

Formatievragen BOR

Is het mogelijk om misbruik en oneigenlijk gebruik van de BOR en de DSR tegen te gaan en zo ja op welke manieren?

- Ja, er zijn manieren om oneigenlijk gebruik van de BOR en DSR tegen te gaan. Hieronder wordt op 3 manieren ingegaan. Ter achtergrond eerst nog onderstaande introductie.
- De Bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting (BOR) betreft een (gedeeltelijke) vrijstelling van ondernemingsvermogen voor schenk- en erfbelasting. Ook de Doorschuifregeling van aanmerkelijk belang in de inkomstenbelasting (DSR) maakt het mogelijk om bij overdracht van een onderneming de inkomstenbelastingclaim op de overdrager door te schuiven (dus uit te stellen) naar de opvolger.
- Doel van de BOR en van de DSR is om te voorkomen dat verschuldigde belasting reële bedrijfsopvolgingen in de weg staan.
- De kwalificatie reële bedrijfsopvolging doelt op de eis dat het bedrijf (de vennootschap) een daadwerkelijke onderneming drijft. De BOR en DSR zijn daarom ook alleen van toepassing op het ondernemingsvermogen in het bedrijf. Beleggingsvermogen (zowel beleggingen aanwezig in de onderneming als een belang in een beleggingsmaatschappij) is uitgesloten. Onderscheid maken tussen deze vormen is echter bijzonder lastig.
- De knelpunten die spelen bij de BOR zijn gelijk aan die bij de DSR van aanmerkelijk belang. Bij eventuele aanpassingen in de BOR moeten ook de gevolgen voor de DSR in kaart worden gebracht
- Na een aantal verruimingen begin deze eeuw is de BOR een (vrijwel) volledige voorwaardelijke vrijstelling van erf- of schenkbelasting voor ondernemingsvermogen.¹
- Het gebruik van de BOR is scheef verdeeld: over de jaren 2010 tot en met 2016 is circa 40% van het budgettaire beslag van de BOR terecht gekomen bij de 2% grootste overdrachten.
- Gelet op de voorwaarden is het vaak aantrekkelijk voor belastingplichtigen om te kwalificeren voor de BOR. Dit zorgt voor een grote druk op de voorwaarden om gebruik te kunnen maken van de BOR en maakt de BOR misbruikgevoelig.

Merk verhuurd vastgoed standaard aan als beleggingsvermogen

- De BOR is alleen van toepassing op het ondernemingsvermogen in het bedrijf. Beleggingsvermogen (zowel beleggingen aanwezig in de onderneming als een belang in een beleggingsmaatschappij) is uitgesloten. Onderscheid maken tussen deze vormen is echter bijzonder lastig, met name bij exploitatie van vastgoed. Een belangrijke vorm van potentieel oneigenlijk gebruik betreft de *exploitatie van vastgoed*.
- Bij de BOR vinden relatief veel juridische procedures over vastgoed plaats wat een groot beslag legt op de Belastingdienst in de vorm van vooroverleg en juridische procedures.
- Door vastgoedexploitatie – verhuur aan derden en ter beschikking stelling aan derden – wettelijk aan te merken als beleggingsvermogen zou meer duidelijkheid worden verschaft. Daarnaast kan zou worden voorkomen dat de reikwijdte van de BOR en DSR onbedoeld toeneemt. Dit sluit aan bij het doel van de BOR en de DSR omdat bij vastgoedportefeuilles externe financiering voor het betalen van de verschuldigde belasting door de mogelijkheden tot onderpand/hypotheek in de regel geen probleem is.
- Het standaard aanmerken van verhuurd vastgoed als beleggingsvermogen voor de BOR en DSR voorkomt een mogelijke toekomstige (forse) derving van belastinginkomsten. Deze maatregel heeft dus geen budgettaire gevolgen.

¹ De huidige BOR-vrijstelling van erf- en schenkbelasting bedraagt 100% van de waarde van het ondernemingsvermogen tot een bedrag van € 1.119.845 (bedrag 2021) en 83% van de overige waarde en voorts 100%-vrijstelling voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de lagere waarde going concern.

Kleine aanmerkelijk belangpakketten uitzonderen van de BOR

- Het is de vraag of het logisch is dat een belastingplichtige met een aanmerkelijk belang (ab) per definitie toegang heeft tot de BOR of dat het moet gaan om een ab dat een wezenlijk economisch belang in de onderneming representeert. Anders verwoord: is wel sprake van een reële bedrijfsopvolging? Voor het recht op de BOR wordt aangesloten bij de IB-onderneming en bij het ab in box 2. Het ab is daarbij ruim gedefinieerd. Het is namelijk niet zo dat elk aanmerkelijk belang een waarde van ten minste 5% in de vennootschap vertegenwoordigt. Van een ab is in principe al sprake als iemand minimaal 5% van een bepaalde *soort* aandelen van de bv houdt. Er kan daardoor al sprake zijn van een ab bij een economisch belang dat veel kleiner is dan 5% door het gebruik maken van *soortaandelen*. Hierdoor kan het zo zijn dat 5% in aandelen van een *soort* economisch gezien een minimaal belang (bijvoorbeeld 0,01%) in het ondernemingsvermogen vertegenwoordigt. In de praktijk vinden nu veel discussies met de Belastingdienst plaats over de kwalificatie van opties, vruchtgebruiken, meesleep en meetrek ab's, over preferente aandelen, en de vraag of agio- of informeel-kapitaalstortingen voldoen om maar aan de vrijstelling die de BOR dient te kunnen voldoen. Door de BOR en DSR toe te spitsen op ab-houders met een wezenlijk economisch belang wordt de BOR doelmatiger en doeltreffender en wordt oneigenlijk gebruik tegengegaan. Dit kan bijvoorbeeld door de BOR te beperken tot gewone aandelen of een ab van minder dan een bepaald percentage van de waarde van de onderneming voortaan uit te sluiten van de BOR.
- Voor een raming van de budgettaire gevolgen is nader onderzoek nodig

Beperk de bedrijfsopvolgingsregeling binnen de schenk- en erfbelasting (BOR).

- Vooral de vrijwel ongelimiteerde vrijstelling die de BOR biedt, maakt de BOR aantrekkelijk en misbruikgevoelig. Aftoppen van de vrijstelling tot een bepaalde hoogte van het ondernemingsvermogen maakt de (poging tot) oneigenlijk gebruik minder lonend. Gedacht kan worden aan een vrijstelling over de waarde going concern te verlagen naar 25%. De omvang van de vrijstelling kan daarbij worden afgetopt op bijvoorbeeld € 5 miljoen ondernemingsvermogen. De huidige vrijstelling van 100% voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de lagere waarde going concern kan blijven bestaan. Om acute liquiditeitsproblemen door betaling van schenk- of erfbelasting bij bedrijfsopvolging te voorkomen blijft uitstel van betaling met 10 jaar op grond van de Invorderingswet mogelijk.
- De budgettaire opbrengst bedraagt € 240 miljoen per jaar structureel.

Zie de bijgevoegde fiches uit de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel waarin bovenstaande beleidsopties zijn uitgewerkt.

Bij eventuele aanpassingen in de BOR moeten ook de gevolgen voor de DSR in kaart worden gebracht.

1. Verhuurd vastgoed standaard aanmerken als beleggingsvermogen voor de DSR en de BOR

Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Evenwichtigere herverdeling, voorkomen van uitstel box-2 belasting
Omschrijving van de maatregel	
<p>Voor de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) en doorschuifregelingen (DSR) wordt wettelijk vastgelegd dat aan derden verhuurd vastgoed beleggingsvermogen vormt. Onder verhuur wordt ook begrepen anderszins aan derden ter beschikking gesteld vastgoed. Vastgoed dat wordt gebruikt voor de eigen bedrijfsuitoefening blijft wel tot het ondernemingsvermogen behoren.</p>	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> De BOR betreft een (gedeeltelijke) vrijstelling van ondernemingsvermogen voor schenk- en erfbelasting. De DSR maken het mogelijk om bij overdracht van een onderneming de inkomstenbelastingclaim op de overdrager door te schuiven (dus uit te stellen) naar de opvolger. Doel van de BOR en van de DSR is te voorkomen dat verschuldigde belasting reële bedrijfsopvolgingen in de weg staan. De kwalificatie reële bedrijfsopvolging doelt op de eis dat het bedrijf (de vennootschap) een daadwerkelijke onderneming drijft. De BOR en DSR zijn daarom ook alleen van toepassing op het ondernemingsvermogen in het bedrijf. Beleggingsvermogen (zowel beleggingen aanwezig in de onderneming als een belang in een beleggingsmaatschappij) is uitgesloten. Onderscheid maken tussen deze vormen is echter bijzonder lastig, met name bij exploitatie van vastgoed. Bij de totstandkoming van de huidige BOR per 2010 stond rechtsvormneutraliteit tussen de IB-onderneming en de onderneming in de vennootschap voorop. Logischerwijs vloeit daaruit voort dat vastgoedexploitatie in principe niet als ondernemingsvermogen wordt aangemerkt. Standaard valt iemand die in de inkomstenbelasting enkele pandjes exploiteert, voor die panden in box 3 en zelden in box 1, winst uit onderneming. Voor de IB-ondernemer leidt de vermogensetikettering in de inkomstenbelasting ertoe dat beleggingsvermogen verplicht het ondernemingsvermogen verlaat en overgaat naar box 3. Grootschaliger exploitatie vastgoed gebeurt in BV's en NV's. In de wetsgeschiedenis is toegelicht dat ook dan de vermogensetikettering van de IB moet worden toegepast waardoor vastgoedexploitatie voor de BOR als beleggingsvermogen wordt aangemerkt. Gelet op het grote financiële belang van de BOR vinden relatief veel juridische procedures over vastgoed plaats. De jurisprudentie is sterk feitelijk, er valt geen eenduidige lijn in te ontdekken. Daardoor dient in iedere casus een feitelijke toets plaats te vinden wat een groot beslag legt op de Belastingdienst in de vorm van vooroverleg en juridische procedures. Door vastgoedexploitatie – verhuur aan derden en ter beschikking stelling aan derden – wettelijk standaard aan te merken als beleggingsvermogen wordt de nodige duidelijkheid verschaft. Daarnaast wordt voorkomen dat de reikwijdte van de BOR en DSR onbedoeld toeneemt. Dit sluit bovendien goed aan bij het doel van de BOR en de DSR. <ul style="list-style-type: none"> Ten eerste omdat bij vastgoedportefeuilles het verkrijgen van financiering voor het betalen van de verschuldigde belasting door de mogelijkheden tot onderpand/hypotheek in de regel geen probleem is. Ten tweede is het bij vastgoedverhuur minder bezwaarlijk voor de continuïteit van de bv om een gedeelte van de vastgoedportefeuille te gelden te maken. Van het liquiditeitsprobleem dat verondersteld wordt voor de BOR is dus feitelijk geen sprake. Daarbij zal het maatschappelijk belang van het bijeen houden van de vastgoedportefeuille veelal beperkt zijn. 	
Effecten	
Economie	Deze maatregel sluit aan derden verhuurd of anderszins ter beschikking gesteld vastgoed uit van de BOR en DSR en vergroot hiermee de doelmatigheid van de regelingen. Door het karakter van een vastgoedonderneming is het risico klein dat de economische activiteit bij overdracht tot economische schade leidt.
Begroting	Deze maatregel voorkomt een mogelijke toekomstige (forse) derving van

	<p>belastinginkomsten.</p> <p>Er zijn diverse grote (miljoenen) vastgoedfondsen in particulier bezit (dga's) en daarmee is dus een groot potentieel fiscaal belang gemoeid.</p>
Overig	<ul style="list-style-type: none"> • Door deze maatregel wordt de grondslag van de schenk- en erfbelasting verbreed en neemt de erfelijke component van vermogensongelijkheid af. • De evaluatie van de BOR wordt naar verwachting eind 2021 afgerond.
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> • Door verhuur van vastgoed aan derden bij wet aan te merken als beleggingsvermogen zullen er minder discussies, vooroverleggen en gerechtelijke procedures plaatsvinden. • De maatregel creëert duidelijkheid en maakt een einde aan het voeren van langdurige juridische procedures en de daarmee gemoeid gaande forse inzet van hooggekwalificeerd personeel. • De maatregel is fraudebestendig en goed handhaafbaar

