Wat zijn verstorende maatregelen aan de vraagkant van de koopwoningmarkt en in welke mate verstoren deze maatregelen?

- Diverse elementen in het fiscale stelsel verstoren de vraagzijde van de koopwoningmarkt, doordat het netto vermogen in de eigen woning per saldo niet wordt belast, maar het gevoerd beleid feitelijk leidt tot een fiscale subsidie:
  - Eigenwoningforfait is laag (EWF): stimuleert huishoudens relatief veel vermogen op te bouwen in de illiquide eigen woning, doordat de belasting op het forfaitaire rendement dat aan een eigen woning wordt toegerekend via het EWF veel lager is dan de belasting op het rendement op vermogen dat in andere vormen wordt opgebouwd.
  - Hypotheekrenteaftrek (HRA): stimuleert huishoudens (hoge) schulden aan te gaan ten behoeve van de aankoop van een eigen woning. Vereist 100% aflossing (ten minste annuitair) van het betreffende leningdeel. Opgemerkt wordt dat het maximale aftrektarief van de HRA momenteel al wordt afgebouwd tot circa 37 procent (tarief eerste schijf in box 1) in 2023. Overigens wordt door de lage rente het belang van de HRA steeds kleiner, wat het een relatief gunstig moment maakt om de HRA af te bouwen.
  - Hillenaftrek: deze aftrek voorkomt dat huishoudens met geen of een geringe eigenwoningschuld belasting betalen over het EWF. Ook hier is reeds beleid op ingezet: deze aftrekpost wordt tot 2048 geleidelijk uitgefaseerd, maar verlaagt tot die tijd voor deze huishoudens de belastingdruk op netto-vermogen in de eigen woning.
- Andere verstorende elementen zijn onder meer:
  - Verruimde schenkingvrijstelling eigen woning: stelt ontvangende huishoudens in staat om meer aan de aankoop van een woning uit te geven dan ze anders zouden hebben gedaan.
  - Overdrachtsbelasting (OVB): verstoort de beslissing van huishoudens om te verhuizen (m.u.v. huishoudens die vallen onder de startersvrijstelling).
- Tezamen bevorderen deze maatregelen het eigenwoningbezit – hetgeen ook vele jaren staand overheidsbeleid is geweest – maar leiden ze ook tot hogere huizenprijzen, hogere (initiële) schulden, een beknelde vrije-huursector en budgettaire derving. Ook verstoren ze de vermogensopbouw over de levensloop en vergroten ze de tegenstelling tussen *insiders* en *outsiders*, waaronder starters. Bovendien is de huidige fiscale eigenwoningregeling met zijn verschillende deelregelingen (w.o. de 30-jaarstermijn en bijleenregeling) erg complex geworden.
- Vooral HRA en (de relatief lage) EWF hebben een grote verstorende werking. Het afbouwen van de fiscale subsidie op de eigen woning wordt al jarenlang bepleit door diverse economisch beleidsadviseurs (IMF, OECD, EC, ESRB, DNB). Overigens is het voordeel van de HRA voor huishoudens geringer nu de rente laag is, maar dat geldt niet voor het voordeel volgend uit het lage EWF.
- De verstorende effecten van de schenkingsvrijstelling zijn beperkt, gelet op het relatief beperkte budgettaire beslag. Wel draagt de schenkingsvrijstelling bij aan vermogensongelijkheid doordat deze vooral gebruikt wordt door een relatief kleine groep die al een goede financiële uitgangspositie heeft. De OVB remt verhuisbewegingen, maar biedt (op macroniveau) tegelijk enig tegenwicht aan de fiscale stimulering van de koopwoningmarkt.
- De koop- en huurmarkt kunnen niet los van elkaar worden gezien. Zo is de verwachting dat een afbouw van de fiscaal gunstige behandeling van de eigen woning bijdraagt aan een grotere vrije huurmarkt. En fiscale elementen die (ver)huurders of beleggers in onroerend goed raken, werken door op de koop- en huurmarkt. Zo ontmoedigt het hoge OVB-tarief beleggers om te investeren in woningen voor de verhuur, terwijl het niet of relatief laag belasten van huurinkomsten juist in tegengestelde richting werkt.[1]

Opties om de fiscaal gunstige behandeling van de eigen woning te verkleinen

Er zijn diverse manieren om de fiscaal gunstige behandeling van de eigen woning te verkleinen:

- Verhogen van het eigenwoningforfait. Verhoging van het eigenwoningforfait verkleint de impliciete subsidie die uitgaat van het feit dat de eigen woning onbelast is in box 3, in tegenstelling tot veel andere vormen van vermogen. Dit raakt alle eigenwoningbezitters, ongeacht of ze hun woning met eigen of vreemd vermogen hebben gefinancierd. Een verhoging kan op relatief eenvoudige wijze worden gerealiseerd.

[1] Op 21 oktober is een vraag van de formatie beantwoord over inkomsten van verhuurders te belasten.

