

De eigen woning anders belast

Auteur(s):

Caminada, K.
Goudswaard, K.
Vording, H.

De auteurs zijn werkzaam aan het fiscaal-economisch departement van de faculteit der Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Leiden.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4228, pagina 814, 5 november 1999

Rubriek:

Trefwoord(en):

belastingen

Wanneer de eigen woning onder de nieuwe vermogensrendementsheffing valt, kan het toptarief van de inkomstenbelasting fors omlaag. De tweede schijf kan komen te vervallen.

De kabinetsnota 'Belastingen in de 21e eeuw' stelt dat het Nederlandse fiscale regime op het punt van de hypotheecaire rente-afrek internationaal gezien het ruimst is. Daarin heeft het kabinet geen reden gezien om een beperking van die afrek voor te stellen (behalve voor de tweede woning en in relatie tot spaarhypotheken). Inmiddels is - niet voor het eerst - publieke discussie ontstaan over het politiek zo gevoelige H-woord¹.

In dit artikel willen we een aantal beleidsopties schetsen². Het CBS heeft op ons verzoek een aantal gedetailleerde gegevensbestanden samengesteld over de hypotheekrente-afrek, de bijtelling fiscale huurwaarde en de woninghypothekenschuld. Met een micro-simulatiemodel brengen we de inkomens- en budgettaire effecten van een aantal mogelijke wijzigingen in het regime van de fiscale behandeling van het eigen huis in kaart. Het gaat daarbij uitsluitend om de inkomstenbelasting. De meest logische optie is naar ons oordeel het verplaatsen van het eigen huis van box I (het arbeidsinkomen) naar box III (sparen en beleggen). (zie [label 1](#))

Table 1. De boxen in het nieuwe Belastingplan 2001

In het nieuwe inkomstenbelastingstelsel zullen inkomens worden ondergebracht in drie boxen met elk een eigen tariefstructuur. Als het inkomen in een box negatief is, kan dat niet worden verrekend met een positief inkomen in een andere box.

Box I. Werk en woning

- » Oplappende tarieven: 32,9%; 36,85%;42%; 52%
- » Algemene heffingskorting f 3.321 en aanvullende kortingen
- » Arbeidskorting f 1.536
- » Belastbaar: loon, pensioen, sociale uitkeringen, inkomsten uit eigen woning die hoofdverblijf is (huurwaardeforfait minus hypotheekrente-afrek) en winst uit onderneming

Box II. Aanmerkelijk belang

- » Vast tarief 30%
- » Belastbaar: inkomen uit aanmerkelijk belang (ten minste 5% van de aandelen van een BV of NV in bezit) verminderd met te verrekenen verliezen uit aanmerkelijk belang

Box III. Sparen en beleggen

- » Vast tarief 30%
- » Toerekening forfaitair rendement van 4% aan het vermogen
- » Basisvrijstelling f 37.463; extra vrijstelling voor een deel van de 65+-ers
- » Belastbaar: onroerende zaken (behalve de woning die hoofdverblijf is; zie box I), aandelen, spaartegoeden en niet-vrijgestelde kapitaalverzekeringen

Budgettaire derving

De inkomstenbelasting raakt de eigen woning op twee manieren. Eigenaar-bewoners moeten enerzijds 1,25% van de waarde van hun woning bij hun belastbaar inkomen tellen (het huurwaardeforfait). Anderzijds is de betaalde hypotheekrente onbeperkt aftrekbaar. Het saldo van de afrek hypotheekrente en de bijtelling huurwaardeforfait laat in de jaren negentig een forse budgettaire derving zien. Ging het in 1990 nog om een grondslagversmalling van f 12,7 miljard, in 1998 bedroeg deze f 23,3 miljard. Op basis van onze data bedraagt het budgettaire belang van deze grondslagerosie in 1998 f 10,9 miljard, als saldo van f 15,5 miljard afrek hypotheekrente en f 4,6 miljard bijtelling huurwaardeforfait.

Omvang en tempo van de grondslagversmalling zijn aanzienlijk. De risico's voor de overheidsfinanciën zijn evident, met name in geval van een rentestijging. Een rentestijging met één procentpunt leidt bij de huidige omvang van de hypotheekschuld, en na volledige doorwerking in de onderliggende contracten, tot een extra jaarlijkse grondslaguitholling van circa f 5 miljard en een extra budgettaire derving van circa f 2,4 miljard.

