Centraal Planbureau

Ex-post effecten woningmarktmaatregelen

Voor de evaluatie van de eigenwoningregeling heeft het ministerie van Financiën het CPB verzocht om voor 5 bestaande maatregelen op de woningmarkt en voor 2 mogelijke eindbeelden de structurele ex-post effecten in kaart te brengen. Dit gebeurde aan de hand van het CPB-woningmarktmodel.

Dit model voorspelt dat de 5 maatregelen samen zorgen voor een structurele stijging van de welvaart op de woningmarkt van 2 miljard euro. Door subsidies op de woningmarkt verder af te bouwen kan dit nog toenemen. Dit gaat gepaard met lagere huizenprijzen.

CPB Notitie

Jan Möhlmann
Stefan Groot

juli 2019

1 Inleiding

Ten behoeve van de evaluatie van de eigenwoningregeling heeft het ministerie van Financiën het CPB verzocht om voor een aantal woningmarktmaatregelen de structurele ex-post effecten met het CPB-woningmarktmodel in kaart te brengen. Het verzoek heeft betrekking op vijf bestaande fiscale regelingen en op twee potentiële eindbeelden van de eigenwoningregeling. De gevraagde structurele effecten zijn (1) het welvaartseffect binnen het domein van de woningmarkt, (2) het effect op huizenprijzen en (3) het effect op de verhouding tussen koopwoningen en huurwoningen.

De vijf bestaande fiscale regelingen zijn hieronder beschreven.

1. Beperking van de renteaftrek tot een termijn van dertig jaar (sinds 2001). Deze regeling bepaalt dat de rente over een eigenwoningschuld na dertig jaar niet meer aftrekbaar is. Voor schulden die op het moment van invoering al bestonden, vangt deze termijn aan op 1 januari 2001, zodat deze beperking van de renteaftrek voor het eerst effectief zal zijn in 2031.

2. Invoering van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (sinds 2005). Deze regeling wordt ook wel de Wet Hillen genoemd en met deze aftrekpost werd voorkomen dat huishoudens belasting betalen over het eigenwoningforfait. De aftrekpost is gelijk aan het verschil tussen het eigenwoningforfait en de aftrekbare kosten, indien dit saldo positief is. Sinds 2019 wordt de aftrekpost in dertig jaar lineair uitgefaseerd, zodat de aftrekpost in 2048 niet meer bestaat.

3. Invoering van een nieuw toptarief voor het eigenwoningforfait (sinds 2009). In 2008 was het hoogste tarief 0,55% van de WOZ-waarde en werd het maximale eigenwoningforfait van 9300 euro bereikt bij een WOZ-waarde van 1.690.909 euro. Vanaf 2009 is het eigenwoningforfait niet langer gemaximeerd en geldt een nieuw toptarief voor het deel van de WOZ-waarde dat hoger is dan 1.000.000 euro (2009). Dit nieuwe toptarief liep geleidelijk op en is vanaf 2016 structureel gelijk aan 2,35% van de WOZ-waarde.

4. Invoering van de aflossingseis (vanaf 2013). Deze regeling houdt in dat een eigenwoningschuld binnen dertig jaar volledig en minstens annuïtair moet worden afgelost om in aanmerking te komen voor renteaftrek. Voor schulden die op het moment van invoering al bestonden, is de aflossingseis niet van toepassing.

5. Invoering van een tariefbeperking van de kosten met betrekking tot de eigen woning (sinds 2014). Deze maatregel beperkt het belastingtarief waartegen de kosten van de eigen woning kunnen worden afgetrokken tot het tarief van de voorlaatste schijf. Oorspronkelijk zou deze maatregel het maximale tarief met 0,5%-punt per jaar afbouwen van 52% tot 37,65%. Inmiddels is de afbouw vanaf 2020 versneld naar 3%-punt per jaar, zodat het maximale aftrektarief daalt van 49% in 2019 naar 37,05% in 2023.

De twee potentiële eindbeelden van de eigenwoningregeling bestaan uit een variant waarbij de eigen woning verdwijnt uit de inkomstenbelasting (defiscalisering) en een variant waarbij de eigen woning wordt verplaatst van box 1 naar box 3. Beide varianten worden hieronder toegelicht. De tweede variant is op twee manieren vormgegeven (2a en 2b). Bij alle eindbeelden geldt dat zij voor de overheid budgetneutraal worden doorgevoerd, doordat de opbrengst volledig wordt omgezet in een generieke verlaging van de inkomstenbelasting.