- Overhevelen van de eigen woning en eigenwoningschuld naar box 3. Dit is de meest vergaande maatregel. Binnen box 3 gelden geen eisen ten aanzien van aflossingseis, bijleenregeling, of dertigjaarstermijn. De maatregel vereist een keuze voor de bepaling wat het rendement (vgl EWF) op de eigen woning in box 3 is en het maakt de schulden weer volledig aftrekbaar. Bij de juiste vormgeving wordt de eigen woning (vrijwel) volledig fiscaal neutraal behandeld en worden veel verstoringen weggenomen. De relatieve positie van starters verbetert mogelijk, afhankelijk van de vormgeving van de terugsluis. Deze maatregel kent een complexe transitie, waarbij nog onderzoek gedaan moet worden in hoeverre dit past op het moment dat wordt overgegaan naar een box 3-stelsel op basis van werkelijke rendementen; dit moet goed in samenhang worden bezien en kan niet op korte termijn worden doorgevoerd.
- Volledig afbouwen van de HRA. Afbouwen van de HRA verkleint de stimulans tot schuldfinanciering van de eigen woning, al kunnen zonder aanvullende maatregelen huishoudens met een vermogen boven de box-3-vrijstelling een aftrek in box 3 realiseren. Afschaffen van de HRA is geen logische stap in de richting van het evenwichtiger belasten van (netto) vermogens of als tussenstap voor overheveling naar box 3. Bij afschaffing van de HRA zijn verschillende keuzes zijn mogelijk, waaronder het tempo van de afbouw en de vormgeving (via tarief of grondslag).[2]
    - Verlagen maximale aftrektarief voor alle lopende en toekomstige hypotheken. Het maximale tarief neemt in stappen van 3%-punt af tot 37% in 2023. Dit afbouwpad kan (bijvoorbeeld) worden voortgezet tot het maximale aftrekpercentage 0% bereikt in 2036. Wel neemt de uitvoeringscomplexiteit toe wanneer het aftrekpercentage HRA lager wordt dan dat op andere persoonlijke aftrekposten (te weten tarief eerste schijf).[3]
    - Verkleinen aftrekbare deel rentebetalingen voor alle lopende en toekomstige hypotheken. Rentebetalingen zijn bijvoorbeeld voor 90% aftrekbaar in 2024 (tegen 37%), voor 80% in 2025, etc., totdat 0% wordt bereikt in 2033. Deze aanpak is minder complex in de uitvoering dan een verlaging van het maximale aftrektarief, maar raakt – i.t.t. het verder afbouwen van het aftrektarief - ook direct AOW'ers met een laag inkomen onder de eerste schijfgrens.
- Hillenaftrek versneld afbouwen. Bovenstaande opties om EWF te verhogen of aftrek HRA te beperken werken als Hillen is afgebouwd ook voor deze belastingplichtigen met een positief saldo van EWF en hypotheekaftrek direct volledig door.
- Defiscaliseren van de eigen woning. Afbouwen van HRA én EWF verkleint de stimulans tot schuldfinanciering, maar betekent ook dat de eigen woning als vermogenscomponent nog minder belast wordt dan nu reeds het geval is. Verschillende keuzes zijn mogelijk, zoals het wel of niet instandhouden van het hoge EWF-tarief voor woningen boven de circa 1 miljoen EUR, en het volledig buiten de fiscaliteit houden van de eigenwoningschuld of deze overhevelen naar box 3 (vanwege uitvoeringsaspecten). Defiscaliseren is geen logische stap in de richting van het evenwichtiger belasten van (netto) vermogens of als tussenstap voor overheveling naar box 3. De uitvoeringscomplexiteit neemt toe wanneer het aftrekpercentage HRA lager wordt dan dat op andere persoonlijke aftrekposten (te weten tarief eerste schijf).
- Aftoppen van de maximale hypotheekschuld waarover men recht op HRA heeft. De fiscale stimulering van eigenwoningbezit neemt per saldo licht af. De gemiddelde starter heeft een relatief goedkope woning, waardoor deze niet of relatief beperkt wordt geraakt door de beperking van de maximale schuld. Deze maatregel is geen logische stap in de richting van het evenwichtiger belasten van (netto) vermogens of als tussenstap voor overheveling naar box 3, omdat eerst een deel van de schuld buiten de fiscaliteit wordt geplaatst om deze daar bij verdere stappen wel weer in te betrekken.
- Verlagen van het maximale aftrektarief naar 30%. Dit verkleint de stimulans tot schuldfinanciering enigszins. De uitvoeringscomplexiteit neemt toe wanneer het aftrekpercentage HRA lager wordt dan dat op andere persoonlijke aftrekposten (te weten tarief eerste schijf).

---

[2] Beide opties vergen aanpassingen in de systemen van de Belastingdienst. Het portfolio van de IH zit erg vol. Dit betekent dat er geprioriteerd moet worden.

[3] Tot nu toe volgen de andere persoonsgebonden aftrekposten de verlaging van het aftrekpercentage HRA. Het ligt niet voor de hand om deze samenloop te handhaven bij het verder verlagen van het aftrekpercentage van de HRA. Dit verschil tussen de HRA en de andere persoonsgebonden aftrekposten verhoogt zowel de complexiteit van de uitvoering voor de Belastingdienst als de begrijpelijkheid van de maatregel. De tariefmaatregel waarmee de huidige verlaging van het aftrekpercentage is vorm gegeven wordt (fors) ingewikkelder.

