamelijk wat betreft de arbeidsinkomsten, waar de plaats van de arbeid als alternatieve aanknopingsfactor zou kunnen worden aangewend. De in zekere mate internationaal fiscaal gehanteerde aanknopingsfactor, en de band met de aftrekbare loonkost voor de uitbetalende vennootschap of instelling, kunnen in die richting duiden.

Deze keuze van aanknopingsfactor zal uiteraard voornamelijk een relevante impact hebben wat betreft het **Brusselse Hoofdstedelijke Gewest**, dat zoals steeds een bijzondere situatie kent met de vele pendelaars en de daar mee verbonden infrastructuur en andere kosten.

Deze korte notitie gaat in op de vraag of het hanteren van een **werkplaatscriterium** voor de toepassing van regionale fiscale maatregelen, met name inzake de beroepsinkomsten, mogelijk, werkbaar en al dan niet te verkiezen is.

A: TWEE SYSTEMEN: WOONPLAATS EN WERKPLAATSCRITERIUM

1) Woonplaatscriterium

De **woonplaats** van de belastingplichtige als aanknopingspunt om de toepasbaarheid van de gewestelijke maatregelen te bepalen zou de minste verandering brengen ten opzichte van het huidige, al deels geregionaliseerde, personenbelastingstelsel.

De 'rijksinwoner' zou als 'gewestinwoner' aan het verdere geregionaliseerde personenbelastingstelsel onderworpen worden. Dit zijn de natuurlijke personen die in één van de drie gewesten hun woonplaats of de zetel van fortuin hebben gevestigd. Dat gewest zal dan verder invulling geven aan de belastbare basis en/of tarief van de personenbelasting.

(i) Op die manier kunnen de onroerende, de roerende, de beroeps- en de diverse inkomsten, geglobaliseerd worden en als dusdanig aan belasting onderworpen worden. Het *draagkrachtprincipe* en het *principe van herverdeling* blijft gerespecteerd.

(ii) Ook kan zo op eenvoudige wijze met *alle persoonlijke kenmerken* van de belastingplichtige rekening worden gehouden bij het bepalen van de te betalen belasting.

(iii) Verder is er in het kader van een normale gezinssituatie *voor beide partners een zelfde gewestregime* van toepassing op de beroepsinkomsten.

(iv) De vraag naar de *werkplaatsbepaling* stelt zich niet.

(v) Ten laatste blijkt uit studies (zie verder) dat een individu ongeveer 60% van zijn tijd op de woonplaats verblijft en slechts 18% op de werkplaats. Het is bijgevolg het woongewest dat de meeste kosten draagt en dus wellicht een groter deel van de opbrengst van de personenbelasting zou moeten verkrijgen.

2) Werkplaatscriterium

a: Inkomsten belast in brongewest

Principe

Op internationaal vlak worden de onroerende en de beroepsinkomsten in principe belast waar ze hun oorsprong hebben. Dit is de bronstaat. De roerende en de diverse inkomsten worden in principe in de woonstaat aan belasting onderworpen. Deze beginselen zou men ook bij een eventuele verdere regionalisering van de personenbelasting kunnen toepassen.

De onroerende inkomsten worden dan belast in het gewest waar het onroerend goed gelegen is, de arbeidsinkomsten in het gewest waar men tewerkgesteld is en de roerende en de diverse inkomsten in het gewest waar zich de woonplaats van de belastingplichtige bevindt.

Problemen

(i) Dit zou afbreuk doen aan het draagkrachtprincipe en het principe van herverdeling. De twee belangrijke functies van de personenbelasting, zijn verbonden met de belastingheffing, op het geglobaliseerd inkomen van een persoon (en in zekere mate van een gezin). Punt is dat dit globalisatiemechanisme wordt vandaag reeds niet langer onverkort toegepast. De meeste diverse inkomsten, enkele bijzondere typen van beroepsinkomsten, doch voornamelijk de roerende inkomsten worden volledig afzonderlijk belast op een wijze die afbreuk doet aan de volledige doorwerking van het draagkrachtprincipe.

Vooraf het stelsel van de bevrijdende roerende voorheffing sluit een zeer belangrijke afwijking van dit basisprincipe in.

Deze situatie heeft tot gevolg dat, in grote lijnen, enkel nog de beroepsinkomsten en het kadastrale inkomen van de onroerende goederen andere dan de voornaamste woning, worden geglobaliseerd en als zodanig aan belasting onderworpen. Het hele draagkrachtprincipe dient bijgevolg door te werken uitsluitend via deze twee inkomstencategorieën, en dan voornamelijk via de belasting op het beroepsinkomen.