2. Kleine aanmerkelijk belangpakketten uitzonderen van BOR ²

Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Evenwichtigere herverdeling
Omschrijving van de maatregel	
Voor de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) kwalificeert een aanmerkelijkbelang indien het betrekking heeft op houders van gewone aandelen voor zover het vermogen formeel als risicodragend aandelenkapitaal op de aandelen is gestort.	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none">• De BOR betreft een (gedeeltelijke) vrijstelling van ondernemingsvermogen voor schenk- en erfbelasting. Doel van de BOR is te voorkomen dat verschuldigde belasting reële bedrijfsopvolgingen in de weg staat doordat middelen aan de onderneming moeten worden onttrokken om de belasting te betalen. De kwalificatie reële bedrijfsopvolging doelt op de eis dat het bedrijf een daadwerkelijke onderneming drijft.• Voor het recht op de BOR wordt aangesloten bij de IB-onderneming en bij het aanmerkelijkbelang in box 2. Het aanmerkelijkbelang is ruim gedefinieerd. Het is niet zo dat elk aanmerkelijk belang een waarde van ten minste 5% in de vennootschap vertegenwoordigt. Van een ab is in beginsel sprake als iemand minimaal 5% een bepaalde soort aandelen van de bv houdt. Er kan daardoor al sprake zijn van een ab bij een economisch belang dat veel kleiner is dan 5% door het gebruik maken van soort aandelen. 5% in aandelen van een soort kan economisch gezien een minimaal belang (bijvoorbeeld 0,01%) vertegenwoordigen in het ondernemingsvermogen.• Opties, soort aandelen, meesleep en meetrekbelangen, preferente aandelen, agiostortingen en stortingen van informeel kapitaal kunnen onder omstandigheden eveneens kwalificeren.• Dit roept veel discussies met de Belastingdienst op en werkt ingewikkelde structuren in de hand.• De vraag rijst of het wel logisch is dat een belastingplichtige met een ab per definitie toegang heeft tot de BOR of dat het moet gaan om een ab dat een wezenlijk economisch belang in de onderneming representeert. Anders verwoord: is wel sprake van een reële bedrijfsopvolging? Of is een klein ab voor de toegang tot de BOR veeleer vergelijkbaar met een belegger en niet zozeer vergelijkbaar met een ondernemer? En waar ligt de grens voor de nagestreefde rechtsvormneutraliteit?• De maatregel is dat sprake moet zijn van gewone aandelen voor zover het vermogen formeel (als risicodragend aandelenkapitaal) op de aandelen is gestort. Dit geldt eveneens voor indirecte belangen in concernstructuren. Dat betekent dat sprake moet zijn van gewone aandelen in de zin van art. 4.6, letter a, Wet IB 2001 en alleen ondernemingsvermogen voor zover formeel gestort. Een verdergaande optie zou zijn een aanmerkelijkbelang van minder dan een bepaald percentage van de waarde van de onderneming voortaan uit te sluiten van de BOR, bijvoorbeeld 25%. Die optie is echter complexer.	
Effecten	
Economie	Deze maatregel spitst de BOR toe op ab-houders met een wezenlijk economisch belang en verhoogt zo de doeltreffendheid en doelmatigheid van de BOR. Daarmee heeft deze maatregel minimale economische gevolgen.
Begroting	Voor een raming van de budgettaire gevolgen is nader onderzoek nodig
Overig	De evaluatie van de BOR wordt naar verwachting eind 2021 afgerond.
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none">• Deze maatregel brengt een vereenvoudiging met zich mee omdat veel van de technische vragen aan de Belastingdienst betrekking hebben op de vraag of de ingewikkelde structuur kwalificeert voor de BOR.• Door deze aanpassing zijn discussies over de kwalificatie van opties, vruchtgebruiken, meesleep en meetrek ab's, over preferente aandelen, en de vraag of agio- of informeel-kapitaalstortingen

² Bij alle fiches over de BOR ligt een aanpassing van de DSR in dezelfde lijn voor de hand.

	voldoen, verleden tijd. De voorgestelde maatregel maakt het stelsel fraudebestendiger en beter handhaafbaar
--	---

3. Verlaging vrijstelling waarde going concern naar 25% en aftopping op € 5 miljoen in de BOR.

Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang, belasten van vermogen
Doel	Evenwichtigere herverdeling

Omschrijving van de maatregel

De bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) voor de schenk- en erfbelasting wordt versoerd:

De vrijstelling van 100% voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de lagere waarde going concern blijft bestaan; en

De totale vrijstelling over de waarde going concern wordt 25%.

De omvang van de vrijstelling wordt afgetopt op € 5 miljoen ondernemingsvermogen.

Om acute betaling van schenk- of erfbelasting bij bedrijfsopvolging te voorkomen blijft uitstel van betaling met 10 jaar op grond van de Invorderingswet mogelijk.³

Achtergrond/rationale

- De BOR betreft een (gedeeltelijke) vrijstelling van ondernemingsvermogen voor schenk- en erfbelasting. Doel van de BOR is te voorkomen dat verschuldigde belasting reële bedrijfsopvolgingen in de weg staat doordat middelen aan de onderneming moeten worden onttrokken om de belasting te betalen. De kwalificatie reële bedrijfsopvolging doelt op de eis dat het bedrijf een daadwerkelijke onderneming drijft.
- De BOR is een generieke regeling. Dat wil zeggen dat ook van de BOR gebruik kan worden gemaakt als voldoende middelen beschikbaar zijn om de schenk- of erfbelasting te betalen. De BOR is bovendien erg royaal met de huidige vrijstelling van 100% over grofweg de eerste miljoen aan ondernemingsvermogen en 83% over het meerdere. Bij een erfenis van € 2 mln is de erfbelasting voor een kind ongeveer € 400.000 maar bij toepassing van de BOR ongeveer € 20.000. Gevolg is een groot cadeau-effect en grote ongelijkheid ten opzichte van 'reguliere' erfenissen en schenkingen (zonder ondernemingsvermogen). Uit eerdere gegevens van de Belastingdienst blijkt dat in 70% van de gevallen de te betalen erfbelasting – in het geval geen sprake was geweest van een vrijstelling – uit de nalatenschap betaald had kunnen worden.⁴
- De BOR is daarmee beperkt doeltreffend en doelmatig in het waarborgen van continuïteit van een onderneming.
- De economische rechtvaardiging voor de in het verleden ingevoerde verhogingen van de vrijstelling van de BOR (van 25% naar 60%, 75% en vanaf 2010 100% over de eerste miljoen en 83% over het meerdere ondernemingsvermogen) ontbreekt. Kernprobleem bij schenking/vererving van onderneming is dat niet altijd voldoende liquide middelen bij de verkrijger voorhanden zijn om de schenk- of erfbelasting te betalen. Voor die gevallen ligt het in de rede dat de overheid een betalingsfaciliteit biedt (o.b.v. de Invorderingswet).
- Het gebruik van de BOR is bovendien zeer scheef verdeeld. Gemiddeld is jaarlijks sprake van 1500 tot 2000 verkrijgers die gebruik maken van de BOR. Ruim 50% van het budgettaire beslag van ruim 400 miljoen komt ten goede aan ca. 40-50 gevallen per jaar waarbij sprake is van een verkregen ondernemingsvermogen (soms fors) groter dan € 5 miljoen. Vrijstelling van schenk- en erfbelasting knelt in deze gevallen zwaar met het draagkrachtbeginsel.
- Door de vrijstelling van de waarde going concern te verlagen tot 25% over maximaal € 5 miljoen ondernemingsvermogen wordt het budgettaire beslag van de BOR sterk ingeperkt en de doelmatigheid vergroot. Tegelijkertijd wordt meer recht gedaan aan het draagkrachtbeginsel, omdat over schenkingen en erfenissen met een zeer grote waarde wel 'gewoon' belasting verschuldigd is (met toepassing van een betalingsregeling).
- Wel is een aftoppingsbedrag altijd enigszins arbitrair en kan het vatbaar zijn voor ontwijking (bijvoorbeeld door over meerdere jaren verspreid telkens een klein deel van een ab-pakket te schenken). Vanuit dat oogpunt is het wenselijk aftopping te combineren met een lager vrijstellingspercentage (zoals in dit fiche).

³ Artikel 25, elfde tot en met dertiende lid, Invorderingswet 1990.

⁴ M. Hoogeveen, *De kwaliteit van de fiscale bedrijfsopvolgingswetgeving*, 2011, p. 454.

- Voor die gevallen waarin de (acute) betaling van schenk- of erfbelasting op het moment van overdracht een probleem vormt, biedt een betalingsregeling uitkomst.⁵ De bestaande betalingsregeling – 10 jaar uitstel van betaling met belastingrente – blijft gehandhaafd. Eventueel kan gekeken worden naar een ruimere betalingsregeling.

Effecten															
Economie	Versobering van de vrijstelling verkleint het cadeau-effect en verkleint de economische verstoring. De BOR blijft een substantiële vrijstelling en behoudt zijn generieke karakter. De bestaande betalingsfaciliteit (Invorderingswet) biedt uitkomst voor de gevallen waarin (acute) betaling van schenk- of erfbelasting een probleem vormt. Een negatief effect voor succesvolle bedrijfsoverdrachten wordt hiermee voorkomen.														
Begroting	De budgettaire opbrengst bedraagt € 240 miljoen per jaar structureel. <table border="1" data-bbox="533 712 1117 789"> <thead> <tr> <th>2022</th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>2026</th> <th>2027</th> <th>struc</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>80</td> <td>89</td> <td>97</td> <td>106</td> <td>114</td> <td>122</td> <td>240</td> </tr> </tbody> </table>	2022	2023	2024	2025	2026	2027	struc	80	89	97	106	114	122	240
2022	2023	2024	2025	2026	2027	struc									
80	89	97	106	114	122	240									
Overig	Het beter richten van de BOR verbreedt de grondslag van de schenk- en erfbelasting en draagt bij aan verkleining van erfelijke vermogensongelijkheid. De evaluatie van de BOR wordt naar verwachting eind 2021 afgerond.														
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> • De BOR is complex en misbruikgevoelig. Hoe groter de vrijstelling des te aantrekkelijker om er gebruik van te kunnen maken en des te meer vooroverleg of men aan de vereisten van de regeling voldoet. Het kan gaan om ondernemingsvermogens en concerns ter waarde van honderden miljoenen euro. De faciliteit is dermate aantrekkelijk dat hij een sterk aanzuigende werking heeft. De BOR legt een fors beslag op hooggekwalificeerde medewerkers en daarmee op een aanzienlijk deel van de behandelcapaciteit van de specialistenteams schenk- en erfbelasting van de Belastingdienst. Dat komt o.a. door een voortdurende stroom aan vooroverleg. De regeling is verder een bron van discussie bij aanslagregeling, vaak uitmondend in bezwaarschriften en gerechtelijke procedures of uiteindelijk in een compromis. • Een forse inperking van de vrijstelling zorgt ervoor dat de regeling minder aantrekkelijk wordt om daarvoor alles uit de kast te halen om er gebruik van te kunnen maken, waardoor minder beslag zal worden gelegd op de behandelcapaciteit van de specialistenteams van de Belastingdienst. • De voorgestelde maatregel maakt het stelsel fraudebestendiger en beter handhaafbaar. 														

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 32637, nr. 158. SEO evaluatie SEO Economisch Onderzoek, *Evaluatie fiscale regelingen gericht op overdracht*, 2014.