- Afschaffen/verlagen verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning. Dit verkleint de verschillen in kansen op de woningmarkt tussen kopers die wel een schenking zouden kunnen ontvangen (zij gaan erop achteruit) en kopers die geen schenking zouden krijgen (zij gaan er relatief gezien op vooruit). Een afschaffing van de regeling is op zijn vroegst met ingang van 2024 mogelijk. Een verlaging van het bedrag is mogelijk met ingang van 2023.
- *NB: de fiscale aflossingseis zal op termijn aan belang inboeten of zelfs helemaal vervallen in varianten waarin de HRA sterk wordt beperkt of volledig wordt afgeschaft of als de eigen woning naar box 3 wordt overgeheveld. Dit vraagt om een keuze tussen niets doen (er is reeds een niet-fiscale aflossingseis in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen) of het borgen van een niet-fiscale aflossingseis van bijvoorbeeld 50% of 70% in de Wet op het financieel toezicht (Wft). Een wettelijke niet-fiscale aflossingseis voorkomt afhankelijkheid van zelfregulering, geldt voor alle kredietverstrekkers, is afdwingbaar, en geeft de overheid de mogelijkheid om het percentage aan te passen.*

Maatregel	**Opbrengst (structureel)**
Verhogen van het EWF-percentage naar 3,05% (nu 0,45%)[a]	13 mld
Eigen woning en eigenwoningschuld naar box 3[b]	13 mld
Volledige afbouw HRA[c]	6,6 mld
Versnelde afbouw Hillenaftrek[d]	0 mld
Defiscaliseren[e]	3,1 mld
Aftoppen maximale hypotheekschuld waarover men recht op HRA heeft op €300.000	1,2 mld
Maximale aftrektarief naar 30%	1,3 mld
Afschaffen verruimde schenkingsvrijstelling EW	160 mln

[a] *Om de eigen woning fiscaal grosso modo vergelijkbaar met andere vormen van vermogen te behandelen, zal het EWF fors moeten worden verhoogd. Budgettaire effecten zijn dan niet zonder meer schaalbaar. Hier is aangegeven een verhoging naar 3,05% om budgettair vergelijkbaar te zijn met overheveling naar box 3.*
[b] *Uitgaande van het huidige box-3-stelsel met forfaitaire rendementen, waarbij nader onderzocht moet worden wat voor het rendement dat toegekend wordt aan de eigen woning en eigen woning-schuld een eigen goede parameter zou zijn.*
[c] *Aangenomen is dat de eigenwoningschuld naar box 3 verhuist.*
[d] *Omdat de Hillenaftrek reeds wordt afgebouwd tot 0 in 2048 heeft een versnelde afbouw geen structurele opbrengst. Als de hillenaftrek per 2023 dubbel zo snel wordt uitgefaseerd – dat wil zeggen met jaarlijkse stappen van 6,66 procentpunt in plaats van 3,3 procentpunt – dan levert dit een incidenteel bedrag op van circa 0,1 mld euro in de periode 2023-2025 en 3,3 miljard euro over de gehele periode 2023-2048.*
[e] *Aangenomen dat de 'villabelasting' behouden blijft en de eigenwoningschuld naar box 3 verhuist. Indien de schuld volledig buiten de fiscale behandeling blijft, is de opbrengst € 4,4 miljard.*

Opties om opbrengsten terug te sluizen

- Om de verstorende werking van het fiscale stelsel op de woningmarkt daadwerkelijk te verkleinen, dient een terugsluis generiek plaats te vinden en niet gekoppeld te zijn aan eigenwoningbezit.
- Er zijn verschillende terugsluisopties, die in meer of mindere mate gericht zijn op de huidige eigenwoningbezitters:
    - Verlaging van het basistarief in box 1. Omdat verdere afbouw van de HRA dan het tot nu geldende basispad (tot 37% in 2023) impliceert dat niet langer alleen huishoudens in de hoogste schijf worden geraakt, kan ervoor worden gekozen het basistarief te verlagen. Dit compenseert woningbezitters gedeeltelijk. Huurders (waaronder toekomstige koopstarters) gaan erop vooruit.
    - Verlaging van het toptarief in box 1. Compenseert alleen huishoudens met hoge inkomens, terwijl afbouw van de HRA alle huiseigenaren raakt. Huiseigenaren die geen belasting betalen in de hoogste schijf gaan er per saldo op achteruit.
    - Verlaging van het EWF. Dit komt gericht bij eigenwoningbezitters terecht. Nadeel is dat hierdoor verstoringen op de woningmarkt in stand blijven en de eigen woning als investeringsgoed juist lichter belast wordt. Verlaging van het EWF past niet goed in een eindbeeld waarin de eigen woning zwaarder wordt belast (zoals in box 3 of bij een verhoging van het EWF).