Daar staan compenserende factoren tegenover. Ten eerste is van belang dat de Paarse belastingplannen tot flink lagere tarieven zullen leiden, waardoor op zichzelf genomen het netto fiscale voordeel van aftrekposten, waaronder hypotheekrente, kleiner wordt³. Ten tweede wordt er dikwijls op gewezen dat huiseigenaren ook via de onroerende zaakbelasting en de overdrachtsbelasting steeds meer aan de schatkist zijn gaan bijdragen. Dit is in principe juist, maar het betreft hier heffingen die niet rechtstreeks vergelijkbaar zijn, en kwantitatief niet opwegen tegen het voordeel in de loon- en inkomstenbelasting. Tenslotte zullen de WOZ-taxaties per 1 januari 1999 aanzienlijk hoger uitvallen. Op basis van CPB-cijfers zouden eigenaar-bewoners jaarlijks circa f 1,4 miljard zwaarder worden belast via het huurwaardeforfait. Overigens staat hier tegenover dat de correctiemethode van artikel 66e van de Wet inkomstenbelasting 1964 bepaalt dat indien de woningwaarden in het komende WOZ-tijdvak hoger zijn dan die van het huidige tijdvak, dit een neerwaarts effect zal hebben op het huurwaardepercentage bij aanvang van het komende WOZ-tijdvak. Per saldo zal bij ongewijzigd beleid de ontwikkeling van de uitstaande hypotheekschuld de belangrijkste determinant zijn van het toekomstige budgettaire beslag van de fiscale behandeling van het eigen huis.

Denkrichtingen

Er zijn tal van mogelijkheden om de fiscale behandeling van het eigen huis in de inkomstenbelasting te veranderen. Daartoe zijn al diverse voorstellen gedaan, waarvan de consequenties echter niet altijd duidelijk zijn⁴. De discussie is nieuw leven ingeblazen door het Belastingplan 2001, en dan met name door de invoering van de vermogensrendementsheffing. We behandelen vier beleidsopties.

Hogere bijtelling fiscale huurwaarde

Vanuit fiscaal-juridisch oogpunt wordt veelal het geleidelijk optrekken van het huurwaardeforfait (in 2001 gaat dit eigenwoningforfait heten) bepleit. De vraag is dan hoe groot die verhoging zou moeten zijn. Een verhoging van 1,25% naar 4% sluit aan bij andere onderdelen van de kabinetsplannen. Zo worden alle andere vormen van vermogen en vermogensinkomens ondergebracht in box III van de vermogensrendementsheffing (forfaitair rendement van 4% waarop het tarief van die heffing van 30% van toepassing zal zijn).

Er zijn argumenten om het eigen huis lager te belasten dan andere vormen van vermogen. De wetgever behandelt de aankoop van een eigen woning als investering én als inkomensbesteding. De investeringscomponent kan echter een hoger huurwaardeforfait rechtvaardigen dan thans het geval is. Wij rekenen de gevolgen door van een verhoging tot 2,5%.

Beperking hypotheekrente-afrek

Wanneer de eigen woning in de inkomstenbelasting slechts gedeeltelijk wordt gezien als inkomensbron, is het niet inconsequent om ook de aftrekbaarheid van de hypotheekrente slechts ten dele te laten gelden. Hierbij is het van belang dat recent ook aan de afrek van de consumptieve rente grenzen zijn gesteld. In de nieuwe plannen komt deze zelfs te vervallen. In de simulatie beperken we de hypotheekrente-afrek tot 70% van de betaalde hypotheekrente.

Plafonnering van de hypotheekschuld

De beperking van de rente-afrek kan ook aangrijpen bij de begrenzing van de woninghypothekenschuld. Dan is de rente slechts voor een maximum hypotheekbedrag aftrekbaar en daarboven niet meer. Van deze optie zijn in diverse landen voorbeelden te vinden. Wij stellen in onze simulatie - arbitrair - het plafond bij een hypotheekschuld van f 300.000.

