



Lokale lasten, waarom onroerend goed?

Auteur(s):

Allers, M.A.

De auteur is verbonden aan het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) en de economische faculteit van de RU Groningen.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4110, pagina 479, 11 juni 1997

Rubriek:

Uit de vakliteratuur

Trefwoord(en):

belastingen, uit, de, vakliteratuur

Met de financiering van publieke goederen door lagere overheden is iets vreemds aan de hand. Meestal domineren onroerende-zaakbelastingen het lokale belastinggebied. Tegelijkertijd proberen hogere overheidslagen de afhankelijkheid van lagere overheden van onroerende-zaakbelastingen te verminderen, bijvoorbeeld door een deel van de eigen belastingopbrengst door te sluizen. Ook onder burgers zijn dergelijke belastingen niet populair. Toch blijven lagere overheden onroerend goed belasten. Waarom?

In een recent artikel probeert Thomas Nechyba op deze vraag een antwoord te geven¹. Hij gaat uit van de situatie in de Verenigde Staten, waar lagere overheden - in tegenstelling tot Nederland - ook inkomstenbelasting mogen heffen. Stel nu dat er in een economie een groot aantal gemeenten is, die allemaal zowel onroerende-zaakbelasting als inkomstenbelasting heffen. Nu verhoogt gemeente A het tarief van de inkomstenbelasting, onder gelijktijdige verlaging van het tarief van de onroerende-zaakbelasting, zodat de belastingopbrengst gelijk blijft. Dit is nadelig voor inwoners waarvoor de verhouding inkomen versus de waarde van de woning hoger is dan gemiddeld in die gemeente: zij gaan meer belasting betalen. Het kan de moeite waard blijken om te verhuizen naar een naburige gemeente. Voor inwoners uit andere gemeenten kan het voordelig zijn naar gemeente A te verhuizen, als - na verhuizing - het inkomen relatief laag is ten opzichte van de waarde van de woning.

Het is dus niet zo dat inwoners met hoge inkomens worden weggejaagd, zoals vaak wordt gedacht: zowel bij een hoog als bij een laag inkomen kan de verhouding inkomen - woningwaarde hoger zijn dan gemiddeld. Wel wordt iedere vertrekkende opgevolgd door iemand met een lager inkomen. Immers, de vertrekkende bewoner had een relatief hoog inkomen ten opzichte van de waarde van de woning, en na de verhoging van de inkomstenbelasting is de gemeente juist aantrekkelijk geworden voor mensen met een relatief laag inkomen (de onroerend-goedprijzen zijn voor de korte termijn constant verondersteld). Het gevolg is dat het gemiddelde inkomen in gemeente A daalt. Dit holt de belastinggrondslag uit, waardoor de tarieven omhoog moeten en een vicieuze cirkel in gang is gezet. Door belastingconcurrentie daalt het tarief van de inkomstenbelasting uiteindelijk overal tot nul.

De bovenstaande redenering is gebaseerd op een aantal vooronderstellingen waaraan in de praktijk niet wordt voldaan. Zo zullen huizenprijzen zich aanpassen, en is de belastingdruk (en daarmee het voorzieningenniveau) niet gegeven, maar afhankelijk van democratische besluitvormingsprocessen. Daarom wordt de theorie getoetst met simulaties in een algemeen-evenwichtsmodel, waarin migratie, huizenprijzen en voorzieningenniveaus de te verklaren variabelen zijn. Het model, dat drie gemeenten en drie typen huizen onderscheidt, is gevoed met inkomens- en onroerend-goedgegevens op micro- niveau, die betrekking hebben op een deel van New Jersey in 1987.

Uitgaande van een situatie waarin gemeenten alleen onroerende-zaakbelastingen kennen wordt eerst nagegaan wat er gebeurt als één gemeente eenzijdig een inkomstenbelasting gaat heffen. Hoe hoger het tarief van de nieuwe inkomstenbelasting, hoe verder het gemiddelde inkomen in die gemeente daalt, en als gevolg daarvan de vermogens, de consumptie, het lokale voorzieningenniveau en de welvaart. Zelfs de huizenprijzen dalen, ondanks het lagere tarief van de onroerende-zaakbelasting. In de andere gemeenten neemt het gemiddelde inkomen juist toe. Vervolgens gaat Nechyba na wat er gebeurt als, uitgaande van de tegengestelde uitgangssituatie, één gemeente naast de inkomstenbelasting een onroerende-zaakbelasting introduceert. De resultaten zijn precies tegengesteld.

De conclusie is dat de financiering van de lokale uitgaven uit een onroerende-zaakbelasting de dominante strategie is. Deze uitkomst is bovendien onafhankelijk van het precieze doel van de lokale bestuurders. Of zij nu uit budgetmaximaliserende bureaucraten bestaan, de mediane kiezer willen plezieren, of inkomens, vermogens, huizenprijzen of nutsniveaus willen maximaliseren, het evenwichts- tarief van de inkomstenbelasting nadert tot nul. Dit levert de paradoxale situatie op dat kiezers langs democratische weg een belasting krijgen voorgeschoteld die velen als onrechtvaardig beschouwen.

Er is echter een uitweg: als alle gemeenten gezamenlijk een gelijk tarief afspreken is een inkomstenbelasting wel levensvatbaar. Nu komen zij echter in een klassiek prisoners dilemma terecht, omdat het voor elke afzonderlijke gemeente loont om zich aan de afspraak te onttrekken. Daarom moeten ze uit de brand worden geholpen door een hogere overheidslaag, die tarieven bindend voorschrijft of zelf meer belasting gaat heffen om een deel ervan door te sluizen aan de lagere overheden. Dit is inderdaad de praktijk, zowel in Amerika als bij ons.

Landen of (Amerikaanse) staten kunnen zich wel een inkomstenbelasting permitteren, omdat hun grootte en culturele diversiteit voldoende barrières tegen emigratie opwerpen. Dat kan echter veranderen als deze barrières lager worden, bijvoorbeeld door

(verregaande) Europese eenwording, of de ontwikkeling van Internet, die in toenemende mate zowel inkomen als consumptie mobiel maakt, en dus moeilijker belastbaar. Denk maar aan de duizelingwekkende opkomst van de elektronische boekhandel Amazon.com. Verhuizen is dan niet meer nodig om belastingen te ontwijken. Als landen fiscaal tot lagere overheden worden gedegradeerd, wie zal hen dan uit de brand helpen

1 Thomas J. Nechyba, Local property and state income taxes: The role of interjurisdictional competition and collusion, *Journal of Political Economy*, april 1997, blz. 351-384.

Copyright © 1997 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)