

# De eigen woning naar box III

Dr. H. Vording, Prof.dr. K.P. Goudswaard en Dr. C.L.J. Caminada

De auteurs zijn werkzaam aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Fiscaal-economisch departement, Universiteit Leiden

## Inleiding

In de IB 2001 verandert er ten principale niets aan de fiscale behandeling van de eigen woning. Er wordt wat "franje" weggesneden in de sfeer van de tweede woning en in relatie tot de spaarhypotheken, en het huurwaardeforfait heet voortaan eigenwoningforfait. Verder blijft alles zoals het was. Dat is een voor discussie vatbare keuze, om verschillende redenen. Om te beginnen past de eigen woning, gezien vanuit de systematiek van de wet, veel beter in box III. Daarnaast zijn er ook verschillende niet-fiscale redenen om juist wel iets te veranderen aan de fiscale behandeling van de eigen woning.

In dit artikel geven we eerst een cijfermatig beeld van de ontwikkeling, omvang en verdelingsgevolgen van de huidige fiscale behandeling van het eigen huis onder de IB<sup>1</sup>. Vervolgens gaan we in op de plaats van de eigen woning in de IB 2001. Wij verdedigen de stelling dat indeling in box I een belastinguitgave vormt. Vervolgens betogen wij, in navolging van onder meer Stevens<sup>2</sup> en Snels, Streefkerk en Vendrik<sup>3</sup>, dat de eigen woning in box III hoort. Wij zetten een stap verder door te kwantificeren hoe eigenaarbewoners kunnen worden gecompenseerd. Indeling van de eigen woning in box III levert de schatkist immers extra geld op, dat kan worden ingezet voor verlaging van IB-tarieven.

Wij doen daarvoor een - budgettair neutraal - voorstel met de volgende elementen:

- De eigen woning gaat van box I naar box III met dien verstande dat aan de eigen woning een rendement wordt toegerekend van 1,25% in plaats van 4%.
- Betaalde hypotheekrente wordt aftrekbaar tegen een tarief van 30%, gelijk aan het box III-tarief.
- De hieruit voortvloeiende budgettaire middelen (3,9 miljard gulden) worden goeddeels besteed aan een algemene verlaging van de hogere IB-tarieven. Het toptarief kan van 52 naar 45 procent; de tweede schijf kan vervallen.

## Budgettaire derving

Het saldo van de bijtelling huurwaardeforfait en de aftrek hypotheekrente laat in de jaren negentig een forse stijging zien. Ging het in 1990 nog om een grondslagversmalling van 12,7 miljard gulden; in 1998 is dat 23,3 miljard. De hypotheekrenteaf trek is in deze periode

<sup>1</sup> Gebaseerd op K. Caminada, 'Aftrekpost eigen woning: wie profiteert in welke mate? Ontwikkeling, omvang en verdeling van de hypotheekrenteaf trek en de bijtelling fiscale huurwaarde', Department of Economics Research Memorandum 99.02, Universiteit Leiden. Zie ook K. Caminada, K. Goudswaard en H. Vording, 'De Eigen woning anders belast', Economisch Statistische Berichten 5 november 1999, pp. 814-816.

<sup>2</sup> Zie ook L.G.M. Stevens 'Fiscale beleidsnotities 2000', Weekblad Fiscaal Recht, 30-09-1999, blz. 1234.

<sup>3</sup> B.A.W. Snels, M. Streefkerk en C.C.M. Vendrik, 'Eigen huis, eigen vermogen', Economisch Statistische Berichten 4 juni 1999, pp. 424-427.

ruimschoots verdubbeld (van 15,7 naar 33,2 miljard gulden). Daar staat wel tegenover dat het huurwaardeforfait, relatief gezien, nog sneller steeg (van 3,0 naar 9,9 miljard gulden). De sterke groei in woninghypotheken<sup>4</sup>, mede als gevolg van forse prijsstijgingen van koopwoningen, leidt dus ondanks de lagere rentestand tot fiscale grondslagerosie. De budgettaire derving in de IB bedraagt voor 1998 10,9 miljard gulden, als saldo van 15,5 miljard aftrek hypotheekrente en 4,6 miljard bijtelling huurwaardeforfait. Duidelijk is dat de fiscale behandeling van het eigen huis tot een sterke grondslagerosie in de IB leidt.

Daar staat wel tegenover dat de eigen woning langs andere fiscale wegen ook geld in de schatkist brengt. Met name prijsstijging van woningen leidt in beginsel tot extra opbrengsten in de OZB, in de overdrachtsbelasting en daarnaast ook in de BTW (op nieuwbouw) en in het successierecht. Deze heffingen zijn naar hun aard heel verschillend van de IB, en daarom ook niet rechtstreeks te salderen met de fors toegenomen IB-derving. Bovendien is de gezamenlijke opbrengst van deze heffingen, voorzover gerelateerd aan de eigen woning, geringer dan de IB-derving in verband met de eigen woning. Daar komt nog bij dat prijsstijging van woningen nu juist in het huurwaardeforfait niet doorwerkt. Art. 66e IB voorziet immers in een verlaging van het huurwaardeforfait indien de gemiddelde WOZ-waarde van woningen stijgt.

### Verdelingseffecten

In tabel 1 zijn alle personen met inkomen ingedeeld in tien klassen, die elk tien procent van alle personen met inkomen bevat (zogenaamde decielgroepen). In de eerste 10%-groep zitten de individuen met de laagste inkomens, in de tiende 10%-groep individuen met de hoogste inkomens. De tabel geeft daarmee een beeld van de verdelingseffecten van de aftrekpost eigen woning per decielgroep.

**Tabel 1 Verdeling aftrekpost eigen woning (saldo aftrek en bijtelling), 1998**

	Totaal		10-% groepen van individuen met bruto inkomen									
	x mld	in %	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
			procentuele aandelen van het totaal									
aftrekpost eigen woning	23,3	100	1	0	1	1	2	6	12	17	22	39
fiscaal voordeel	10,9	100	1	0	1	1	2	5	9	14	24	45

bron: zie voetnoot 1.

