



## Naar een nieuw eigenwoningregime

**Auteur(s):**

L.G.M. Stevens

*De auteur is hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteur is R. de Mooij erkentelijk voor het aanleveren van de macro-economische schattingsbedragen.* [stevens@few.eur.nl](mailto:stevens@few.eur.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 90e jaargang, nr. 4455, pagina 100, 11 maart 2005

**Rubriek:**

Transitiepad

**Trefwoord(en):**

*De hypotheekrenteaftrek voldoet niet meer aan de eisen die aan een bestendig belastingstelsel worden gesteld. Drastische beperking of afschaffing is onontkoombaar. Er is een alternatief dat via een begaanbaar pad te bereiken is: de box-3-variant. Deze variant lost tevens andere preciaire stelselproblemen op.*

Jan Willen Oosterwijk (2005) bepleitte in zijn nieuwjaarsartikel dat maatschappelijk draagvlak voor structurele hervormingen gebaat is bij een helder en uitnodigend perspectief. Vertrouwen wordt niet bereikt door de hervormingsagenda taboe te verklaren, maar door de maatschappelijke onrust op enkele belangrijke beleidsdossiers beter hanteerbaar te maken. Dit geldt ook voor structurele hervormingen op de woningmarkt, waarbij vooral de hypotheekrenteaftrek prominent op de agenda staat.

Nederland heeft met betrekking tot het eigenwoningregime een huizenhoog probleem. De hypotheekrenteaftrek legt een steeds zwaardere druk op toekomstige overheidsbegrotingen. De aftrek kostte de overheid in totaal al € 9 miljard in 2004 en dit bedrag loopt naar schatting op tot € 11 miljard in 2007. Het probleem is bovendien urgenter dan het lijkt. De gemiddelde hypotheekrente ligt momenteel historisch laag, terwijl steeds meer mensen kiezen voor een korte of zelfs variabele rente. Zou de gemiddelde rentevoet met 2% stijgen, dan kost dit de schatkist € 2,5 miljard extra.

De hypotheekrenteaftrek voldoet niet aan de eisen die aan een bestendig belastingstelsel worden gesteld. Het bestaande fiscale regime voor de eigen woning is niet rechtvaardig, niet effectief en onnodig ingewikkeld. Dit stelsel is daarom onhoudbaar (zie ook Stevens, 2001). In dit artikel worden eerst deze nadelen van het bestaande stelsel besproken. Vervolgens wordt een transitiepad geschetst dat naar een houdbaar eigenwoningregime leidt. Hierin blijft de oorspronkelijke doelstelling van de hypotheekrenteaftrek overeind. Bovendien biedt deze weg en passant een oplossing voor een ander klemmend probleem: de ongewenste belastingarbitrage naar rechtsvorm, die opnieuw de kop opsteekt nu op 1 januari 2005 de vennootschapsbelasting is verlaagd tot 31,5%.

### Nadelen hypotheekrenteaftrek

#### *Rechtvaardigheid*

Het grootste deel van de huidige belastingsubsidie op eigenwoningbezit komt terecht bij de midden- en hogere inkomens. Dit is het gevolg van de bewust gekozen wetssystematiek. Vanwege het relatief lage eigenwoningforfait en door de aftrek van de feitelijk betaalde hypotheekrente is het belastbare resultaat uit de eigen woning  $[2] > 900100 \cdot n_2$  doorgaans negatief. Doordat dit resultaat is opgenomen in de progressief belaste box voor werk en woning (box-1), is de belastingreductie per afgetrokken euro hoger naarmate het inkomen hoger is. Bovendien bewonen hogere inkomensgenieters doorgaans grotere huizen en hebben zij hogere hypotheekrentes. Zodoende profiteren zij niet alleen in relatieve, maar ook in absolute zin sterker van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente dan de lage inkomens.