Eigen woning naar box III

In het nieuwe belastingplan is het niet langer fiscaal aantrekkelijk om kapitaalinkomen om te zetten in onbelaste vermogenswinsten. Allerlei fiscale constructies behoren daarmee tot het verleden. Wat echter blijft is de mogelijkheid hypotheekrente af te trekken tegen relatief hoge progressieve tarieven (in box I) en eigen vermogen te beleggen tegen een lager proportioneel tarief (in box III), in belastingvrije kapitaalverzekeringen of in de pensioenparaplú. Plaatsing van de eerste eigen woning in box III voorkomt dat het eigen huis de spin in het web wordt van de belastingarbitrage.

Over de precieze vormgeving van een dergelijke verplaatsing valt te twisten. Fiscaal-theoretisch gezien ligt het in de rede om de netto vermogenswaarde van de eigen woning in box III te betrekken, terwijl zowel de bijtelling huurwaarde als de hypotheekrente-afrek in box I komt te vervallen. Duidelijk is dat de inkomensgevolgen dan niet te overzien zijn (en een additioneel subsidieprogramma en/of langdurig overgangsregime vereist is). Daarom kiezen wij in de simulatie voor een belasting van 30% (het tarief van box III) over het huidige huurwaardeforfait, terwijl de hypotheekrente tegen datzelfde tarief aftrekbaar is.

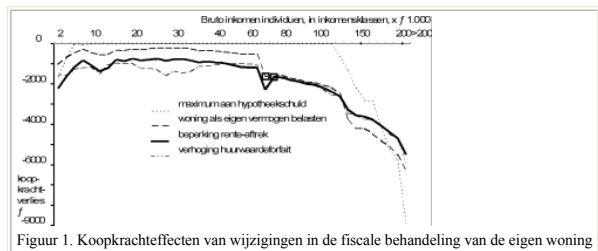
Budgettaire en inkomensgevolgen

tabel 2 laat de budgettaire effecten van de opties zien ten opzichte van de situatie in 1998. De opties 1 en 2 leiden beide tot een substantiële meeropbrengst van f 4,8 miljard op jaarbasis. Daarmee wordt de budgettaire derving onder het huidige regime met 45% verminderd. Optie 3 levert slechts een meeropbrengst van hooguit f 0,9 miljard op. Dit bedrag is relatief klein omdat de spreiding rond de gemiddelde hypotheekschuld van circa f 180.000 niet zo groot is. Ongeveer 10 tot 15% van de eigenaar-bewoners zou door een aftopping bij f 300.000 worden getroffen (en dan slechts voor het deel van de rente-aftrek dat betrekking heeft op de hypotheekschuld hoger dan f 300.000). Vanzelfsprekend neemt de meeropbrengst snel toe wanneer de aftopping op een lager bedrag zou plaatsvinden. De meeropbrengst van optie 4 bedraagt circa f 3,9 miljard.

in miljarden guldens	
optie 1	
verhoging bijtelling fiscale huurwaarde naar 2,5%	+ 4,8
optie 2	
beperking rente-aftrek tot 70%	+ 4,8
optie 3	
begrenzing maximale hypotheekschuld tot f 300.000	+ 0,9
optie 4	
eigen woning uit box I naar box III	+ 3,9

Bron: eigen berekeningen op basis van geactualiseerde CBS IPO data

figuur 1 laat de koopkrachteffecten van de vier opties zien. De opties 1 en 2 zijn budgettair veel meer lastenverzarend dan optie 3, terwijl optie 4 daar tussenin zit. Opties 1 en 2 hebben vrijwel hetzelfde inkomenseffect: het nadeel neemt sterk toe vanaf een bruto jaarinkomen van f 65.000. Optie 3 treft vrijwel uitsluitend de hogere inkomens; er zijn in de lagere inkomensklassen immers weinig huishoudens met een hypotheekschuld hoger dan f 300.000. Ook optie 4 treft met name de hogere inkomens, omdat deze groep het huidige progressievoordeel van de (per saldo) aftrekpost eigen woning verliest. In de lagere inkomensklassen is er sprake van een klein nadeel, omdat het afrekenetarief van 30% lager is dan het tarief in de eerste schijf. Dit nadeel is wel geringer dan in de opties 1 en 2.



