

Vergaderjaar 2001–2002

28 056

Voorstel van wet van het lid Hillen, houdende wijziging van de Wet Inkomstenbelasting 2001, inzake afbouw eigenwoningforfait bij aflossing hypotheekschuld

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 december 2001 en de reactie van de indiener d.d. 5 februari 2002, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 oktober 2001, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Hillen, houdende wijziging van de Wet op de Inkomstenbelasting 2001, inzake afbouw eigenwoningforfait bij aflossing hypotheekschuld, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt het eigenwoningforfait niet groter te doen zijn dan het bedrag van de aftrekbare rente op schulden in verband met de eigen woning. Wanneer derhalve het eigenwoningforfait hoger is dan de aftrekbare rente, wordt dat forfait verminderd tot de renteaftrek. De bezitter van een eigen woning zonder hypotheek betaalt derhalve geen eigenwoningforfait. Blijkens de memorie van toelichting is het doel de aflossing van de hypotheekschuld te stimuleren.

1. Eigen woning bron van inkomsten?

De Raad merkt allereerst op, dat het voorstel in strijd is met het systeem van de inkomstenbelasting, waarin de eigen woning als een bron van inkomen wordt aangemerkt. In dit stelsel dienen de voordelen ervan te worden belast, terwijl de kosten kunnen worden afgetrokken. Om het systeem hanteerbaar te maken, wordt deze regeling op een globale wijze, forfaitair, toegepast. In de praktijk betekent dit thans dat maximaal 0,8% van de waarde volgens de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) wordt belast. Naast de kosten die in dat forfait besloten liggen, zijn de financieringskosten van de woning, waarvan de hypotheekrente de belangrijkste is, aftrekbaar. Het op nihil stellen of verlagen van het forfait wanneer er geen of weinig renteaftrek is, past niet in deze systematiek. Deze problematiek is overigens uitvoerig behandeld in bijlage 13 van de Miljoenennota 2001.¹

1. Het standpunt van de Raad van State dat de eigen woning als bron van inkomen moet worden aangemerkt, kan naar het oordeel van de indiener niet meer met deze stelligheid verdedigd worden. Ook in de fiscale literatuur is een discussie gaande over de vraag of de eigen woning thans nog wel als bron van inkomen kan worden aangemerkt. (zie bijvoorbeeld A. L. C. Simons, Is de eigen woning een bron van inkomen? Weekblad 2000/76 379, p. 449 e.v., L. G. M. Stevens, Fiscale beleidsnotities, Weekblad 1999/6356, p. 1230, E. J. W. Heithuis, De eigenwoningwaarde in de 21e eeuw, Weekblad 2000/6399, p. 1245 e.v.,

¹ Kamerstukken II 2000/2001, 27 800, nr. 2, blz. 293 en volgende.

Centraal staat daarbij de vraag of de eigenaar-zelbewoner moet worden gezien als belegger of als consument van een duurzaam gebruiksgoed. Een eenzijdige benadering van de huiseigenaar als belegger pleit voor toepassing van een vermogens(inkomsten)belastingregime. Ziet men het eigen huis echter als een consumptiegoed, dan is heffing in de inkomstenbelastingsfeer in het geheel niet aan de orde.

In de Wet op de inkomstenbelasting 1964 zag men de nadruk op het beleggingsaspect van de eigen woning geleidelijk afnemen, bijvoorbeeld door de invoering van het huurwaardeforfait in 1971. Omdat aan de eigen woning ook een bestedingsfunctie werd toegekend werd de opbrengstwaarde niet langer vastgesteld op de volle waarde in het economische verkeer maar op 60% van deze waarde.¹ Zo kwam in de vaststelling van het huurwaardeforfait ook het bestedingsaspect van de eigen woning naar voren.

In de Wet op de Inkomstenbelasting 2001 is het accent verder op het bestedingsaspect van de eigen woning komen te liggen. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de positionering van het eigen huis buiten de vermogensrendementsheffing. In de Memorie van Toelichting² staat uitgelegd: «*De handhaving van de bovengeschetste eigenwoningregeling voor de woning die dient tot hoofdverblijf betekent bij de invoering van de vermogensrendementsheffing dat de eigen woning los van de nieuwe vermogensinkomstenbox moet komen te staan, waarin immers het beleggingsvermogen is opgenomen.*» Met andere woorden, ook de wetgever erkent dat het beleggingsaspect van het eigen huis aan belang heeft ingeboet.

