



Renteaftrek overleeft niet

Auteur(s):

Haffner, M.E.A.

De auteur is als onderzoeker verbonden aan Onderzoeksinstituut otb van de tu Delft.

haffner@otb.tudelft.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4382, pagina 805, 8 november 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

fiscaliteit

De PvdA wil de starters op de koopwoningenmarkt helpen en de renteaftrek beperken. Past dit voorstel in de systematiek van de inkomstenbelasting? De aftrek gaat er wel aan.

De discussie in Nederland over het h-woord - de hypotheekrenteaftrek - heeft een nieuwe fase bereikt. Jarenlang werd er veel gediscussieerd, maar weinig gedaan. Dit laatste werd mede veroorzaakt door het feit dat de eigen woning als investeringsgoed behandeld werd in de inkomstenbelasting. Deze behandeling kwam in grote lijnen overeen met de wijze waarop andere beleggingen werden behandeld. Met de belastingherziening 2001 is aan deze min of meer consequente behandeling van beleggingen een einde gekomen. De renteaftrek is vogelvrij verklaard.

De overheid kan het geld dat door een beperking van de renteaftrek vrijkomt echter slechts één keer uitgeven. Het lijkt dan verstandig om de waan van de dag, namelijk het willen helpen van starters op de woningmarkt, plaats te laten maken voor een evenwichtige afweging van de fiscale behandeling en eventuele subsidiëring van de eigen woning. Dit artikel geeft aan dat een consequente benadering van de eigen woning in de inkomstenbelasting een kader biedt waaraan voorstellen getoetst kunnen worden¹ vorens tot deze consequente benadering over te gaan, wordt eerst een korte geschiedenis van de renteaftrek geschetst en worden buitenlandse ervaringen belicht.

Achtergrond

In Nederland is de fiscale behandeling van de eigen woning in de inkomstenbelasting decennialang verdedigd als zijnde de toepassing van de investeringsgoedbenadering². Deze benadering houdt in dat de eigenaar annex bewoner van de woning deze woning fictief verhuurt aan de bewoner annex eigenaar. In fiscaal opzicht impliceerde dit dat tegenover de kostenaftrek, de belasting van de toegerekende huur stond. Deze toegerekende huur, oftewel het aan de eigenaar toegerekende inkomen uit de eigen woning, kreeg de naam huurwaarde mee.

De huurwaarde werd decennialang forfaitair vastgesteld als het saldo van de toegerekende huur en enkele forfaitaire kostenposten, zoals de onroerendezaakbelasting, verzekeringen, onderhoud, enzovoorts. Daarnaast was er een korting van veertig procent voor het feit dat een woning voorziet in de basisbehoefte van onderdak. In tegenstelling tot de overige kostenposten zijn de rentekosten voor de hypotheek separaat aftrekbaar gebleven. Het resulterende (netto)percentage werd het (netto) huurwaardeforfait genoemd. In de jaren 1997-2000 bedroeg het forfait 1,25 procent van de woningwaarde.

Neutraliteitsprincipe

Belangrijk in het oude belastingstelsel is het beginsel van 'neutraliteit van de eigendomssectoren'. Dit betekent dat een huur- en een koopwoning in het bezit van een particuliere persoon volgens dezelfde systematiek in de inkomstenbelasting belast werden. Het hiervoor genoemde forfaitaire sommetje voor de koopwoning werd voor de eigenaar van de huurwoning gemaakt op basis van feitelijke kosten en opbrengsten (de winst na aftrek van kosten). De intentie van de inkomstenbelasting was in ieder geval dezelfde voor beide typen woningen, ook al konden er vraagtekens geplaatst worden bij de hoogte van de belaste winst uit een koopwoning. De huurwaarde bedroeg bijvoorbeeld 1,25 procent in 2000. Was deze wel hoog genoeg in vergelijking met de winst die gemaakt kon worden met een verhuurde woning?