Evaluatie

Hoe deze gevolgen te beoordelen? Een probleem bij verhoging van het huurwaardeforfait is dat ook de groep wordt getroffen die geen gebruik (meer) maakt van de hypotheekrente-aftrek; een niet onbelangrijke groep, die overwegend bestaat uit ouderen. Beperking van de rente-aftrek tot een bepaald percentage van het betaalde bedrag laat die groep ongemoeid, en treft voor het overige alle eigenaar-bewoners. Begrenzing van de aftrek tot een bepaalde maximum-hypotheekschuld maakt het mogelijk een grens te trekken tussen een 'normale', en daarom ook fiscaal in acht te nemen schuld, en een bedrag dat volgt uit dure woonvoorkeuren en daarom voor eigen rekening zou moeten blijven. Opmerkelijk is dat een relatief lage grens van f 300.000 weinig effect heeft. Een serieuze aftrekbeperking langs deze weg vergt een maximumnorm die naar de f 200.000 gaat. In dat geval worden veel middeninkomens getroffen.

Onze voorkeur gaat uit naar optie 4⁵. Deze neemt de meest evidente arbitrage-mogelijkheden rond het eigen huis weg. Het progressieve element in zowel de rente-aftrek als het eigenwoningforfait verdwijnt. We kiezen echter niet voor het in box III geldende forfaitaire rendement van 4%, omdat het eigen huis zowel een investerings- als een bestedingscomponent bevat. Bovendien zou een sterke verhoging van het tarief ook veel lagere en middeninkomens treffen. Bij de door ons voorgestelde variant worden vooral de eigenaar-bewoners in de tweede en derde schijf getroffen. Tariefverlaging kan dit nadeel compenseren.

Wij zetten ter illustratie de opbrengst van optie 4 in voor verlaging van de tarieven in de tweede en derde schijf. Voor 2001 heeft het kabinet een tariefstructuur voorgesteld met een eerste schijf bestaande uit twee subschijven 1a en 1b, met tarieven van respectievelijk 32,9% en 36,85%. De op-brenst van optie 4 (f 3,9 miljard) is bijvoorbeeld ruimschoots voldoende om het tarief van de tweede schijf te verlagen van 42% naar 36,85%, en van de derde schijf van 52% naar 45%. Extra voordeel is dat de tweede schijf en subschijf 1b samenvallen, zodat de toename van het aantal schijven teruggedraaid wordt. De koopkrachteffecten voor huiseigenaren zijn bij een dergelijke terugsluizing van de opbrengst relatief gering. Wel zullen hogere inkomens zonder hypotheekrente-aftrek flink profiteren van de lagere toptarieven. Het gaat daarbij overigens om een relatief kleine groep. Vanaf tweemaal modaal past 70% van de belastingplichtigen de aftrekpost eigen woning toe.

Concluderend: de eigen woning in box III belasten levert aanzienlijke voordelen. De ban op het H-woord zou moeten worden doorbroken

1 Zie bijvoorbeeld S. Cnossen en A.L. Bovenberg, *Belastingen in de 21e eeuw: een kritische beschouwing*, Ocfeb Research Memorandum nr. 9801, Rotterdam, 1998; C.A. de Kam, *De logica van de hypotheekrente-aftrek*, *ESB*, 29 januari 1997, blz. 94-95; R. van der Ploeg, Een amendering van het belastingplan voor de 21e eeuw, *Socialisme & Democratie*, 55 (3), 1998, blz. 104-109; B.A.W. Snels, M. Streefkerk en C.C.M. Vendrik, *Eigen huis, eigen vermogen*, *ESB*, 4 juni 1999, blz. 424-427; L.G.M. Stevens, Fiscale beleidsnotities 1998, *Weekblad Fiscaal Recht*, 25 september 1997, blz. 1347-1348.

2 Dit artikel is mede gebaseerd op K. Caminada, *Aftrekpost eigen woning: wie profiteert in welke mate. Ontwikkeling, omvang en verdeling van de hypotheekrenteaftrek en bijtelling fiscale huurwaarde*, Department of Economics Research Memorandum nr. 9902, Universiteit Leiden, 1999.

3 Dit effect valt te becijferen op circa 1,25 miljard gulden. Uiteraard kosten de tariefverlagingen de schatkist per saldo geld.

4 Een uitzondering hierop vormt de bijdrage van Snels, Streefkerk en Vendrik, op.cit.

5 Zie ook L.G.M. Stevens, Fiscale beleidsnotities 2000, *Weekblad Fiscaal Recht*, 30 september 1999, blz. 1234.