1. Defiscalisering van de eigen woning: in deze variant wordt de eigen woning fiscaal behandeld als een duurzaam consumptiegoed. Dat betekent dat het eigenwoningforfait en de aftrekbaarheid van kosten

van de eigen woning in box 1 komen te vervallen. Het begrip eigenwoningschuld verdwijnt en deze schulden worden fiscaal op dezelfde manier behandeld als overige schulden in box 3. De waarde van de eigen woning maakt geen deel uit van de grondslag in box 3 en speelt daardoor geen rol meer binnen de inkomstenbelasting. Daarnaast vervalt ook de overdrachtsbelasting van 2% voor woningen.

2a. Verplaatsing van de eigen woning naar box 3 met een vrijstelling voor de eerste 300.000 euro: in deze variant wordt het deel van de woningwaarde onder de 300.000 euro fiscaal behandeld als consumptiegoed en het deel van de woningwaarde boven deze grens als een investeringsgoed. Net als in de variant defiscalisering komen het eigenwoningforfait en de aftrekbaarheid van kosten van de eigen woning in box 1 te vervallen. Dat geldt ook voor het begrip eigenwoningschuld en voor de overdrachtsbelasting voor woningen. Het deel van de waarde van de eigen woning dat uitkomt boven de 300.000 euro, maakt onderdeel uit van de grondslag van box 3. Deze grens van 300.000 euro (prijspeil 2019) wordt geïndexeerd met de ontwikkeling van de gemiddelde woningwaarde.

2b. Verplaatsing naar box 3 met extra algemene vrijstelling van 300.000 euro: in deze variant wordt de woning fiscaal behandeld als investeringsgoed en maakt de volledige waarde van de woning onderdeel uit van de grondslag van box 3. Ook in deze variant komen het eigenwoningforfait en de aftrekbaarheid van kosten van de eigen woning in box 1 te vervallen. Dat geldt ook voor het begrip eigenwoningschuld en voor de overdrachtsbelasting voor woningen. De variant introduceert een extra algemene vrijstelling van 300.000 euro per huishouden in box 3, in aanvulling op de al bestaande persoonlijke vrijstelling van 30.360 euro (2019). Dat betekent dat de vrijstelling ook benut zou kunnen worden door huurders of door eigenaar-bewoners met een woning die minder waard is dan 300.000 euro. De vrijstelling van 300.000 euro (prijspeil 2019) wordt geïndexeerd met de ontwikkeling van de gemiddelde woningwaarde.

2 Methode

Conform het verzoek zijn de structurele ex-post effecten berekend met het CPB-woningmarktmodel.[1] Dit is een algemeen evenwichtsmodel waarin het gedrag van aanbieders en gebruikers van woningen is gemodelleerd. Hierbij wordt onder andere aangenomen dat aanbieders en gebruikers rationeel handelen en dat zij alle beschikbare informatie meenemen bij hun keuzes. De gevraagde effecten zijn ex post en structureel, wat inhoudt dat gedragsaanpassingen worden meegenomen en dat het gaat om effecten op lange termijn, wanneer alle beleidsaanpassingen volledig zijn doorgevoerd.

De fiscale behandeling van de eigen woning heeft gevolgen voor de mate van subsidiëring van de eigen woning. Deze subsidievoet is in het CPB-woningmarktmodel bepalend voor huizenprijzen, de verhouding tussen koop- en huurwoningen en de welvaart.[2] Een verlaging van de subsidievoet op koopwoningen leidt bijvoorbeeld tot een lagere geaggregeerde vraag naar woningen en daardoor tot lagere huren en huizenprijzen. Daarnaast leidt een lagere subsidievoet op koopwoningen tot een verschuiving van koopwoningen naar huurwoningen, omdat koopwoningen relatief minder aantrekkelijk worden. Op lange termijn leiden de lagere huizenprijzen ook tot een lager woningaanbod, wat de structurele prijsdaling van huren en koopwoningen deels mitigeert.

[1] Voor een beschrijving van het CPB-woningmarktmodel, zie M. van Dijk, S.P.T. Groot en J.L. Möhlmann (2016), CPB Woningmarktmodel, CPB Achtergronddocument, 28 februari 2016, link.
[2] Bij het vaststellen van de maximale financieringslastenpercentages wordt ook rekening gehouden met de fiscale behandeling van de eigen woning, maar de maximale financieringslastenpercentages zijn in het CPB-woningmarktmodel niet endogeen gemodelleerd. In het model besteden huishoudens een vast aandeel van hun netto besteedbare inkomen aan (bovenminimale) woonconsumptie. Bij een versobering van de fiscale behandeling van de eigen woning dalen dus automatisch de bruto rentelasten die huishoudens bereid zijn te betalen.

