

Nummer : 2007/47
Datum : 6 juli 2007
Aan : VROM- raad

Effecten maatregelen fiscale behandeling eigen woning

1 Inleiding

De VROM-raad heeft het CPB gevraagd een aantal varianten door te rekenen met betrekking tot de fiscale behandeling van de eigen woning. Het gaat daarbij om een gefaseerde afbouw van de hypotheekrenteaftrek (HRA), het eigenwoningforfait (EWF) en de overdrachtbelasting (OVB). De VROM-raad heeft in concreto gevraagd om de volgende informatie:

1. Het beeld van de overheidsuitgaven met betrekking tot de fiscale behandeling van de eigen woning bij ongewijzigd beleid.
2. De effecten van de door de VROM-raad in overweging genomen maatregelen:
 - Lineaire afbouw van de HRA en EWF in 20 jaar (elk jaar 5%-punt minder);
 - Voor wat betreft de afbouw van de HRA en EWF geen onderscheid tussen bestaande gevallen/doorstromers enerzijds en nieuwe gevallen/starters anderzijds;
 - Overdrachtsbelasting (OVB) wordt budgettair neutraal afgeschaft: de jaarlijkse opbrengsten van de afschaffing van de HRA en EWF worden direct ingezet voor verlaging van de OVB, die hierdoor stapsgewijs omlaag kan tot nul in het 6^e jaar.

De VROM-raad vraagt de variant door te rekenen met:

- Drie hypotheekrentepercentages: 3%, 4,5% en 6% (nominale rente);
- Drie aanbodelasticiteiten: 0, 0,65 en 3;
- Een alternatief met terugsluis in de vorm van lagere belastingen (na het 6^e jaar wanneer de overdrachtsbelasting is afgeschaft) en een alternatief zonder deze terugsluis. In het laatste geval komen aldus na het 6^e jaar middelen vrij voor andere doelen;

- Voorts vraagt men naar het resulterende beeld voor het overheidsbudget, de prijs- en volume-effecten op de woningmarkt en de gevolgen voor de koopkracht van de verschillende groepen huishoudens.

Bij de door de VROM-raad gevraagde varianten dient te worden aangetekend dat een variant waarin de aftrek van hypotheekrente volledig wordt afgeschaft (in box 1) er toe leidt dat de hypothecaire schuld in box 3 kan worden afgetrokken¹. Huiseigenaren met vermogen boven de vrijstelling in box 3 kunnen hun hypotheekschuld in mindering brengen op hun vermogen. Dit beperkt de forfaitaire rendementsheffing, zodat in de praktijk een vorm van aftrek (in box 3) blijft bestaan. Bij de bepaling van de inkomenseffecten (zie hieronder) is geen rekening gehouden met dit gedragseffect. Een variant waarin hypotheekschuld fiscaal op dezelfde wijze wordt behandeld als andere bezittingen en schulden is minder kwetsbaar voor dit ongewenste effect.

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op het beeld van de overheidsuitgaven met betrekking tot de fiscale behandeling van de eigen woning bij ongewijzigd beleid, de prijs- en volume-effecten van de voorgestelde maatregelen, de effecten daarvan voor de overheidsinkomsten en -uitgaven en de koopkrachtgevolgen.

2 Netto overheidsuitgaven in verband met eigen woningbezit

In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van de netto overheidsuitgaven met betrekking tot het eigen woningbezit bij ongewijzigd beleid weergegeven. De cijfers zijn ontleend aan de berekeningen voor de middellange termijn (tot en met 2011) uit september 2006 (CPB Document 129)². Voor de jaren daarna zijn geen ramingen beschikbaar.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2011 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|
| Belastingsderving (saldo HRA en EWF) | 9,9 | 10,7 | 10,8 | 11,7 |
| Opbrengst OVB | 3,1 | 3,0 | 3,1 | 3,4 |
| Saldo | 6,8 | 7,7 | 7,7 | 8,3 |

Het blijkt dat bij ongewijzigd beleid de (netto) overheidsuitgaven in het kader van eigen woningbezit fors blijven toenemen. Een toename van de rente met 1%-punt zou de

¹ Conform wet IB 2001; de waarde van de eigen woning daarentegen wordt zonder expliciete wetswijziging niet belast in box3.