De zogenoemde bijleenregeling die in 2004 werd ingevoerd, verandert hier weinig aan. Met deze aftrekbeperking wordt gefingeerd dat een eigenwoningbezitter die bij de verkoop van zijn huis gerealiseerde overwaarde herinvesteert in het nieuwe huis en voor dat deel geen beroep doet op een hypothecaire lening. Tot 2004 kon de overwaarde van de eigen woning worden benut voor de financiering van beleggingen die onder het lagere tarief van de vermogensrendementsheffing vielen. Dit stimuleerde rentearbitrage. De geïntroduceerde bijleenregeling beoogt deze arbitragemogelijkheid in omvang te beperken. Het effect is betrekkelijk gering en bovendien vormt het geen principiele oplossing voor de rentearbitrage. De maatregel levert naar schatting op jaarbasis € 0,5 miljard op. Door niet af te lossen blijft het evenwel mogelijk de eigen woning te gebruiken als vehikel voor fiscaal gefaciliteerde leningen die uiteindelijk worden aangewend voor box-3-beleggingen. Voorts hebben velen op de bijleenregeling geanticipeerd door hun hypotheek tijdig op te hogen. Per saldo verstoort de regeling de gelijke behandeling van oude en nieuwe gevallen.

Het arbitrageproces betreffende de eigenwoningfinanciering wordt extra gestimuleerd door de fiscale behandeling van de 'kapitaalpolis eigen woning'. Deze financieringsconstructie houdt in dat niet tussentijds op de hypothecaire lening wordt afgelost. De aflossing vindt plaats via expiratie van een kapitaalverzekering die na dertig jaar, of bij eerder overlijden, tot uitkering komt (de zogenoemde *levenhypotheek*). De rente inbegrepen in de opgebouwde waarde van deze polis is momenteel fiscaal vrijgesteld. De consequentie is dat de eigenwoningbezitter gedurende de gehele looptijd van de hypothecaire lening over de volle schuld aftrek heeft, terwijl het rendement van de kapitaalpolis onbelast blijft. Dit financieringsarrangement versterkt het rentearbitrageproces.

Met ingang van 2005 is voorts een wetswijziging in werking getreden die de belastingheffing over de bijtelling wegens de eigenwoningwaarde afschaft voorzover die de aftrekposten overtreft. Dat speelt vermogende eigenwoningbezitters extra in de kaart. Het maakt het rechtvaardigheidsgehalte van het fiscale eigenwoningregime nog meer discutabel dan het reeds was.

### *Effectiviteit*

Stimulering van het eigenwoningbezit is een traditioneel speerpunt van het door de overheid gevoerde woonbeleid (VROM-Raad, 2004). Er zijn diverse welvaartstheoretische argumenten om het reguliere eigenwoningbezit te bevorderen. Het bestaande fiscale instrumentarium schiet echter zijn doel voorbij. Het eigenwoningregime maakt geen onderscheid tussen 'regulier' en 'luxueus' wonen. Daardoor vloeit veel belastingsubsidie weg naar luxueus eigenwoningbezit dat als zodanig geen ondersteuning behoeft.

De hypotheekrenteaftrek in box-1 verlokt bovendien tot arbitrageprocessen, waarin de eigen woning als accelerator fungeert voor beleggingen met geleend geld. Dit leidt tot overmatig risicogedrag, dat huishoudens kwetsbaarder maakt voor schokken. Ook dat is niet dienstbaar aan een verantwoord woonbeleid.

Dat is ook het geval met de recent ingevoerde vrijstelling voor het eigenwoningbezit voor personen zonder eigenwoningschuld. De vrijstelling heeft een contraproductieve werking. Met name de oudere bewoners die een relatief (te) groot huis bewonen waarop de schuld is afgelost, worden door de vrijstelling gestimuleerd dit huis te blijven bewonen in plaats van door te stromen naar een meer adequate huisvesting. Dit beleidsinstrument doet afbreuk aan de allocatieve efficiëntie.

### *Eenvoud*

Recente aanpassingen in de vorm van de bijleenregeling en de vrijstelling voor schuldenvrije woningen hebben het eigenwoningregime extra ingewikkeld gemaakt. In de uitvoeringssfeer moet onderscheid worden gemaakt tussen leningen die samenhangen met het eigenwoningbezit en andere leningen. Daarenboven moet nadrukkelijk worden afgebakend wat behoort tot het begrip 'eigen woning' en wat precies een 'hoofdverblijf' is. Voorts moet ingevolge de bijleenregeling voor iedereen die een eigen woning heeft verkocht een eigenwoningreserve worden vastgesteld en gedurende een periode van vijf jaar worden bijgehouden. Deze eigenwoningreserve is het bedrag waarover geen eigenwoninglening kan worden verkregen. Zeker in echtscheidingsgevallen is de toerekening aan de voormalige partners een lastige aangelegenheid. Deze verbijzonderingen veroorzaken even zo vele transactiekosten die zonder overtuigende, zwaarderwegende beleidsdoelstelling beter vermeden hadden kunnen worden.