Bij een mogelijke regionalisering van de personenbelasting dient vermeden te worden dat het globalisatiemechanisme nog verder wordt aangetast en men terug zou belanden in een daadwerkelijk “cedulair” belastingstelsel zoals dat vóór 1962 van toepassing was. In een cedulair stelsel wordt het inkomen in verschillende categorieën onderverdeeld, die elk aan een afzonderlijke belasting worden onderworpen.

Wenst men het beroepsinkomen te belasten met toepassing van de regels van de regio waarin de tewerkstelling zich situeert, dan is bijgevolg noodzakelijk een technische oplossing uit te werken die dergelijk risico van een cedulaire belastingheffing vermijdt bij afsplitsing van onderdelen van de belastbare basis met het oog op regionalisering, en dit ter vrijwaring van het principe van de taxatie naar draagkracht.

Een mogelijkheid kan zijn om toepassing te maken van de techniek van het progressievoorbehoud. Het probleem bij dit model is de vraag welk gewest progressie dient toe te passen. Want mogelijks bevindt zich in de drie gewesten een deel van de belastbare basis.

Basisidee kan zijn dat het tarief van toepassing op de onroerende inkomsten in, bijvoorbeeld, Vlaanderen, vastgesteld zou worden rekening houdend met de omvang van de, per hypothese, in het Brusselse gewest behaalde en belaste beroepsinkomsten. Of andersom, de regio van tewerkstelling past een belastingtarief toe, rekening houdend met de omvang van de onroerende inkomsten, en eventueel de alsnog aangegeven roerende inkomsten, in de woonregio. Een dergelijke benadering lijkt denkbaar, doch mist efficiëntie. Naar ons oordeel is de vaststelling van de nood aan dergelijk correctiemechanisme, een aanwijzing van het feit dat binnen één land het toepassen van taxatieregels in functie van de werk-regio wellicht niet strookt met de eigenheden van een geglobaliseerd geheven personenbelasting.

(ii) Bovendien zou er ook zowel in de brongewesten als het woongewest rekening moeten worden gehouden met de persoonlijke toestand van de belastingplichtige bij het bepalen van de te betalen belasting. De verhogingen van de belastingvrije som wegens bijzondere familiale situaties dient in elke regio door te werken. Ook andere belangrijke persoonlijke elementen, zoals het verschuldigd zijn van een alimentatierente, dient in elk gewest door te werken om financiële problemen of al te zware voorfinancieringen (bijvoorbeeld na echtscheiding) te vermijden.

(iii) En er is nog een moeilijkheid. Indien partners in een verschillend gewest werken, zouden twee verschillende gewestregimes van toepassing zijn op hun eigen beroepsinkomsten. Als de belastbare basis federaal bepaald blijft en enkel het tarief verschillend is van gewest tot gewest, is de complexiteit beperkt. Maar indien de gewesten ook een impact op de belastbare basis kunnen hebben, wordt de toestand ingewikkelder.

Vanaf aanslagjaar 2005 worden de inkomsten van partners, getrouwd of wettelijk samenwonend, op een afzonderlijke grondslag belast. Er wordt een quasi volledige decumul doorgevoerd van alle belastbare inkomsten (artikel 126 W.I.B.).

Op het vlak van onder meer de beroepsinkomsten bestaan er echter uitzonderingen op dit decumulbeginsel. De overdracht van beroepsverliezen tussen man en vrouw die wettelijk gehuwd of samenwonend zijn is bijvoorbeeld nog toegelaten (artikel 129 W.I.B.). Ook is er een mogelijkheid tot het toekennen van een meewerkinkomen (artikel 30, 3° W.I.B.) of een huwelijksquotiënt (artikel 86 W.I.B.).

Toepassing van de werk-regio benadering, zou vereisen dat het doorwerken van deze belangrijke regels inzake gezinsfiscaliteit zou moeten worden herbekeken in alle gevallen waar beide partners werkzaam zijn in een andere regio (het frequente geval van één pendelaar in een gezin).

(iv) Ten laatste is er ook de vraag naar hoe men de werkplaats van een belastingplichtige gaat bepalen. De ligging van een onroerend goed is eenvoudig vast te stellen. De werkplaats wellicht ook, gezien deze meestal in de arbeidsovereenkomst wordt opgenomen. Anders kan mogelijks een terugvalregel worden voorzien.