De nieuwe wettekst geeft nog een andere aanwijzing waaruit blijkt dat de inkomstenbelasting meer rekening houdt met het eigen gebruik van onroerende zaken. We zien namelijk dat het principiële verschil tussen goederen voor eigen gebruik en andere goederen aan belang heeft gewonnen ten koste van het klassieke onderscheid tussen onroerende en roerende zaken. Zo stond in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 in art 26 lid 1 letter a nog dat tot de inkomsten uit vermogen *niet* behoorden voordelen uit roerende zaken voor zover deze in eigen gebruik waren. Met andere woorden inkomsten uit roerende zaken werden in beginsel *niet* tot het vermogen gerekend, onroerende zaken in beginsel juist *wel*. De forfaitaire rendementsheffing daarentegen betreft roerende zaken – net als onroerende zaken – in beginsel juist *wel* in de grondslag. Roerende zaken vallen – net als het eigen huis – alleen buiten de heffing als zij worden gebruikt voor persoonlijke doeleinden, tenzij deze weer als belegging worden gehouden (artikel 5.3. tweede lid, onderdeel c Wet IB 2001). Daarmee vervaagt het onderscheid tussen roerend en onroerend. Het verschil tussen «eigen gebruik» en «andere doeleinden» komt op de voorgrond te staan.

De Nederlandse inkomstenbelasting erkent het consumptieve gebruik van de eigen woning meer en meer. Overigens is het niet vreemd dat het bestedingsaspect van de eigen woning meer op de voorgrond is komen te staan. De maatschappelijke ontwikkeling is dat het bezit van een eigen woning als middel om aan de persoonlijke behoefte aan huisvesting te voldoen in de loop der tijd zeer gangbaar is geworden. Het bezit van een onroerende zaak als een duurzaam consumptiegoed is lang niet meer voorbehouden aan enkelen.

Bovengenoemde ontwikkelingen hebben de betekenis van de eigen woning als bron van inkomen gerelativeerd. De gedeeltelijke afschaffing van het huurwaardeforfait is met die relativering in overeenstemming en daarmee niet in strijd met de systematiek van de wet IB 2001

2. Bereikbaarheid doelstelling.

Vervolgens acht de Raad het bereiken van de doelstelling: het doen dalen van de hypotheekschuld door de individuele belastingplichtigen te stimuleren hun hypotheek af te lossen, zeer twijfelachtig. De voorgestelde regeling heeft immers pas effect, wanneer de hypothecaire schuld ver of tot op nihil is

¹ L. G. M. Stevens, Nieuwe fase in de eigenwoningdiscussie, Vakblad Financiële Planning november 2001.

² Kamerstuknummer TK 26 727, nr. 3, p. 31.

gedaald. Gaat men uit van een WOZ-waarde van f 500 000,-, dan bedraagt het eigenwoningforfait f 4000,-; bij een rente van 6% komt dat overeen met een schuld van nog geen f 70 000,-. Schuldaflossing tot dat bedrag heeft derhalve geen effect. Daarnaast zijn er uiteraard vele andere, in de ogen van de belastingplichtige ongetwijfeld goede, redenen om de hypotheek te behouden. Zou men het houden van hypotheecaire schulden willen ontmoedigen, dan ligt een beperking van de renteaftrek eerder voor de hand.

2. Gedragseffecten van een fiscale maatregel zijn altijd moeilijk te voorspellen. Wil men absolute zekerheid over de positieve gedragseffecten dan dienen er aanzienlijk meer middelen te worden ingezet. De regeling zou dan al effect kunnen sorteren bij een mindere mate van hypotheekschuldaflossing. Om budgettaire redenen is daarvoor niet gekozen.

Overigens dient de instrumentele invalshoek van het wetsvoorstel niet overschat worden. Onderhavig wetsvoorstel beoogt voornamelijk een rechtvaardigheid in het belastingstelsel te brengen voor die belastingplichtigen die geen gebruik maken van de hypotheekrenteaftrek, maar wel jaarlijks geconfronteerd worden met een (alsmaar stijgend) eigenwoningforfait. Het voorstel beoogt een signaal af te geven dat juist de burger die niet maximaal van alle fiscale aftrekposten profiteert door de overheid niet wordt vergeten. Mensen die hun hypotheek willen aflossen verdienen waardering (zie ook J. A. G. van der Geld, Leve de fiscale schlemielen, column Weekblad 2001/6458, p. 1671/1672).