- Verhogen heffingsvrij vermogen box 3. Indien de eigen woning en eigenwoningschuld worden overgeheveld naar box 3, neemt het netto-vermogen in box 3 fors toe. Een verhoging van het heffingsvrije vermogen in box 3 compenseert huishoudens hier voor, voor zover er sprake is van overwaarde in de eigen woning. Huurders met een vermogen hoger dan het huidige heffingsvrije vermogen gaan er per saldo op vooruit. In deze optie is geen verhoging van de vermogensgrenzen bij toeslagen meegenomen. Dit beperkt het budgettaire beslag, maar een hogere vermogensgrens in box 3 dan bij toeslagen is uitvoeringstechnisch erg lastig. Overwogen kan worden ook vermogensgrenzen in de toeslagen te verhogen. *NB: verhogen van het heffingsvrij vermogen als optie ligt niet voor de hand gelet op het feit dat voor box 3 de beweging ingezet wordt om naar een stelsel van werkelijk rendement te gaan (waarin dus niet de hoogte van het vermogen, maar het rendement wordt belast).*
- Afschaffen OZB Woningen – eigenarendeel: belastingen op vastgoed behoren tot de minst verstorende manieren om belastingopbrengsten te genereren en de OZB is lastig te ontwijken; afschaffen van de OZB-woningen gaat hier tegenin. Het afschaffen van de OZB Woningen is daarnaast een stelselwijziging, gaat in tegen de beleidsmatige wens van de afgelopen jaren om het belastinggebied van gemeenten te verruimen en heeft forse gevolgen voor de financiële positie van gemeenten. De VNG zal dan ook tegen zijn.
  Toelichting: De OZB is de belangrijkste inkomstenbron voor gemeenten uit het eigen belastinggebied. Afschaffing leidt tot een forse beperking van financiële autonomie van gemeenten en vraagt bovendien herziening van het gemeentefonds. De uitkering voor een gemeente uit het gemeentefonds is afhankelijk van de OZB-belastingcapaciteit. Aangezien de OZB-belastingcapaciteit per gemeente verschilt, is de impact op de uitkering uit het gemeentefonds voor gemeenten ook verschillend. Technisch is het dan ook zeer ingewikkeld om te verwerken. Dit geeft veel financiële onzekerheid voor gemeenten. Daarnaast vraagt het aanpassing van de Gemeentewet en de Financiële Verhoudingswet, met een doorlooptijd van minimaal drie jaar en waarschijnlijk langer. Het afschaffen van de OZB voor woningeigenaren heeft een denivellerend effect.
  - Invoeren ingezetenenheffing ter compensatie: een ingezetenenheffing is een vast bedrag dat wordt geheven per volwassen inwoner of per huishouden. Deze zou kunnen worden ingevoerd ter compensatie van het afschaffen van de OZB-woningen. Deze ingreep zou leiden tot wijzigingen in uitkeringen aan gemeenten uit het gemeentefonds (herverdeeleffecten) en uitwerking duurt, gezien impact op gemeentefonds, minimaal drie jaar en waarschijnlijk langer. Dit geeft financiële onrust en weerstand onder gemeenten. Een ingezetenenheffing heeft een denivellerende werking en is relatief weinig verstorend, maar kan de armoedeval vergroten.
- De meest passende compensatie hangt af van de gekozen maatregel. Het bredere koopkrachtinstrumentarium kan ingezet worden om bepaalde groepen gerichter te compenseren.

Maatregel	**Sleutel**
Verlaging basistarief box 1	4,0 mld EUR per %-punt verlaging
Verlaging toptarief box 1	0,3 mld EUR per %-punt verlaging
Verlaging EWF	0,25 mld EUR per 0,05%-punt verlaging
Verhogen heffingsvrij vermogen box 3[a]	13 mln EUR per 1000 EUR verhoging
Afschaffen OZB Woningen – eigenarendeel[b]	2,4 mld. EUR totaal

[a] *Deze sleutel is niet bruikbaar in combinatie met varianten waarbij de eigenwoningschuld naar box III wordt overgeheveld.*
[b] *Bij het invoeren van een ingezetenheffing om gemeenten te compenseren voor het afschaffen van de OZB-woningen zou een heffing van circa 180 EUR per stemgerechtigde nodig zijn.*

Is het mogelijk de ozb zodanig af te schaffen dat de gevolgen voor gemeenten gecompenseerd kunnen worden?

Achtergrond OZB

- In de OZB wordt onderscheid gemaakt tussen woningen en niet-woningen (o.a. bedrijfspanden, winkelcentra, fabrieken). De OZB kent voorts twee onderdelen: het eigenarendeel en het gebruikersdeel. Het gebruikersdeel voor woningen is in 2006 afschaft. Gemeenten zijn via het Gemeentefonds hiervoor gecompenseerd.
- OZB vormen de grootste eigen inkomstenbron van gemeenten (8% van de totale inkomsten)
- De bovenste regel in onderstaande tabel laat de opbrengsten zien vanuit de OZB (het eigenarendeel voor woningen).