In 1998 kan 39% van het totaal van de saldo-aftrekpost eigen woning worden toegerekend aan de 10% personen met de hoogste inkomens. In die groep zit 29% van alle eigenaarsbewoners. Doordat aftrekposten tegen het toptarief van de belastingplichtige worden verrekend, bedraagt hun aandeel in het totale fiscale voordeel 45% (ofwel een bedrag van 4,5 miljard gulden). Overigens is het aandeel van deze top-tien sinds 1990 wel duidelijk gedaald

<sup>4</sup> Tussen 1993 en 1998 is de totale uitstaande hypotheekschuld opgelopen van 263 tot 483 miljard gulden. Ongeveer 5 op de 6 woningen zijn bezwaard met een hypotheek; de gemiddelde schuld bedroeg eind 1998 178 duizend gulden.

(met 4,5 procentpunt). Met name middeninkomens - die zich bevinden in het vijfde, zesde, zevende en achtste deciel - blijken in deze periode in toenemende mate eigenaarbewoner te zijn geworden.

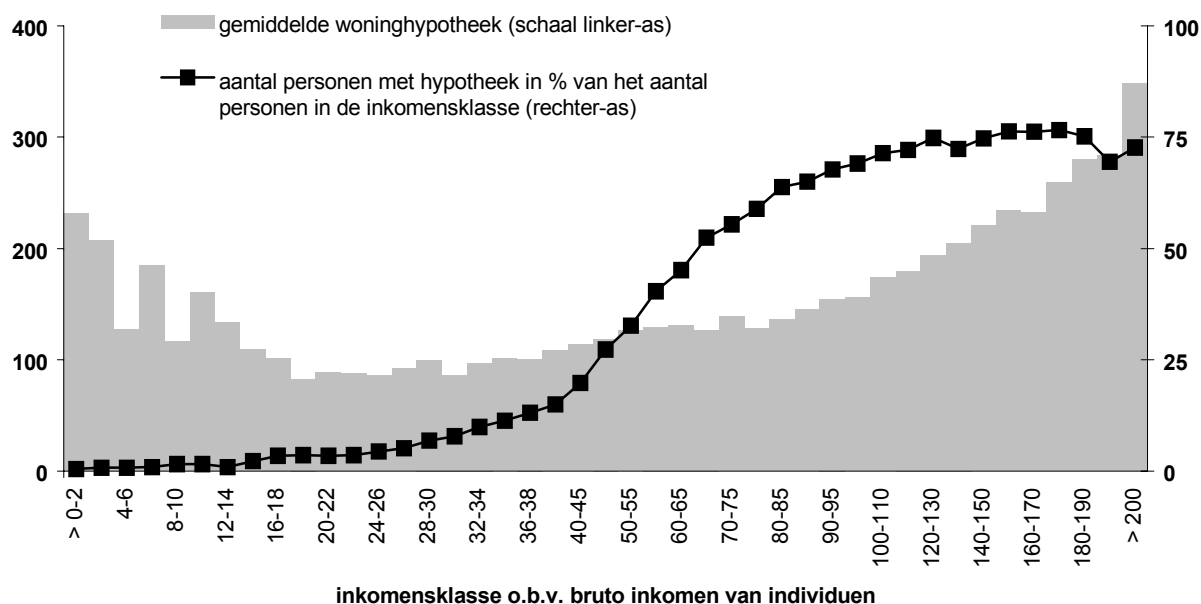
Uit realisatiecijfers voor 1996 blijkt dat 11 miljoen personen inkomen hadden, waaronder 2,7 miljoen personen met een woninghypothecenschuld. Een half miljoen personen bezat een woning waarop geen hypotheek meer rustte (wel fiscale bijtelling, geen aftrek). Onder deze groep zijn 65-plussers sterk oververtegenwoordigd. Voor de groep AOW-ers is het bedrag aan bijtelling fiscale huurwaarde (1,1 miljard gulden) *groter* dan de aftrek hypotheekrente (0,8 miljard gulden). Per saldo is dus sprake van een bijtelling. Onder de bijna 1,9 miljoen AOW-ers bevonden zich 160 duizend personen met aftrek hypotheekrente, terwijl 414 duizend AOW-ers fiscale huurwaarde hebben bijgeteld. Met andere woorden, ongeveer een kwart miljoen AOW-ers is weliswaar eigenaar-bewoner, maar hun woning is niet of niet meer met een hypotheek belast.

Figuur 1 toont dat het aandeel van personen met hypotheekschuld sterk oploopt met het inkomensniveau, met name in het inkomenstraject tussen modaal en twee maal modaal (resp. rond de 50 duizend en rond de 100 duizend gulden). Vanaf twee maal modaal heeft ongeveer 70% van de individuen een hypotheekschuld. Terwijl het relatieve aantal personen met hypotheekschuld boven twee maal modaal niet verder toeneemt, doet zich juist bij de hoge inkomens een duidelijke stijging van de gemiddelde hypotheekschuld voor. Tot aan een inkomen van 100 duizend gulden is de spreiding rond het gemiddelde hypotheekbedrag (144 duizend gulden) niet opmerkelijk<sup>5</sup>. Pas daarboven begint een duidelijke toename.

---

<sup>5</sup> De hoge bedragen aan hypotheekschuld bij zeer lage inkomens hebben betrekking op kleine groepen van personen, veelal met fluctuerende inkomsten (zelfstandigen).

**Figuur 1 Gemiddelde hypothecaire restschuld op de woning en het aandeel van personen met hypothecaire schuld per inkomensklasse, 1996<sup>a</sup>**



a Naarmate het inkomen oploopt is sprake van een grotere klassenbreedte: tot 40 duizend gulden bruto inkomen is de stap steeds 2 duizend gulden, vervolgens tot 100 duizend gulden bruto inkomen is de breedte 5 duizend gulden en daarboven geldt een klassenbreedte van 10 duizend gulden.

bron: zie voetnoot 1.

