

Essay over de verhuurderheffing door Prof. dr. Sweder van Wijnbergen

Maart 2020

Wat is de verhuurderheffing?

- *Verhuurders die meer dan 50 huurwoningen bezitten, betalen een heffing over de WOZ-waarde van de huurwoningen. Het gaat hierbij om huurwoningen waarvan de huur niet hoger is dan € 720,42 per maand (prijsspeil 2019) en waarvan de WOZ-waarde minder dan of gelijk is aan € 270.000. In 2019 is de verhuurderheffing 0,561%. Invoering ging samen met het verruimen van de mogelijkheden voor woningcorporaties om huren te verhogen.*
- *Formeel gericht op alle verhuurders met meer dan 50 woningen, dus ook de commerciële verhuurders, maar de facto gericht op woningcorporaties, echte commerciële zitten niet onder de huurgrens van € 720 en zullen in het algemeen ook duurere huizen hebben. Meer dan 95% van de opbrengsten is dan ook opgebracht door woningcorporaties.*

Motivatie voor de verhuurderheffing

- a) Website mijnoverheid.nl: "Deze maatregelen zijn ingevoerd om de woningmarkt beter te laten functioneren."*
- b) In werkelijkheid: de verhuurderheffing loste het financieringsprobleem van inconsistente plannen van alle grotere politieke partijen op voor de verkiezingen voor Rutte-II: die wilden meer overheids-uitgaven, lagere belastingen en kleiner overheidstekort. Oplossing: greep in de kas bij de woning-corporaties, deze waren "te rijk". De PvdA bijvoorbeeld mikte initieel op € 4 miljard, latere uitwerking Rutte-II mikte na ingroefase op € 2 miljard per jaar. Dit "greep in de kas"-argument was misschien te verdedigen in de fiscale crisis onmiddellijk na het faillissement van Lehman en de daarop volgende internationale crisis, maar is in de huidige omstandigheden tot één van de grootste inconsistenties in het Nederlandse fiscale beleid geworden.*

Past de verhuurderheffing in het woningen beleid?

De verhuurderheffing is volstrekt inconsistent met de doelstelling van woningcorporaties, het bevorderen van betaalbare woningen voor de lagere inkomensgroepen: die werden, althans tot 2008, juist vrijgesteld van belastingen, aangezien ze verondersteld werden zich uitsluitend met sociale woningbouw bezig te houden. Maar de verhuurderheffing werkt precies omgekeerd: ze is uitsluitend van toepassing op verhuurders die woningen aanbieden die beneden de sociale woningbouw huurgrens vallen. De verhuurderheffing is dan ook rechtstreeks in strijd met de doelstelling van het publieke woningmarkt-beleid, er voor zorgen dat ook lagere inkomens zich nog redelijk wonen kunnen veroorloven. Ze lijkt eerder ontworpen om dat beleid te frustreren.

Een tweede tegenwoordig soms genoemde doelstelling van de heffing, bevorderen van uitstroom huurders die eigenlijk gezien hun sinds toelating gestegen inkomen niet meer in de sociale sector thuishoren, wordt ook op geen enkele wijze bereikt door de heffing. Dit omdat de heffing volstrekt onafhankelijk is van het inkomen van de huurders en dus geen prikkel geeft aan de woningcorporaties om dit zogenaamde scheefwonen te bestrijden: minder scheefwonen leidt immers niet tot een lagere verhuurderheffing. Het is zelfs denkbaar dat het precies andersom werkt: bij hogere inkomens kunnen huren makkelijker verhoogd worden, dus meer scheefwonen zou het juist makkelijker maken voor woningcorporaties de verhuurderheffing op te brengen. De prikkel wekt dus juist pervers, in de verkeerde richting wat betreft het bestrijden van scheefwonen.