Taxatie met als aanknopingspunt de bron van de diverse inkomstencategorieën blijft al bij al wellicht een complex systeem. Een voordeel is wel dat de beroepsinkomsten dan belast worden in het gewest waar bij een eventuele regionalisering van de vennootschapsbelasting de loonkost in mindering gebracht wordt van de belastbare basis, of nog, in het gewest waar de loonkost in aanmerking wordt genomen als criterium voor de winststopsplitsing van de vennootschap over de verschillende gewesten.

b: Alle inkomsten belast in woongewest - Beroepsinkomsten belast in brongewest

Principe

Een misschien iets eenvoudiger systeem bestaat erin alle onroerende, roerende en diverse inkomsten aan belasting te onderwerpen in het gewest waar de belastingplichtige zijn woonplaats heeft, met enkel uitzondering voor de beroepsinkomsten. Deze zouden aan belasting onderworpen worden in het gewest waar de beroepsactiviteit daadwerkelijk wordt uitgeoefend.

Problemen

(i) Ook hier dient dan wellicht de techniek van het progressievoorbehoud te worden toegepast om geen afbreuk te doen aan het draagkrachtprincipe en het principe van herverdeling. Maar bij dit systeem kan dit op wederkerige basis volstaan, gezien de inkomsten maximum over twee verschillende gewesten verspreid kunnen zijn.

(ii) Hetzelfde geldt voor de persoonlijke kenmerken van de belastingplichtige.

(iii) Ook hier kan men zich de vraag stellen hoe men de werkplaats van een belastingplichtige kan bepalen. Maar wellicht eenvoudig op te lossen.

(iv) Het probleem van het feit dat partners mogelijks in een verschillend gewest hun beroepsactiviteit uitoefenen wat tot meer complexiteit kan leiden ten aanzien van de uitzonderingen op de decumulregel, speelt in deze context ook wel.

Voordelen

De onderwerping van het beroepsinkomen aan de fiscale regeling van de werkstaat heeft wel een aantal nuttige gevolgen die aandacht verdienen.

(i) In de eerste plaats worden in dat geval de taxatieregels toegepast van deze regio die, in bepaalde modellen van regionalisering van de vennootschapsbelasting, de gevolgen van de kostenaf trek voor de gedragen loonkost bij de werkgever ondergaat.

Internationaal gezien is deze vaststelling van doorslaggevend belang. men ziet de belastbare massa in een land verminderen ten gevolge van de loonkost, en de taxatie van het behaalde arbeidsinkomen is daar dan de logische tegenhanger (zie de logica achter de uitwerking van artikel 15 OESO-modelverdrag).

Binnen één land werkt dit argument minder sterk door. De regionalisering van de vennootschap werkt naar alle waarschijnlijkheid slechts beperkt door en een belangrijke impact van de loonkost zal blijven doorwerken op de federale ontvangsten.

(ii) Vervolgens geldt de vaststelling dat de opbrengst van de personenbelasting dan rechtstreeks kan terecht komen bij de regio die de kosten van de tewerkstelling draagt op het vlak van infrastructuur, veiligheid, afval enz.

Deze vaststelling is slechts relevant indien de regionalisering de vorm zou aannemen van een rechtstreekse inning, geheel of gedeeltelijk, van de personenbelasting ten behoeve van het budget van de regio wiens regels van toepassing zijn. Of de regionalisering zo ver zal/kan reiken blijft zeer de vraag. in dat geval geldt immers voor alle regio's een volledige fiscale en financiële responsabilisering op grond van een eigen directe fiscaliteit, wat een zeer grondige hertekening van het financieringsmodel veronderstelt.

Daarnaast blijken ook een relevant deel van de pendelaars-kosten te zijn verbonden aan de woon-regio. Deze kosten betreffen niet alleen de infrastructuur die de verplaatsing tot aan de grens van de werkregio mogelijk maakt.

Op de haalbaarheid/werkbaarheid van een werkplaatscriterium wordt hieronder nader ingegaan in functie van de verschillende mogelijke regionaliseringsmodellen.

