

Eigen huis, eigen vermogen

De volledige rente over hypothecaire schulden is aftrekbaar van de inkomstenbelasting, terwijl de belasting die voor het eigen huis betaald moet worden – huurwaardeforfait en vermogensbelasting – laag is ten opzichte van die aftrekpost. Een zakelijk debat over dit onderwerp is dringend nodig. Wij stellen in dit artikel voor het eigen huis op te nemen in de nieuwe vermogensrendementsheffing.

Een belangrijk onderdeel van de fiscale plannen van Zalm en Vermeend is de invoering van een vermogensrendementsheffing¹.

Deze nieuwe belastingvorm leidt tot een radicale herziening van de fiscale behandeling van vermogen. Op dit moment worden inkomsten uit vermogen, zoals rente, dividend en huuropbrengsten, opgeteld bij eventuele inkomsten uit arbeid en vindt de heffing plaats in de loon- en inkomstenbelasting. Daarnaast kent Nederland al ruim een eeuw de vermogensbelasting, die momenteel voorziet in een jaarlijkse belasting van 0,7% op het aanwezige vermogen zelf. Vanwege de forse hoogte van de vermogensvrije voet en diverse vrijstellingen is het aantal vermogensbelastingplichtigen in Nederland beperkt. Deze fiscale behandeling van vermogen gaat op de helling. In plaats voor de bestaande vermogensregelingen stelt het kabinet een vermogensrendementsheffing voor.

Kern van dit voorstel is een heffing van 30% over een forfaitair rendement van 4%. Alle vermogensbestanddelen gaan onder dit nieuwe regime vallen, ook het tweede huis. Alleen voor het eerste huis wordt een uitzondering gemaakt. Het totale netto-bezit van huishoudens bedroeg in 1996 f 1035 mrd. Daarvan bestond 56% uit de waarde van de eigen woning². Voor huishoudens is het eigen huis dus het belangrijkste vermogensbestand-

deel. De principiële vraag is dan ook waarom het eigen huis niet meegenomen wordt in deze nieuwe vorm van vermogensbelasting. Met de invoering van de vermogensrendementsheffing wil het kabinet de vermogensbelasting afschaffen. Het eigen huis valt dan helemaal niet meer onder een vorm van vermogensbelasting. Voor eigen-woningbezitters met een kapitale woning betekent dat een extra inkomensvoordeel. We nemen eerst de huidige fiscale behandeling van het eigen huis onder de loep. Vervolgens zullen we een pleidooi houden voor het opnemen van het eigen huis in de nieuwe vermogensrendementsheffing.

De huidige fiscale behandeling

In ons belastingstelsel moet de aftrekbaarheid van de hypotheekrente in samenhang met het huurwaardeforfait worden gezien. Het huurwaardeforfait is de forfaitair bepaalde huurwaarde. De fiscus beschouwt de eigen woning als een bron van inkomsten omdat de woning verhuurd zou kunnen worden, ook al bewoont de eigenaar zelf zijn woning. Over de huurwaarde dient daarom inkomstenbelasting betaald te worden. Bij deze zienswijze hoort de aftrekbaarheid van de kosten om de woning te verwerven: de rente over de hypotheek is aftrekbaar omdat de huurwaarde van de eigen woning belastbaar is.

Een belangrijke oorzaak voor de steeds terugkerende discussie over de fiscale behandeling van het eigen huis is de bepaling van de huurwaarde, en daarmee de vaststelling van het percentage te betalen inkomstenbelasting. De overheid heeft verschillende redenen voor de relatief lage vaststelling van het huurwaardeforfait³. Ten eerste wordt een deel van de woning niet als een beleggingsobject met een bepaalde huurwaarde gezien, maar als een consumptief goed. Ten tweede is het wonen een primaire levensbehoefte waarvoor de bestedingen als gedwongen be-

B.A.W. SNELS,
M. STREEFKERK,
C.C.M. VENDRIK,
Resp. econoom bij de Tweede-Kamerfractie van GroenLinks, tevens Universitair Docent aan de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente; econoom bij de Tweede-Kamerfractie van GroenLinks; lid van de Tweede Kamer voor GroenLinks.

tabel 1

Aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting

	totale aftrekpost f mrd	budgettair belang
belastingvrije sommen	100,8	43,0
hypotheekrente hypotheekrente¹	29,1	12,7
pensioenen	26,0	11,9
arbeidskostenforfait	16,2	6,4
overige overige²	35,1	17,6

1 Schatting op basis van meest recente gegevens: Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26430, nr. 1, 'Voorlopige Rekening 1998'.