Formatievragen Box 2

1. Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten in box 2

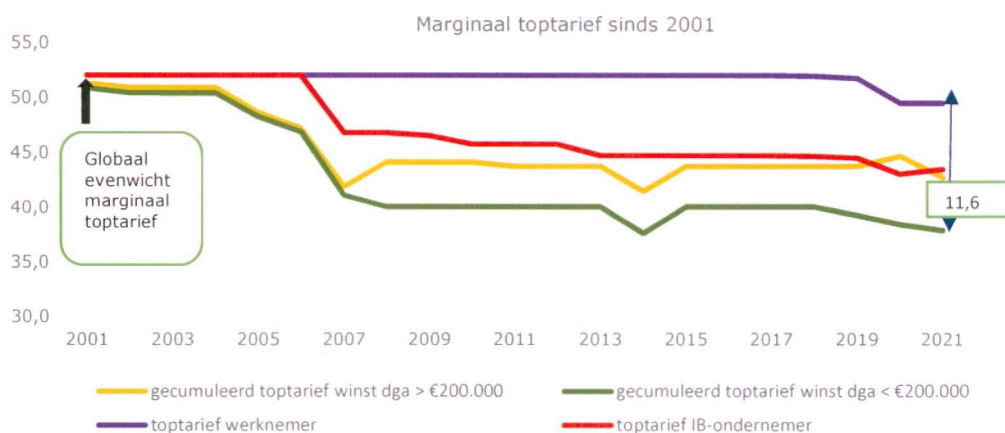
Schuiven van box 3 naar box 2 kan aantrekkelijk zijn

- Box 2 is soms een aantrekkelijk alternatief geworden voor box 3 voor vermogende huishoudens. Dit is een gevolg van de verschillende regels binnen deze boxen, met name omdat in box 3 gewerkt wordt met forfaitaire rendementen en in box 2 met werkelijke rendementen.
- In box 3 wordt thans het *forfaitair* rendement belast met 31%. In box 2 wordt het *werkelijk rendement* van aanmerkelijkbelanghouders (ab-houders) belast. Allereerst de winst met het tarief in de vennootschapsbelasting (Vpb). In 2021 bedraagt het Vpb-tarief 15% tot een winst van € 245.000 en 25% voor de winst daarboven. Vervolgens wordt de uitkering van de winst (dividend) vanuit de bv aan de ab-houders dan wel de winst bij vervreemding van de aandelen belast met het box 2 tarief van 26,9%.
- Als het werkelijk rendement fors lager ligt dan het forfaitaire rendement dan kan het aantrekkelijk zijn voor huishoudens met relatief veel spaargeld en een lage rentestand om het vermogen in te brengen in een bv, waardoor het vermogen wordt belast in box 2.
- Daarnaast kunnen aanmerkelijkbelanghouders (ab-houders) een deel van de belastingheffing uitstellen door geen dividenden uit te keren. Ook zonder winst uit te keren kan een ab-houder door te lenen van de eigen bv toch in privé over de liquide middelen beschikken. In 2019 is het totaal geleende bedrag circa € 60 miljard.
- De mogelijkheid tot lenen van de eigen bv en een vermogenswinstbelasting in box 2, faciliteert fiscaal gedreven winstinhouding en dus belastinguitstel en kan box 2 aantrekkelijk maken voor particulieren met grotere vermogens.
- Voorts kan de doorschuifregeling (DSR) voor aanmerkelijk belang in de inkomstenbelasting bijdragen aan het belastinguitstel over box 2 vermogen. De DSR regelt dat bij schenken of overlijden geen box-2 belasting hoeft te worden betaald, maar dat de box 2-claim wordt doorgeschoven naar de opvolgers indien sprake is van ondernemingsvermogen.

Er zijn verschillen in belastingdruk tussen dga's, IB-ondernemers en werknemers

- Omdat bij ondernemers het onderscheid tussen inkomen uit kapitaal en inkomen uit arbeid moeilijk te maken is, is het van belang dat het verschil in belastingdruk op arbeid en kapitaal niet te groot is.
- Dit geldt voor zowel IB-ondernemers (zoals zelfstandigen) als de directeur-grotaandeelhouders (dga's). Bij de invoering van het boxenstelsel in de inkomstenbelasting in 2001 was het uitgangspunt daarom een globaal evenwicht tussen werknemers, IB-ondernemers en dga's.
- De winst van een IB-ondernemer wordt weliswaar progressief belast in box 1, omdat hier geen onderscheid wordt gemaakt tussen inkomen uit vermogen versus inkomen uit arbeid. Maar door de na 2001 ingevoerde vrijstellingen (zoals de MKB-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek) is die belasting wel fors lager dan die over het arbeidsinkomen van werknemers.
- Bij dga's dient wel onderscheid gemaakt te worden tussen inkomen uit arbeid en kapitaal. Om te voorkomen dat de dga zich geen of een laag arbeidsinkomen toekent (om zo de progressieve inkomstenbelasting in box 1 te ontwijken), dient de dga zichzelf een zogenoemd gebruikelijk loon toe te kennen. In de praktijk is het zeer lastig voor de Belastingdienst om te controleren of het gebruikelijk loon correct is vastgesteld, waardoor de uitvoeringskosten hoog zijn. De Belastingdienst moet het loon vaststellen van de meest verdienende werknemer bij de betreffende vennootschap, dan wel het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekking. Het grootste probleem is de uitleg van het begrip 'vergelijkbare dienstbetrekking'. Vaak zijn er verschillen te benoemen waardoor een goede vergelijking lastig is. Daarbij mag de dga rekening houden met een doelmatigheidsmarge van 25% op het gebruikelijk loon. Mede hierdoor kan worden gesteld dat het gebruikelijk loon dat een dga zichzelf toekent over het algemeen lager is dan het loon van een vergelijkbare werknemer.

- De Vpb-tarieven zijn inmiddels lager dan in 2001. Dit betekent dat de winst van de bv lager wordt belast dan voorzien bij de introductie van het boxenstelsel in 2001. Tegenover de inmiddels lagere Vpb-tarieven staat geen gelijkwaardige verhoging van het box 2-tarief waardoor de (gecumuleerde) belastingdruk van de dga, de IB-ondernemer en de werknemer ten opzichte van 2001 meer uiteenloopt. Dit is te zien in onderstaande figuur.
- De relatieve aantrekkelijkheid van box 2 is vergroot doordat het lage Vpb-tarief verlaagd is naar 15% (in 2018 was dit 20%) en dit tarief per 1 januari 2022 geldt tot een winst van 395.000 euro (in 2020 was dit 200.000 euro). Met deze grens vallen circa 96% van de vennootschappen met hun winst geheel onder het lage vpb-tarief.



2. Wat zijn mogelijke varianten om deze aandachtspunten te adresseren?

First best maatregelen box 2

- Dit betreft allereerst (a) het inperken van het lage Vpb-tarief en (b) het beperken van de mogelijkheid tot lenen van de eigen bv. Dit wordt ook sterk aanbevolen door het IMF in hun recente working paper "Capital income taxation in the Netherlands"¹. Hier kan (c) het inperken of afschaffen van de doorschuifregeling (DSR) voor het aanmerkelijk belang bij schenking en vererving aan worden toegevoegd.
- (a) Het afschaffen dan wel sterk inperken van het opstaptarief in de Vpb zorgt ervoor dat het winstinkomen direct, hoger wordt belast en bijdraagt aan het herstel van het globale evenwicht. eest vergaand is het afschaffen van het lage Vpb-tarief.
- Minder vergaande alternatieven zijn het verlagen van de schijfgrens van het Vpb-opstaptarief (naar bijv. € 100.000) of het verhogen van dit tarief (naar bijv. 20%).
- (b) Er ligt momenteel een wetsvoorstel in de Kamer dat lenen vanuit de eigen bv boven de € 500.000 tegengaat. Eigenwoningsschulden zijn daarbij onder voorwaarden geheel uitgezonderd. In aanvulling op het wetsvoorstel kan het lenen van de eigen bv verder worden beperkt, bijvoorbeeld door het verlagen van het maximumbedrag van € 500.000 en het beperken van de vrijstelling van eigenwoningsschulden. Belastinguitstel in box 2 wordt daarmee verminderd.
- (c) Inperken of afschaffen van de DSR voor het aanmerkelijk belang bij schenking en vererving zorgt ervoor dat minder latent inkomen uit aanmerkelijk belang fiscaal gefaciliteerd wordt doorgeschoven naar volgende generaties.

Second best maatregelen box 2

- De *second best* maatregelen kunnen bijdragen aan het oplossen van de aandachtspunten in box 2, maar dragen minder bij dan de *first best* maatregelen.

¹ IMF Working Paper, "Capital income taxation in the Netherlands", WP/21/145, mei 2021.

- (a) Het afschaffen van de doelmatigheidsmarge van het gebruikelijk loon kan helpen bij het verbeteren van de balans tussen kapitaalinkomen en arbeidsinkomen.
- (b) de introductie van een tariefopstapje in box 2 (invoeren van een extra schijf), waarbij het laagste tarief gelijk is aan het huidige tarief. Dit moedigt de ab-houder aan om jaarlijks (een deel van) de winst in de bv uit te keren, in plaats van de winst bijvoorbeeld pas bij vervreemding van de aandelen in één keer te verzilveren. Deze optie zal naar verwachting op een minder effectieve wijze belastinguitstel tegen gaan en bovendien maar beperkt positief effect hebben op het globaal evenwicht.

NB: Enkel een tariefsverhoging in box 2 zonder het lage Vpb-tarief te verhogen dan wel de schijfgrens van het lage Vpb-tarief te verlagen en tevens zonder het fiscaal vriendelijk lenen van de eigen bv te beperken, vergroot de prikkel tot belastingvrij lenen van de eigen bv en daarmee de mate van fiscaal gedreven winstinhouding. Daarom zijn de *first best* maatregelen effectiever.

Alternatieve maatregelen

- Voornoemde maatregelen zijn uitvoerbaar. In de bijgevoegde fiche-set zijn tevens maatregelen zoals: een forfaitaire rendementsheffing in box 2 (conform voorstel Dijkhuizen) opgenomen, een gebruikelijk kapitaalregeling (waarvoor Cnossen en Jacobs pleiten) en het belasten van een fictieve rente over ingehouden winsten in de bv. Naast dat deze maatregelen een fictief inkomen belasten (iets wat nu juist bij box 3 ter discussie staat), en niet aansluiten bij de geldstromen, zijn ze een uitdaging om uit te voeren.

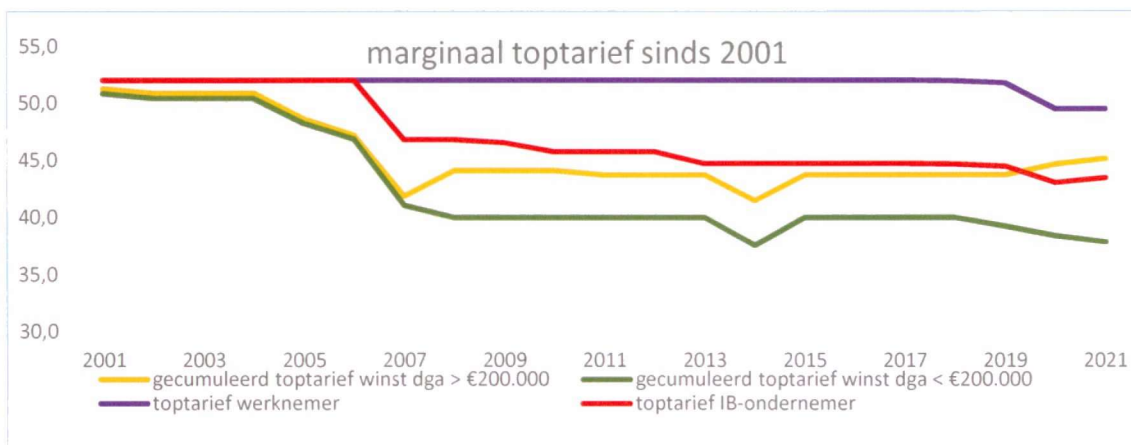
De bijgevoegde Bouwstenen voor een beter belastingstelsel bevat uitgewerkte fiches voor alle bovenstaande beleidsopties.