Effecten afschaffen OZB

Het afschaffen van de OZB Woningen kent een aantal effecten:

1. Afschaffing OZB Woningen grijpt in hoge mate in op de financiële autonomie van gemeenten. De VNG zal dan ook vermoedelijk zeer afwijzend reageren.
2. Impact gemeentefonds: de Financiële Verhoudingswet en de Gemeentewet moeten worden aangepast, want de OZB-regelgeving is geregeld in de Gemeentewet en de belastingcapaciteit van de OZB Woningen maakt onderdeel uit van de uitkering uit het gemeentefonds (Financiële verhoudingswet). Daarom vraagt dit ook aanpassing van de berekening van de uitkering van het gemeentefonds met herverdeeleffecten tussen gemeenten en financiële onzekerheid voor gemeenten tot gevolg. Geschatte verwerkingstijd minimaal 3 jaar en waarschijnlijk langer.
3. Impact eigen opbrengsten gemeenten: Het verkleint de eigen inkomsten van gemeenten en maakt ze meer afhankelijk van het Rijk. Van belang is dan ook dat het gemeentefonds met gelijke omvang toeneemt, als dat de OZB-opbrengsten afnemen. Dit is technisch ingewikkeld, omdat de inkomsten uit de OZB sterk verschillen per gemeente omdat gemeenten verschillende percentages hanteren en de gemiddelde WOZ-waarde per gemeente varieert. Het effect zal dan ook per gemeente verschillen.
4. Effecten afschaffen OZB voor de burger: De inkomensverschillen nemen door de afschaffing van de OZB toe. Burgers uit de bovenste inkomenscategorieën hebben vaak ook woningen met een hoge WOZ-waarde. Afschaffen van de OZB levert deze groep een direct belastingvoordeel op. Burgers uit de lagere inkomensgroepen wonen relatief vaak in (sociale) huurwoningen of woningen met een lage(re) WOZ-waarde. Zij hebben dus minder of geen belastingvoordeel in tegenstelling tot burgers uit hogere inkomensgroepen.

Invoeren ingezetenenheffing

- De ingezetenenheffing is een vast bedrag dat wordt geheven per volwassen inwoner of per huishouden (waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens) De onderste regel in onderstaande tabel toont het geschatte tarief dat nodig is om gemeenten te compenseren voor afschaffen van het eigenarendeel-woningen in de OZB. Deze cijfers zijn een eerste indicatie voor de invoering. Wanneer wordt besloten tot invoering moet een betere berekening worden gemaakt.

OZB Woningen – opbrengsten (in mln.)								
	2019	2020	2021	2022	2023	2024.	2025	2026
*Eigenarendeel (gebruikersdeel is in 2006 afgeschaft)**	*2098*	*2168*	*2212*	*2258*	*2305*	*2352*	*2401*	*2451*
Tarief ingezetenenenheffing (in euro's per stemgerechtigde)								
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
*Geschatte tarief ingezetenenheffing ter compensatie voor OZB Woningen, uitgaande van stemgerechtigden**	*NVT*	*NVT*	*NVT*	*169*	*173*	*176*	*180*	*183*

Bron: IV3

**2019 en 2020 zijn de gerealiseerde cijfers. Vanaf 2021 en verder is er sprake van 2,1% jaarlijkse stijging van inkomsten, gebaseerd op de trend tussen 2017-2020*

*** Formule: opbrengsten OZB Woningen per jaar / 13 293 186 stemgerechtigden (peildatum: 17-3-2021)*

Effecten invoeren Ingezetenheffing

- Naast de OZB kan wel worden overwogen om de ingezetenenheffing in te voeren, als uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied.
- De opbrengsten van de ingezetenenheffing zijn stabiel en voorspelbaar en de uitvoering is eenvoudig en goedkoop.
- De waterschappen werken al geruime tijd en zonder problemen met een ingezetenenheffing op huishoudensniveau.
- Vervanging van de OZB door een ingezetenenheffing zal ertoe leiden dat sommige gemeenten er op achteruit gaan en andere er op vooruit gaan, aangezien de OZB inkomsten niet evenredig zijn verdeeld over de gemeenten. Dit zal dan ook tot financiële onrust en weerstand onder gemeenten leiden.

- Zowel het CPB, de ROB en de commissie-Rinnooy Kan noemen de ingezetenenheffing een geschikte heffing om het gemeentelijk belastinggebied te verruimen. Maar aanvullend op de OZB en niet als vervanging van de OZB.
- Zonder nadere maatregelen werkt deze heffing denivellerend (de heffing is hetzelfde voor lage en hoge inkomens). Wanneer de terugsluis plaatsvindt door verhoging van de algemene heffingskorting kan dit effect weer grotendeels worden geëlimineerd (daarvan profiteren lage inkomens meer dan hoge inkomens).
- Invoering zou de armoedeval kunnen vergroten, afhankelijk van de wijze waarop het kwijtscheldingsbeleid wordt vormgegeven.

[Vraagnummer 27 oktober 2021]

Is het mogelijk en uitvoerbaar de HRA met eerbiedigende werking af te bouwen?