B: WERKPLAATSCRITERIUM WERKBAAR BIJ BEPAALDE MODELLEN

De bijzondere positie van het Brussels Hoofdstedelijk gewest leidt er toe dat vandaag, in concreto, met name vanuit het Brusselse Gewest stemmen opgaan om bij een regionalisering van de personenbelasting inderdaad meer naar het werkplaatscriterium te kijken. Zoals hierna wordt besproken blijkt bij bepaalde modellen het gebruik van het werkplaatscriterium, naast het woonplaatscriterium, voor de financiering van dat gewest mogelijks oplossingen bieden.

De vraag is echter of geen andere efficiëntere of meer gepaste benaderingen tot een oplossing voor de veelal terechte bemerkingen inzake Brussel kunnen leiden.

1) Kortingen/Belastingverminderingen

De Bijzondere Financieringswet kent aan de gewesten de bevoegdheid toe om op het federaal bepaalde tarief inzake personenbelasting kortingen en belastingverminderingen toe te staan met als aanknopingspunt de *woonplaats* van de belastingplichtige (artikel 6 en 7 Bijzondere Financieringswet).

Indien men bij een eventuele verdere regionalisering van de personenbelasting het *werkplaatscriterium* als aanknopingsfactor zou nemen om een gewest kortingen en/of belastingverminderingen te laten toekennen, dan heeft deze mogelijkheid een vrij grote impact voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Een beperkte korting zou een zeer relevante financiële impact hebben. Het komt ons voor dat deze benadering enkel gunstig kan zijn voor het Brusselse gewest indien, bijvoorbeeld:

- deze regeling gekoppeld wordt aan een meer directe band tussen de opbrengst van de personenbelasting op beroepsinkomsten in het gewest behaald, en de financiering van het gewest zelf. Brussel zou aldus in de eerste plaats een proportioneel grotere toebedeling kennen zodat een korting met grotere impact denkbaar wordt. De vraag is echter of deze grote mate van directe fiscale responsabilisering voor alle gewesten aanvaardbaar is, en of men op deze wijze voldoende gewicht verleent aan de vaststelling dat de meeste tijd (en wellicht kosten) voor een persoon verband houden met zijn woonplaats (zie verder). Aangezien de beroepsinkomsten het grootste gedeelte van de belastbare basis in de personenbelasting uitmaken, zou een dergelijke toebedeling wellicht tot andere financiële onevenwichten leiden;

- een dergelijke korting tewerkstellingsbevorderend zou werken in die mate dat het Brusselse gewest een beleidsgerichte compenserende heffing op een andere grondslag kan invoeren om het budget-evenwicht te herstellen (kantoorheffing,...)

Buiten de voorgaande situaties, lijkt het vastknopen van een kortingenmogelijkheid op de belasting op het beroepsinkomen, in functie van de plaats van tewerkstelling, niet te leiden tot een oplossing van het Brusselse financieringsvraagstuk.

.

2) Gesplitste tarief

Het gesplitste tariefmodel met als aanknopingspunt het werkplaatscriterium zou ook interessant kunnen zijn voor de problematiek rond de financiering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Naast het federale tarief, van toepassing op het totaal van de inkomsten van de belastingplichtige op basis van het woonplaatscriterium, zouden de gewesten een eigen heffing op de beroepsinkomsten kunnen toepassen op basis van het werkplaatscriterium.

Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zou zo over een hogere belastbare basis beschikken. Met een heffing aan hetzelfde tarief dan wanneer men enkel het woonplaatscriterium zou toepassen, kunnen er nu meer inkomsten rechtstreeks aan dit Gewest toekomen.

Hier blijft wel de vraag naar de toepassing van het wederzijdse progressievoorbehoud, het rekening houden op wederkerige basis met persoonlijke kenmerken van de belastingplichtige en de werkplaatsbepaling.

De belangrijkste vraagstelling hieraan verbonden betreft opnieuw de creatie van nieuwe financiële onevenwichten. De gewest-heffing op het beroepsinkomen, dat het grootste deel van de belastbare inkomsten uitmaakt, toekennen aan de plaats van tewerkstelling creëert een onevenwicht tussen de omvang van de belastbare basis gelaten aan de woon-regio, en het relatieve belang van de kosten gedragen door de woon-regio.

Men kan dit onevenwicht wellicht het best illustreren aan de hand van de kosten voor onderwijs. In het overgrote deel van de gevallen zullen de kinderen van de pendelaar school lopen in de woon-regio van de pendelaar, en niet in zijn werk-regio. Een gelijkaardige overweging geldt voor de meeste andere persoonsgebonden aangelegenheden, geldt voor de huisvestings-gebonden aangelegenheden, waterzuiveringsimpact, afvalbeleid enz .