3. Is het mogelijk om het vermogensdeel te splitsen tussen beleggingsvermogen en ondernemingsvermogen?

- Voor bv's is – anders dan bij IB-ondernemingen - bij wet bepaald dat de bv geacht wordt met zijn gehele vermogen een onderneming te drijven. Dit betekent dat voor de heffing van vennootschapsbelasting vermogensbestanddelen niet worden "geëtiketteerd" als beleggings- of ondernemingsvermogen.
- Zoals hierboven is geschetst, is belastinguitstel een belangrijk aandachtspunt in box 2. Dat geldt zowel voor ondernemingsvermogen als beleggingsvermogen. De *first best* maatregelen spitsen zich daarop toe en daarvoor is onderscheid van ondernemingsvermogen en beleggingsvermogen niet relevant.
- Eventuele maatregelen die toezien op het relatief zwaarder of eerder belasten van beleggingsvermogen ten opzichte van ondernemingsvermogen in box 2 zijn complex, gaan gepaard met veel administratieve lasten en met een grote uitvoeringslast voor de Belastingdienst. Omdat het onderscheid nu niet hoeft te worden gemaakt en het vermogen niet is geëtiketteerd dient bij bv's alsnog te worden geëtiketteerd. Bovendien moet ook het inkomen uit het beleggingsvermogen (en het ondernemingsvermogen) separaat worden vastgesteld. Dit is eigenlijk niet uitvoerbaar, zeker niet binnen een afzienbaar aantal jaren.
- Bij de vermogensoverdrachten in de sfeer van bedrijfsopvolging wordt wel onderscheid gemaakt tussen beleggings- en ondernemingsvermogen, zoals in de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) en de DSR. Onderscheid maken tussen beleggingsvermogen en ondernemingsvermogen is bijzonder lastig en er vinden in praktijk zeer veel discussies plaats omdat belastingplichtigen er een belang bij hebben om zoveel mogelijk vermogen als ondernemingsvermogen te etiketteren.

1. Afschaffen lage tarief Vpb	
Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Globaal evenwicht tussen IB-ondernemers, dga's en werknemers
Omschrijving van de maatregel	
Het huidige lage tarief voor winst tot en met € 245.000 (€ 395.000 per 2022) van 15% wordt afgeschaft en gelijk aan het algemene Vpb-tarief van 25%.	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> • De Vpb kent sinds 1 januari 2000 een tariefopstapje. Dat betekent dat voor lagere belastbare winstbedragen een verlaagd tarief geldt. Bij de invoering van Wet IB 2001 was sprake van een globaal evenwicht tussen een IB-ondernemer, een dga en een werknemer. Het lage vpb-tarief bedroeg 30% en het hoge vpb-tarief 35%. Tussen 2001 en 2021 is het verschil in de (gecumuleerde) marginale tarieven van een IB-ondernemer en een dga enerzijds en dat van een werknemer anderszijds fors toegenomen dankzij opeenvolgende vpb verlagingen en de introductie en verruiming van de MKB-winstvrijstelling. • In 2021 geldt voor winst tot en met € 245.000 een vpb-tarief van 15% en voor het meerdere een tarief van 25%. Per 2022 bedraagt de schijfgrens voor het lage vpb-tarief € 395.000. • Er is geen economische onderbouwing voor een lager Vpb-tarief. Het huidige lage tarief wordt vooral onderbouwd als een tegemoetkoming voor het mkb, maar is geheel ongericht. • Puur vanuit vestigingsklimaat bezien, zou een hoger tarief voor deze groep logisch zijn: bij hogere winsten speelt de mobiliteit van kapitaal een veel grotere rol. • Afschaffing is in lijn met het advies van de Studiecommissie Belastingstelsel 2010 (Cie van Weeghel) en de Mirrlees Review die speciale faciliteiten voor kleine ondernemingen afraadt. Ook uit wetenschappelijke hoek wordt dit standpunt gedeeld.² • De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten, en de fiscale prikkels rond het vaststellen van het arbeidsinkomen van de dga weg te nemen. De maatregel vermindert deze fiscale prikkels en gaat als neveneffect ook uitstel van belastingheffing tegen • 97% van de ondernemingen gehouden door dga's hebben winsten tot € 395.000, waardoor het huidige verlaagde tarief zorgt voor een aanzienlijke verlaging van de belastingdruk van de dga. Dit verstoort het globale evenwicht met de werknemer en IB-ondernemer. Onderstaande figuur laat zien dat het verschil tussen de belastingdruk van een werknemer (en dus ook het arbeidsinkomen van een dga) en de belastingdruk van het kapitaalinkomen van een dga in 2021 11,6%-puntbedraagt, terwijl dit verschil in 2001 vrijwel nihil was. Het verlaagde Vpb-tarief (dat sinds 2001 als maar lager is geworden en van toepassing op een steeds groter deel van de winst) draagt in belangrijke mate bij aan dit verschil. Daarnaast zorgt afschaffing van het lage vpb-tarief ervoor dat een groter deel van de winst van de dgas meteen wordt belast wat fiscaal gedreven winstinhouding kan verminderen. 	
<p><i>Figuur 2: Ontwikkeling toptarief box 1, toptarief IB-ondernemer, en het gecumuleerde Vpb + box 2 tarief voor kapitaalinkomen dga <= €200.000 en > €200.000³</i></p>	

² Zie bijvoorbeeld C.A. de Kam en C.L.J. Caminada, (2010), Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek of B. Jacobs: Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland (2010).



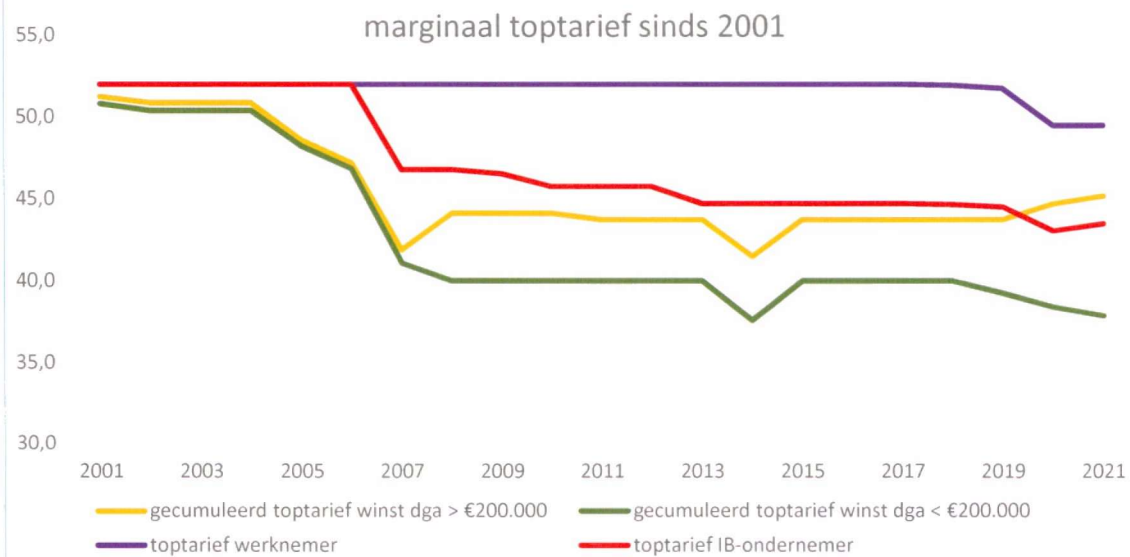
Effecten	
Economie	Afschaffing van het lage Vpb-tarief leidt tot een neutraler en minder verstorend belastingstelsel. Door afschaffing van het lage Vpb-tarief wordt de belastingdruk tussen het arbeidsinkomen en het kapitaalinkomen van een aanmerkelijkbelanghouder meer in evenwicht gebracht. Tevens leidt afschaffen van het lage vpb-tarief tot minder fiscaal gedreven uitstel van belastingbetaling. Deze gevolgen zijn in lijn met het advies van de Commissie Regulering van werk. Afschaffing van het lage vpb-tarief zal de belastingdruk op het winstinkomen van vennootschappen verhogen, wat een negatief effect kan hebben op investeringen.
Begroting	De budgettaire opbrengst bedraagt meer dan € 3 miljard structureel vanaf moment van invoering
Overig	-
Uitvoeringsaspecten	De maatregel betreft een vereenvoudiging van de heffingstructuur. Er kan tijdelijk extra aandacht van toezicht nodig zijn voor inzet van belastingplichtigen om winsten naar voren te halen naar het laatste jaar waarin het lage Vpb-tarief nog van toepassing is. De maatregel betreft een eenvoudige structuurwijziging

³ Vanaf 2021 is de schijfgrens van het opstaptarief in de Vpb verhoogd naar €245.000, in 2022 wordt deze verder verhoogd naar €395.000. Ten behoeve van de eenvoud is in de tabel gerekend met een schijfgrens van €200.000.

Verlagen schijfgrens lage tarief Vpb	
Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Globaal evenwicht tussen IB-ondernemers, dga's en werknemers
Omschrijving van de maatregel	
De huidige schijfgrens van lage tarief voor winst tot en met € 245.000 (€ 395.000 per 2022) wordt verlaagd naar € 200.000, € 100.000 respectievelijk € 50.000.	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> • De Vpb kent sinds 1 januari 2000 een tariefopstapje. Dat betekent dat voor lagere belastbare winstbedragen een verlaagd tarief geldt. Bij de invoering van Wet IB 2001 was sprake van een globaal evenwicht tussen een IB-ondernemer, een dga en een werknemer. Het lage vpb-tarief bedroeg 30% en het hoge Vpb-tarief 35%. Tussen 2001 en 2021 is het verschil in de (gecumuleerde) marginale tarieven van een IB-ondernemer en een dga enerzijds en dat van een werknemer anderszijds fors toegenomen dankzij opeenvolgende vpb verlagingen en de introductie en verruiming van de MKB-winstvrijstelling. • In 2021 geldt voor winst tot en met € 245.000 een vpb-tarief van 15% en voor het meerdere een tarief van 25%. Per 2022 bedraagt de schijfgrens voor het lage vpb-tarief € 395.000. • Er is geen economische onderbouwing voor een lager Vpb-tarief. Het huidige lage tarief bij een steeds hogere schijfgrens wordt vooral onderbouwd als een tegemoetkoming voor het mkb, maar is geheel ongericht. • Puur vanuit vestigingsklimaat bezien, zou een hoger tarief voor deze groep logisch zijn: bij hogere winsten speelt de mobiliteit van kapitaal een veel grotere rol. • Een forse verlaging van de schijfgrens van €395.000 is in lijn met het advies van de Studiecommissie Belastingstelsel 2010 (Cie van Weeghel) en de Mirrlees Review die speciale faciliteiten voor kleine ondernemingen afraadt. Ook uit wetenschappelijke hoek wordt dit standpunt gedeeld.⁴ • De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten, en de fiscale prikkels rond het vaststellen van het arbeidsinkomen van de dga weg te nemen. De maatregel vermindert deze fiscale prikkels en gaat als neveneffect ook uitstel van belastingheffing tegen • 97% van de ondernemingen gehouden door dga's hebben winsten tot € 395.000, waardoor het huidige verlaagde tarief zorgt voor een aanzienlijke verlaging van de belastingdruk van de dga. Dit verstoort het globale evenwicht met de werknemer en IB-ondernemer. Onderstaande figuur laat zien dat het verschil tussen de belastingdruk van een werknemer (en dus ook het arbeidsinkomen van een dga) en de belastingdruk van het kapitaalinkomen van een dga in 2021 11,6%-puntbedraagt, terwijl dit verschil in 2001 vrijwel nihil was. Het verlaagde Vpb-tarief (dat sinds 2001 als maar lager is geworden en van toepassing op een steeds groter deel van de winst) draagt in belangrijke mate bij aan dit verschil. Een verlaging van de schijfgrens van het lage Vpb-tarief zorgt ervoor dat een groter deel van de winst van de dga's meteen wordt belast wat fiscaal gedreven winstinhouding kan verminderen. 	