In 1996 bedroeg de aftrekpost per gebruikmakende eigenaarbewoner gemiddeld 7.315 gulden, hetgeen het saldo is van de betaalde hypotheekrente (9.836 gulden) en de bijtelling fiscale huurwaarde (2.522 gulden). Het gemiddelde bedrag aan aftrek (saldo) loopt op met de inkomensklassen. Die toename in guldens verdwijnt overigens als we het aftreksaldo aan het inkomen relateren. Voor de minima met een hypotheekschuld (een zeer kleine groep) bedraagt het aftreksaldo 14% van het bruto inkomen; op modaal niveau 13% en op twee maal modaal niveau nog 8,5%. Die lijn zet zich door tot aan de hoogste inkomensklasse. Daar bedraagt het aftreksaldo gemiddeld 17,6 duizend gulden. Gerelateerd aan het gemiddelde bruto inkomen in die klasse (286 duizend gulden) is dat 6%.

Niettemin hebben personen met de hogere inkomens een relatief groot aandeel in de fiscale facilitering van het eigen huis (zie tabel 1). Dit komt vooral door (a) de vaker dan gemiddelde aanwezigheid van een woninghypothecaire schuld en in mindere mate door (b) de hoger dan gemiddelde hypothecaire schuld en (c) het hoger dan gemiddelde belastingtarief waartegen de aftrekpost eigen woning kan worden verrekend.

### Fiscale arbitrage rond de eigen woning.

De sterke groei van uitstaande hypotheekleningen lijkt voor een belangrijk deel oneigenlijk. Het CBS ziet over 1997 en 1998 respectievelijk 15 miljard en 18 miljard gulden aan toename van hypotheekschuld *niet* ten behoeve van de financiering van de eigen woning. Het bedrag voor

1997 zou vooral zijn gebruikt voor de aankoop van aandelen<sup>6</sup>. Het Jaarverslag van de Nederlandsche Bank over 1998 spreekt zelfs van in totaal 60 miljard gulden, opnieuw voor 1997 en 1998. De Nederlandsche Bank concludeert "het is aannemelijk dat de sterke stijging van de aandelenkoersen van de laatste jaren mede is veroorzaakt door belegging van een deel van de opgenomen extra middelen"<sup>7</sup>. Dit wijst op omvangrijke fiscale arbitrage. Gezinnen lenen extra middelen, presenteren de rentelasten als aftrekbare hypotheekrente, en boeken met hun beleggingen koerswinsten die onbelast blijven en die mede worden veroorzaakt doordat vele andere gezinnen precies het zelfde doen. De risico's zijn niet alleen voor de schatkist. Zo wijst De Nederlandsche Bank er op dat de hypotheekschuld van gezinnen, gemiddeld genomen, is opgelopen van 56% van het beschikbaar gezinsinkomen in 1990 tot 91% in 1998.

Is de snelle groei van de hypotheekrenteaftrek zorgelijk? Wij menen van wel, om drie redenen.

Het eerste probleem is dat de Nederlandse overheidsfinanciën steeds kwetsbaarder worden voor rentestijgingen. Terwijl de rentestand thans buiten Nederland wordt bepaald, draagt de Nederlandse schatkist een groot deel van het risico van renteveranderingen voor de Nederlandse economie. Een rentestijging in het Eurogebied betekent immers dat (na doorwerking in de onderliggende contracten) de rentebetalingen van de staat toenemen, terwijl de stijgende rentebetalingen van eigenaarsbewoners in belangrijke mate door de fiscus worden gecompenseerd, met lagere belastinginkomsten tot gevolg. Om de gedachten te bepalen: een rentestijging met 1%-punt leidt - bij de huidige omvang van de hypotheekschuld en na volledige doorwerking in de onderliggende contracten - tot een extra jaarlijkse grondslaguitholling van circa 5 miljard en een extra budgettaire derving van circa 2,4 miljard.

Een tweede reden tot zorg is de trendmatige waardeestijging van woningen. Al meer dan tien jaar stijgt de gemiddelde koopwoningprijs aanmerkelijk sneller dan het gemiddelde inkomen. Door de aftrekbaarheid van hypotheekrente wordt de prijsontwikkeling op de woningmarkt in belangrijke mate afgewenteld op de schatkist. In beginsel staat daar tegenover dat de huurwaardebijstelling ook stijgt met de waarde van de gemiddelde woning. De verbeterde waardevaststelling van woningen verklaart ook inderdaad waarom in de jaren negentig het huurwaardeforfait relatief nog sneller toenam dan de hypotheekrenteaftrek. Inmiddels is wettelijk vastgelegd dat de waardeestijging van woningen wordt vertaald in een verlaging van de forfaitaire inkomensbijstelling. Dat betekent dat de waardeestijging van woningen wél ruimte geeft voor stijgende renteaftrek (via hogere hypotheeken), maar niet voor een hogere fiscale bijtelling.

Een derde reden tot zorg is de omvang van hypotheekfinanciering in verhouding tot de onderliggende waarde van woningen. Op dit moment bedraagt de totale hypotheekschuld van eigenaarsbewoners nog iets minder dan 50% van de totale waarde van het eigenwoningbezit. Er lijkt dus nog wel een substantiële ruimte voor verdere stijging van aftrekbare hypotheeklasten zelfs zonder toenemend eigenwoningbezit, verder stijgende woningprijzen etc.

---

<sup>6</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, De Nederlandse economie 1998, pp. 94-95.

<sup>7</sup> De Nederlandsche Bank, Jaarverslag 1998, p. 89 (ook te raadplegen op [www.dnb.nl](http://www.dnb.nl)).