3. Rechtvaardiging

Uit de genoemde bijlage bij de Miljoenennota blijkt dat het aantal belastingplichtigen, dat van deze regeling zou profiteren, ongeveer 0,5 miljoen bedraagt, in hoofdzaak ouderen, die hun hypotheek geheel of gedeeltelijk hebben afgelost. Volgens de toelichting zou dit redelijk zijn, omdat deze groep wegens de waardevermindering van de huizen een sterk gestegen forfait over in feite dood vermogen moet betalen. Voor het feit dat deze groep gecompenseerd dient te worden, wordt geen rechtvaardiging gegeven. Evenmin wordt toegelicht, welke rechtvaardiging bestaat voor het feit, dat hogere inkomensgroepen met dure huizen zonder noemenswaardige hypotheek het meest van de regeling zouden profiteren. Overigens is de stijging van de WOZ-waarde van de eigen woning onlangs gecompenseerd door een verlaging van het percentage van 1,25 naar 0,8. Een nadere toelichting is wenselijk.

3. Ouderen

Het wetsvoorstel zal naar verwachting gunstig zijn voor ouderen met lage hypotheekrenten die in woningen wonen die destijds goedkoop waren maar inmiddels toch veel waarde hebben gekregen. Hun huizen stegen mee in de waarde, maar in bewoonde staat was het voor betrokkenen dood vermogen, en mitsdien pas aan te wenden bij verkoop of bij versterf. Ondanks de aanpassing van het eigenwoningwaardepercentage steeg het forfait voor deze belastingplichtigen aanzienlijk. Van de politieke koppeling aftrek hypotheekrente/huurwaardeforfait merken deze eigenaren vooral het nadeel: hogere lasten, geen aftrekmogelijkheden. Nu de wetgever zelf tegenwoordig een koppeling legt tussen aftrek van hypotheekrente en huurwaardeforfait lijkt het voor de hand te liggen voor deze categorie een maatregel te nemen die deze nadelen wegneemt. Daar komt bij dat de fiscale wetgeving ook nadrukkelijk faciliteiten zou moeten toekennen ter aflossing van schulden en niet alleen om deze aan te gaan. Onderhavig voorstel zou dan als een voorzichtig begin van het bevorderen van de spaarzin kunnen dienen.

Hogere inkomens

Vermoedelijk is het niet zo dat juist degenen in de hogere inkomensklassen en grotere huizen van de maatregel zullen profiteren. Zij die over ruime eigen middelen beschikken en de hypotheekschuld (vrijwel) geheel hebben afgelost, krijgen in het huidige stelsel vrij algemeen het advies om verbouwingen en onderhoud te financieren en hun eigen middelen in box 3 te laten en bij aanschaf van een andere woning deze te financieren. Voor zover er bemiddelden zijn die niet zo'n gefiscaliseerd gedrag vertonen is het niet bezwaarlijk dat zij ook baat hebben bij het wetsvoorstel.

4. Relatie hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait

In de memorie van toelichting wordt gesteld, dat de fiscale relatie tussen de aftrek van hypotheekrente en het eigenwoning forfait niet steeds bestaan zou hebben. Zolang het huurwaardeforfait bestaat, heeft deze echter ook een fiscale relatie met de aftrek van hypotheekrente. Het college wijst hierbij op het onder punt 1 genoemde systeem van de woning als inkomensbron. De memorie van toelichting verdient aanpassing.

4. Centraal staat hier de vraag of de koppeling tussen de hypotheekrenteaftrek en de forfaitaire inkomsten uit de eigen woning (het huurwaarde- of eigenwoningforfait) kunstmatig is, of inherent aan de systematiek van de inkomstenbelasting. Verdedigd kan worden dat als er al sprake is van een koppeling deze hooguit politiek en beleidsmatig van aard is.