Intern FIN afgestemd met: DG FZ (AV, SPA, Analyse)/ DGBD FJZ/DGBD UHB/AFEP

Extern: BZK

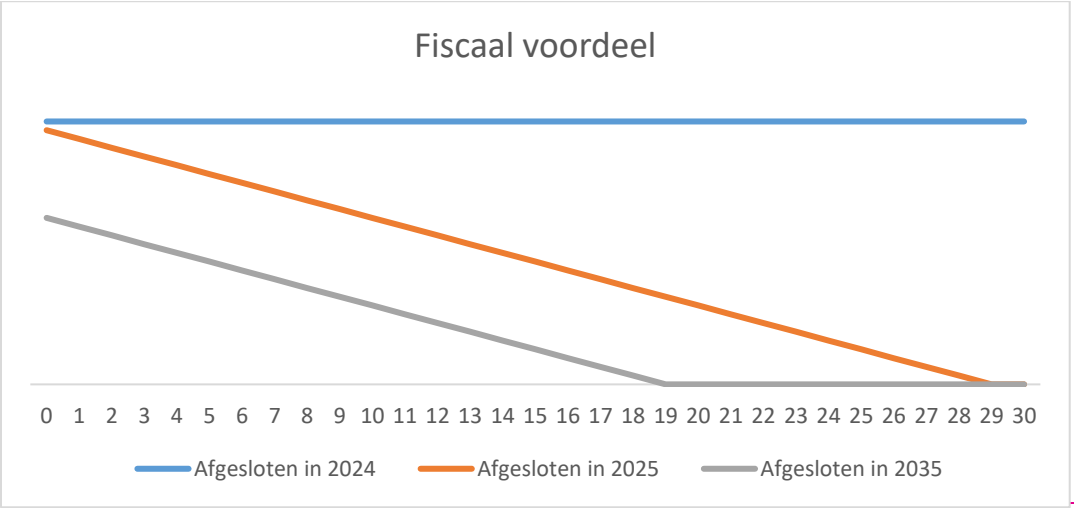
Geef hieronder aan of het een inkomsten- en/of uitgavenmaatregel is:

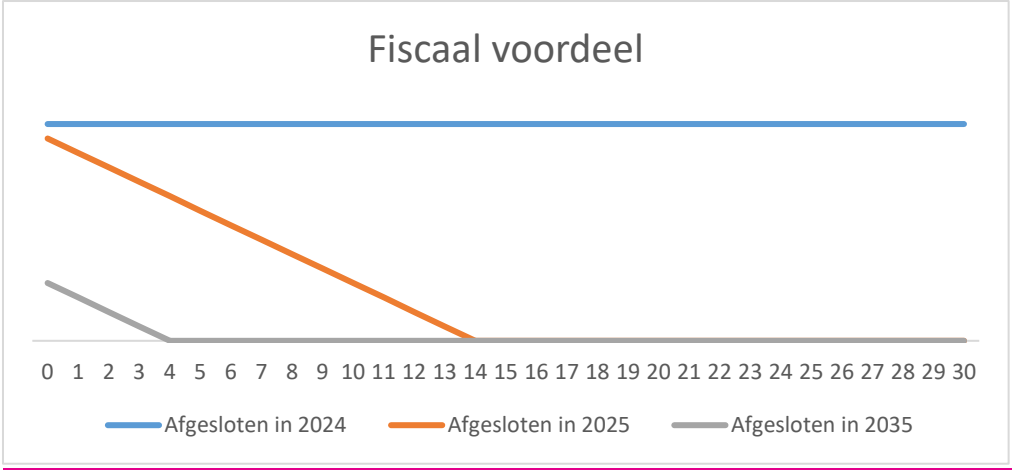
☐ Uitgaven

☒ Inkomsten

Korte toelichting maatregel en budgettaire raming

- De vraag is zo opgevat dat de afbouw van de HRA alleen voor nieuwe gevallen geldt, dus voor starters op de koopmarkt én voor nieuwe hypotheken voor de huidige eigenwoningbezitters. De eerbiedigende werking voor de huidige woningbezitters geldt alleen voor het hypotheekbedrag van voor de inwerkingtreding van de hier beschreven maatregel.
- Daardoor ligt een verdergaande afbouw van het maximale tarief waartegen de HRA kan worden verzilverd overeenkomstig de huidige systematiek niet voor de hand. Een eerbiedigende werking is dan lastiger vorm te geven en lijkt op voorhand complexer voor de uitvoering. Meer voor de hand ligt dan een grondslagversmalling die stapsgewijs kan worden ingevoerd.
- Nog afgezien van de vormgeving, eerbiedigende werking brengt met zich dat een hypotheek die vóór de geplande inwerkingtreding (stel 2025) is afgesloten nog de volle dertig jaar de volledige HRA geniet. Iemand die (stel) vijf jaar na de inwerkingtreding start wordt vanaf dag 1 geconfronteerd met een lagere HRA die bovendien in de daaropvolgende jaren nog verder wordt beperkt. Het tempo waarin die afbouw plaatsvindt is daarbij een keuze.
- Onderstaande grafiek illustreert de werking aan de hand van verschillende ingangsjaren van de hypotheek, waarbij wordt aangenomen dat het fiscale voordeel voor nieuwe gevallen in 15 jaar wordt afgebouwd. De grafiek toont zowel de hoogte als de duur in jaren van het fiscale voordeel, afhankelijk van het jaar waarin de hypotheek is afgesloten.