### **De box-3-variant**

Met het oog op bovenstaande problemen doet het kabinet er verstandig aan om de mogelijkheden voor rentearbitrage te beperken. Het verdient aanbeveling de eigen woning met bijbehorende geldlening over te brengen naar de vermogensrendementsheffing (box-3). Dat zal ook moeten gebeuren ten aanzien van de kapitaalverzekering eigen woning. De vrijstelling van de renteaangroei verstoort de kapitaal-efficiëntie en versterkt de distorsies in het renteaftrekregime. [3]>900100\_n3

Het eigenwoningbezit kan in de box-3-variant worden begunstigd door een vast vrijstellingsbedrag in box-3 in te voeren (die wordt uitbetaald bij een negatieve aanslag). Daarbij kan worden gedacht aan een vrijstelling van bijvoorbeeld € 300.000 (zie ook Stevens, 2001). Het betekent een belastingsubsidie voor de eigen woning die duidelijk zichtbaar is. Bovendien hangt deze subsidie niet af van de mate waarin de woning is gefinancierd met vreemd vermogen. De vrijstelling vervult in feite dezelfde rol als het huidige kunstmatig lage eigenwoningforfait, maar is beter herkenbaar als instrument ter bevordering van het eigenwoningbezit. Dit alternatief is rechtvaardig, effectief en eenvoudig. Door de verplaatsing van het eigenwoningbezit naar box-3 is rentearbitrage niet meer mogelijk, profiteren hoge en lage inkomens in gelijke mate van belastingsubsidies en wordt de doorzichtigheid van het systeem verbeterd, terwijl fiscale stimulering van eigenwoningbezit mogelijk blijft.

### **Transitiepad**

Uiteraard kan de overgang van het bestaande systeem naar een nieuw systeem niet van het ene op het andere moment worden gerealiseerd. Eigenwoningbezitters zijn immers op basis van de geldende wettelijke bepalingen langlopende verplichtingen aangegaan. Een duidelijke strategie voor de lange termijn kan de groeiende onzekerheid over de houdbaarheid van de fiscale regeling wegnemen, de betrouwbaarheid van de overheid ten goede komen en mensen voorbereiden op de toekomst. Hoe kan een dergelijke strategie eruit zien?

Eerst zal besloten moeten worden dat op een afzienbare termijn (stel drie tot vijf jaar) het nieuwe systeem zal worden ingevoerd. Iedereen is dan gewaarschuwd en kan met het nieuwe systeem rekening houden. Vervolgens moet het nieuwe systeem geleidelijk worden ingevoerd. Dit om inkomens- en vertrouwensschokken te vermijden. Daartoe kan een gewinningstoeslag op het vrijstellingsbedrag worden gegeven van zo'n € 150.000, die in een tijdsbestek van bijvoorbeeld vijftien jaar jaarlijks met € 10.000 afneemt. Desgewenst kan de basisvrijstelling worden verhoogd met een startersvrijstelling die de toegang tot de koophuizenmarkt versoepelt. [4]>900100\_n4 Uiteraard is de precieze vormgeving van het transitiepad (omvang van het vrijstellingsbedrag en gewinningsvrijstelling) een politieke keuze. Maar essentieel is de keuze voor de box-3-vrijstelling vanwege de randvoorwaarde om rentearbitrage en inkomensdenivellering uit te sluiten.

### *Inkomenseffecten*

In tabel 1 zijn de inkomenseffecten van de box-3-variant weergegeven. Ik ben uitgegaan van een eigenwoningbezitter met een eigen woning, waarvan de WOZ-waarde viermaal het inkomen bedraagt. De hypothecaire schuld is gesteld op 100% van de WOZ-waarde en het rentepercentage op 6%. Verder is aangenomen dat er niet tussentijds wordt afgelost. De structurele vrijstelling is gesteld op € 300.000 en de gewinningsvrijstelling op € 150.000. De tabel laat zien welke effecten, uitgedrukt in procenten van het inkomen, de box-3-variant oplevert. De kolommen tonen zowel de uitkomsten van de structurele als de gewinningsvariant. Het eigenwoningregime geeft in het huidige stelsel een belastingvoordeel dat oploopt van 9,07% tot 11,23% van het gezinsinkomen. In de box-3-variant daalt dit belastingvoordeel van 4,8% voor lage inkomens tot 1,44% voor hoge inkomens. Bij toepassing van de gewinningsvrijstelling van €