Op het eerste gezicht brengt de IB2001 hier enige verbetering. Lagere IB-tarieven houden immers mede in dat belastingplichtigen zelf (in netto termen) een groter deel van de rentelasten gaan dragen. Dat effect treedt inderdaad op: het fiscale voordeel van de renteaftrek voor de hogere inkomens neemt om die reden af met ongeveer 1,25 miljard gulden op jaarbasis. Maar veel zwaarder telt de overweging dat de hypotheekrenteaftrek onder de IB2001 voor de meeste belastingplichtigen de enige resterende mogelijkheid voor renteaftrek is. Zodra voor beleggingen en consumptieve uitgaven geen renteaftrek meer mogelijk is, valt een opwaartse druk op de hypotheekfinanciering te verwachten. Daarmee lijkt het eigen huis de spin in het web van de belastingarbitrage te worden, dat is gebaseerd op het aftrekken van rente tegen de hoge tarieven van box I en het beleggen tegen het veel lagere effectieve tarief van box III (of tegen het nultarief voor vrijgestelde vermogensbestanddelen). De indeling van de eigen woning in box I is daarmee welhaast een blanco cheque voor eigenaarsbewoners ter waarde van vele miljarden aan lastenverlichting. Deze overwegingen brengen ons, tezamen genomen, tot de conclusie dat het onderbrengen van de eigen woning in box I risico's voor de overheidsfinanciën continueert, en zelfs vergroot, die tot voortdurende discussie over de fiscale behandeling van de eigen woning zullen leiden.

### **Waarom gaat de eigen woning naar box I?**

Economisch gezien zijn er slechts twee bronnen van inkomen: arbeid en kapitaal. In de IB 2001 worden arbeidsinkomsten alleen belast in box I. Kapitaalinkomsten worden, al naar gelang hun nadere kwalificatie, belast in box II in samenhang met de Vpb (ondernemingsvermogen) of in box III (privévermogen). Inkomsten uit eigen woning zijn vanzelfsprekend geen arbeids- maar kapitaalinkomsten. Ze horen in beginsel bij de inkomsten uit privévermogen in box III. Het wetsvoorstel IB 2001 deelt deze inkomsten in bij box I, onder de algemene titel "inkomen uit werk en woning". De alliteratie in deze titel kan niet verbergen dat van een inhoudelijke samenhang geen sprake is. De titel is overigens ook te ruim; in box I gaat het immers niet om de woning, maar om de eerste eigen woning. Huurwoningen worden niet in de IB betrokken, en de tweede eigen woning is in box III ingedeeld.

In deze paragraaf trachten wij zo goed mogelijk de motieven van het kabinet te reconstrueren die tot een indeling van de eigen woning in box I hebben gevoerd.

Eerste aanknopingspunt is de gedachtewisseling tussen de Raad van State en het kabinet. Volgens de Raad van State doorbreekt de indeling van de eigen woning in box I in plaats van box III de indeling naar de aard van de inkomsten en vergt daarom een betere onderbouwing. "De indeling" zo vervolgt de Raad, "is nu kennelijk alleen ingegeven om de hypotheekrente tegen het tabeltarief aftrekbaar te houden." De Raad memoreert vervolgens de voortgaande discussie over beperking van de hypotheekrenteaftrek, vraagt om een langetermijnvisie van het kabinet en concludeert "(m)aatschappelijk draagvlak kan alleen verkregen worden indien de motivering van het gekozen regime duidelijk is en voldoende overtuigt"<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Raad van State, Advies Wet Inkomstenbelasting 2001, p. 45, te raadplegen op [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl).

In zijn Nader Rapport wijst het kabinet de kritiek van de hand. "Inmiddels is meer dan de helft van het aantal woningen ook in juridische zin een eigen woning. Juist dan is continuïteit en bestendigheid van geformuleerde beleidsdoelen van belang. Het is dan ook in dat licht dat het kabinet in het Regeerakkoord hier vooral en op voorhand duidelijkheid heeft willen verschaffen... De fiscale behandeling van de eigen woning zal in het nieuwe belastingstelsel niet wijzigen... Uit dit oogpunt is box I de aangewezen plaats voor de eigen woning. Ook andere overwegingen hebben aan plaatsing in box I bijgedragen. In de Wet op de inkomstenbelasting 1964 worden onroerende zaken, waaronder de eigen woning, gerangschikt onder de inkomsten uit vermogen. Dit betekent niet dat de eigen woning in de Wet inkomstenbelasting 2001 zonder meer moet worden aangemerkt als een vermogensbestanddeel dat thuis hoort in de box waar de belastingheffing ter zake van "inkomen uit sparen en beleggen" wordt geregeld. De maatschappelijke functie van de eigen woning, het bieden van huisvesting, geeft aan dit inkomensbestanddeel een bijzonder karakter dat plaatsing in box I rechtvaardigt."<sup>9</sup>

Het kabinet kondigt vervolgens aan dat het in de Memorie van Toelichting aandacht zal besteden aan zijn langetermijnvisie op de fiscale status van de eigen woning, namelijk "het bredere kabinetsbeleid inzake een evenwichtige behandeling van huurders en eigenaarsbewoners op de woningmarkt." De MvT bij de wet IB 2001 spreekt overigens, met veel minder nadruk, van "bestendiging van de beleidsdoeleinden voor de behandeling van huurders en eigenaarsbewoners van woningen" als "aanleiding tot het in beginsel ongewijzigd doortrekken van de huidige fiscale behandeling van de eigen woning naar het nieuwe belastingstelsel"<sup>10</sup>.

### **Onderbouwing eigenwoningforfait**

Moeten we nu het eigenwoningforfait opvatten als een variant op het thema "belasting van inkomen uit sparen en beleggen"? Op het eerste gezicht is de forfaitaire benadering vergelijkbaar met die in box III maar dan toch met drie grote verschillen. Dat blijkt wanneer we de fiscale behandeling van de eerste eigen woning, in box I, vergelijken met die van de tweede eigen woning, in box III.