² Hierbij is uitgegaan van een lange rente van 4,25%.

belastingderving (saldo HRA en EWF) tot 13,8 miljard doen toenemen in 2011. Daarbij is geen rekening gehouden met het drukkende effect van de rentestijging op de prijs van de woningen.

3 Effect van varianten zoals door de VROM-raad gevraagd

3.1 De berekende varianten

Het CPB heeft berekend welke prijs- en volume-effecten op de woningmarkt kunnen worden verwacht als gevolg van de door de VROM-raad gevraagde varianten. We presenteren zowel de effecten op de korte termijn (het eerste jaar), als op de lange termijn (gecumuleerd effect in het 20ste jaar). De prijs- en volume-effecten zijn berekend ten opzichte van een pad van ongewijzigd beleid. Daarbij is gebruik gemaakt van het woningmarktmodel dat beschreven is in CPB Document 128 (Koning et al, 2006). Dit model gaat ervan uit dat kopers van huizen rekening houden met de kosten en baten over een lange tijdshorizon. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat consumenten bewust over de levenscyclus plannen. Voor het fiscale voordeel houden kopers rekening met het gemiddelde toekomstige fiscale voordeel over de levenscyclus. In de loop van de tijd zal de relatie tussen het fiscale voordeel en de waarde van de woning minder sterk worden, omdat de omvang van de schuld gelijk blijft (of daalt als er sprake is van aflossing) en de waarde van de woning en het eigenwoningforfait stijgen. Daarom is de financieringsmix afgeleid van de gemiddelde verhouding over de levenscyclus tussen (hypothecaire) schuld en waarde van de woning onder woningbezitters (de zogenaamde leenquote), rekening houdend met de tijdsvoorkeur van consumenten. Dit geeft een gemiddelde leenquote van 50% over de gehele levenscyclus.

De woning wordt in dit basismodel gezien als een investeringsgoed dat gedurende lange tijd woondiensten verschaft. Van de investering wordt een rendement verlangd dat in lijn ligt met het gemiddelde rendement op de woningmarkt (nominaal 7%). Dit vereiste rendement is gelijk aan de nominale lange rente (4%) plus een risico-opslag van 3%. Deze opslag is afgeleid uit het waargenomen rendement van woningen in de vrije huurmarkt. Voor de consumenten kan de opslag gemotiveerd worden op basis van de bijzondere kosten en financiële risico's die samenhangen met de investering in de eigen woning. Het profijt van de woning moet voldoende opwegen tegen de kosten en financiële risico's die de grote investering met zich meebrengt. Om van de voordelen van de eigen woning te kunnen profiteren, is de consument gedwongen flink af te wijken van de samenstelling van zijn vermogensportefeuille die hij zonder fiscale begunstiging zou nastreven.

Daarnaast is ook een alternatief (variant 7 hieronder) berekend met een modelvariant uit CPB Document 128, waarbij ervan uitgegaan wordt dat de koper van een huis een kortere tijdshorizon heeft en meer let op de kasstromen op korte termijn. In plaats van de gemiddelde

financieringsmix over de hele levenscyclus wordt in deze variant uitgegaan van een hogere leenquote (70%) die meer aansluit bij de hogere leenquotes bij aankoop van de woning. Ook hanteren huishoudens in deze variant een lager rendement, 5,5%, dat dichterbij de feitelijke hypotheekrente ligt. Beide factoren maken dat de huizenprijs in deze modelvariant gevoeliger is voor beperking van de hypotheekrenteaftrek dan in het basismodel.