- Afbouw van de aftrek met eerbiedigende werking creëert mogelijk abrupte schommelingen op de huizenmarkt. Een huishouden dat een lening aangaat onder de huidige systematiek geniet namelijk een fors groter fiscaal voordeel dan huishoudens die onder de nieuwe systematiek vallen. Dit betekent dat aankopen mogelijk naar voren worden gehaald, met een piek in transacties/prijzen in aanloop naar wijziging in deze fiscale regeling, en een dal in de daaropvolgende periode.
- In vergelijking met een generieke afbouw zonder eerbiedigende werking verslechtert het systeem van eerbiedigende werking de relatieve positie van starters ten opzichte van doorstromers.
- Een grondslagversmalling kan op twee manieren worden vormgegeven. In de toelichting aan het slot van dit fiche worden beide manieren nader toegelicht.
    1. Slechts een deel van de kosten eigen woning (waaronder betaalde rente) is aftrekbaar, dus van de betaalde kwalificerende rente is (stel) slechts 90% aftrekbaar, een percentage dat in een aantal jaren stapsgewijs verder kan worden afgebouwd;
       of
    2. Beperking van de hoogte van de schuld waarover renteaftrek mag plaatsvinden, dus van de totale eigenwoningschuld kan slechts de rente die betrekking heeft op (stel) 90% van die schuld worden afgetrokken, een percentage dat in een aantal jaren stapsgewijs kan worden afgebouwd.
- Qua complexiteit en uitvoerbaarheid verdient optie 1 de voorkeur. Deze variant vereist wel een aanvullende uitvraag van gegevens (moment van aangaan schuld) bij belastingplichtigen en/of renseignering van banken etc. Optie 2 vereist een nadere bepaling om uit te sluiten dat het deel van de schuld dat niet kwalificeert voor HRA niet terechtkomt in box 3, omdat alsdan voor die schuld via box 3 alsnog een fiscale tegemoetkoming wordt gerealiseerd. Daarnaast heeft deze variant gevolgen voor toepassing van de bijleenregeling.
- Opgemerkt wordt dat **beide opties doorwerken in de inkomensafhankelijke regelingen (onder andere Toeslagen)**, omdat het verzamelinkomen als gevolg van de lagere aftrek hoger wordt.
- Omdat de HRA als zodanig wordt beperkt ontstaat er sneller een financieel gevolg van de afbouw van de aftrek Hillen. Het effect is dat men een lager fiscaal voordeel heeft van de renteaftrek en daardoor ook sneller belasting gaat betalen over het eigenwoningforfait.
- De eigenwoningregeling in de huidige vorm is complex, zowel voor de belastingplichtige als de Belastingdienst. Genoemde maatregelen verhogen die complexiteit, met name vanwege het als gevolg van de voorziene eerbiedigende werking in te voeren overgangsrecht (vergelijkbaar met de invoering van de aflossingseis per 2013). Hierbij past de kanttekening dat elke afbouw met eerbiedigende werking voor bestaande gevallen, hoe dan ook vormgegeven, de complexiteit zal verhogen.

Wet- en uitvoeringseffecten

Korte toelichting wet- en uitvoeringsaspecten

Wet- en uitvoeringseffecten

Korte toelichting wet- en uitvoeringsaspecten

- Het betreft hierbij een aanpassing van de Wet IB 2001, met implementatie in de keten Inkomensheffing (IH).
- Het voorstel is nog onvoldoende uitgewerkt om een definitief oordeel te geven over de uitvoerbaarheid. Hierbij is de definitie van producten waarvoor de eerbiedigende werking geldt van groot belang. Deze moet duidelijk zijn. De complexiteit van de uitvoering zal zeker toenemen. Het begrip starters is een lastig te definiëren begrip (en daarom lastig te handhaven). Dit is eerder ook al door de Belastingdienst aangegeven in de toets differentiatie overdrachtsbelasting.
- In de formatie kunnen meerdere grote hervormingen in de IH op tafel komen die ieder voor zich een grote druk kunnen leggen op het IV-portfolio van de Belastingdienst. Er is dan ook een nadere beoordeling nodig op de haalbaarheid van voorstellen apart en waar aan de orde in onderlinge samenhang. Een definitief oordeel over uitvoerbaarheid respectievelijk de inpasbaarheid kan pas gegeven worden als het totaal aan maatregelen bekend is.
- Op basis van eerste inschattingen wordt het volgende meegeven t.a.v. uitvoerbaarheid:
- Qua doenvermogen voor de belastingplichtige moet een onderscheid worden gemaakt tussen de begrijpelijkheid en de gevolgen voor de aangifte. De regeling zal mogelijk moeilijk uit te leggen zijn en weerstand oproepen. Hierdoor ontstaat het risico dat er meer onjuiste aangiften worden gedaan en er meer capaciteit voor toezicht benodigd is.
- Toezicht op de eigenwoningregelingen is al complex, dit voorstel maakt dat nog complexer. De benodigde historische gegevens ontbreken.
- Indien hypotheekverstrekkers niet de benodigde gegevens verstrekken is de Belastingdienst voor het toezicht volledig afhankelijk van hetgeen de belastingplichtige aanlevert. Dat betekent dat een deel niet vooringevuld kan worden in de VIA (vooringevulde aangifte).
- In de praktijk zal het aangifteprogramma IH de berekening van de uiteindelijke HRA uitvoeren. Dit laatste geldt (uiteraard) niet voor de papieren aangifte waardoor de papieren aangifte zeer ingewikkeld wordt.
- In het kader van de formatie wordt ook gesproken over de hervorming box 3. In samenloop met box 3 is een afbouw van de HRA met eerbiedigende werking niet te implementeren in de volgende kabinetsperiode. Tussen deze voorstellen is goede prioritering noodzakelijk, waarbij de implementatie gedeeltelijk in een volgende regeerperiode kan vallen. Ook bij het uitvoeren van één of twee van deze wensen is prioritering in de tijd noodzakelijk.
- Voor de vormgeving is het goed om aansluiting te zoeken bij het bestaande afbouwpercentage.