Aangezien woningcorporaties conform hun doelstelling geen winstoogmerk hebben voor hun sociale woningbouwactiviteiten kan de verhuurderheffing op slechts twee manieren doorwerken:

Ofwel (a) verwerkt in huren => de doelstelling van betaalbare huur wordt onvermijdelijk direct ondermijnd. Netto opbrengst worden bovendien dan toch weer vermindert door een even onvermijdelijke toename van het beroep op huurtoeslag. Ofwel (b) betaald uit voor (her)investeringen bestemde cash flow => dit leidt tot een aanzienlijke vermindering van nieuwbouwcapaciteit en verslechterd onderhoud van bestaande woningen voor meer dan het betaalde bedrag, aangezien zeker voor nieuwbouw aanzienlijke leverage ingezet kan worden (nieuwbouw is nu eenmaal een tijdelijke claim on cashflow).

In beide gevallen wordt het sociale woningbouwbeleid direct ondermijnd door deze heffing, onder optie (a) door opwaartse druk op huren, en onder optie (b) door verminderd toekomstig aanbod/onderhoud.

Past de heffing in de Nederlandse belastingstructuur?

De verhuurderheffing is een heffing op de activa van de woningcorporaties. Een dergelijke heffing op activa in plaats van op eigen vermogen of op inkomen bestaat noch in de persoonlijke inkomensbelasting (IB), noch in de Vennootschapsbelasting (VPB). Gemeenten heffen wel op basis van activa (de onroerend zaak belasting) op basis van de WOZ-waarde; maar dit gebeurt op basis van een redenatie die voor de rijksoverheid niet opgaat.

a) IB

De IB bestaat uit drie "boxen". Box 1 en Box 2 zijn belastingen op inkomen uit arbeid (Box 1) en uit het aanhouden van een aanmerkelijk belang (Box 2, meer dan 5% van het aandelenkapitaal). Box 3 is de facto de oude vermogensbelasting. Box 1-2 zijn gebaseerd op inkomen; de verhuurdersbelasting past daar evident niet in omdat (a) dit een belasting op activa is en niet op inkomsten uit die activa; en (b) omdat zelfs al zou het omgevormd worden tot een belasting op inkomsten op activa, dat nog steeds niet zou passen in het systeem omdat er geen aftrek verwervingskosten bestaat bij het inschatten van de basis voor de verhuurderheffing.

Box 3 is de oude vermogensbelasting, in een nieuw jasje. De belasting is de facto een vermogensbelasting van 1,2% op netto vermogen (dit wil zeggen: activa

minus schulden). De verhuurderheffing past ook niet in deze systematiek omdat ze op de activa van de woningcorporaties gebaseerd is en niet op het netto eigen vermogen. Overigens wordt de Box 3 belasting wel gepresenteerd als een belasting op vermogensinkomen, waarbij dat inkomen forfaitair vastgesteld wordt (op 4%, belast tegen 30%, vandaar het netto tarief van 1,2%¹). Als dat verhaal serieus genomen zou worden past de verhuurderheffing uiteraard nog minder in de belasting systematiek, zie argument onder kopje IB-Box 1-2

b) VPB

Hier is het nog duidelijker dat de verhuurderheffing totaal in strijd is met de structuur, de VPB is een pure inkomensbelasting, de belasting is op winsten, niet op vermogen of op vermogenscomponenten. Daar past dus op geen enkele manier een activabelasting in.

c) De gemeentelijke OZ belasting

De gemeentelijke OZ belasting word wel geheven op basis van activa zonder correctie voor schuld, namelijk op basis van de WOZ-waarde. Gemeenten doen dit omdat dit de enige manier is om iemand die van gemeentediensten gebruik maakt proportioneel met zijn gebruik van die diensten te belasten. De woning is de beste meetbare proxy voor dat gebruik. Dit argument gaat evident niet op voor een rijksbelasting.

⇒ De verhuurderheffing is een vreemde eend in de bijt, is op geen enkele manier in te passen in de principes die de Nederlandse belastingstructuur vorm geven.

Is de belasting noodzakelijk vanuit competitiebeleidsoogpunt ('level playing field'-argument)?

Op de site van de belastingdienst wordt zonder toelichting gezegd dat deze belasting dient "om de woningmarkt beter te laten functioneren". Wat daarmee bedoeld wordt is niet duidelijk: we zagen al dat de heffing rechtstreeks inwerkt tegen één van de hoofddoelstellingen van het publieke beleid ten aanzien van de woningmarkt, namelijk ook lager betaalden toegang te laten houden tot voor hen betaalbaar wonen. Commerciële partijen zullen dat per definitie niet doen, hun aanbod is juist de driver achter de huren die lager betaalden uit dreigen te sluiten.