De berekende varianten zijn:

1. Afschaffing van de HRA en EWF geleidelijk in 20 jaar met terugsluis, bij een hypotheekrente van 4,5%,³ een aanbodelasticiteit van 0,65 en een risicopremie van 3%. De OVB wordt geleidelijk afgeschaft in de mate dat de geleidelijke afschaffing van de HRA en het EWF geld oplevert. Na het zesde jaar is de OVB volledig afgeschaft en wordt het surplus teruggesluisd in de vorm van een lagere LB/IB.
2. Als 1, maar het surplus na het zesde jaar wordt niet teruggesluisd.
3. Als 1, maar bij een hypotheekrente van 6%.⁴
4. Als 1, maar bij een hypotheekrente van 3%.⁵
5. Als 1, maar bij een aanbodelasticiteit van 0.
6. Als 1, maar bij een aanbodelasticiteit van 3.
7. Als 1, maar bij een kortere tijdshorizon en een lagere risicopremie (1,5% in plaats van 3%).

Variant 1 beschouwen we als de centrale variant. Ten opzichte daarvan brengen we alternatieven in beeld in verband met een andere invulling van de terugsluis (variant 2), andere aannames over het renteniveau in het basispad (variant 3 en 4), onzekerheidsmarges met betrekking tot de aanbodelasticiteit (variant 5 en 6) en een andere modelformulering met een kortere tijdshorizon (variant 7). Aldus wordt inzicht gegeven in de onzekerheidsmarges waar men bij de interpretatie van de uitkomsten rekening mee moet houden. Omdat naar onze mening een aanbodelasticiteit van 0,65 het meest aannemelijk is, achten wij variant 5 en 6 minder waarschijnlijk. Verder achten wij een niveau van de hypotheekrente van 4,5% het beste uitgangspunt voor de te verwachten effecten op lange termijn. Variant 3 (rente 6%) en variant 4 (rente 3%) vormen min of meer de uiteinden van de bandbreedte waarbinnen de rente naar verwachting fluctueert en zijn derhalve minder representatief.

³ De lange rente is hierbij gesteld op 4%.

⁴ Aangenomen is dat de lange rente in deze variant ook 1,5 procentpunt hoger ligt.

⁵ Aangenomen is dat de lange rente in deze variant ook 1,5 procentpunt lager ligt.

3.2 De resultaten

3.2.1 Prijs- en volume-effecten

De uitkomsten voor de prijs- en volume-effecten van de verschillende varianten worden in tabel 3.1 weergegeven.

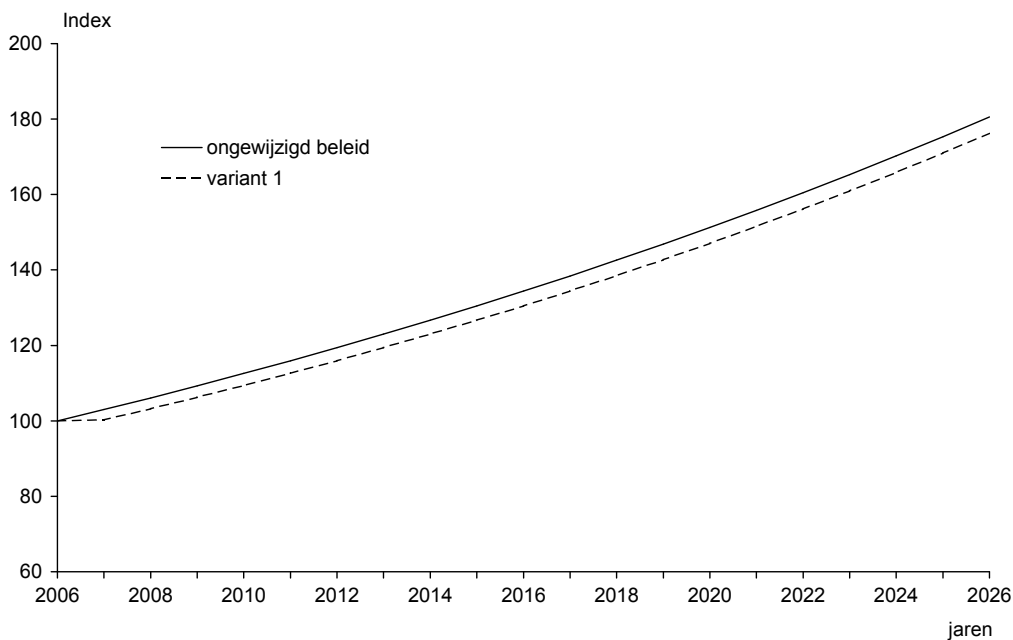
| Variant | Eerste jaar | | 20ste jaar | |
|---------|---------------|--------|------------|--------|
| | Prijs in % | Volume | Prijs | Volume |
| 1 | - 2,7 | - 0,2 | - 4,4 | - 3,5 |
| 2 | - 3,3 | - 0,2 | - 5,4 | - 4,1 |
| 3 | - 2,9 | - 0,2 | - 5,4 | - 4,2 |
| 4 | - 1,5 | - 0,1 | - 1,9 | - 1,8 |
| 5 | - 5,7 | 0,0 | - 9,7 | 0,0 |
| 6 | - 0,8 | - 0,1 | - 1,4 | - 4,2 |
| 7 | - 9,3 | - 0,5 | - 13,5 | - 10,3 |