150.000 varieert dat van 4,8% tot 2,16%. Ook wordt de inkomensachteruitgang getoond bij overschakeling van het huidige regime naar de box-3-variant met gewenningsvrijstelling. Deze varieert van 4,27% bij de lage inkomens, tot 9,07% bij de hoge. Bij 75%-leningfinanciering van de eigen woning zijn de inkomenseffecten uiteraard zwakker (laatste kolom).

De inkomenseffecten van het transitie-model zijn uiteraard groter als het percentage van de hypotheekrente stijgt dan wel de omvang van de eigenwoningvrijstelling daalt. Ook zijn de effecten heftiger als een groter deel van de eigen woning met een lening is gefinancierd of de WOZ-waarde het hier veronderstelde viervoud van het gezinsinkomen overschrijdt. De toe- en afname van de eigenwoningvrijstelling zal slechts effect hebben voor woningen met een WOZ-waarde boven de vrijstellingsgrens. Daardoor is het voor de goedkopere woningen moeilijker de inkomenseffecten via het vrijstellingsmechanisme bij te sturen. Dat is ook zichtbaar in tabel 1, aangezien de gewenningsvrijstelling in de lagere inkomensgroepen geen effect heeft. De budgettaire meeropbrengst van de overstap van de bestaande situatie op de box-3-variant (met gewenningsvrijstelling) kan worden geschat op  $\text{€} 6,5$  miljard. [tabel 1](#)

**Tabel 1. Inkomensgevolgen van de box-3-variant a**

gezins-inkomen	voordeel huidige systeem	voordeel box-3-variant	voordeel box-3-variant, gewenningsvrijstelling	inkomensachteruitgang, gewenningsvrijstelling
	relatief in %	relatief in %	relatief in %	100% financiering in %
30.000	9,07	4,80	4,80	4,27
40.000	9,07	4,80	4,80	4,27
50.000	9,07	4,80	4,80	4,27
60.000	10,40	4,80	4,80	5,60
70.000	11,23	4,80	4,80	6,43
80.000	11,23	4,50	4,80	6,43
90.000	11,23	4,00	4,80	6,43
100.000	11,23	3,60	4,80	6,43
150.000	11,23	2,40	3,60	7,63
200.000	11,23	1,80	2,70	8,53
250.000	11,23	1,44	2,16	9,07

a. Uitgangspunt: gezinsinkomen; tarief IB 2005; heffingskorting tweemaal  $\text{€} 1894$ .

## Flankerende maatregelen

De inkomenseffecten in tabel 1 overschrijden de 5%-bandbreedte die bij eerdere stelselaanpassingen als randvoorwaarde is gesteld. Daarom zijn flankerende maatregelen gewenst. Deze worden toegelicht in tabel 2. Met name aan de onderkant zal een substantiele inkomensachteruitgang, politiek gezien, niet worden aanvaard. Deze inkomensachteruitgang kan evenwel door een verhoging van de heffingskorting worden bijgesteld. Van die verhoging profiteren niet alleen de eigenwoningbezitters, maar ook de huurders. In verband met de gegroeide ongelijke behandeling tussen beide categorieën, heeft een dergelijke bijstelling een sanerend effect. Naar schatting kost een verhoging van de heffingskorting van  $\text{€} 500$  per persoon in 2005 circa  $\text{€} 6$  miljard.

Maar niet alleen de inkomenseffecten voor de lagere inkomens worden gecompenseerd. Ook aan de bovenkant van het inkomensgebouw wordt een dempend effect op de inkomensachteruitgang ingebouwd. Dit is mogelijk door het toptarief van 52% te verlagen tot 48%. Een dergelijke bijstelling kost naar schatting in 2005  $\text{€} 0,7$  miljard. De inkomenseffecten zijn zodoende - binnen de hier aangegeven randvoorwaarden - beperkt tot een inkomensachteruitgang van 0,94% voor lage inkomens tot 5,5% voor hoge inkomens. Beide aanpassingen kunnen, globaal gesteld, worden bekostigd uit de opbrengst van de stelselaanpassing. Deze omstandigheid maakt het transitiepad begaanbaar.