⁴ Zie bijvoorbeeld C.A. de Kam en C.L.J. Caminada, (2010), Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek of B. Jacobs: Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland (2010).

Figuur 2: Ontwikkeling toptarief box 1, toptarief IB-ondernemer, en het gecumuleerde Vpb + box 2 tarief voor kapitaalinkomen dga <= €200.000 en > €200.000⁵



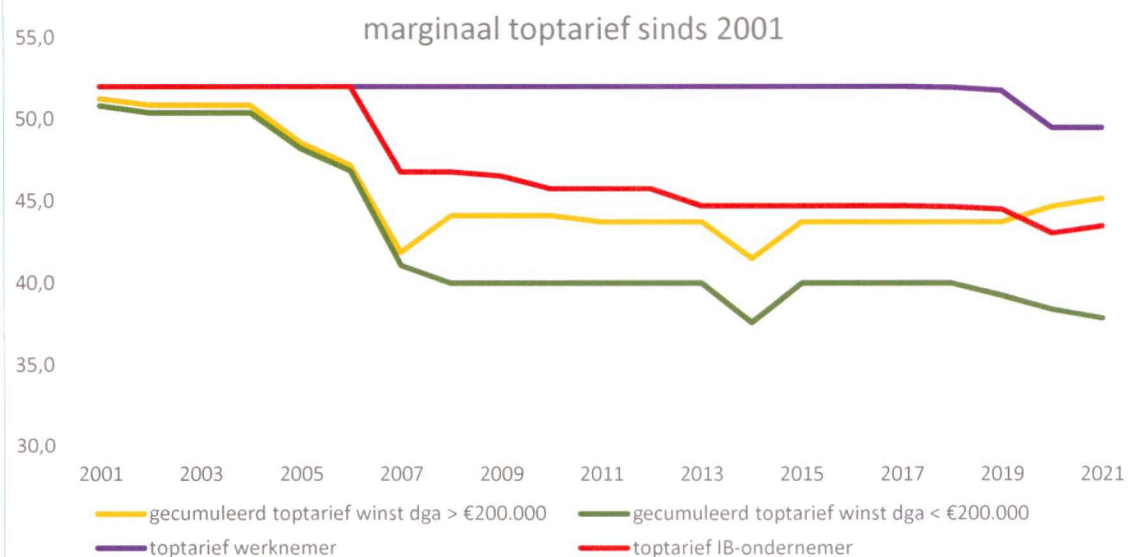
Effecten																									
Economie	<p>Verlaging van de schijfgrens van het lage Vpb-tarief leidt tot een neutraler en minder verstorend belastingstelsel. Door verlaging van de schijfgrens wordt de belastingdruk tussen het arbeidsinkomen en het kapitaalinkomen van een aanmerkelijkbelanghouder meer in evenwicht gebracht. Tevens leidt dit tot minder fiscaal gedreven uitstel van belastingbetaling. Deze gevolgen zijn in lijn met het advies van de Commissie Regulering van werk.</p> <p>De maatregel verhoogt de belastingdruk op het winstinkomen van vennootschappen, wat een beperkt negatief effect kan hebben op investeringen</p>																								
Begroting	<p>Budgettaire opbrengst in C miljoen</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Budgettair</th> <th>2022</th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>Structureel</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Schijfgrens naar 50.000</td> <td>2.554</td> <td>2.558</td> <td>2.621</td> <td>2.742</td> <td>2.554</td> </tr> <tr> <td>Schijfgrens naar 100.000</td> <td>1.896</td> <td>1.899</td> <td>1.946</td> <td>2.035</td> <td>1.986</td> </tr> <tr> <td>Schijfgrens naar 200.000</td> <td>948</td> <td>9.49</td> <td>972</td> <td>1.017</td> <td>948</td> </tr> </tbody> </table>	Budgettair	2022	2023	2024	2025	Structureel	Schijfgrens naar 50.000	2.554	2.558	2.621	2.742	2.554	Schijfgrens naar 100.000	1.896	1.899	1.946	2.035	1.986	Schijfgrens naar 200.000	948	9.49	972	1.017	948
Budgettair	2022	2023	2024	2025	Structureel																				
Schijfgrens naar 50.000	2.554	2.558	2.621	2.742	2.554																				
Schijfgrens naar 100.000	1.896	1.899	1.946	2.035	1.986																				
Schijfgrens naar 200.000	948	9.49	972	1.017	948																				
Overig	-																								
Uitvoeringsaspect en	<p>De maatregel betreft een parameterwijziging (PM toch?)</p> <p>Er kan tijdelijk extra aandacht van toezicht nodig zijn voor inzet van belastingplichtigen om winsten naar voren te halen naar het laatste jaar waarin de huidige schijfgrens nog van toepassing is.</p> <p>De maatregel betreft een eenvoudige structuurwijziging</p>																								

⁵ Vanaf 2021 is de schijfgrens van het opstarttarief in de Vpb verhoogd naar €245.000, in 2022 wordt deze verder verhoogd naar €395.000. Ten behoeve van de eenvoud is in de tabel gerekend met een schijfgrens van €200.000.

Verlagen schijfgrens lage Vpb-tarief naar € 200.000 en verhogen tarief naar 20%	
Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Globaal evenwicht tussen IB-ondernemers, dga's en werknemers
Omschrijving van de maatregel	
De huidige schijfgrens van lage tarief voor winst tot en met € 245.000 (€ 395.000 per 2022) wordt verlaagd naar € 200.000. Het lage Vpb-tarief wordt verhoogd van 15% naar 20%. Hiermee zijn de Vpb tarieven en schijfgrens van het lage Vpb tarief weer terug op de niveaus zoals die gold in de periode 2011-2018.	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> De Vpb kent sinds 1 januari 2000 een tariefopstapje. Dat betekent dat voor lagere belastbare winstbedragen een verlaagd tarief geldt. Bij de invoering van Wet IB 2001 was sprake van een globaal evenwicht tussen een IB-ondernemer, een dga en een werknemer. Het lage vpb-tarief bedroeg 30% en het hoge Vpb-tarief 35%. Tussen 2001 en 2021 is het verschil in de (gecumuleerde) marginale tarieven van een IB-ondernemer en een dga enerzijds en dat van een werknemer anderszijds fors toegenomen dankzij opeenvolgende vpb verlagingen en de introductie en verruiming van de MKB-winstvrijstelling. In 2021 geldt voor winst tot en met € 245.000 een vpb-tarief van 15% en voor het meerdere een tarief van 25%. Per 2022 bedraagt de schijfgrens voor het lage vpb-tarief € 395.000. Er is geen economische onderbouwing voor een lager Vpb-tarief. Het huidige lage tarief bij een steeds hogere schijfgrens wordt vooral onderbouwd als een tegemoetkoming voor het mkb, maar is geheel ongericht. Puur vanuit vestigingsklimaat bezien, zou een hoger tarief voor deze groep logisch zijn: bij hogere winsten speelt de mobiliteit van kapitaal een veel grotere rol. Een forse verlaging van de schijfgrens van €395.000 is in lijn met het advies van de Studiecommissie Belastingstelsel 2010 (Cie van Weeghel) en de Mirrlees Review die speciale faciliteiten voor kleine ondernemingen afraadt. Ook uit wetenschappelijke hoek wordt dit standpunt gedeeld.⁶ De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten, en de fiscale prikkels rond het vaststellen van het arbeidsinkomen van de dga weg te nemen. De maatregel vermindert deze fiscale prikkels en gaat als neveneffect ook uitstel van belastingheffing tegen 97% van de ondernemingen gehouden door dga's hebben winsten tot € 395.000, waardoor het huidige verlaagde tarief zorgt voor een aanzienlijke verlaging van de belastingdruk van de dga. Dit verstoort het globale evenwicht met de werknemer en IB-ondernemer. Onderstaande figuur laat zien dat het verschil tussen de belastingdruk van een werknemer (en dus ook het arbeidsinkomen van een dga) en de belastingdruk van het kapitaalinkomen van een dga in 2021 11,6%-puntbedraagt, terwijl dit verschil in 2001 vrijwel nihil was. Het verlaagde Vpb-tarief (dat sinds 2001 als maar lager is geworden en van toepassing op een steeds groter deel van de winst) draagt in belangrijke mate bij aan dit verschil. Een verlaging van de schijfgrens van het lage Vpb-tarief zorgt ervoor dat een groter deel van de winst van de dga's meteen wordt belast wat fiscaal gedreven winstinhouding kan verminderen. 	

⁶ Zie bijvoorbeeld C.A. de Kam en C.L.J. Caminada, (2010), Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek of B. Jacobs: Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland (2010).

Figuur 2: Ontwikkeling toptarief box 1, toptarief IB-ondernemer, en het gecumuleerde Vpb + box 2 tarief voor kapitaalinkomen dga <= €200.000 en > €200.000⁷



Effecten													
Economie	<p>Verlaging van de schijfgrens van het lage Vpb-tarief leidt tot een neutraler en minder verstorend belastingstelsel. Door verlaging van de schijfgrens wordt de belastingdruk tussen het arbeidsinkomen en het kapitaalinkomen van een aanmerkelijkbelanghouder meer in evenwicht gebracht. Tevens leidt dit tot minder fiscaal gedreven uitstel van belastingbetaling.</p> <p>Deze gevolgen zijn in lijn met het advies van de Commissie Regulering van werk.</p> <p>De maatregel verhoogt de belastingdruk op het winstinkomen van vennootschappen, wat een beperkt negatief effect kan hebben op investeringen</p>												
Begroting	<p>Budgettaire opbrengst in C miljoen</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2022</th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>Structureel</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Budgettaire opbrengst</td> <td>2.528</td> <td>2.533</td> <td>2.595</td> <td>2.715</td> <td>2.528</td> </tr> </tbody> </table>		2022	2023	2024	2025	Structureel	Budgettaire opbrengst	2.528	2.533	2.595	2.715	2.528
	2022	2023	2024	2025	Structureel								
Budgettaire opbrengst	2.528	2.533	2.595	2.715	2.528								
Overig	-												
Uitvoeringsaspecten	<p>De maatregel betreft een parameterwijziging (PM toch?)</p> <p>Er kan tijdelijk extra aandacht van toezicht nodig zijn voor inzet van belastingplichtigen om winsten naar voren te halen naar het laatste jaar waarin de huidige schijfgrens nog van toepassing is.</p> <p>De maatregel betreft een eenvoudige structuurwijziging</p>												

⁷ Vanaf 2021 is de schijfgrens van het opstarttarief in de Vpb verhoogd naar €245.000, in 2022 wordt deze verder verhoogd naar €395.000. Ten behoeve van de eenvoud is in de tabel gerekend met een schijfgrens van €200.000.