In alle varianten is sprake van een negatief effect op de huizenprijzen. Omdat de kopers rekening houden met toekomstige prijsontwikkelingen reageert de prijs in het eerste jaar al vrij fors: circa 2/3 van het effect op lange termijn wordt al gerealiseerd in het eerste jaar. Een koper houdt namelijk rekening met de waardeontwikkeling van de woning in de toekomst. Wanneer bekend is dat de huizenprijzen in de toekomst een negatief effect zullen ondergaan door geleidelijke vermindering van de fiscale aftrek, dan werkt dat onmiddellijk door in de huidige prijzen. Immers, het kopen van een woning wordt minder aantrekkelijk als bekend is dat de prijsontwikkeling in de toekomst relatief ongunstiger wordt⁶. De volumereactie is veel geleidelijker omdat aanpassingen van de woningvoorraad nu eenmaal tijd vragen. In de centrale variant (variant 1) daalt de huizenprijs uiteindelijk met 4,4% en neemt het volume op lange termijn met 3,5% af. In variant 2, de variant zonder terugsluis middels LB/IB verlaging (na het zesde jaar), zijn de prijs- en volume-effecten groter omdat de beschikbare inkomens lager uitkomen waardoor de vraag naar koopwoningen lager is. Indien de hypotheekrente 1,5%-punt hoger ligt dan de 4,5% in variant 1 zijn de prijs- en volume-effecten op de huizenmarkt ook groter (variant 3). Dat komt omdat bij een hogere rentestand het fiscale voordeel van hypotheekrenteaftrek groter is; afschaffen van die fiscale faciliteit komt dus harder aan. Het omgekeerde geldt voor een situatie waarin de hypotheekrente 1,5%-punt lager ligt (variant 4). Indien het aanbod volslagen inelastisch is (variant 5) treden er alleen forse prijseffecten op. Indien de aanbodelasticiteit daarentegen hoger is dan aangenomen in de centrale variant, is de

⁶ In Koning et al (2006) wordt in paragraaf 2.5.3 uiteengezet hoe toekomstige prijsontwikkelingen in de huidige prijs worden verdisconteerd.

volumereactie groter en het prijseffect kleiner (variant 6). Indien kopers een kortere tijdshorizon in ogenschouw nemen (variant 7) zijn zowel de prijs- als de volume-effecten beduidend groter. Als we aannemen dat bij ongewijzigd beleid de prijzen van de woningen nominaal met ca. 3% per jaar stijgen, zullen de prijsdalingen ten opzichte van de situatie bij ongewijzigd beleid in de meeste varianten per saldo tot een zeer geringe (nominale) prijsverandering in het eerste jaar leiden. In de jaren daarna zullen de prijzen meestal weer (nominaal) stijgen. In figuur 3.1 laten wij de ontwikkeling van de nominale woningprijzen bij ongewijzigd beleid en voor variant 1 zien.