2 Overige aftrekposten: reiskostenforfait, werkelijke arbeidskosten, niet-actievenforfait, afdrachtverminderingen, lijfrenten, premies werknemersverzekeringen, ouderenaftrek, rente/dividendvrijstelling, consumptieve rente, spaarloon, buitengewone lasten, giften.

Bron: *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning*, blz. 37.

stedingen beschouwd kunnen worden. En ten derde past een relatief lage vaststelling van het huurwaardeforfait in het overheidsbeleid om het eigen-woningbezit te stimuleren⁴.

De onevenwichtigheden in het huidige stelsel geven drie problemen. Ten eerste is er een budgettair probleem, waarvan de risico's in de toekomst toenemen. Ten tweede geeft het huidige stelsel onrechtvaardige inkomenseffecten. En ten slotte is het huidige stelsel weinig effectief in het stimuleren van het eigen-woningbezit.

Budgettair robuust?

In de loon- en inkomstenbelasting heeft de belastingoperatie van Zalm en Vermeend als belangrijke doelstelling de verlaging van tarieven via het beperken van aftrekposten. tabel 1 geeft weer dat na de belastingvrije sommen, de twee grootste aftrekposten de pensioenen en de hypotheekrenteaf trek zijn. In de plannen van Zalm en Vermeend zal er middels de aangekondigde oudedagsparaplu een lichte beperking van de aftrekbaarheid van pensioenpremies worden geïntroduceerd⁵. Terwijl veel van de overige aftrekposten fors beperkt worden in de komende stelselherziening, blijft de hypotheekrenteaf trek ongemoeid.

tabel 2

Ontwikkeling van de hypotheek-rente-aftrek

	totale aftrekpost f mrd	budgettair belang	totale hypotheekschuld
1995	24,5	10,7	322
1996	26,0	11,8	369
1997	27,6	13,0	428
1998	29,1	14,1	483

Bron: *Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26430, nr. 1, 'Voorlopige Rekening 1998'*. Alleen voor 1995 zijn er definitieve cijfers beschikbaar. Voor latere jaren wordt gewerkt met schattingen.

De verborgen subsidies die aan de woningbezitter in Nederland worden uitgedeeld zijn omvangrijk en groeien snel. Vanaf 1995 is de aftrekpost toegenomen van f 24,5 mrd naar een geraamde aftrekpost van f 29,1 mrd in 1998 (zie tabel 2). Nederland loopt daarmee niet alleen internationaal behoorlijk uit de pas. Ook valt op hoezeer de fluwelen aanpak van deze 'woonsubsidies' die via de belastingen worden verrekend, verschilt van de zakelijke benadering van de 'echte' subsidies die de rijksoverheid verstrekt. Deze subsidies staan vaak (en soms terecht) bloot aan kritiek. Belangrijk is vooral dat de echte subsidies gebudgetteerd zijn, waarmee de overheid greep houdt op de omvang van de verstrekking. Op de omvang van de fiscale woonsubsidies heeft de overheid geen enkele greep. De aftrekbaarheid van de hypotheekrente is ongelimiteerd.

Ter vergelijking is het interessant naar de ontwikkeling van de opbrengsten uit het huurwaardeforfait te kijken. In 1995 bedroeg de opbrengst ongeveer f 3,6 mrd. In 1998 is de schatting dat het huurwaardeforfait een opbrengst zal geven van ongeveer f 4,5 mrd. Deze ontwikkeling geeft weer dat de kosten van de hypotheekrenteaf trek en de opbrengsten uit het huurwaardeforfait uiteen lopen. Bij eventuele rentestijgingen of een forse verdere groei van de totale hypotheekschuld (zoals de schattingen nu aangeven, zie de trend in tabel 2) zullen de tegenvallers voor de schatkist nog groter worden.