Belastingherziening 2001

Vanaf 2001 wordt in Nederland het belastbaar inkomen in drie boxen belast. Privé-vermogen wordt daarbij niet in één box belast, maar in drie boxen. Alleen box 1 en box 3 zijn hier relevant. In box 1, die met name gereserveerd is voor inkomen uit arbeid, wordt ook het inkomen uit de eigen woning belast. Het marginale tarief loopt op naar 52 procent. In box 3 wordt een forfaitair rendement van vier procent op privé vermogen zoals spaartegoeden, verhuurde woningen, enzovoort, tegen een tarief van dertig procent belast. Het veelgenoemde percentage van 1,2 procent als forfaitaire rendementsheffing in box 3 komt voort uit het saldo van vier procent rendement en het tarief van dertig procent.

Specifiek voor de eigen woning werd met het nieuwe belasting-stelsel van 2001 een aantal maatregelen doorgevoerd. Een indirect effect

dat door het nieuwe belastingstelsel veroorzaakt wordt, is het feit dat het huurwaardeforfait lager wordt belast door de verlaging van de marginale tarieven. Tevens vindt de renteaftrek plaats tegen lagere tarieven dan in 2000.

Ook is de renteaftrek beperkt tot dertig jaar en tot de eerste eigen woning, het hoofdverblijf van de belastingplichtige. Omdat de tweede eigen woning (vakantieverblijf, verhuurde woning) nu in box 3 belast wordt, is het huurwaardeforfait hernoemd tot eigenwoningforfait. Het beginsel van sectorneutraliteit, dat in de oude inkomstenbelasting nog van toepassing verklaard kon worden, wordt in de nieuwe boxensystematiek losgelaten. Dit leidt tot een ongelijke fiscale behandeling van 'investeerders' in woningen.

Een andere aanpassing betreft het in werking stellen van het zogenaamde indexeringsmechanisme van het eigenwoningforfait. Dit mechanisme maakt de berekening van het forfait op basis van de individuele opbrengsten- en kostenposten, zoals hiervoor beschreven, overbodig. Het forfait wordt periodiek verhoogd met de stijging van de huren in de huursector en gecorrigeerd voor de ontwikkeling van de prijzen van de koopwoningen. In 2001 bedraagt het forfait 0,8 procent van de woningwaarde.

Buitenland als spiegel

Nederland heeft de systematiek van één tariefstructuur voor al het belastbaar inkomen losgelaten: het kent nu progressieve tarieven in box 1 en een proportioneel tarief in box 3. Een systematiek met één progressief tariefstelsel voor arbeidsinkomen en één proportioneel tarief voor (het meeste) inkomen uit vermogen komt vaker voor en heet een duaal belastingstelsel³. Een herziening naar een dergelijk stelsel heeft tot doel kapitaalinkomen lager te belasten dan inkomen uit arbeid, onder meer om kapitaalvlucht te voorkomen. Een vast tarief voorkomt tevens belastingarbitrage.

Uit een globaal onderzoek in dertien Europese landen blijkt dat de Scandinavische landen een duaal belastingstelsel hebben: Denemarken (1987), Zweden (1991), Noorwegen (1992) en Finland (1993)⁴. Vóór de belastingherziening hanteerden alle landen voor de eigen woning (al dan niet impliciet) een investeringsgoedbenadering. De renteaftrek en het huurwaardeforfait waren onderhevig aan een progressief belastingtarief.

Alle genoemde landen handhaafden na de belastingherziening de volledige renteaftrek; dus het volledige bedrag aan rente bleef aftrekbaar. In tegenstelling tot Nederland verhuisde de renteaftrek in de Scandinavische landen echter naar de vermogens'box' met het lagere proportionele tarief en bleef deze niet achter in de 'box' waarin het arbeidsinkomen belast wordt.

Handhaving huurwaardeforfait

Nederland en Noorwegen zijn de enige landen die het 'huurwaarde'forfait thans nog handhaven. In tegenstelling tot Nederland is het Noorse huurwaardeforfait met de renteaftrek echter keurig meeverhuisd naar de vermogensbox. Toen Denemarken in 1987 de overstap maakte naar een duaal belastingstelsel, koos men voor de logische Noorse oplossing. Niet alleen de renteaftrek, maar ook het huurwaardeforfait verhuisde naar de vermogensbox. Met ingang van 1 januari 2000 heeft Denemarken echter het huurwaardeforfait afgeschaft, omdat men vond dat het een impopulaire en moeilijk uit te leggen belasting was. Er is wel een (tweede) onroerendezaakbelasting voor alleen de eigen woningen voor in de plaats gekomen. Vanuit een investeringsgoedbenadering kan beargumenteerd worden dat deze aanpak nog steeds gevolgd wordt, zij het in twee verschillende belastingen. Finland (1993) en Zweden (1991) zijn Denemarken voorgegaan. Tegelijkertijd met de overstap naar het duale systeem is een onroerendezaakbelasting ingevoerd en is het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting afgeschaft.