Figuur 3.1 Nominale prijsontwikkeling van koopwoningen



3.2.2 Budgettaire aspecten

Tabel 3.2 geeft het verloop van de belastingsopbrengsten ten gevolge van de afschaffing van de HRA en EWF in 20 jaar en de OVB in 6 jaar (variant 2). Het blijkt dat de netto belastingopbrengst oploopt van nul in het zesde jaar tot 12,4 miljard euro in het 20ste jaar.

Tabel 3.2 Verloop belastingopbrengst bij afschaffing HRA en EWF in 20 jaar en OVB in 6 jaar, in mld euro

| | Jaar 1 | Jaar 6 | Jaar 20 |
|-------------------------------------|--------|--------|---------|
| Opbrengst afbouwen HRA en EWF | 0,5 | 3,6 | 17,5 |
| Derving opbrengst door afbouwen OVB | 0,5 | 3,5 | 5,1 |
| Netto belastingopbrengst | 0,0 | 0,1 | 12,4 |

3.2.3 Inkomenseffecten

Deze paragraaf gaat in op de inkomenseffecten van variant 1 voor huiseigenaren jonger en ouder dan 65 jaar en huurders⁷. De effecten voor kopers worden vervolgens kwalitatief beschreven. We onderscheiden twee periodes: in de eerste zes jaar (korte termijn) wordt de opbrengst van de beperking van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling van het eigenwoningforfait teruggesluisd via verlaging van de overdrachtsbelasting met ongeveer 1%-punt per jaar. In de 14 jaar daarna (lange termijn) worden de schijftarieven in box 1 met cumulatief 2,65%-punt, ofwel ongeveer 0,2%-punt per jaar, verlaagd.

Studie OTB

De varianten van de VROM-raad om de fiscale behandeling van de eigen woning te wijzigen zijn ook onderzocht door het onderzoeksinstituut OTB (OTB, 2007). OTB gebruikt een model waarin is aangenomen dat op lange termijn de woonlasten dezelfde ontwikkeling doormaken als het inkomen. Met andere woorden, het aandeel van de netto woonlasten in het inkomen blijft op lange termijn precies gelijk. Een hogere netto rente leidt dan tot lagere huizenprijzen, omdat de netto uitgaven aan wonen op lange termijn gelijk dienen te blijven, zo is verondersteld. Op korte termijn kunnen afwijkingen plaatsvinden van dit lange termijn evenwicht. De determinanten en de duur van deze kortstondige afwijkingen zijn econometrisch geschat.

De beperking van de hypotheekrente aftrek is vertaald in een stijging van de netto woonlasten. Daarbij gaat men uit van het gewogen marginale belastingtarief van kopers en, naar het schijnt, van een vaste verhouding tussen de hypothecaire schuld en de waarde van het huis van circa 70%. Voor veel mensen is dat de schuldquote op het moment van kopen.

Het valt op dat de berekeningen leiden tot prijseffecten op lange termijn in de orde van grootte van 20% à 30%. Dergelijke grote prijseffecten zouden volgens het, uitgebreidere, model van het CPB alleen op kunnen treden als a) de maatregel geen effect zou hebben op het aantal nieuwbouw woningen, b) de hypotheekrente de enige kapitaalkosten zouden vormen, dus zonder kosten van onderhoud, risico, enz. en c) kopers en banken alleen rekenen met de schuldquote van circa 70% op het moment van kopen.

Verder valt op dat, bij geleidelijke invoering, de maatregel een heel geleidelijk effect heeft op de huizenprijzen. Dat komt door de wijze waarop de onderzoekers de geleidelijke invoering hebben verwerkt. Aangenomen is dat kopers in het eerste jaar alleen rekening houden met de gedeeltelijke afschaffing in dat jaar, en zo verder. Verder is aangenomen dat de banken ook "bijziend" zijn. Zij verstrekken na het afkondigen van de maatregel aanvankelijk nog even hoge hypotheekrentes als daarvoor, ook al is bekend dat door de maatregel de woonlasten na enkele jaren hoger uit zullen komen en de waarde van het onderpand lager. Deze manier van verwerken van de geleidelijke invoering van de maatregel verklaart grotendeels het weinig aannemelijke tijdpad van de huizenprijzen in het OTB onderzoek.