Rechtvaardig?

De onevenwichtigheden in de fiscale behandeling van het eigen huis hebben onevenwichtige inkomenseffecten. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hebben vooral de hogere inkomens profijt van het relatief lage huurwaardeforfait. Dit 'huurwaardevoordeel' definieert het SCP als 'een belastinguitgave die voortvloeit uit het feit dat de huurwaarde door de fiscus (huurwaardeforfait) met het oog op het eigenwoningbezit lager wordt vastgesteld dan de waarde in het economisch verkeer (economische huurwaarde)⁶. Het huurwaardevoordeel bedroeg in 1991 bijna f 5 mrd. Het SCP

heeft becijferd dat dit voordeel ongelijk is verdeeld over de inkomensgroepen. Van het huurwaardevoordeel incasseert de rijkste 20% van de Nederlandse bevolking bijna 60%. De 20% met de laagste inkomens heeft geen enkel voordeel van het relatief laag vastgestelde huurwaardeforfait.

Deze cijfers zijn gebaseerd op gegevens uit 1991. Op 1 januari 1997 is de Wet WOZ (waardering onroerende zaken) van kracht geworden. Deze wet heeft een nieuw waarderingssysteem geïntroduceerd. Onroerende zaken worden nu voor de fiscus gewaardeerd op basis van de werkelijke verkoopwaarde. Omdat te voorzien was dat dit nieuwe waarderingssysteem een lastenverzwaring voor de huizenbezitters zou betekenen, is het percentage voor het huurwaardeforfait zodanig verlaagd dat er geen extra inkomsten voor de overheid zijn. Per saldo is het huurwaardevoordeel dus onveranderd en zullen de cijfers van het SCP ook nu bij benadering de inkomensvoordelen juist inschatten.

Ook de econoom Van der Ploeg schrijft dat het systeem van de aftrekbaarheid van de hypotheekrenteaftrek vooral de hogere inkomens ten goede komt. Hij schat dat de drie procent van de belastingbetalers die het toptarief van 60% betalen, een vijfde van de nationale⁷ aftrekpost voor het eigen huis (hypotheekrente minus huurwaardeforfait) opeisen en tegen het hoogste tarief verrekenen. Deze genereuze fiscale behandeling van het eigen huis is uniek in Europa en verklaart waarom het Nederlandse belastingstelsel één van de minst progressieve in Europa is⁸.

Effectieve stimulering eigen-woningbezit?

De laatste jaren stijgen de huizenprijzen in hoog tempo. Vooral in de Randstad is deze stijging zeer fors, omdat de vraag veel groter is dan het aanbod. Voor nieuwkomers op de huizenmarkt is een eigen huis vrijwel onbetaalbaar geworden, zeker voor alleenverdienende kostwinners. Deze situatie is een gevolg van de gunstige economische omstandigheden, het te lage aanbod van bepaalde type woningen, de lage rentestand, maar ook van de voordelige fiscale behan-

deling van het eigen huis⁹. Voor nieuwkomers op de huizenmarkt is de gunstige fiscale behandeling van het eigen huis dan ook weinig effectief in het stimuleren van het eigen-woningbezit. Bovendien blijkt uit de populariteit van nieuwe financiële producten als de spaar- en beleggingshypotheken, dat hypotheekrenten in toenemende mate gebruikt worden om fiscaal gunstig te beleggen¹⁰. Zulke nieuwe vormen van hypotheekverstrekking hebben het mogelijk gemaakt om belastingvrij vermogen op te bouwen, bij maximaal profijt van de hypotheekrenteaftrek.