Versobering uitzondering van eigenwoningschulden van het wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap	
Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Voorkomen belastinguitstel in box 2 / Globaal evenwicht box 1 en box 2
Omschrijving van de maatregel	
Leningen bij de eigen vennootschap worden (na invoering van het wetsvoorstel excessief lenen bij de eigen vennootschap) belast met box 2-heffing voor zover het leenbedrag een bepaalde grens overstijgt. Eigenwoningschulden bij de eigen vennootschap worden uitgezonderd tot een waarde van € 1.110.000.	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> In het huidige wetsvoorstel excessief lenen bij de eigen vennootschap worden eigenwoningschulden uitgezonderd. Deze uitzondering wordt versoberd. Eigenwoningschulden worden uitgezonderd tot € 1.110.000 (een koppeling wordt gemaakt met de hoogste eigenwoningwaarde voor de berekening van het eigenwoningforfait zoals beschreven in artikel 3.112 Wet IB 2001). De maatregel ziet binnen de grenzen op alle soorten eigenwoningschulden. Ook schulden die aan zakelijke voorwaarden voldoen, schulden waarbij met een zakelijke rente wordt gerekend en schulden waarbij voldoende zekerheid wordt gesteld ten opzichte van de terugbetaling, worden getroffen door de maatregel. De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten. De maatregel gaat uitstel van belastingheffing tegen. 	
Effecten	
Economie	<ul style="list-style-type: none"> Door leningen boven een bepaalde grens te belasten als dividenduitkering wordt voorkomen dat de dga belastingvrij zijn draagkracht kan vergroten. Dit draagt bij aan een neutraler en minder verstoring belastingstelsel (IB-ondernemer vs. ab-houder vs. werknemer). Dit is in lijn met het advies van de Commissie Regulering van werk. Voor bestaande schulden van dga's geldt dat deze afgelost dienen te worden tot € 500.000 (grens huidig wetsvoorstel) om niet belast te worden als voordeel uit ab. Dit vereist herfinanciering bij banken of uitkering van door de vennootschap opgebouwde winstreserves. Lenen voor de eigen woning blijft mogelijk tot de grens van € 1.110.000. Gevolgen voor eigenwoningbezit zijn daarmee vermoedelijk gering.
Begroting	De lastenrelevante budgettaire opbrengst van deze maatregel is nihil. Er zullen positieve kaseffecten optreden in 2022 en 2023 met een evenredige kasderving in de jaren daarna. De structurele budgettaire opbrengst is nihil.
Overig	-
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> Complexiteit neemt toe. Uitzonderingen nemen echter nauwelijks toe (kleine doelgroep). Verbetering van de handhaafbaarheid wordt verwacht door het opnemen van een harde grens, of dat er ten opzichte van de bestaande situatie niet of nauwelijks een wijziging van de handhaafbaarheid optreedt. Aanpassing in systemen is beperkt complex en betreft een structuuraanpassing voor de Inkomensheffing.

Verlagen van de schuldengrens in het wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap naar € 17.500	
Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Voorkomen belastinguitstel in box 2 / Globaal evenwicht box 1 en box 2
Omschrijving van de maatregel	
<p>In het wetsvoorstel worden schulden bij de eigen vennootschap belast met box 2-heffing voor het gedeelte dat € 500.000 overstijgt. De EWS is daarbij uitgezonderd. Deze grens kan (inclusief EWS) worden verlaagd tot maximaal € 17.500 om uitstel van belastingheffing in box 2 tegen te gaan.</p>	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> • Een verschil tussen box 1-ondernemers en box 2-ondernemers is dat box 2-ondernemers (een deel van de) belasting pas betalen als zij winsten daadwerkelijk realiseren. De belastingheffing in box 1 en de Vpb wordt jaarlijks betaald, terwijl de belastingheffing in box 2 pas plaatsvindt bij de uitdeling van dividend of vervreemding van de aandelen. • Door middel van het aangaan van een lening bij de eigen vennootschap is het voor de dga mogelijk te beschikken over middelen uit de vennootschap zonder hierover belasting in box 2 te betalen. • De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten. De maatregel gaat uitstel van belastingheffing tegen. • De totale uitstaande schuld van dga's aan de eigen bv bedraagt circa 62,4 miljard (2018). • Lenen van de eigen bv draagt niet bij aan de investeringscapaciteit of liquiditeitspositie van de onderneming. Het is daarmee zeer aannemelijk dat uitstel van belastingheffing het belangrijkste motief vormt bij dergelijke leningen. Het is onwenselijk deze vorm van arbitrage te faciliteren. Daarnaast is er een risico op afstel van belastingheffing, wanneer de schuld niet meer kan worden terugbetaald. • Met het wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap wordt het fiscale voordeel op leningen boven € 17.500 weggenomen. Hiermee komt de fiscale behandeling van de dga dichterbij de behandeling van de IB-ondernemer. Door schulden (voor zover hoger dan € 17.500) aan te merken als (fictief) box 2-inkomen wordt deze vorm van belastinguitstel ontmoedigd. • Een aansluiting bij een grens van € 17.500 sluit aan bij het huidige fiscale stelsel. Momenteel is namelijk door de staatssecretaris⁸ goedgekeurd dat over rekeningcourantschulden en –vorderingen geen rente hoeft worden berekend zover deze het gehele jaar onder € 17.500 blijven. Ook wordt de schuld tot dit bedrag niet als verplichting in aanmerking genomen in box 3. • De maatregel ziet op alle soorten schulden. Ook schulden die aan zakelijke voorwaarden voldoen, schulden waarbij met een zakelijke rente wordt gerekend en schulden waarbij voldoende zekerheid wordt gesteld ten opzichte van de terugbetaling, worden getroffen door de maatregel. • Voor bestaande schulden van dga's geldt dat deze afgelost dienen te worden om niet belast te worden als voordeel uit ab. Dit vereist herfinanciering bij banken of uitkering van door de vennootschap opgebouwde winstreserves. Door maatregel tijdig aan te kondigen wordt de tijd gegeven de schuld af te lossen dan wel te herfinancieren. 	
Effecten	
Economie	Door leningen boven een bepaalde grens te belasten als dividenduitkering wordt voorkomen dat de dga belastingvrij zijn draagkracht kan vergroten. Dit draagt bij aan een neutraler en minder verstrend belastingstelsel (IB-ondernemer vs. ab-houder vs. werknemer). Dit is in lijn met het advies van de Commissie Regulering

⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034892/2014-03-12>

	van werk.
Begroting	De lastenrelevante budgettaire opbrengst bedraagt € 40 miljoen structureel vanaf moment van invoering. Er zijn daarbij forse kasschuiven te verwachten. Ruim € 2 miljard aan kasopbrengsten in het jaar van invoering en eenzelfde kasopbrengst in het jaar daarna. Vervolgens is er een evenredige kasderving van ruim € 4 miljard in de jaren daarop.
Overig	-
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> • Voorstel draagt bij aan complexiteitsreductie. Eenduidigheid wordt vergroot en uitzonderingen in de regeling worden verminderd. • Significante verbetering van de handhaafbaarheid wordt verwacht. De inspecteur kan de toetsing van fiscale kwalificatie voorts achterwege laten aangezien de rekeningcourant boven de € 17.500 op grond van de maatregel in de heffing wordt betrokken. • Aanpassing in systemen is beperkt complex en betreft een structuuraanpassing voor de Inkomensheffing.

Nieuwe eigenwoningschulden vallen onder wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap	
Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Voorkomen belastinguitstel in box 2 / Globaal evenwicht box 1 en box 2
Omschrijving van de maatregel	
Op grond van het wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap worden alle schulden boven de grens van € 500.000 belast met inkomstenbelasting in box 2. Schulden die kwalificeren als eigenwoningschuld voor de eigenwoningregeling worden in het wetsvoorstel volledig uitgezonderd. Dit kan worden versoerd, waardoor de uitzondering alleen nog van toepassing is op bestaande eigenwoningschulden, en niet meer op nieuwe eigenwoningschulden.	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> • Een verschil tussen box 1-ondernemers en box 2-ondernemers is dat box 2-ondernemers (een deel van de) belasting pas betalen als zij winsten daadwerkelijk realiseren. De belastingheffing in box 1 en de Vpb wordt jaarlijks betaald, terwijl de belastingheffing in box 2 pas plaatsvindt bij de uitdeling van dividend of vervreemding van de aandelen. • Door middel van het aangaan van een lening bij de eigen vennootschap is het voor de dga mogelijk te beschikken over middelen uit de vennootschap zonder hierover belasting in box 2 te betalen. • De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten. De maatregel gaat uitstel van belastingheffing tegen. • Lenen van de eigen bv draagt niet bij aan de investeringscapaciteit of liquiditeitspositie van de onderneming. Het is daarmee zeer aannemelijk dat uitstel van belastingheffing het belangrijkste motief vormt bij dergelijke leningen. Het is onwenselijk deze vorm van arbitrage te faciliteren. Daarnaast is er een risico op afstel van belastingheffing, wanneer de schuld niet meer kan worden terugbetaald. • Door alle schulden boven de grens van € 500.000 aan te merken als (fictief) box 2-inkomen wordt deze vorm van belastinguitstel beperkt in het huidige wetsvoorstel. In de onderhavige maatregel wordt de uitzondering in het huidige wetsvoorstel voor eigenwoningschuld beperkt tot <i>bestaande</i> eigenwoningschulden. Nieuwe eigenwoningschulden worden niet meer uitgezonderd. Een woning kan dan niet langer onbelast worden gefinancierd vanuit de eigen vennootschap. • De maatregel ziet binnen de grenzen op alle soorten schulden. Ook schulden die aan zakelijke voorwaarden voldoen, schulden waarbij met een zakelijke rente wordt gerekend en schulden waarbij voldoende zekerheid wordt gesteld ten opzichte van de terugbetaling, worden getroffen door de maatregel. • De maatregel sluit aan bij de analyse zoals gemaakt in de bouwstenen waar het brede begrip uitstel van belastingheffing als aandachtspunt binnen box 2 is geformuleerd. 	
Effecten	
Economie	Door leningen boven een bepaalde grens te belasten als dividenduitkering wordt voorkomen dat de dga belastingvrij zijn draagkracht kan vergroten. Dit draagt bij aan een neutraler en minder verstoring belastingstelsel (IB-ondernemer vs. ab-houder vs. werknemer). Dit is in lijn met het advies van de Commissie Regulering van werk.
Begroting	De lastenrelevante budgettaire opbrengst bedraagt € 5 miljoen structureel vanaf moment van invoering. Er zijn daarbij kasschuiven te verwachten. Circa € 450 miljoen aan kasopbrengsten verdeeld over de eerste 2 jaren van invoering en een evenredige kasderving in de jaren erna.
Overig	-
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> • In beginsel leidt dit tot vereenvoudiging, want minder uitzonderingen. De tweedeling, bestaande en nieuwe eigenwoningschulden, maakt het toezicht beperkt bewerklijker.

- Verbetering van de handhaafbaarheid wordt verwacht door het opnemen van een nieuwe beperking, of dat er ten opzichte van de bestaande situatie niet of nauwelijks een wijziging van de handhaafbaarheid optreedt.
- Aanpassing in systemen is beperkt complex en betreft een structuuraanpassing voor en Inkomensheffing.