Ten eerste is het eigenwoningforfait met (vooralsnog) 1,25 procent veel lager dan het forfait in box III, dat met 4% toch beoogt het langetermijnrendement op risicoloze beleggingen te benaderen. Daar is overigens wel wat voor te zeggen vanwege het zwakke inkomens karakter van woongenot (zie hieronder).

Daarnaast blijft de eerste eigen woning in de inkomenssfeer belast, met aftrek van werkelijk betaalde bronrente; overige vermogensinkomsten waaronder de tweede eigen woning worden toch, praktisch gesproken, door een vermogensbelasting getroffen waarin aftrek van financieringsrente plaatsmaakt voor aftrek van schulden. Dat komt op het zelfde neer als aftrekbaarheid van hypotheekrente alsof die altijd 4% bedroeg<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Nader Rapport, p.39, te raadplegen op [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl).

<sup>10</sup> Memorie van Toelichting bij de Wet IB 2001, hoofdstuk 4 p. 3 (in de nummering van het elektronische document, zie [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)).

<sup>11</sup> Het maakt immers niet uit of rechtstreeks 4% rendement wordt toegerekend aan het netto vermogen, of dat dit rendement eerst wordt toegerekend aan het bruto vermogen waarna 4% van de schuld in aftrek komt.

En ten slotte zijn er de tarieven: progressief in box I, altijd 30% in box III. Daarmee zijn meteen de sociaal-economische belangen globaal in kaart gebracht. Voor eigenaren van een eerste woning met een lage (rest)hypotheekschuld kan box III onaantrekkelijk zijn vanwege het hogere forfait, al staat tegenover dit nadeel wel het lagere tarief<sup>12</sup>. Huiseigenaren die hun woning (nog) grotendeels hebben verhuypothekeerd zullen van het hogere forfait weinig last hebben. Wat voor hen vooral telt is dat de betaalde hypotheekrente nu eenmaal hoger is dan de 4%-fictie, en dat verrekening tegen 30% veel minder waard is dan tegen 42 of 52%.

De fiscale behandeling van de eigen woning in box I wijkt dus belangrijk af van de regels van box III. De vraag is dan gerechtvaardigd of de wetgever de eigen woning nog wel beschouwt als een bron van vermogensinkomsten en dus als een bron van inkomen. Wat is, met andere woorden, in de IB 2001 de onderbouwing van het eigenwoningforfait?

Die vraag krijgt extra nadruk doordat het kabinet zelf aanvoert dat "beleidsdoeleinden voor de behandeling van huurders en eigenaarsbewoners van woningen" de basis zijn voor zijn langetermijnvisie. Omdat die formulering wat onbestemd is geven wij een aanzet tot interpretatie in het licht van de wetsgeschiedenis.

De huidige (dertig jaar oude) systematiek van het huurwaardeforfait maakt een onderscheid tussen het beleggings- en het bestedingsaspect van eigenwoningbezit. Voor de omvang van het bestedingsaspect wordt de eigenaarsbewoner niet beschouwd als een belegger maar als iemand die, net als een huurder, aan inkomensbesteding doet. Voor het overige wordt de eigenaarsbewoner wél als een belegger gezien, en dat was tot nu toe de reden om de eigenaarsbewoner in de IB te betrekken. Het was al sinds 1970 denkbaar geweest om dit onderscheid door te trekken naar de aftrek van betaalde hypotheekrente, zodat het deel van die rente dat correspondeert met de bestedingscomponent niet als bronrente, maar als persoonlijke verplichting in aftrek zou zijn toegelaten<sup>13</sup>. Het inkomens karakter van de eigen woning is in die gedachtegang te zwak om de aftrekbaarheid van hypotheekrente ten volle te "dragen". De wetgever heeft die stap nooit gezet, maar in plaats daarvan naar wegen gezocht om het huurwaardeforfait te verhogen. Hoewel het gewicht van het bestedingsaspect altijd heel globaal is gekwantificeerd<sup>14</sup>, is daarbij sinds ongeveer tien jaar wel rekening gehouden met de ontwikkeling van de huurprijzen, en wel in die zin dat stijgende huren het inkomens karakter van de eigen woning worden geacht te versterken. De motivering van dat beleid was niet zo zeer fiscaal als wel instrumentalistisch: de koop- en de huursector op de woningmarkt zouden evenwichtig moeten worden behandeld. De IB 2001 zet die ontwikkeling voort. De wetgever maakt zich kennelijk niet meer zo druk om de vraag of de eigen woning nu wel of niet een bron van inkomen is. De verandering van de term "huurwaardeforfait" in

---

<sup>12</sup> Voor een kleine groep is het 30% tarief overigens een nadeel, namelijk voor die 65-plussers bij wie de huurwaarde eigen woning thans tegen het seniorentarief in de eerste schijf wordt belast. Voor deze groep is, om dezelfde reden, voorzien in een extra vrijstelling van maximaal 49.583 gulden vermogen in box III.

<sup>13</sup> Zie ook het rapport van de commissie Van Lawick, "De door de eigenaar bewoonde woning als bron van inkomen in de inkomstenbelasting" zoals samengevat in de Memorie van Toelichting bij de Wet van 24 december 1970, Stb 604.

<sup>14</sup> De omvang van deze component is altijd een politieke inschatting gebleven, enigszins contrasterend met de nauwkeurigheid waarmee andere posten in het bruto-nettotraject van het huurwaardeforfait werden berekend. Zie onder meer de notitie Het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting, Tweede Kamer 1980-1981 nr 16668; notitie De ontwikkeling van het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting, Tweede Kamer 1989-1990, nr 21387; notitie De hoogte van het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting, Tweede Kamer 1992-1993, nr 22859.

"eigenwoningforfait" lijkt ook terminologisch de breuk te markeren met de opvatting van de eigen woning als een bron van inkomen. Het kabinet sluit daarmee een ontwikkeling van enkele decennia af. De eigenaarbewoner is langzaam van gedaante veranderd. Vroeger was hij vooral een eigenaar aan wie inkomen moest worden toegerekend. Nu is hij primair een bewoner, die met fiscale instrumenten in het woningmarktbeleid van de overheid wordt betrokken.