Aanpassing is nodig

Door de tijd heen zijn er voorstellen gelanceerd voor een aanpassing van de fiscale behandeling van het eigen huis. Als de eigen woning slechts voor een deel gezien wordt als een bron van inkomsten – 60% van de verkoopwaarde, gebaseerd op de situatie voor de woz-herziening – zou het fiscaal logisch zijn om ook de aftrekbaarheid van de hypotheekrente slechts te laten gelden voor 60% van de waarde van de woning. Veel fiscaal-economen pleiten echter voor het verhogen van het huurwaardeforfait¹¹. Fiscalisten zijn van mening dat de woning inderdaad als een investering gezien moet worden. De kosten zijn dan volledig aftrekbaar, maar de forfaitaire inkomsten moeten dan volledig belast worden. Een vaak geopperde aanpassing is de hypotheekrenteaftrek te beperken tot een bepaald hypotheekbedrag, variërend van 250.000 tot 400.000 gulden. De rente over het hypotheekbedrag dat deze grens te boven gaat, zou niet meer aftrekbaar zijn. De bedoeling van dit type voorstellen is het 'excessieve' gebruik van de aftrekmogelijkheid te beperken. Andere mogelijkheden zijn de fiscale faciliteit voor het kopen van een huis inkomensafhankelijk te maken, zoals in Duitsland, of het maximeren van het aftrekbedrag (de rentesubsidie), zoals in het merendeel van de Europese landen. Vanuit het oogpunt van het stimuleren van het eigen-woningbezit is het logisch om als overheid juist de lagere inkomens te ondersteunen.

Het voorstel dat wij in dit artikel lanceren sluit aan bij de stelselherziening die het kabinet wil doorvoeren. Juist in dit kader moet de fiscale behandeling van het eigen huis worden meegenomen. Dat brengt ons bij het volgende voorstel, dat beoogt de aftrekmogelijkheid in balans te brengen met het betalen van belasting. Tegelijkertijd komen we tegemoet aan de problemen van het huidige stelsel: minder budgettaire risico's, rechtvaardiger, en effectiever in het stimuleren van het eigen-woningbezit.

Eigen huis in de vermogensrendementsbelasting

De Tweede-Kamerfractie van GroenLinks heeft onlangs een voorstel gepresenteerd dat het eigen huis uit de loon- en inkomstenbelasting haalt en onderbrengt in de nieuwe vermogensrendementsbelasting¹². Wij stellen voor om het eigen huis als vermogen te beschouwen. Dat betekent dat het eigen huis – met afschaffing van het huurwaardeforfait – wordt opgenomen in de grondslag voor de vermogensrendementsheffing. Over een rendement van 4% op de waarde van

GroenLinks versus Paars

GroenLinks

1. Afschaffing hypotheekrenteaf trek en huurwaardeforfait.
2. Invoering van een hypotheekrentesubsidie van 30%.
3. Het eigen huis wordt ondergebracht in de vermogensrendementsheffing: heffing van 30% op een fictief rendement van 4%, met heffingsvrije voeten van f 280.000 voor alleenstaanden en f 400.000 voor gehuwden/samenwonenden.

Paars

- 1 Verlaging van tarieven in de loon- en inkomstenbelasting (met effecten voor aftrek en huurwaardeforfait).
- 2 Afschaffing vermogensbelasting.

het huis wordt een belasting betaald van 30%. Dus over het hogere rendementspercentage (ten opzichte van het huurwaardeforfait) wordt een lagere belasting betaald. De aftrek van de rente vindt dan echter ook tegen dat lagere tarief van 30% plaats (de zogenaamde hypotheekrentesubsidie). De aftrek is mogelijk voor zover er tegenover de hypotheekschuld geen eigen vermogen bestaat (bijvoorbeeld in de vorm van een aandelenkapitaal). Op deze manier lossen we twee fundamentele problemen in één keer op. De onevenwichtigheid tussen het betalen van belasting (huurwaardeforfait) en het krijgen van aftrek (hypotheekrente) is verdwenen. En er is geen relatief groter voordeel meer naarmate het inkomen hoger is¹³.