Ten slotte hebben de welvaartseffecten alleen betrekking op het domein van de woningmarkt. Wijzigingen van de fiscale behandeling van de eigen woning kunnen ook welvaartseffecten hebben op andere gebieden. Een verhoging van de belasting op (woning-)vermogen vergroot bijvoorbeeld de verstoring van de intertemporele consumptie. Daarnaast kunnen er significante herverdelingseffecten optreden tussen verschillende groepen huishoudens. Dergelijke effecten vallen niet onder het hier gehanteerde welvaartsbegrip. De welvaartseffecten die in deze notitie worden gepresenteerd, hangen af van de mate waarin de consumptie van huishoudens, op het gebied van wonen, overeenkomt met de voorkeuren van huishoudens. Een subsidie op koop- of huurwoningen verstoort de keuzes van huishoudens, doordat zij bijvoorbeeld kiezen voor een grotere of een ander type woning dan zij anders zouden hebben gedaan.

Het CPB-woningmarktmodel kent een basispad. Het effect van maatregelen wordt bepaald ten opzichte van dit basispad. Het basispad dat gebruikt is voor deze notitie, is bijgewerkt tot en met het Centraal Economisch Plan 2019 en is gekalibreerd op microdata uit het Woon Onderzoek Nederland 2015. In het basispad zijn alle beleidsmaatregelen die relevant zijn voor de woningmarkt verwerkt en dus ook de vijf bestaande fiscale regelingen waarvoor we de structurele ex-post effecten willen bepalen. We doen dit door eerst een nieuw fictief basispad te maken. In dit fictieve basispad worden de vijf bestaande fiscale regelingen gezamenlijk afgeschaft. Vervolgens voeren we deze regelingen één voor één in chronologische volgorde in om de structurele ex-post effecten te bepalen ten opzichte van het fictieve basispad. Voor de mogelijke eindbeelden brengen we de effecten in kaart ten opzichte van het werkelijke basispad.

3 Ex-post effecten

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de structurele ex-post effecten van de vijf bestaande woningmarktregelingen, zoals berekend met het CPB-woningmarktmodel. De cumulatieve effecten ten opzichte van het fictieve basispad staan tussen haakjes. Deze cumulatieve effecten zijn gelijk aan de som van de effecten van de maatregel zelf en de eerder ingevoerde maatregelen die in de tabel staan.

Tabel 3.1 Structurele ex-post effecten van bestaande woningmarktmaatregelen, t.o.v. fictief basispad zonder deze maatregelen

	Welvaart binnen domein woningmarkt in %-punten bbp (cumulatief)	Huizenprijzen in % (cumulatief)	Aandeel huurwoningen in %-punten (cumulatief)
Maatregel			
1. Dertigjaarstermijn	+ 0,04 (+ 0,04)	– 0,58 (– 0,58)	+ 0,17 (+ 0,17)
2. Aftrek wegens geen of geringe eigen woningschuld (Wet Hillen) (a)	– 0,03 (+ 0,01)	+ 0,39 (– 0,19)	– 0,12 (+ 0,05)
3. Toptarief eigenwoningforfait	+ 0,01 (+ 0,02)	– 0,06 (– 0,25)	+ 0,02 (+ 0,07)
4. Aflossingseis	+ 0,16 (+ 0,18)	– 2,30 (– 2,55)	+ 0,73 (+ 0,80)
5. Tariefbeperking	+ 0,07 (+ 0,25)	– 0,90 (– 3,45)	+ 0,31 (+ 1,11)

(a) De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (Wet Hillen) is ingevoerd in 2005 en wordt vanaf 2019 in dertig jaar lineair uitgefaseerd. De genoemde effecten in deze tabel hebben alleen betrekking op de invoering.

Ten opzichte van de fictieve situatie zonder deze vijf maatregelen leiden de maatregelen gezamenlijk tot een structurele welvaartswinst van 0,25% bbp. Bij een verwacht bbp van 800 miljard euro in 2019 (CEP 2019)

betekent dit een structurele welvaartsverbetering van 2,0 miljard euro in prijzen van 2019. Het woningmarktmodel voorspelt dat de vijf maatregelen gezamenlijk zorgen voor een daling van de structurele huizenprijzen met 3,5%. Bij de doorrekening van deze vijf maatregelen is geen rekening gehouden met een terugsluis van de budgettaire opbrengsten van de maatregelen. Als rekening wordt gehouden met een terugsluis zijn de gevolgen voor huizenprijzen kleiner. Het aandeel van huurwoningen in de totale woonconsumptie neemt door de vijf maatregelen met 1,1%-punt toe. Van deze vijf maatregelen kent de invoering van de aflossingseis de grootste effecten. De invoering van de Wet Hillen vergroot de subsidiëring van het eigenwoningbezit, wat leidt tot een stijging van huizenprijzen en tot een negatief welvaartseffect.