Of nog, wellicht zijn de kosten specifiek verbonden aan het pendelaarschap veel preciezer te duiden en te omschrijven dan de kosten verbonden aan het feit in een regio als gezin te wonen. Bijgevolg is de benadering die zich opdringt deze waarbij de personenbelastingshoofden toekomen aan de woonregio, met specifieke inter-gewestelijke (of vanuit de federale overheid) vergoedings- en compensatiemechanismen, voor zover als nodig, ter vrijwaring van de financierbaarheid van het Brussels Hoofdstedelijk gewest.

C: WERKPLAATSCRITERIUM GERECHTVAARDIGD?

In 1999 en in 2004 is er door de Onderzoeksgroep voor de Studie van Tijd, Cultuur en Samenleving (TOR) van de VUB, onder leiding van socioloog Ignace Glorieux, een Vlaams tijdsbestedingsonderzoek verricht. Onder meer het aantal uren per week dat men zich op de werkplaats/woonplaats bevindt, zijn onderzocht.

Dit geeft de volgende resultaten:

PLAATS (uren/week)	MAN - VOLTIJDS	VROUW - VOLTIJDS	TOTAAL - VOLTIJDS
THUIS	97:33	106:08	<u>100:21</u>
WERKPLAATS	31:28	28:50	<u>30:36</u>
WOONPLAATS IEMAND ANDERS	4:36	4:08	4:27
ELDERS	27:15	22:17	25:38

Een voltijds werkend individu besteedt dus volgens deze studie ongeveer 18% van zijn tijd per week op de werkplaats en ongeveer 60% van zijn tijd thuis. Bovendien wordt een gezin economisch gezien als een 'spending unit'. Een gezin woont in een normale situatie op één en dezelfde woonplaats. Daar worden de meeste kosten gemaakt en gedragen, zoals voor scholen, vuilnis, riolering, wegen, verlichting enz... Op de werkplaats worden bijgevolg minder kosten door het gewest gedragen dan in het woongewest. Het is dus eigenlijk aan dit

laatste gewest, die de meeste kosten draagt, er meer opbrengsten van de personenbelasting zouden moeten toekomen.

Op te merken valt dat de bovenstaande tabel zicht richt op de werkende man/vrouw. Het overzicht wordt nog anders indien men de kinderen van een gezin in de afrekening betreft, er van uitgaande dat deze slechts zelden zullen school lopen, lid zijn van de sportclub, muziek-academie e.d. volgen in de werk-regio van één van de ouders...

CONCLUSIE

Taxatie aan de bron op basis van het werkplaatscriterium kan interessant zijn en wordt ook op internationaal vlak toegepast. Wel zijn er enkele moeilijkheden betreft het in stand houden van het draagkrachtbeginsel en het herverdelingsprincipe, het rekening houden op wederkerige basis met de persoonlijke kenmerken van de belastingplichtige en de werkplaatsbepaling. Ook het feit dat partners aan twee verschillende regimes zouden onderworpen worden voor hun beroepsinkomsten kan de personenbelasting nog complexer maken.

Toch mag het werkplaatscriterium als aanknopingspunt om regionale maatregelen toe te passen niet te snel van de baan worden geveegd. Er zijn immers enkele maatregelen denkbaar die gemotiveerd zijn door het feit dat men ergens werkt en die voor de financiering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest rechtstreeks een oplossing kunnen bieden.

Uit studies blijkt echter dat men het grootste deel van zijn tijd op de woonplaats is en niet op de werkplaats. De meeste kosten worden aldus gemaakt in het woongewest. Dit gewest zou bijgevolg een groter deel van de opbrengsten van de personenbelasting toegekend moeten krijgen. Dit wellicht door de toepassing van het woonplaatscriterium en niet het werkplaatscriterium.

De belangrijkste elementen die wellicht de hantering van het woonplaatscriterium verantwoorden zijn dan ook wellicht:

- impact van de gehele gezinshuishouding situeert zich qua kostenniveau in overgrote mate in de woon-regio;
- de eigen kenmerken van de personenbelasting (globalisatie, taxatie naar draagkracht, inkomensherverdeling);
- identificeerbaarheid van de specifieke kosten eigen aan de rol van de Brusselse regio als werkverschaffer, wat een alternatieve financierbaarheid tot gevolg heeft.