Deze opzet is fiscaal gezien consequent, maar houdt nog geen rekening met het feit dat het eigen huis behalve een vermogensbestanddeel ook een noodzakelijk consumptiegoed is. In principe stellen wij voor dat het eigen huis vermogen is dat fiscaal neutraal behandeld moet worden: een aftrekmogelijkheid voor de investering en een belasting op de opbrengsten. Door vrijstellingen in te voeren wordt het deel van het eigen huis dat als noodzakelijk consumptiegoed wordt beschouwd, buiten de nieuwe heffing gelaten. De vrijstelling bedraagt per belastingplichtige f 200.000. Alleenstaanden ontvangen een extra vrijstelling van f 80.000. Hier wordt aangesloten bij de gangbare verhouding van 50:70 tussen samenwonenden en alleenstaanden, die als maatstaf wordt gehanteerd in inkomensregelingen. Deze vrijstellingsgrenzen (dus f 280.000 voor alleenstaanden en f 400.000 voor gehuwden en samenwonenden) zijn in zekere zin arbitrair, maar dit voorstel maakt wel duidelijk wat de overheid nu precies verstaat onder het stimuleren van het eigen-woningbezit. Een vermogensheffing zonder vrijstellingsgrenzen zou voor vele huizenbezitters een te forse lastenverzwaring betekenen, denk bijvoorbeeld aan ouderen met een laag inkomen en zonder het voordeel van de hypotheekrentesubsidie. Om uitvoeringsproblemen te voorkomen geldt voor samenwonenden de eis dat zij gezamenlijk juridisch eigenaar zijn van het huis.

Budgettaire consequenties en inkomensgevolgen

GroenLinks heeft dit voorstel ter doorrekening aan het Centraal Planbureau voorgelegd¹⁴.

De initiële budgettaire opbrengsten van dit voorstel bedragen twee miljard gulden. Een exacte bepaling van de budgettaire gevolgen is ingewikkeld omdat het kabinet na 2001 een grootschalige herziening van het belastingstelsel in petto heeft. Ten opzichte van deze paarse plannen veranderen dan ook de relatieve opbrengsten.

De inkomenseffecten hangen af van de hoogte van het inkomen, het bedrag aan betaalde hypotheekrente en de waarde van het huis. Het CPB laat zien dat vooral de hogere inkomens een koopkrachtverlies ondervinden. Bij een inkomen van meer dan vier maal het minimumloon heeft de mediane huiseigenaar een koopkrachtverlies van 1%. Bij alle overige inkomensgroepen gaat de mediane huiseigenaar er op vooruit. Dat het CPB gerekend heeft met medianen in de inkomensgroepen geeft al aan dat de effecten uiteen lopen. De inkomenseffecten bewegen zich merendeels binnen de marges van +3% en -3%.

Voor de lage inkomens met goedkope huizen zijn de inkomensgevolgen beperkt. Gemiddeld genomen, is er sprake van een kleine inkomensverbetering. Voor lage inkomens met een iets duurder huis, neemt het inkomensvoordeel toe. Tot aan modaal is er een positief inkomenseffect. Voor inkomens in de tweede schijf met wat duurdere woningen is er ten opzichte van het huidige systeem sprake van een inkomensnadeel. Voor alleenstaanden met een relatief duur huis is het inkomensnadeel groter. Zij krijgen in het voorstel van GroenLinks slechts tot een woningwaarde van f 280.000 een vrijstelling van de vermogensrendementsbelasting. Voor de duurdere woningen van huishoudens met hoge inkomens wordt het nadeel groter. Dit zijn ook de inkomens met dure huizen die in het huidige stelsel een bovenmatig voordeel hebben van het verschil tussen het betalen van huurwaardeforfait en het krijgen van hypotheekrenteaf trek.

Bij de berekening van de koopkrachteffecten, heeft het CPB aangenomen dat er een ge-

nerieke lastenverlichting plaatsvindt via het verlagen van het tarief in de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting. Alle huurders gaan er dan op vooruit. Een uitkomst die past in de opvatting dat het huidige fiscale stelsel, ten koste van de huurders, buitensporig voordelig is voor eigen-woningbezitters.

Slot

Het budgettaire en maatschappelijk belang van de fiscale behandeling van het eigen huis is groot. In tegenstelling tot politici, voeren economen en fiscalisten wel de discussie over het eigen huis. Met het voorstel om het eigen huis op te nemen in de vermogensrendementsheffing, wil GroenLinks een nieuwe impuls geven aan zowel het wetenschappelijke als politieke debat. Juist bij een grootscheepse aanpassing van het belastingstelsel zou het eigen huis onderdeel moeten uitmaken van nieuwe voorstellen. Ons voorstel laat zien dat de inkomenseffecten beperkt kunnen blijven. Wel is het zo dat het politieke moed vereist om te erkennen dat sommige huizenbezitters bovenmatig voordeel genieten van het huidige fiscale stelsel. Een aanpassing betekent dat zij deze voordelen zullen verliezen.