Wij trekken hieruit de conclusie dat de fiscale onderbouwing van de aftrekbaarheid van hypotheekrente nu wel zwak is geworden. De wetgever heeft zich klemgezet in zijn eigen boxenlogica. Hij wil de aftrek van hypotheekrente behouden en kan daarom de eigen woning niet in box III zetten, maar in box I is het inkomens karakter van de eigen woning onduidelijk en dat zou de aftrekbaarheid van de hypotheekrente als bronrente moeten raken. Het kabinet heeft zich dit gerealiseerd. De Memorie van Toelichting spreekt immers van het "faciliërende karakter van de eigenwoningregeling"<sup>15</sup>. Vanzelfsprekend rijst dan de vraag of de voorgenomen indeling van de eigen woning in Box I (per saldo) een belastinguitgave is.

### **Eigen woning in Box I: een belastinguitgave?**

Het vorige kabinet heeft zich, onder meer in de Verkenning, met nadruk bekend tot het fiscale instrumentalisme<sup>16</sup>. Daarbij paste dat het niet-fiscale gebruik van fiscale regels voortaan kritisch zou worden getoetst op onder meer doeltreffendheid en doelmatigheid. Sinds vorig jaar worden bovendien belastinguitgaven jaarlijks verantwoord in een bijlage van de Miljoenennota<sup>17</sup>. Anders gezegd: de vraag of een bepaalde fiscale regel een belastinguitgave vormt is geen academische kwestie, maar heeft in beginsel reële gevolgen voor de politieke beleidsdiscussie. De daarbij gebruikte omschrijving van het begrip "belastinguitgave" is ruim. Elke afwijking van de "primaire structuur" van een belastingwet die leidt tot een belastingderving is een belastinguitgave, zelfs ook (onze toevoeging) wanneer daarmee niet zichtbaar een niet-fiscaal beleidsdoel is gediend.

Deze begripsomschrijving gaat terug op het rapport Belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en de loonbelasting dat het Ministerie van Financiën in 1987 publiceerde. Dat rapport concludeert "De belastbaarheid van het voordeel volgend uit het eigen gebruik van een woning.... volgt uit de hoofdlijn van de inkomstenbelasting op het stuk van de inkomsten uit vermogen en maakt als zodanig deel uit van de primaire heffingsstructuur... De regeling dient derhalve in beginsel niet als een belastinguitgave te worden beschouwd"<sup>18</sup>.

Nu de indeling van de eigen woning in de IB 2001 juist niet meer "volgt uit de hoofdlijn" van de wet, is er duidelijk reden om van een belastinguitgave te spreken. De hoofdlijn is immers indeling in box III, waarin ook de tweede eigen woning en overige onroerende zaken zijn opgenomen. Maar wat is nu precies de belastinguitgave? Het lijkt ons goed verdedigbaar om die gelijk te stellen aan het voordeel dat eigenaarbewoners gezamenlijk per saldo ondervinden van indeling in box I in plaats van box III. In individuele gevallen (woning vrij van hypotheek,

<sup>15</sup> Memorie van Toelichting wet IB 2001, hoofdstuk 4 p. 4, zie [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl).

<sup>16</sup> Tweede Kamer 1997-1998, 25810 nr.2, Belastingen in de 21ste eeuw. Een verkenning, p. 34.

<sup>17</sup> Eerder ook in het Rapport Belastinguitgaven in de Nederlandse Inkomstenbelasting en de Loonbelasting, Ministerie van Financiën 1987, en in de Bouwstenennotitie, Ministerie van Financiën 1994.

<sup>18</sup> Rapport Belastinguitgaven, pp. 92-93.

belast tegen 52%) kan dat voordeel bescheiden zijn<sup>19</sup>, maar op macro-niveau is het substantieel.

Wanneer het kabinet inderdaad de aftrekbaarheid van hypotheekrente, en wellicht het lage niveau van het eigenwoningforfait onder de IB 2001 zou aanmerken als belastinguitgave(n), moet het ook vragen beantwoorden als:

- hoeveel mogen bevordering van eigen woningbezit of evenwichtige behandeling van kopen en huren eigenlijk kosten?
- is het efficiënt om het bedrag van de 'subsidie' voor kopers te doen oplopen naarmate het inkomen hoger is?
- is het verstandig dat de staat een groot deel van het risico van stijgende rente voor zijn rekening neemt?

De discussie over "fiscale subsidiëring" van de eigen woning onder de IB 1964 had nog jaren kunnen voortsukken zonder principieel nieuwe gezichtspunten. Terecht merkte het eerder geciteerde rapport belastinguitgaven op dat tussen "primaire structuur" en "belastinguitgave" een grijs gebied ligt. In die schemerzone had de fiscale behandeling van de eigen woning nog lang kunnen blijven. Maar de IB 2001 schept opeens helderheid. Wie nog zou willen verdedigen dat de indeling van de eigen woning in box I geen belastinguitgave is zal de rekbaarheid van begrippen tot het uiterste moeten beproeven. Hoe kan een fiscale regeling "faciliërend" zijn en tevens in de "primaire structuur" van de wet IB passen?

### **Een fiscaal consistent regime voor de eigen woning?**

Bij wijze van voorbeeld laten we zien hoe de eigen woning van box I naar box III kan worden gebracht, waarbij de budgettaire baten worden teruggesluisd. Voor de vormgeving van dat terugsluizen hanteren wij twee uitgangspunten. Ten eerste willen we negatieve inkomenseffecten zo goed mogelijk beperken. Dat houdt in dat de compensatie op eigenaarbewoners wordt gericht. Maar daarnaast willen we ook de fiscale subsidie op hypotheekrente verminderen, om de redenen die we eerder noemden. Binnen die voorwaarden zijn tal van keuzen mogelijk, en onze keuze is alleen een illustratie van die mogelijkheden.