Kerninformatie impact Belastingdienst

Type aanpassing systemen

Meervoudige structuuraanpassing (indicatief: 1 - 2 jaar)

Ingeschat beslag portfolio

1000 - 2500 IV-dagen

Geraakte ketenportfolio's

☐ Autoheffingen	☐ Douane	☒ Inkomensheffing	☐ Loonheffingen	☐ Omzetbelasting
☐ Overige middelen	☐ Schenk & Erf	☒ Toeslagen	☐ Vennootschapsbel.	☐ Bedrijfsvoering
☒ Gegevens	☐ Generiek, Kantoor en Toezicht	☐ Innen en Betalingsverkeer	☐ Interactie	☒ IT voor IV

Kosten

Incidenteel: € 0,5 mln tot € 1,0 mln

Geraakt DG

Belastingdienst en Toeslagen

Structureel: … Inschatting met grote mate van onzekerheid	Voor een definitief oordeel over de uitvoerbaarheid en de uitvoeringskosten (waaronder ook kosten voor toezicht en dienstverlening) is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij wordt ook beoordeeld of de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen realiseerbaar zijn in samenloop met andere aanpassingen die gelijktijdig moeten plaatsvinden.

Toelichting

Zoals al eerder gememoreerd is de eigenwoningregeling complex en bovenal technisch, net als eventuele wijzigingen complex en technisch zijn. Om die reden zijn de genoemde opties hierna nader toegelicht.

- Een verdergaande afbouw van het maximale tarief - overeenkomstig de huidige systematiek- ligt niet voor de hand. De bestaande afbouw maakt immers geen onderscheid tussen nieuwe en bestaande gevallen. Een verdere afbouw zou in lijn daarmee (potentieel) alle belastingplichtigen met HRA raken (de huidige afbouw is beperkt tot personen die in de hoogste schijf vallen) en een eventuele eerbiedigende werking voor bij invoering bestaande hypotheken is dan lastiger vorm te geven en lijkt op voorhand complexer voor de uitvoering.
- Bij een grondslagversmalling zijn in beginsel twee routes denkbaar, de hiervoor genoemde optie 1 via de betaalde rente en optie 2 via de schuld.
- Bij optie 1 (de optie die qua complexiteit en uitvoerbaarheid de voorkeur heeft) worden de in een jaar betaalde kosten eigen woning (rente van schulden (HRA), kosten van geldleningen en periodieke termijnen van erfpacht, opstal en beklemming) vastgesteld. Als gevolg van de hier bedoelde maatregel komt slechts een deel daarvan voor daadwerkelijke aftrek in aanmerking. Dat deel wordt binnen een bepaalde termijn stapsgewijs afgebouwd, waarbij de duur van de afbouw uiteraard een politieke keuze is. Ter illustratie: de afbouw van de aftrek Hillen vindt plaats in 30 jaar met stappen van telkens 3,33 %-punt.
- Bij optie 2 wordt de omvang van de eigenwoningschuld waarover rente aftrekbaar is binnen een bepaalde termijn afgebouwd. Ook dit zou kunnen met een systematiek die vergelijkbaar is met de afbouw van de aftrek Hillen (het deel van de schuld dat buiten aanmerking wordt gelaten en waarover de rente niet langer aftrekbaar wordt jaarlijks met x%-punt verhoogd). Een andere mogelijkheid is via een absolute aftopping van de hoogte van de schuld. Bijvoorbeeld de rente over schulden die hoger zijn dan x bedrag is niet aftrekbaar. Met deze laatste variant worden personen met een lagere eigenwoningschuld ontzien.
- Optie 2 vereist ook dat het deel van de schuld dat niet langer in aanmerking komt voor HRA niet automatisch naar box 3 verhuist. Dit om te voorkomen dat alsnog in box 3 een fiscale tegemoetkoming voor deze schuld ontstaan, hetgeen niet in lijn is met het beoogde doel van deze maatregel. Feitelijk wordt daarmee dit deel van de schuld gedefiscaliseerd. Dat moet wettelijk worden vastgelegd omdat dit eigenlijk haaks staat op de rangorderegeling[4]. In de praktijk kan dit tot discussie leiden.

[4] Uitgangspunt van deze rangorderegeling is dat inkomsten die worden belast in een box (of daar zijn vrijgesteld) niet kunnen worden belast in een volgende box. Inkomsten worden belast volgens de eerste bepaling van de Wet IB 2001 waaronder het kan worden gerangschikt.