IB 1964

Rente op schulden ter verwerving van de eigen woning was – ware het geen bronkosten op grond van artikel 35 IB 1964 – in ieder geval als persoonlijke verplichting aftrekbaar op grond van artikel 45, eerste lid onderdeel f IB 1964. Persoonlijke verplichtingen zijn door de wetgever in aftrek toegelaten uitgaven die niet in het vlak van de inkomensbesteding maar van de inkomensvorming liggen. Deze uitgaven zijn niet aan een bepaalde bron van inkomen toe te rekenen.¹

De koppeling tussen rente ter financiering van de eigen woning en de inkomsten daaruit is pas in latere jaren gegroeid en meer politiek dan fiscaal van aard. Dit verband werd namelijk vooral gelegd om de renteaftrek op leningen die niet waren opgenomen ter financiering van de eigen woning geleidelijk te kunnen terugdringen. Het handhaven van de koppeling tussen de bijtelling van inkomsten uit eigen woning en de aftrekbaarheid van de hypotheekrenteaftrek is dan een politieke en beleidsmatige wenselijkheid.

IB 2001

Zoals gezegd is de fiscale discussie omtrent de vraag of de eigen woning wel als bron van inkomen moet worden aangemerkt nog volop aan de gang. Als de discussie uitwijst dat de eigen woning niet (meer) als bron van inkomen beschouwd kan worden, is de belastbaarheid van de eigen woning voor de inkomstenbelasting niet meer gerechtvaardigd op fiscale gronden. Het eigen huis behoort dan buiten de inkomstenbelasting te blijven. Het handhaven van de bijtelling van de inkomsten uit eigen woning c.q. de aftrekbaarheid van de hypotheekrenteaftrek is dan louter politiek. Een relatie tussen beide kan in ieder geval niet meer worden gegrond op de systematiek van de inkomstenbelasting.

Pas wanneer de discussie uitwijst dat de eigen woning wél als bron van inkomen moet worden aangemerkt, bestaat er een reden om symmetrie aan te nemen tussen de inkomsten uit de eigen woning (eigenwoningforfait) en de kosten daarvan (naast de kosten die in het eigenwoningforfait verdisconteerd zijn, de aftrekbare kosten op grond van artikel 3120, eerste lid). In dat geval ligt het voor de hand de eigen woning te belasten in Box III (inkomsten uit sparen en beleggen) gezien het vermogenselement daarvan. Positionering in Box III betreft het fictieve rendement van de eigen woning in de heffing, terwijl de hypotheekrente als schuld aftrekbaar blijft. Het eigenwoningforfait (als kunstmatig inkomen uit de eigen woning) zou dan niet meer van toepassing zijn. Om louter politiek beleidsmatige redenen is echter gekozen voor positionering in Box I. Om de hypotheekrente af te kunnen trekken in Box I moeten er wel inkomsten uit de eigen woning tegenover staan: dit is de reden dat men vast heeft moeten houden aan de figuur van het eigenwoning forfait.

Overigens blijkt ook in de huidige wet de relatie tussen de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait niet één-op-één te lopen, gezien het feit dat het eigenwoningforfait aan een maximum is gebonden terwijl dit niet geldt voor de (hypotheek)renteaftrek.

Aanpassing van de Memorie van Toelichting is niet noodzakelijk. Desbetreffende passage is voldoende genuanceerd.

¹ Zie ook Vakstudie IB 1964, artikel 45, aantekening 3.

5. Aflossen hypotheek op de overwaarde van het eigen huis

Volgens de toelichting moet de belastingplichtige in ieder geval ook de hypotheek op de overwaarde van het huis geheel aflossen om van de regeling gebruik te kunnen maken. Dit is slechts ten dele juist. Voor sinds 1996 afgesloten hypotheeken geldt uitdrukkelijk dat de rentekosten met betrekking tot de overwaarde die wordt gebruikt voor de financiering van andere uitgaven dan de eigen woning, niet aftrekbaar zijn. In die situatie is er geen invloed op de toepassing van de faciliteit. De toelichting dient te worden gecorrigeerd.

5. De voordelen, bedoeld in het eerste lid, bedragen ten hoogste het bedrag dat in het kalenderjaar aan aftrekbare kosten op grond van artikel 3120, eerste lid, onderdelen a en c gezamenlijk, in aanmerking kan worden genomen. De Raad van State wijst op het feit dat de rente op de hypotheekschuld op de overwaarde van het eigen huis dat wordt gebruikt voor andere uitgaven dan de eigen woning niet aftrekbaar is en derhalve niet wordt meegerekend voor de toepassing van de regeling.

Dit door de Raad van State geschetste gevolg is inherent aan de systematiek van het voorstel en niet bezwaarlijk voor de uitkomst van de regeling. De Memorie van Toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

6. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn in het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting verwerkt.

Hillen