Het plaatsen van de eigen woning in box III zou in beginsel betekenen dat aan het netto vermogen in de eigen woning (economische waarde minus resterende hypotheekschuld) een rendement wordt toegerekend van 4% dat vervolgens tegen 30% wordt belast. Voor aftrek van betaalde hypotheekrente zou geen plaats meer zijn.

Een dergelijke benadering is niet realistisch om drie redenen. Ten eerste zouden omvangrijke negatieve inkomenseffecten optreden, met wellicht belangrijke gevolgen voor de woningmarkt. Ten tweede heeft de wetgever al sinds dertig jaar rekening gehouden met het bestedingsaspect van eigenwoningbezit, zodat het in de rede ligt om aan de eigen woning een lager forfaitair rendement toe te rekenen dan 4%. En ten slotte heeft de overheid eigen

<sup>19</sup> Wanneer de volledige woningwaarde tot het netto vermogen behoort, is de effectieve belasting in box I 0,65% van de woningwaarde (52% van 1,25%). In box III is dat 1,2% van de woningwaarde (30% van 4%). Bij een gemiddelde woningwaarde van rond de 350 duizend gulden is box I dus nog altijd 1925 gulden "goedkoper".

doelstellingen met betrekking tot de woningmarkt, die (hoe die doelstellingen ook precies mogen luiden) bevordering van het eigenwoningbezit vergen.

Om praktische redenen suggereren wij dan ook de volgende optie. De betaalde hypotheekrente blijft aftrekbaar tegen een tarief van 30%, gelijk aan het box III-tarief. Via deze belastinguitgave bevordert de overheid haar doelstellingen met betrekking tot de woningmarkt. Aan de eigen woning wordt een rendement toegerekend van 1,25% over de waarde in het economisch verkeer. Dit is identiek aan het belastingen van het netto vermogen in de eigen woning (tegen 1,25 en 30%) gecombineerd met aftrekbaarheid van hypotheekrente tegen 30% voorzover die rente hoger is dan 1,25%<sup>20</sup>. Ter vergelijking: Stevens denkt aan een gedifferentieerd huurwaardeforfait door inbouw van een beperkte eigenwoningvrijstelling in box III<sup>21</sup>.

Wij berekenen dat dit voorstel, vergeleken met de huidige situatie, de schatkist een meeropbrengst van ongeveer 3,9 miljard gulden oplevert<sup>22</sup>. Dit bedrag zetten we grotendeels<sup>23</sup> in voor een verlaging van tarieven in box I. Vooral voor het hoogste tarief (52% in de IB 2001) maakt dat weinig verschil met een gerichte compensatie van eigenaarsbewoners. De grote meerderheid van de hoge inkomens is immers tevens eigenaarsbewoner. Voor het tarief in de 'tweede' schijf (42%) ligt dat minder gemakkelijk (meer huurders) en zijn de inkomenseffecten ook wat groter. Verlaging van het tarief in de 1B-schijf (36,85%) is om die reden veel te grof. In het betrokken inkomenstraject zitten relatief weinig eigenaarsbewoners. Zij lijden overigens ook een beperkt nadeel (het afreken tarief daalt immers met slechts een kleine 7 punten). Per saldo rekenen wij met een toptarief van 45% en een tweedeschijftarief van 36,85%, zodat in feite de tweede schijf (voor wie de gangbare wijze van tellen hanteert de derde schijf) vervalt.

## Inkomensgevolgen

De koopkrachteffecten voor eigenaarsbewoners zijn bij de door ons gehanteerde tariefverlaging vrij gering, zie figuur 2. Gemiddeld per inkomensklasse blijven deze effecten tussen de -3% en +3%. Wel zullen hogere inkomens zonder hypotheekrenteaftrek meeprofiteren van de lagere toptarieven. Het gaat daarbij overigens om een relatief kleine groep. Vanaf tweemaal modaal past meer dan 70% van de belastingplichtigen de aftrekpost eigen woning toe.

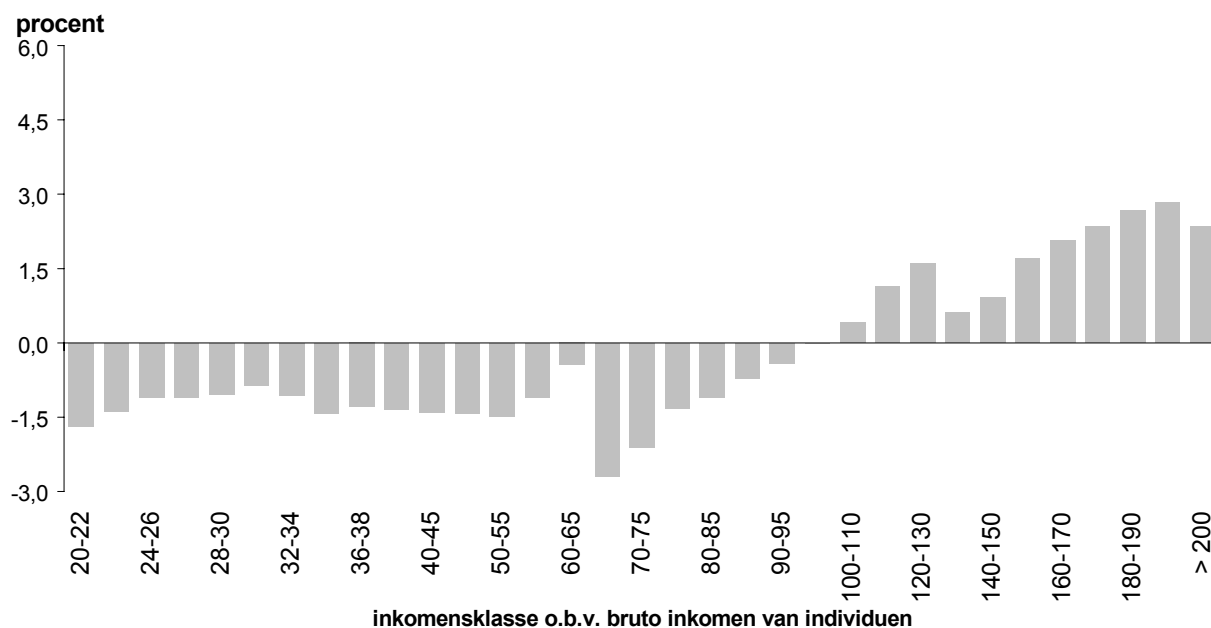
<sup>20</sup> Dit verondersteld wel dat het tarief waartegen de hypotheekrente wordt afgetrokken gelijk is aan het tarief waartegen de woning wordt belast.