Bestaande eigenaren hebben per saldo nadeel van de beperking van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling van het eigenwoningforfait, maar geen voordeel van de verlaging van de overdrachtsbelasting voor zover zij niet verhuizen. Huurders ervaren in de eerste zes jaar geen

⁷ Er wordt daarbij geen rekening gehouden met de lagere woningprijzen, want dat is geen inkomenseffect maar een vermogenseffect. Dit relativeert wel de betekenis van de berekende koopkrachteffecten.

koopkrachtgevolgen. De resulterende inkomenseffecten op de korte termijn (over zes jaar gemiddeld effect) zijn afgebeeld in figuur 3.2 (links).

Op lange termijn (na 20 jaar) zijn de hypotheekrenteaf trek, de bijtelling van het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting volledig afgeschaft. Bovendien zijn de vier schijftarieven in box 1 met 2,65%-punt verlaagd⁸. De gemiddelde inkomenseffecten op lange termijn, bepaald als het cumulatieve inkomenseffect over 20 jaar gedeeld door 20, zijn afgebeeld in figuur 3.2 (rechts). Hierbij is het voordeel van de afschaffing van de overdrachtsbelasting toegerekend als een gemiddeld jaarlijks effect.⁹ Zowel huiseigenaren als huurders ervaren op de langere termijn in vergelijking met de eerste zes jaar een positief effect op de koopkracht omdat de tarieven in box 1 geleidelijk worden verlaagd.

In tabel 3.3 geven wij de gemiddelde *gecumuleerde* inkomenseffecten van huiseigenaren naar leeftijd en inkomensdecieel.