- 1 *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25810, nr. 2.
- 2 Kluwer Bedrijfsinformatie en Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarboek Welvaartsverdeling 1998. Feiten en cijfers over inkomen en consumptie in Nederland*, Voorburg, 1999.
- 3 Voor een overzicht van de fiscale behandeling van het eigen huis door de tijd heen, zie J.B.S. Conijn, *Enkele financieel-economische grondslagen van de volkshuisvesting*, Delftse Universitaire Pers, 1995.
- 4 In het huidige huurwaardeforfait zit een progressief element, waardoor de zeer goedkope huizen relatief nog minder belasting betalen. Tot 25.000 gulden is nu het huurwaardeforfait nul; tussen 25.000 en 50.000 0,5%; tussen 50.000 en 100.000 0,75%; tussen 100.000 en 150.000 1,0% en boven de 150.000 gulden het maximum van 1,25%.
- 5 Overigens vindt onder andere Van Wijnbergen deze beperking lang niet ver genoeg gaan. Hij heeft voorgesteld bij pensioenen de aftrekbaarheid volledig af te schaffen, tegelijkertijd met de afschaffing van belastingheffing op pensioenen (de omkeerregel). Zie S.J.G. van Wijnbergen, Nederland weer aan het werk, *ESB*, 7 januari 1998, blz. 4-8.
- 6 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid III. De verdeling van gebonden inkomensoverdrachten in 1991*, Rijswijk, 1994.
- 7 F. van der Ploeg, Een amending van het belastingplan voor de 21e eeuw, *Socialisme & Democratie*, 1998, blz. 104-109.
- 8 Voor een overzicht van de verschillende woningbelastingssystemen in Europa, zie M. Haffner, Woningbelastingen in Europa, *ESB*, 27 februari 1998, blz. 171. Hoewel de zeer uiteenlopende belastingssystemen in Europa een vergelijking ingewikkeld maken, becijfert Van der Ploeg dat in Nederland de staat 25% bijdraagt aan de financiering van het eigen huis. In Engeland, Duitsland en Frankrijk is dat respectievelijk 7, 8 en 10%.
- 9 Zie P.M.A. Eichholtz, *Het risico van een eigen huis*, Vossiuspers AUP, Universiteit van Amsterdam, 1997.
- 10 Overigens is er geen aftrek meer mogelijk bij het verhogen van bestaande hypotheeklen voor andere doeleinden dan woningverbetering. De bedoeling is dat de belastingdienst hier sterk op controleert. Bij het aangaan van een nieuwe hypotheek is het nog steeds mogelijk om een maximale hypotheek te nemen, terwijl het eigen vermogen gebruikt wordt voor andere doeleinden dan het kopen van een eigen huis.
- 11 Zie bijvoorbeeld C.A. de Kam, De logica van de hypotheek-rente-aftrek, *ESB*, 29 januari 1997, blz. 94-95, en L.G.M. Stevens, Fiscale voorzieningen voor het eigenwoningbezit, *ESB*, 5 juli 1989, blz. 649-653.
- 12 Tweede-Kamerfractie GroenLinks, *Nederland Hypotheek-renteland*, Den Haag, 1999. Over de fiscale behandeling van het eigen huis, Den Haag. De nota is op internet te vinden: <http://www.groenlinks.nl>.
- 13 Merk op dat in afwijking van de vermogensrendementsbelasting zoals Zalm en Vermeend die voorstellen, er geen saldering van vermogen en schulden plaatsvindt, waardoor het risico van rentefluctuaties voor eigenwoningbezitters afneemt. Met andere woorden, de aftrek van hypotheekschulden blijft bestaan. Alleen als iemand eigen vermogen heeft wordt dit gesaldeerd met de hypotheekschuld om het recht op aftrek te bepalen.
- 14 CPB, *Effecten van GroenLinks-voorstel fiscale behandeling eigen huis*, notitie, 99/17, 1 april 1999.