Afschaffing DSR voor het aanmerkelijk belang in de IB voor vererving en schenking															
Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang														
Doel	Voorkomen belastinguitstel in box 2														
Omschrijving van de maatregel															
Afschaffing van de doorschuifregelingen voor het aanmerkelijk belang voor vererving en schenking.															
Achtergrond/rationale															
<ul style="list-style-type: none"> De doorschuifregelingen (DSR) in de aanmerkelijkbelangsfeer regelen dat bij overdracht van een onderneming, onder voorwaarden, geen inkomstenbelasting over de vervreemdingswinst verschuldigd is. De verkrijgingsprijs van de aandelen (als grondslag van de belastingclaim) wordt dan doorgeschoven naar de verkrijger. Voor de faciliteiten voor schenking en vererving geldt een aanvullende eis dat een reële onderneming wordt gedreven. Het doel van de DSR is dan ook te voorkomen dat verschuldigde belasting reële bedrijfsopvolgingen, al dan niet via een vennootschap, in de weg staan. Met name bij het drijven van een onderneming via een vennootschap leidt de DSR tot knelpunten. De systematiek omtrent inkomstenbelasting in box 2 moedigt reeds uitstel van winstuitdeling (en dus inkomstenbelastingbelasting) van de vennootschap aan de ab-houder aan en faciliteert deze. Middels de DSR is het mogelijk winstuitdeling (en dus inkomstenbelasting) uit te stellen 'tot in het oneindige'. Door faciliteiten met betrekking tot het doorschuiven af te schaffen of door faciliteiten te beperken die uitstel of de kans op afstel van heffing bevorderen, is oneindig uitstel van belastingheffing in box 2 niet meer mogelijk omdat bij overdracht afgerekend wordt. De invorderingswet biedt reeds een (rentedragende) faciliteit om acute belastingheffing te voorkomen daar waar dit tot reële problemen leidt.⁹ Eventueel kan gekeken worden naar een ruimere betalingsregeling. 															
Effecten															
Economie	Bij overdracht van ondernemingen moet belasting betaald worden door de overdrager over de vervreemdingswinst, in plaats van dat deze doorgeschoven wordt. De bestaande betalingsfaciliteit in de invorderingswet betekent dat ondernemingen niet hoeven te staken als gevolg van onvoldoende liquide uitgangssituatie, eventueel kan dit verruimd worden. Het feitelijk gevolg voor succesvolle overdrachten is daarmee vermoedelijk beperkt.														
Begroting	De budgettaire opbrengst in € miljoen <table border="1"> <thead> <tr> <th>2022</th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>2026</th> <th>2027</th> <th>struc</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>27</td> <td>30</td> <td>32</td> <td>35</td> <td>38</td> <td>41</td> <td>80</td> </tr> </tbody> </table>	2022	2023	2024	2025	2026	2027	struc	27	30	32	35	38	41	80
2022	2023	2024	2025	2026	2027	struc									
27	30	32	35	38	41	80									
Overig	Vanwege grote overeenkomstigheid in doel en uitvoering ligt het voor de hand de DSR in samenhang met de BOR te herzien. De evaluatie van de BOR wordt naar verwachting eind 2021 afgerond.														
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> Met de DSR gaan forse uitvoeringskosten gepaard. Deze zien met name op het lastig te maken onderscheid tussen beleggingsvermogen (kwalificeert niet) en ondernemingsvermogen (kwalificeert wel) en op handhaving van de voorwaarden. De maatregel betreft een sterke vereenvoudiging omdat de positie van ondernemingsvermogen in de schenk- en erfbelasting in de meerderheid van de gevallen gelijk wordt getrokken met dat van overig vermogen. Daarmee hoeft in veel gevallen niet langer gehandhaafd te worden op complexe voorwaarden. De voorgestelde maatregel maakt het stelsel fraudebestendiger en beter handhaafbaar. 														

⁹ Artikel 25, elfde tot en met dertiende lid, Invorderingswet 1990.

Afschaffen doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon

Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Globaal evenwicht tussen IB-ondernemers, dga's en werknemers

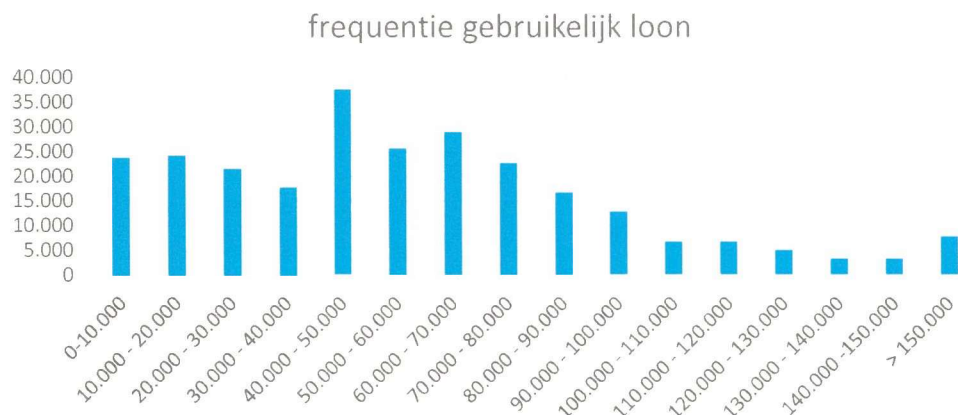
Omschrijving van de maatregel

Het afschaffen van de doelmatigheidsmarge in de gebruikelijkloonregeling verkleint het voordeel voor de directeur-groootaandeelhouder (dga) en zorgt voor (meer) neutraliteit in het belastingstelsel. Een groter deel van het inkomen valt onder de progressieve heffing van box 1, waardoor voor dat bedrag ook geen uitstel van belastingheffing mogelijk is.

Achtergrond/rationale

- Het inkomen van een dga bestaat uit zowel een arbeidscomponent als een kapitaalcomponent. Aangezien het arbeidsinkomen hoger wordt belast dan het kapitaalinkomen (vpb + box 2), hebben dga's een prikkel om het arbeidsinkomen zo laag mogelijk vast te stellen. Een dga heeft met zijn vennootschap binnen box 2 bovendien de mogelijkheid om winst niet uit te keren en daarmee mogelijkheid tot uitstel van de belastingheffing (box 2).
- Daarom is het van belang dat er een inschatting wordt gemaakt van het arbeidsdeel van de dga, wat in Nederland gebeurt middels de gebruikelijkloonregeling.
- De gebruikelijkloonregeling is een fiscale fictie die ervoor zorgt dat personen die een bv of andere rechtspersoon 'bezitten' en daar voor werken, verdienen hebben die onder de inkomstenbelasting vallen.
- De gebruikelijkloonregeling is van oudsher gericht op het fiscaal in aanmerking te nemen loon van een aanmerkelijkbelanghouder minimaal vast te stellen op het loon dat normaal is voor het niveau en de duur van zijn arbeid. Omdat een zakelijk loon niet op de euro nauwkeurig is vast te stellen en in de praktijk altijd veel discussie is over wat gebruikelijk is, wordt het loon van de dga in beginsel gesteld op het hoogste van de volgende bedragen:
 - a. 75% van het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekking;
 - b. het hoogste loon van de andere werknemers die in dienst zijn van het hiervoor genoemde lichaam;
 - c. € 47.000 (bedrag 2021)
- De doelmatigheidsmarge kan echter niet tot gevolg hebben dat het loon op een lager bedrag wordt gesteld dan € 47.000.
- Er is geen beleidsmatige reden om het (theoretische) inkomen uit arbeid van dga's lager te belasten dan dat van een gewone werknemer. Ook vanuit het oogpunt van draagkracht is dit verschil onwenselijk.
- In de praktijk functioneert de doelmatigheidsmarge niet. Het verlaagt enkel de grens waar de discussies over gaan. De doelmatigheidsmarge komt in de jurisprudentie ook vrijwel niet voor.
- Het afschaffen van de doelmatigheidsmarge betekent dat het bedrag onder a. "het loon van de meest vergelijkbare dienstbetrekking" wordt. Hierdoor zal het loon van de dga over het algemeen hoger vastgesteld worden, waardoor ook minder winst kan worden ingehouden. Daardoor draagt de maatregel ook indirect bij aan een vermindering van fiscaal gedreven uitstel bij de dga.
- De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten, en de fiscale prikkels rond het vaststellen van het arbeidsinkomen van de dga weg te nemen. De maatregel leidt in het algemeen tot een hoger vastgesteld loon van de dga en gaat als neveneffect ook uitstel van belastingheffing tegen.

Figuur: Verdeling gebruikelijk loon 2019



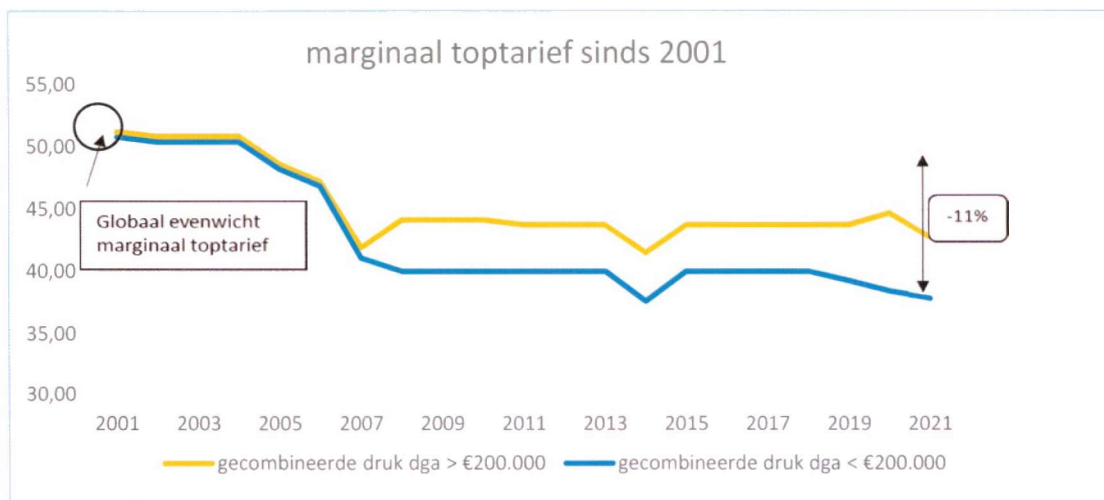
Effecten											
Economie	De doelmatigheidsmarge zorgt ervoor dat het arbeidsdeel van het inkomen van de dga naar verwachting te laag wordt vastgesteld. Dit werkt fiscaal gedreven inkomensschuiven in de hand, wat economisch verstorend werkt. Het afschaffen van de marge in de gebruikelijkloonregeling zorgt voor meer neutraliteit ten opzichte van box 1, vermindert belastinguitstel en leidt op deze wijze tot een neutraler en minder verstorend belastingstelsel en een gelijkere behandeling van alle werkenden, zoals de Commissie Regulering van werk heeft geadviseerd.										
Begroting	De budgettaire opbrengst (in € miljoen) bedraagt bij ingang in 2022: <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>2022</th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>structureel</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>802</td> <td>753</td> <td>702</td> <td>650</td> <td>212</td> </tr> </tbody> </table>	2022	2023	2024	2025	structureel	802	753	702	650	212
2022	2023	2024	2025	structureel							
802	753	702	650	212							
Overig	Het afschaffen van de doelmatigheidsmarge heeft tot gevolg dat bij iedere dga die nu een (grote) marge hanteert het in aanmerking te nemen loon toeneemt. Afhankelijk van het marginale tarief in box 1 kan dit voor deze dga's een lastenverzwaring tot gevolg hebben. Daarnaast kan een hoger in aanmerking te nemen loon gevolgen hebben voor de inkomensafhankelijke bijdragen en regelingen.										
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> De uitvoering van de gebruikelijkloonregeling is zowel voor belanghebbenden als de Belastingdienst een arbeidsintensief proces, zoals veel vooroverleg tussen belastingplichtige en de Belastingdienst. De eerdere verlaging van de doelmatigheidsmarge van 30% naar 25% heeft weinig verschil gemaakt in de uitvoerbaarheid. Afschaffing van de doelmatigheidsmarge zal de uitvoering ook niet minder arbeidsintensief maken. Betreft een eenmalige jaaraanpassing in de systemen. 										