Tabel 3.2 toont de uitkomsten van de doorgerekende eindbeelden. Naast de structurele effecten rapporteert deze tabel ook het effect op de huizenprijzen in 2021 ten opzichte van het basispad. Hierbij is uitgegaan van aankondiging van de maatregel in 2019 en volledige invoering in 2021. Bij alle eindbeelden is rekening gehouden met een generieke terugsluis van de budgettaire opbrengsten voor de overheid. In het geval van defiscalisering (variant 1) neemt de welvaart ten opzichte van het basispad CEP 2019 structureel met 0,3% bbp (2,3 miljard euro in prijzen van 2019) toe. Ten opzichte van het basispad dalen de huizenprijzen in 2021 met 5,1% en structureel met 3,3%. De reden dat het effect op huizenprijzen structureel lager is dan op korte termijn is dat het woningaanbod over de tijd door de maatregel minder toeneemt dan in het basispad, wat de prijsdaling deels mitigeert. Het aandeel van huurwoningen in de totale woningvoorraad neemt structureel met 1,6%-punt toe. De effecten van een verplaatsing van de eigen woning naar box 3 met een vrijstelling voor de eerste 300.000 euro van de WOZ-waarde (variant 2a) zijn groter. Dat komt doordat een deel van de eigenaar-bewoners inkomstenbelasting in box 3 zal gaan betalen over de waarde van de eigen woning, waardoor de subsidievoet sterker daalt dan bij defiscalisering.

De effecten zijn het grootst in variant 2b, waarbij de volledige waarde van de eigen woning onderdeel uitmaakt van de grondslag in box 3. De welvaart binnen het domein van de woningmarkt neemt daar structureel toe met 0,7% bbp (5,3 miljard euro in prijzen van 2019). Bij deze variant dalen de huizenprijzen in 2021 met 12,0% en structureel met 8,6% ten opzichte van het basispad. Dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat de nominale huizenprijzen voor een lange tijd lager zullen liggen dan het huidige niveau: in het basispad zit een structurele stijging van de nominale huizenprijzen van ongeveer 3% per jaar. De prijsdaling op korte termijn kan er wel voor zorgen dat een deel van de starters die recent een woning hebben gekocht te maken krijgt met een woningwaarde die lager is dan de hypotheekschuld. Het aandeel van huurwoningen in de totale woningmarkt neemt structureel toe met 5,0%-punt. In deze variant is geen sprake meer van een fiscale bevoordeling van eigenaar-bewoners ten opzichte van huurders. Door de introductie van een extra algemene vrijstelling van 300.000 euro in box 3 zijn eigenaar-bewoners desondanks niet duurder uit dan in variant 2a.

In alle eindbeelden wordt de overdrachtsbelasting van 2% voor woningen afgeschaft. Deze belasting vermindert de omvang van de subsidiëring van woonconsumptie in het basispad, zodat deze belasting het welvaartsverlies in het woningmarktmodel vermindert. Tegelijkertijd werkt deze belasting echter als een transactiebelasting op verhuizen, die de consumptie van huishoudens verstoort en de mobiliteit op de arbeidsmarkt verlaagt. Daardoor wordt de overdrachtsbelasting per saldo als een verstorende belasting gezien. Het afschaffen van de overdrachtsbelasting heeft positieve welvaartseffecten doordat de verstoring van het verhuisgedrag wordt opgelost. Deze effecten vallen echter buiten het domein van het CPB-woningmarktmodel en zijn daarom niet meegenomen in de gepresenteerde welvaartseffecten van de eindbeelden.

Tabel 3.2 Structurele ex-post effecten van mogelijke eindbeelden, t.o.v. huidige basispad

	Welvaart binnen domein woningmarkt in %-punten bbp	Huizenprijzen (2021) in %	Huizenprijzen (structureel) in %	Aandeel huurwoningen in %-punten
Eindbeeld (a)				
1. Defiscalisering	+ 0,29	– 5,12	– 3,34	+ 1,56
2a. Woning naar box 3 met eerste 300.000 euro vrijgesteld	+ 0,38	– 6,74	– 4,52	+ 2,26
2b. Woning naar box 3 met extra algemene vrijstelling van 300.000 euro per huishouden	+ 0,66	– 11,98	– 8,57	+ 5,03

(a) Voor alle eindbeelden geldt dat de overdrachtsbelasting voor woningen (2%) ook wordt afgeschaft en dat de invoering voor de overheid budgetneutraal plaatsvindt door middel van een generieke verlaging van de inkomstenbelasting.