Ook subsidies aan lager betaalden kunnen die doelstelling niet dichterbij brengen, in een markt die zoals in Nederland door aanbod bepaald wordt, vertalen subsidies aan huurders zich in hogere pre-subsidiehuren (en vandaar in hogere woningprijzen), waarmee de subsidie uiteindelijk de facto toch bij de aanbieder en niet bij de huurder terecht zou komen (in economen jargon heet dit tax incidence, wie de tax betaalt is niet noodzakelijkerwijs dezelfde die ook de burden of the tax draagt).

Uit deze redenatie volgt dan ook dat een 'level playing field'-argument misplaatst is, de marktsector is niet actief op het segment waar de doelstelling van de woningcorporaties ligt (dat is juist waarom woningcorporaties bestaan), terwijl woningcorporaties die zich op de commerciële markt bewegen voor dat deel van hun activiteiten gelijk behandeld worden, dat wil zeggen daarover geen belastingvrijstelling genieten. Dit laatste punt wordt nog versterkt doordat

¹ Sinds 2019 gelden er verschillende tarieven voor verschillende vermogensbestanddelen

woningcorporaties sinds enige tijd hun commerciële activiteiten gescheiden moeten houden van hun sociale woningbouw activiteiten. Hiermee vervalt ook een ander 'level playing field'-argument, namelijk dat deze heffing zou corrigeren voor de voordelen van goedkoop kapitaalsmarkttoegang ten gevolge van de de facto staatsgarantie die achter het waarborgfonds staat.

Alles bij elkaar is ook hier een duidelijke conclusie: het level playing field klinkt vlotjes maar is op geen enkele manier te rationaliseren als een argument voor de verhuurderheffing.

Stapelingsproblemen: de VPB, de verhuurderheffing en de ATAD dreiging

Vanaf 2008 vallen alle activiteiten van de woningcorporaties onder de VPB, de segmentatie van sociale en commerciële activiteiten is in de praktijk kennelijk te moeilijk uit te voeren. Misschien heeft ook meegespeeld dat sociale woningbouw op non-profit basis plaatsvindt, dus geen last zou hebben van een winstbelasting. Ik ga ervan uit dat dat onder andere spaak loopt op de fiscale afschrijfbepalingen aan vastgoed in de VPB, die maken het hoogstwaarschijnlijk noodzakelijk om toch fiscale winst te maken om voldoende cash flow te genereren voor noodzakelijke (her)investeringen.

Daarnaast speelt in de nabije toekomst een nieuw en onverwacht probleem: de gevolgen van ATAD, de Anti-Tax Avoidance Directive van de Europese Commissie. Deze directive is een op zich welkome stap om de OECD adviezen inzake Base Erosion/Profit Shifting (BEPS) te implementeren in de EU. Maar ATAD heeft in Nederland onbedoelde bijvangst in dat de woningcorporaties er naar het zich laat aanzien zwaar door getroffen gaan worden, terwijl dat evident nooit de bedoeling geweest is, noch van de OECD noch van de Europese Commissie. Het BEPS project en de EU's ATAD (Anti-Tax Avoidance Practice, waaruit ATAD voortvloeit) zijn bedoeld om internationale belastingarbitrage door multinationals te bemoeilijken en daar staan de woningcorporaties volledig buiten. Ze gaan er toch door getroffen worden omdat ATAD een zogenaamde Earnings Stripping provisie heeft, rentebetalingen die meer dan 30% van de EBITDA bedragen zijn voor het excess niet meer aftrekbaar voor de VPB.

De OECD en de EU willen hiermee het verplaatsen van winsten naar tax havens verhinderen, maar door de ongebruikelijke structuur van woningcorporaties komen zij er waarschijnlijk ook mee in de problemen. Woningcorporaties kunnen geen aandelen uitgeven en berekenen huren beneden de marktwaarde. Dat betekent dat ze voor nieuwe investeringen mogelijk meer schuldfinanciering zullen moeten gebruiken en tegelijkertijd zeker minder winst gaan genereren dan commerciële partijen. Daaruit volgt weer dat hun rentebetalingen eerder als excess aangemerkt zullen worden, lagere winststromen impliceren ook een lagere EBITDA. Dit probleem wordt nog verergerd door de fiscale restricties op afschrijven van vastgoed².