<sup>21</sup> Zie noot 2.

<sup>22</sup> De benodigde data voor de berekeningen van de gevolgen van ons voorstel zijn afkomstig uit de CBS Statistiek Personele Inkomensverdeling, IPO (voor details zie de publicatie genoemd in noot 1). In de berekeningen is expliciet rekening gehouden met het zogenaamde "threshold effect": sommige belastingplichtigen komen in box I in een hogere tariefschijf terecht, omdat hun (saldo) aftrekpost eigen woning in die box vervalt. Bij de raming van dit bedrag is overigens geen rekening gehouden met gedragseffecten (zoals verminderde hypotheekfinanciering) en effecten op de woningmarkt.

<sup>23</sup> Wij stellen, anders dan Vendrik e.a., geen specifieke vrijstelling voor de eigen woning in box III voor. Daarvan zouden overigens ook alleen meer vermogenden profiteren, die de algemene vrijstelling in box III al hebben verbruikt. Een probleem in onze benadering is wel dat een deel van het inkomen uit eigen woning in box III nog binnen de algemene vrijstelling zal vallen. Wij kunnen de daarmee gemoeide budgettaire derving niet berekenen; qua orde van grootte gaat het vermoedelijk om minder dan 1 miljard gulden. Om die reden hebben wij niet 3,9, maar 3,0 miljard gulden ingezet voor tariefverlaging.

**Figuur 2 Koopkrachteeffect eigenaarbewoners wijzigingen fiscale behandeling eigen woning<sup>a</sup>**



a Naarmate het inkomen oploopt is sprake van een grotere klassenbreedte: tot 40 duizend gulden bruto inkomen is de stap steeds 2 duizend gulden, vervolgens tot 100 duizend gulden bruto inkomen is de breedte 5 duizend gulden en daarboven geldt een klassenbreedte van 10 duizend gulden.

bron: eigen berekeningen met data uit de CBS Statistiek Personele Inkomensverdeling (IPO); de koopkrachtgevolgen van de compensatie van de lagere toptarieven zijn berekend met het model Microtax van het Centraal Planbureau

## Evaluatie

Verplaatsing van de eigen woning van box I naar box III, gecombineerd met een hypotheekrenteaftrek van 30%, neemt de meest evidente arbitragemogelijkheden rond het eigen huis weg. Het progressie-element in zowel de renteaftrek als het eigenwoningforfait verdwijnt. Dat treft natuurlijk vooral de eigenaarbewoners in de tweede en derde schijf. Zij zijn goed te compenseren door een verlaging van de hogere IB-tarieven. Die kan, budgettair neutraal, vrij fors zijn: een toptarief van 45%, met daaronder meteen het tarief van de 1B-schijf (36,85%). De dit jaar ingevoerde vergroting van het aantal tariefschijven wordt dan weer ongedaan gemaakt.

De koopkrachteeffecten voor huiseigenaren zijn bij een dergelijke terugsluizing van de opbrengst vrij gering. Wel is het zo dat hogere inkomens zonder hypotheekrenteaftrek flink zullen meeprofiteren van de lagere toptarieven. Het gaat daarbij overigens om een relatief kleine groep. Vanaf tweemaal modaal past meer dan 70% van de belastingplichtigen de aftrekpost eigen woning toe. Hoe dan ook, de verplaatsing van het eigen huis naar box III, gecombineerd met een heffingskorting voor betaalde hypotheekrente, is fiscaal meer consistent dan indeling in box I, is qua inkomensgevolgen goed inpasbaar en vergroot de soliditeit van de belastinginkomsten. Wij menen dat daarmee ook de rust voor eigenaarbewoners uiteindelijk beter is gediend dan met het kabinetsvoorstel.

## De eigen woning naar box III

Dr. H. Vording, Prof.dr. K.P. Goudswaard en Dr. C.L.J. Caminada

artikel Weekblad Fiscaal Recht (te verschijnen)

### Samenvatting

In de IB2001 verandert er ten principale vrijwel niets aan de fiscale behandeling van de eigen woning. In dit artikel wordt, in navolging van andere pleidooien, betoogd dat de eigen woning niet thuis hoort in box I, maar in box III. Daartoe wordt een concreet voorstel uitgewerkt met als kern een eigenwoningforfait van 1,25%, belast tegen een tarief van 30% en aftrekbaarheid van hypotheekrente tegen datzelfde tarief. Vervolgens worden de middelen die dit voorstel oplevert voor de schatkist ingezet voor tariefverlaging. Het toptarief kan dan naar 45% en de tweede schijf kan vervallen. Daardoor zijn de inkomenseffecten voor huiseigenaren per saldo tamelijk gering.

### Correspondentie-adres:

Universiteit Leiden  
Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
Fiscaal-economisch Departement  
Afdeling Openbare Financiën  
Hugo de Grootstraat 32, 2311 XK Leiden  
tel 071-5277858  
fax 071-5122140  
email c.l.j.caminada@law.leidenuniv.nl

concept 18 november 1999

Copyright (©) 1999 Vording, Goudswaard en Caminada