Geconcludeerd kan worden dat Nederland niet de Scandinavische keuzes gemaakt heeft. De Scandinavische landen behandelen de eigen woning na de herziening verder als elke andere vermogenscomponent, zij het dat in drie van de vier landen een onroerendezaakbelasting in de plaats is gekomen van het huurwaardeforfait.

Politieke speelbal

Dit verschil in de inkomstenbelasting tussen eigen woning en andere vermogenscomponenten als gevolg van de belastingherziening 2001 betekent een definitieve breuk met het gedachtegoed van de investeringsgoedbenadering. De aanpak van de eigen woning in de inkomstenbelasting voldoet steeds minder aan de logica van deze benadering. De eigen woning heeft in het nieuwe stelsel een bijzondere positie verkregen in vergelijking met andere investeringsgoederen, zoals huurwoningen. Deze stelling wordt ook onderbouwd door de naamswijziging van huurwaardeforfait naar eigenwoningforfait.

In het oude belastingstelsel paste de renteaftrek in de systematiek en werd deze (formeel) niet beschouwd als subsidie. Ook rente die was betaald voor leningen voor de aankoop van huurwoningen kon bijvoorbeeld worden afgetrokken. In de oude systematiek kon hooguit het te laag vastgestelde huurwaardeforfait als subsidie worden beschouwd voor de eigenaar-bewoner. Nu deze systematiek is verdwenen, hangt de fiscale behandeling van de eigen woning in het luchtledige. De eigen woning is verworden tot speelbal van de politiek. Het kader waarbinnen de renteaftrek bestaansrecht had, is verdwenen. De renteaftrek is uitgeleverd aan ad hoc suggesties van politici, die al dan niet in geldnood verkeren.

Eén van dergelijke voorbeelden is te vinden in het Strategisch akkoord van 3 juli 2002. Het toen net aangetreden kabinet van cda, lpf en vvd beoogde het eigenwoningforfait te beperken tot het bedrag aan betaalde hypotheekrente. Dus belastingbetalers die hun hypothecaire lening hebben afgelost, zouden ook geen inkomstenbelasting meer hoeven te

betalen over de toegerekende huurwaarde. Dat zou mooi meegenomen zijn voor deze groep belastingbetalers, maar of deze maatregel tot versneld aflossen van hypothecaire leningen zou leiden en geld in het laadje zou brengen, zoals bedoeld, mag worden betwijfeld. In verhouding tot de renteaftrek gaat het immers bij het eigenwoningforfait om een relatief klein bedrag. Daarnaast is het zo dat vanuit de investeringsgoedbenadering een eigen woning altijd inkomen genereert, ongeacht de wijze waarop de woning is gefinancierd.

Consequente oplossing

Vanuit de gedachte van een gelijk speelveld voor investeerders (in woningen) is een consequente systematiek belangrijk. Voor-komen wordt zo dat investeerders keuzen maken die zuiver zijn ingegeven door de werking van het belastingstelsel. Zoals hierboven bleek, hebben de Scandinavische landen hun stelsel van inkomstenbelasting wel in grote lijnen zo aangepast en Nederland niet.

Als Nederland de inkomstenbelasting zou aanpassen volgens het consistentie-uitgangspunt, blijft er geen andere mogelijkheid over dan de eigen woning te laten verhuizen van box 1 naar box 3 omdat in deze box alle particuliere vermogenscomponenten zitten. Dit zou als gevolg hebben dat de huiseigenaar 1,2 procent belasting verschuldigd is over het saldo van eigen vermogen en schulden. Als we afzien van eventuele vrijstellingen voor vermogen en drempelbedragen voor schulden, betekent dit dat bij een honderd procent hypotheek geen belasting betaald wordt. In vergelijking met de huidige situatie zou dat voor veel kopers met hypotheek een forse inkomensachteruitgang betekenen, omdat de renteaftrek en het eigenwoningforfait in combinatie zouden komen te vervallen. Dit blijkt ook uit de zogenaamde Fiscale verkenningen, waarin het ministerie van Financiën de gevolgen van een aantal van deze en andere varianten heeft doorgerekend ⁵.