## Herstel stelsevenwicht

Bijkomend voordeel van de verlaging van het toptarief van de inkomstenbelasting tot 48% is dat het globale evenwicht tussen ondernemers en directeurengroootaandeelhouders wordt hersteld. Door de verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting per 1 januari 2005 is de gecombineerde lastendruk voor directeurengroootaandeelhouders gedaald tot 48,625%, terwijl ondernemers in de inkomstenbelasting tegen 52% worden belast. [tabel 2](#) Dat leidt tot destabiliserende rechtsvormarbitrage (vlucht in de BV) en tot arbitrage tussen loon en winstuitdeling. De verlaging van het toptarief herstelt de stabiliteit. Als het toptarief op 52% blijft staan, zal op den duur niet kunnen worden ontkomen aan een verhoging van de aanmerkelijkbelangtarief van 25% tot 30% om het stelsevenwicht tussen de vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting te herstellen. Dat zou tot gevolg hebben dat de verlaging van de vennootschapsbelasting stelselmatig wordt afgewenteld op familiebedrijven. Door verlaging van het toptarief in de inkomstenbelasting wordt dat voorkomen.

**Tabel 2. Inkomensgevolgen van de box-3-variant met flankerend beleid**

Gezins inkomen	huidige belasting-tarief	belasting-tarief met flankerend beleid	verandering absoluut	verandering relatief in %
30.000	4.803	5.081	278	0,94
40.000	8.091	8.800	709	1,77
50.000	11.384	12.520	1.136	2,27
60.000	14.676	16.734	20.589	3,38
70.000	18.281	21.054	2.772	3,96
80.000	22.358	25.374	3.016	3,77
90.000	26.436	29.696	3.260	3,62
100.000	30.513	34.016	3.503	3,50
150.000	50.897	57.416	6.519	4,35

200.000	71.281	81.416	10.135	5,07
250.000	91.665	10.5416	13.751	5,50

a. Uitgangspunt: verhoogde heffingskorting (2 x € 500 extra); toptarief 48%.

## Conclusie

De box-3-variant voldoet aan alle vereisten die aan een belastingstelsel moeten worden gesteld. Het alternatief is rechtvaardig, effectief en eenvoudig. Bovendien is het voordeel van een dergelijke integrale stelselaanpassing dat er geen rechtsongelijkheid ontstaat tussen 'oude' en 'nieuwe' gevallen. Dit maakt ook de uitvoering transparanter en eenvoudiger.

De inkomenseffecten blijven door flankerende maatregelen dicht bij de gebruikelijke randvoorwaarden die aan stelselwijzigingen worden gesteld. Met het flankerend beleid worden bovendien meer vliegen in één klap geslagen. Voordeel van de verhoging van de heffingskorting is dat de scheefgroei tussen eigenaren en huurders enigszins wordt afgezwakt en de onderkant in het inkomensgebouw het meest wordt ontzien. De verlaging van het toptarief in de inkomstenbelasting herstelt het door de tariefverlaging van 2005 verbroken stelselevenwicht tussen de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. Een en ander rechtvaardigt een meer diepgaand onderzoek op basis van meer precieze, niet-gestyleerde, financiële verhoudingen betreffende het eigenwoningbezit.

## Leo Stevens

### Literatuur

Mooij, R. de & L.G.M. Stevens (2003) Fiscale taboes in macro-economisch perspectief. *Weekblad fiscaal recht*, 30 januari, WFR 2003/6514.

Oosterwijk, J.W. (2005) Veerkracht en vertrouwen. *ESB*, 14 januari, 4-7.

Stevens, L.G.M. (2001) Varianten in de eigenwoningdiscussie. *ESB*, 14 november.

VROM-Raad (2004) Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland. Advies 044, november, 59.

### 1

Gecorrigeerd voor het eigenwoningforfait betreft dit ongeveer € 7,5 miljard (De Mooij & Stevens, 2003)

### 2

Vanaf 1 januari 2005 0,6% van de WOZ-waarde.

### 3

Tot 14 september 2029 geldt in box-3 een vrijstelling tot een poliswaarde van € 123.428.

### 4

Tegelijk kan de overdrachtsbelasting beter worden afgeschaft aangezien deze onnodig mobiliteit- verstorend werkt.