

No.W06.09.0556/III

's-Gravenhage, 21 januari 2010

Bij Kabinetsmissive van 23 december 2009, no.09.003696, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 met betrekking tot de indexering van het eigenwoningforfait, met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat een onderdeel van het houdbaarheidspakket dat is opgenomen in het aanvullend beleidsakkoord. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar mist de motivering voor de keuze om de hoogste schijf van het eigenwoningforfait als houdbaarheidsmaatregel niet te indexeren alsmede de onderbouwing van de taakstelling. In de memorie van toelichting dient verder deugdelijk te worden onderbouwd, dat het beoogde doel, de taakstellende opbrengst, redelijkerwijs verzekerd is.

1. In het aanvullend beleidsakkoord dat bij brief van 25 maart 2009 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden (de brief)¹ is als element van het zogenoemde houdbaarheidspakket het niet-indexeren van de grens van € 1 mln voor de bepaling van het percentage eigenwoningforfait (EWF-maatregel) opgenomen. Deze maatregel bewerkstelligt, aldus de brief, dat hogere inkomens c.q. meer-vermogenden bijdragen aan de lange termijn houdbaarheid van de collectieve voorzieningen, zonder dat de fundamentele regelingen rond het eigenwoningbezit worden aangetast.

De EWF-maatregel is eerder als een van de opties voor lange termijn solide overheidsfinanciën genoemd in het in februari 2009 uitgebrachte rapport 'Mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensiveringen' van de werkgroep Gerritse, dat tegelijkertijd met het aanvullend beleidsakkoord aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is toegezonden. Als andere houdbaarheidsmaatregelen in de fiscale sfeer zijn in dat rapport genoemd de verdere fiscalisering van de AOW, het aftoppen van de fiscale begunstiging van het pensioensparen tot 1,5 maal modaal, het vervallen van de hypotheekrenteaftrek boven een schuldbedrag van € 1 mln en het direct afschaffen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting voor alle groepen.

In de brief is de keuze voor de EWF-maatregel uit de verschillende fiscale houdbaarheidsmaatregelen die in het rapport van de werkgroep zijn genoemd, niet nader gemotiveerd. Deze motivering is evenmin in de toelichting op het voorstel opgenomen. Zij kan echter niet gemist worden, omdat de maatregelen zowel in tempo waarin de taakstellende opbrengst wordt bereikt, als in de verdelingseffecten van elkaar verschillen.

Taakstellende opbrengst

Als taakstellende opbrengst van de EWF-maatregel wordt in de brief 0,2% BBP genoemd. Bij een BBP van € 580 mrd² bedraagt de taakstelling aldus € 1,16 mrd. In de

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 070, nr. 24H.

² Macro Economische Verkenning 2010, Bijlage 1.2, blz. 104.

toelichting op het voorstel wordt gesteld, dat de EWF-maatregel een houdbaarheidseffect van 0,2% BBP heeft.

De Raad merkt op, dat in het Belastingplan 2008 als budgettaire opbrengst van de aanpassing eigenwoningforfait voor de jaren 2009 - 2011 € 15 mln per jaar is geraamd³. De oorspronkelijk voorgestelde aanpassing van het eigenwoningforfait waarop deze raming betrekking heeft, betrof het loslaten van het plafond in het eigenwoningforfait waardoor de bijtelling ook bij hogere eigenwoningwaarden oploopt met de WOZ-waarde, alsmede de invoering van een hoger percentage (2,35) ter vaststelling van het eigenwoningforfait bij een eigenwoningwaarde van meer dan € 1 mln voor het deel van de eigenwoningwaarde dat uitkomt boven € 1 mln.

In het licht van deze raming, waarbij in aanmerking dient te worden genomen dat de EWF-maatregel beperkter is dan de maatregelen waarop de raming ziet, dient het houdbaarheidseffect van 0,2% BBP van de EWF-maatregel deugdelijk te worden onderbouwd. De toelichting dient te verduidelijken dat de taakstellende opbrengst redelijkerwijs verzekerd is, en daartoe met een gedetailleerde cijfermatige onderbouwing te worden aangevuld.

Tempo

Doordat de EWF-maatregel beperkt blijft tot de indexering van de hoogste schijf, vindt slechts een zeer geleidelijke verhoging van de opbrengst van de inkomstenbelastingheffing plaats. Deze opbrengst wordt bovendien nog gedempt door de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld (artikel 3.123a van de Wet inkomstenbelasting 2001), aangezien op grond van deze regeling de aftrek met hetzelfde bedrag als de verhoging van het eigenwoningforfait wordt verhoogd, indien op het voordeel uit eigen woning geen of tot een laag bedrag hypotheekrente in aftrek wordt gebracht. In de toelichting is geen aandacht gegeven aan het tempo waarin de taakstellende opbrengst door de EWF-maatregel wordt bereikt, en is geen vergelijking gemaakt met de tempi van de andere houdbaarheidsmaatregelen. De toelichting dient op deze punten te worden aangevuld.

Verdelingseffecten

In de toelichting op het voorstel is gesteld dat de EWF-maatregel bewerkstelligt, dat hogere inkomens c.q. meer-vermogenden bijdragen aan de lange termijn houdbaarheid van de collectieve voorzieningen. Dit is echter niet nader uitgewerkt. In de toelichting dient te worden aangegeven welke hogere inkomensgroepen en welke meer-vermogenden door de EWF-maatregel worden getroffen, alsmede welke koopkrachteffecten voor de onderscheiden groepen worden opgeroepen. Tevens dient de toelichting te worden aangevuld met de verdelingseffecten van de andere houdbaarheidsmaatregelen.

De Raad adviseert in het licht van het vorenstaande de keuze van de EWF-maatregel als houdbaarheidsmaatregel boven de overige houdbaarheidsmaatregelen in de fiscale sfeer nader te motiveren, alsmede de toelichting aan te vullen met de hiervoor aangeduide nadere gegevens.

2. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 205, nr. 3, hoofdstuk 19.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W06.09.0556/III met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In de considerans tot uitdrukking brengen dat het voorstel wenselijk is in verband met de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de noodzaak ook voor toekomstige generaties een solide stelsel van collectieve voorzieningen zeker te stellen, in overeenstemming met de considerans van het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met verhoging van de leeftijd waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat (Kamerstukken II 2009/10, 32 247, nr. 2).