De Europese Directive geeft ook maar zeer beperkte mogelijkheden om onbedoelde effecten te vermijden door vrijstellingen: deze zijn eigenlijk alleen toegestaan voor

² De earnings stripping provisie van ATAD correleert het maximum aan rentebetalingen aan EBITDA en wordt dus niet direct beïnvloed door afschrijvingsregels. Maar die restricties leiden wel tot een te hoge basis voor de vennootschapsbelasting

infrastructuur projecten. De Directive zelf geeft ook de mogelijkheid zogenaamde "stand alone" bedrijven ervan uit te zonderen, omdat er bij stand alone bedrijven evident geen profit shifting plaats kan vinden, maar deze mogelijkheid is niet overgenomen in de Nederlandse implementatie van de ATAD directive.

Alles bij elkaar gaan de woningcorporaties door de stapeling van deze instrumenten uitzonderlijk zwaar belast worden: VPB, verhuurderheffing en de ATAD-problemen gaan bij elkaar onvermijdelijk tot gevolg hebben dat woningcorporaties ondanks hun sociale doelstelling en daarmee geassocieerde lagere kansen op winstgeneratie toch (mogelijkerwijs aanzienlijk) zwaarder belast gaan worden.

Conclusies

De verhuurderheffing mikt de facto uitsluitend op non profit aanbieders van sociale woningbouw en is daardoor rechtstreeks in strijd met één van de hoofddoelstellingen van het Nederlandse woningmarkt-beleid, met andere woorden ook aan lagere inkomens woonmogelijkheden bieden tegen acceptabele kosten gezien hun inkomensniveau. Aangezien woningcorporaties voor hun sociale functie op een niet-commercieel deel van de huurmarkt opereren, is er geen sprake van enige noodzaak de verhuurderheffing te introduceren vanuit een 'level playing field'-oogpunt. Dit staat nog los van de vraag of, als dit wel noodzakelijk zou zijn, de heffing in zijn huidige vormgeving dat doel zou bereiken (quod non). En voor activiteiten op commercieel gebied worden woningcorporaties al behandeld zoals commerciële partijen, dus is er al een level playing field.

Verder moet op basis van deze notitie duidelijk zijn dat de verhuurderheffing volstrekt afwijkt van de in de Nederlandse belastingstructuur passende begrippen en grondslagen. Het is noch een belasting op inkomen, noch een belasting op vermogen en is daarom onmogelijk te integreren in de Nederlandse belastingstructuur. De heffing is ingevoerd in crisistijden, toen begrotingstekorten uit de hand dreigden te lopen. Noodsprongen zijn in dat soort crisismoments misschien te rechtvaardigen, maar dergelijk paniekbeleid past niet meer in de huidige stabiele economische omstandigheden.

En alsof dat allemaal nog niet voldoende was, dreigt er nu ook nog een aanzienlijke belastingverzwaring aan te komen omdat de woningcorporaties een soort onbedoelde bijvangst vormen in de op zich lovenswaardige pogingen van de EU en de OESO (OECD) om paal en perk te stellen aan internationale belastingarbitrage. Die regels zijn zo geformuleerd dat woningcorporaties ook hard getroffen gaan worden door ATAD, iets dat evident nooit de bedoeling geweest kan zijn. Dit probleem speelt niet of nauwelijks bij commerciële partijen, zodat de stapeling van belasting instrumenten (VPB, verhuurder-heffing en waarschijnlijk de gevolgen van ATAD) gaat uitlopen op een belastingdruk voor woning-corporaties die aanzienlijk zwaarder zal zijn dan de belastingdruk voor commerciële partijen. Hiermee wordt het aanbod van sociale woningen in Nederland ernstig bedreigd en komt in Nederland de toegankelijkheid van betaalbaar wonen voor de lager betaalden in gevaar.