Uiteraard zal men in de huidige tijd, waar de koopprijzen aan het stabiliseren zijn, en er vraaguitval aan de top van de markt plaatsvindt, beducht moeten blijven voor negatieve effecten op de koop-

prijzen. Een dergelijke ingreep zal dan stapsgewijs moeten worden doorgevoerd dan wel met de nodige overgangsmaatregelen begeleid moeten worden. Gedacht kan worden aan het eerst afbouwen van de 'voordelen' in het huidige systeem, alvorens de overstap van box 1 naar box 3 te laten plaatsvinden. Het voorstel om het eigenwoningforfait te beperken tot de betaalde rente zou langs deze lijnen geen bijval verdienen; het voorstel van de beperking van de renteaftrek tot het middentarief wel.

Eigen woning naar box 3

Als alternatief voor het eerst afbouwen van de voordelen in box 1 zou ook gekozen kunnen worden voor de optie om de eigen woning zo spoedig mogelijk te laten verhuizen van box 1 naar box 3 en de negatieve inkomenseffecten voor een kortere of langere periode te verzachten. Het streven zou daarbij zijn om op termijn de eigen woning te belasten zoals andere beleggingen belast worden.

Als de politiek het vervolgens wenselijk vindt om bijvoorbeeld starters op de koopwoningenmarkt of huishoudens tot een bepaald inkomen te subsidiëren, kan de box 3 belasting van de eigen woning daaraan worden aangepast. Gedacht kan worden aan extra vrijstellingen voor de eigen woning of zelfs aan een extra aftrekpost, die overigens niet in de huidige systematiek van box 3 past.

Sommige van de genoemde alternatieven lijken veel op de oplossingen die reeds eerder zijn aangedragen, onder meer in de Fiscale verkenningen. Echter, het verschil zit in de fiscaal consistente aanpak van privé vermogen. Hierdoor wordt een gelijk speelveld gecreeërd met een consistente meetlat om de verschillende voorstellen te toetsen. Ook wordt in een oogopslag duidelijk wanneer de fiscale behandeling van de eigen woning afwijkt van die van andere investeringsgoederen. Daardoor wordt ook helder wie en wat precies gesubsidieerd wordt.

Renteaftrek sneuvelt

Geconcludeerd kan worden dat in Nederland de renteaftrek als gevolg van de belastingherziening 2001 zal sneuvelen. Hij sneuvelt in beginsel als een consistente systematiek voor al het privé vermogen inclusief de eigen woning wordt toegepast: box 3. In tegenstelling tot wat in de Scandinavische landen geldt, is dit het gevolg van de systematiek van box 3, die geen renteaftrek toestaat.

Mocht de eigen woning niet verhuizen naar box 3, dan lijkt het erop dat de renteaftrek op termijn toch zal sneuvelen, omdat het consistente kader ontbreekt waarbinnen de hypothecaire renteaftrek een bestaansrecht heeft (politieke speelbal). In deze situatie zal het grote beslag dat de aftrek legt op de publieke middelen, een doorn in sommige politieke ogen blijven, en zullen 'betere' bestedingen van deze middelen gevonden worden

1 Een eventuele vermogenswinstbelasting blijft hier buiten beschouwing.

2 C.A. de Kam, [De logica van de hypotheekrente-aftrek](#), ESB, 29 januari 1997, blz. 94-95; Ministerie van Financiën, Miljoenennota 2001, Sdu, Den Haag, 2000.

3 A. Metten en B. van Riel, [Alternatieven voor een duaal belastingsysteem](#), ESB, 9 april 1997, blz. 289-291.

4 M.E.A. Haffner, Dutch personal income tax reform 2001: an exceptional position for owner-occupied housing, Housing Studies, jrg. 17, nr. 3, 2002, blz. 521-534.

5 Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Financiën, Belastingen en premies. Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001, deelrapportage grondslagverbreding en verschuiving, Den Haag, 2001.