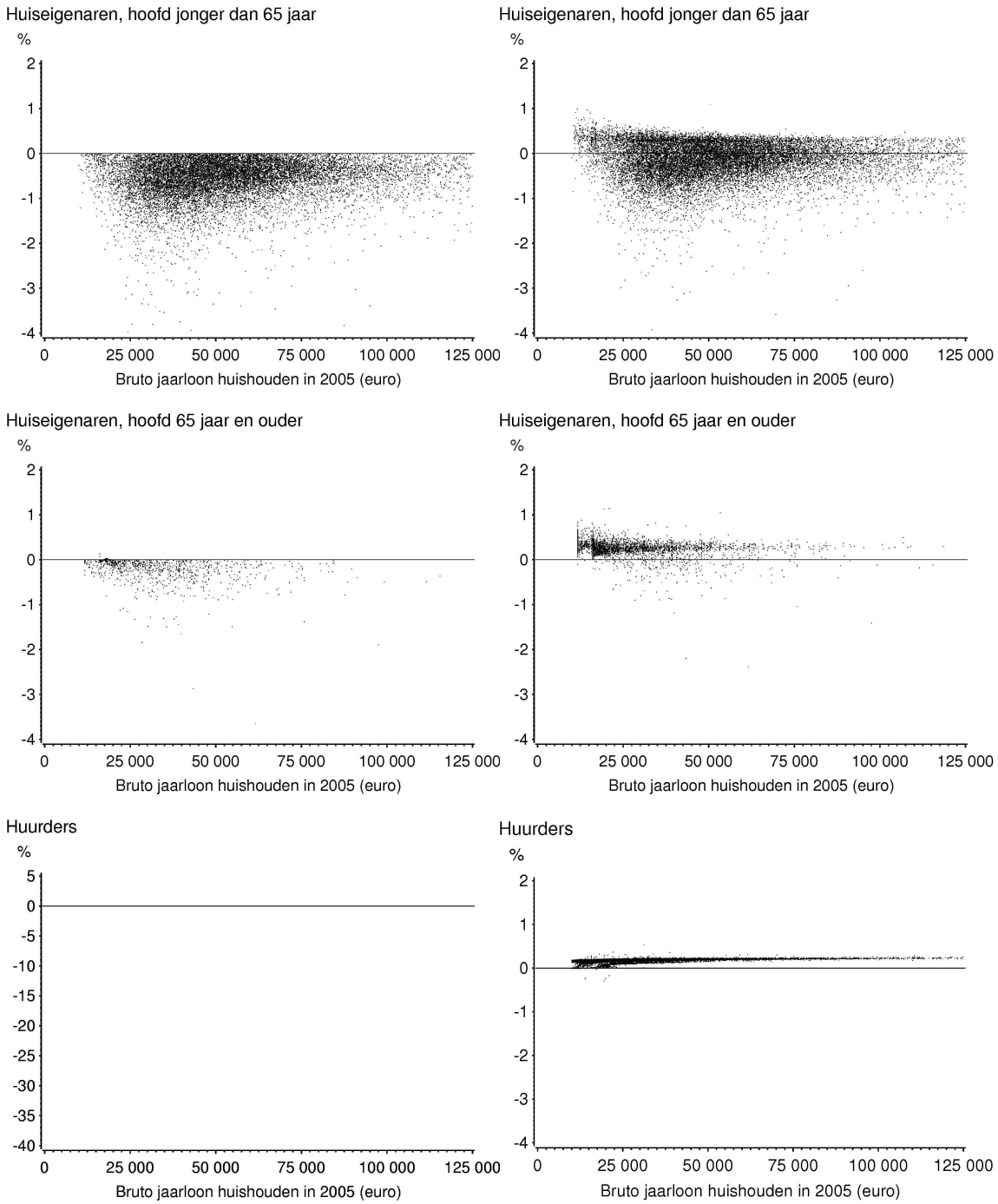
| Tabel 3.3 Gemiddelde gecumuleerde inkomenseffecten voor huiseigenaren op lange termijn naar leeftijd en inkomensdecieel, variant 1 | | |
|---|----------------------------------|---------|
| Inkomensdecieel | 65-min | 65-plus |
| | mutatie in % beschikbaar inkomen | |
| 1 | - 4½ | 6½ |
| 2 | - 5¾ | 5 |
| 3 | - 4 | 5 |
| 4 | - 4¼ | 5 |
| 5 | - 4½ | 3¾ |
| 6 | - 3¼ | 4¼ |
| 7 | - 2½ | 4½ |
| 8 | - 1½ | 4¼ |
| 9 | - 1¼ | 4¾ |
| 10 | - 1 | 4 |
| Totaal | - 3 | 5¼ |

Huishoudens die na invoering van de maatregel een eigen woning kopen (kopers) hebben net als bestaande eigenaren nog enige tijd voordeel van de hypotheekrenteaf trek, die immers geleidelijk wordt afgebouwd. Daarnaast profiteren kopers direct van de verlaging van de overdrachtsbelasting en van de daling van de huizenprijzen.

⁸ Uiteraard kan de terugsluis ook een andere vormgeving hebben. Verlaging van alleen de eerste en tweede schijf zou het koopkrachteffect voor de lagere inkomens relatief verbeteren, maar zou het gemiddeld koopkrachteffect voor huiseigenaren doen verslechteren omdat een groter deel van de terugsluis dan bij huurders terecht zou komen.

⁹ Zie Van Ewijk et al (2006), blz. 62.

Figuur 3.2 Inkomenseffect variant 1 voor huiseigenaren op korte (links) en lange termijn (rechts), mutaties in % per jaar



Literatuurlijst

CPB, 2006, Economische verkenning 2008-2011, CPB Document 129, Den Haag.

Ewijk C. van, M.A. Koning, M.H.C. Lever en R.A. de Mooij, 2006, Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning, Bijzondere publicatie 62, CPB, Den Haag.

Koning M.A., R. Saitua en J. Ebregt, 2006, Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning, CPB Document 128, Den Haag.

Onderzoeksinstituut OTB, 2007, Koopprijseffecten door afbouw hypotheekrenteaftrek, de lineaire variant, Technische Universiteit, Delft.