Tariefopstap in box 2											
Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang										
Doel	Voorkomen belastinguitstel in box 2 / Globaal evenwicht box 1 en box 2										
Omschrijving van de maatregel											
Introductie van twee schijven in box 2 met een basistarief van 27% ¹⁰ voor de eerste € 50.000 aan inkomsten per persoon en een tarief van 31% voor het meerdere. Hierdoor wordt de aanmerkelijkbelanghouder gestimuleerd om jaarlijks (een deel van) de jaarwinst uit te keren.											
Achtergrond/rationale											
<ul style="list-style-type: none"> • Een verschil tussen box 1-ondernemers en box 2-ondernemers is dat box 2-ondernemers (een deel van de) belasting pas betalen als zij winsten daadwerkelijk uitkeren. De IB-heffing in box 1 en de Vpb wordt wel jaarlijks betaald, terwijl de IB-heffing in box 2 pas plaatsvindt bij dividenduitkering of vervreemding van de aandelen. Dit geeft de ab-houder mogelijkheid om belastingbetaling in box-2 uit te stellen. • De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten. De maatregel gaat uitstel van belastingheffing tegen. • Uit vpb-aangiften blijkt dat vennootschappen met 100% ab-houders de laatste jaren gemiddeld 22% van de beschikbare winst wordt uitgekeerd. Dit draagt bij aan vermogensopbouw in bv's door ab-houders, die in 2019 € 368 miljard bedraagt (bron: CBS). • Er zijn logische, bedrijfseconomische motieven waarom een bv kiest om winst niet uit te keren. Het kan wenselijk zijn dat ondernemingen winst inhouden om de solvabiliteit en investeringscapaciteit te verhogen. Tegelijk wordt winstinhouding fiscaal gefaciliteerd. Zo kunnen dga's tussentijds lenen van de eigen bv om in privé over middelen te beschikken zonder box-2 belasting te betalen, en is de 'voorheffing' (het vpb-tarief) gedaald terwijl het uitstelbare deel van de belastingheffing (box 2) gestegen is in 2020 en 2021 tot 26,9%. • Om tegenwicht te bieden aan de bestaande prikkels/faciliteiten is het daarom wenselijk de ab-houder aan te moedigen jaarlijks (een deel van) de winst in de bv uit te keren, in plaats van de winst bijvoorbeeld pas bij vervreemding van de aandelen in één keer te verzilveren. • Een tariefopstapje in box 2 kan hieraan bijdragen. Het is daarbij wenselijk het opstaptarief niet teveel te laten verschillen. Een te groot verschil zorgt dat alleen nog winsten tot aan de inkomensgrens van het opstaptarief wordt uitgekeerd om een hoger belastingtarief te ontlopen. • Een tariefopstap van 27% geldend vanaf een box 2-inkomen van € 50.000 en 31% voor het meerdere, maakt het voor ab-houders aantrekkelijker om jaarlijks dividend uit te keren en bijvoorbeeld niet alle winst pas bij verkoop van aandelen te verzilveren. • Op deze manier komt de belastingheffing van de ab-houder over de tijd meer overeen met de werknemer en IB-ondernemer. 											
Effecten											
Economie	De maatregel stimuleert een dga om jaarlijks winst uit te keren. Omdat het (fiscaal) minder aantrekkelijker wordt voor vennootschappen met ab-houders om winst in te houden, vermindert dit de arbitrage- mogelijkheden. Dit is in lijn met het advies van de Commissie Regulering van werk.										
Begroting	De maatregel leidt incidenteel tot hogere winstuitkeringen. Dit betreft anticipatiegedrag. De budgettaire opbrengst bedraagt bij invoering 2023 en aankondiging in 2021 (x € miljoen): <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>2026</th> <th>struc</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1000</td> <td>-310</td> <td>-80</td> <td>40</td> <td>210</td> </tr> </tbody> </table>	2023	2024	2025	2026	struc	1000	-310	-80	40	210
2023	2024	2025	2026	struc							
1000	-310	-80	40	210							
Overig	De schijven gelden, net als de schijven in box 1, per persoon. Twee ab-houders of fiscale partners worden lager belast dan één ab-houder met hetzelfde vermogen als de partners in totaal. Er is vanuit gegaan dat										

¹⁰ Bij het fiche verhoging box 2 tarief is een uniform tarief van 30% tot 35% wenselijk in het licht van globaal evenwicht. Onderhavig betreft het voorstel een lager opstaptarief in te voeren om winstuitkering te bevorderen.

	fiscale partners de box-2-inkomsten vrijelijk onder elkaar mogen verdelen, net als onder de huidige regeling.
Uitvoeringsaspecten	Indien deze optie in samenhang wordt doorgevoerd met afschaffen lage Vpb-tarief blijft de 'totale' heffingsstructuur (Vpb + box 2) van de abhouder bestaan uit 3 componenten. Zo niet, dan wordt de heffingsstructuur complexer. Er moet een nieuw tarief in de sytemen worden gebouwd. Dit vergt een beperkte IV-aanpassing.

Verhoging box 2-tarief naar 30% of 35%	
Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Globaal evenwicht tussen IB-ondernemers, dga's en werknemers
Omschrijving van de maatregel	
Verhoging van het box 2-tarief naar 30% of 35%.	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> • Een verhoging van het box 2-tarief draagt bij aan het herstel van het globale evenwicht tussen dga's, IB-ondernemers en werknemers. • Veel ab-houders in Nederland zijn tevens werkzaam in de eigen vennootschap als werknemer. Het inkomen van deze directeur-grotaandeelhouder (dga's) bestaat daardoor zowel uit een arbeidscomponent (het loondeel dat correspondeert met de arbeidsinzet) als een kapitaalcomponent (de winstgerechtigdheid vanuit het aandeelhouderschap). Aangezien de arbeidscomponent hoger wordt belast dan de kapitaalcomponent, heeft een dga een fiscale prikkel om het arbeidsinkomen zo laag mogelijk in te schatten om zo een groter deel als kapitaalinkomen te kunnen kwalificeren. • Het (gecumuleerde) marginale tarief van het kapitaalinkomen van de dga (Vpb + box 2) is sinds de invoering van Wet IB 2001 steeds verder gedaald, waardoor het marginale tarief over het kapitaalinkomen van de dga steeds verder onder het marginale tarief over het arbeidsinkomen van de werknemer is komen te liggen. De fiscale prikkel om het inkomen zoveel mogelijk als kapitaalinkomen te kunnen kwalificeren is hierdoor toegenomen. • In 2001 was zoals gezegd sprake van een globaal evenwicht in de gecumuleerde marginale tarieven, waarbij de gecombineerde druk van de dga over het kapitaalinkomen nagenoeg gelijk was aan de marginale druk over het arbeidsinkomen van de werknemer. Er was voor de dga toentertijd daarom weinig fiscale prikkel om arbeidsinkomen voor te doen als kapitaalinkomen. Door de dalende vpb-tarieven is een steeds groter verschil ontstaan tussen de belastingdruk op het arbeidsinkomen van de dga en het kapitaalinkomen. De steeds lagere vpb-tarieven gingen namelijk niet gepaard met een gelijktijdige verhoging van het box 2 tarief om het globaal evenwicht te behouden. Momenteel is het verschil in het marginaal toptarief tussen het kapitaalinkomen van een dga waarbij de vennootschap een winst tot € 245.000 (en per 2022 € 395.000) heeft behaald en het arbeidsinkomen van een werknemer 11,6 procentpunt waar dat in 2001 slechts 1 procentpunt bedroeg. Als het lage vpb-tarief wordt afgeschaft bedraagt het verschil nog 4,3 procentpunt. • De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten, en de fiscale prikkels rond het vaststellen van het arbeidsinkomen van de dga weg te nemen. Het verhogen van het box 2-tarief vermindert deze fiscale prikkels. • Een verhoging van het box 2-tarief kan bijdragen om aan het herstel van het globaal evenwicht tussen de dga en de werknemer te herstellen. • Aandachtspunt bij een verhoging van het box 2-tarief is dat dga's een grotere prikkel krijgen om belastingheffing in box 2 uit te stellen. 	



Effecten																						
Economie	Een verhoging van het box 2-tarief leidt er toe dat het arbeidsinkomen en kapitaalinkomen van een dga gelijk(er) wordt belast. Dit vermindert de prikkel tot fiscaal gedreven inkomensverschuiving tussen arbeidsinkomen en kapitaalinkomen bij de dga en draagt op deze wijze bij aan een neutraler en minder verstorend belastingstelsel. Dit is in lijn met het advies van de Commissie Regulering van werk. Tegelijkertijd kan een verhoging van het box 2-tarief fiscaal gedreven winstinhouding op de langere termijn vergroten. Een verhoging van het box 2-tarief zal de belastingdruk op het inkomen van de dga verhogen, wat een negatief effect kan hebben op investeringen.																					
Begroting	<p>Een verhoging van het box 2-tarief leidt incidenteel tot hogere winstuitkeringen. Dit betreft anticipatiegedrag op de toekomstige hogere box 2-heffing.</p> <p>Budgettaire opbrengst in C miljoen bij ingaan maatregel in 2023 en aankondiging in 2021</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Variant</th> <th>2022</th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>2026</th> <th>struc</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>tarief 30%</td> <td>1670</td> <td>-490</td> <td>-104</td> <td>70</td> <td>110</td> <td>350</td> </tr> <tr> <td>tarief 35%</td> <td>3660</td> <td>-1230</td> <td>-270</td> <td>200</td> <td>440</td> <td>920</td> </tr> </tbody> </table>	Variant	2022	2023	2024	2025	2026	struc	tarief 30%	1670	-490	-104	70	110	350	tarief 35%	3660	-1230	-270	200	440	920
Variant	2022	2023	2024	2025	2026	struc																
tarief 30%	1670	-490	-104	70	110	350																
tarief 35%	3660	-1230	-270	200	440	920																
Overig	Het grootste deel van de effecten van de onderhavige maatregel kan ook bereikt worden door het lage Vpb-tarief te verhogen of af te schaffen. Het verhogen/afschaffen van het lage Vpb-tarief heeft niet het nadeel van het uitlokken van meer uitstel.																					
Uitvoeringsaspecten	Betreft een parameterwijziging																					

Invoering forfaitair rendement box 2	
Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Voorkomen belastinguitstel in box 2
Omschrijving van de maatregel	
Voorheffing van jaarlijks 4% van het vermogen van de vennootschap. Aan het eind (bij verkoop) moeten alleen de werkelijk behaalde inkomsten belast zijn en dient er dus verrekening plaats te vinden (voorstel Commissie Van Dijkhuizen).	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> • Een verschil tussen box 1- en box 2-ondernemers is dat box 2-ondernemers (een deel van de) belasting pas betalen als zij winsten in privé ontvangen. De IB-heffing in box 1 en de Vpb wordt wel jaarlijks betaald, de IB-heffing in box 2 pas bij dividenduitkering of vervreemding van de aandelen. De Commissie Van Dijkhuizen en ook de Commissie Borstlap adviseert jaarlijks inkomen in aanmerking te nemen bij de ab-houders. • Een jaarlijkse (minimum-)heffing in box 2 draagt bij aan het evenwicht tussen box 1- en box 2-ondernemers. Tevens zorgt een jaarlijkse forfaitaire (voorheffing) in box 2 dat het minder interessant wordt om box 3-vermogen te beleggen in de vennootschap, waardoor er ook meer evenwicht tussen box 2 en box 3 ontstaat. • Het voorstel van Van Dijkhuizen werkt als volgt: het inkomen in box 2 wordt ten minste gesteld op een percentage van het fiscale eigen vermogen van de vennootschap waarin de aandelen worden gehouden. In het geval het daadwerkelijk uitgekeerde dividend lager is dan het forfaitaire rendement, wordt het verschil bij de verkrijgingsprijs opgeteld, zodat bij vervreemding geen dubbele heffing plaatsvindt. Over de levensloop verandert de lastendruk in beginsel dus niet. • Een soortgelijke regeling is binnen het box 2-stelsel bekend voor de vrijgestelde beleggingsinstellingen.¹¹ • Met de sterke politieke en maatschappelijke wens om voor box 3 van de forfaitaire benadering af te stappen is het wellicht niet het meest voor de hand liggend om een forfaitair rendement in box 2 in te voeren. Het gaat hier overigens wel om een forfaitaire voorheffing. • Ook is de vraag hoe moet worden omgegaan met negatief eigen vermogen. • Aan het inhouden van winst kan verder een fiscaal motief ten grondslag liggen (belastinguitstel), maar ook een bedrijfseconomisch motief (reserverings- en/of investeringsfunctie). Een onderscheid maken naar functie van ingehouden winst druist tegen de werking van de Vpb in, waarin vennootschappen worden verondersteld hun onderneming te drijven met behulp van hun hele vermogen. • Omdat de grondslag van het forfaitair rendement het eigen vermogen van een vennootschap betreft, vormt deze heffing een incentive om de onderneming met zo min mogelijk eigen vermogen vorm te geven dan wel vanuit privé te financieren (terbeschikkingstelling). Deze gedragseffecten leiden tot een lagere grondslag. • Eventueel kan ook een andere grondslag dan het fiscale eigen vermogen worden genomen. Indien de werkelijke waarde van de onderneming waarover het forfaitaire rendement in aanmerking wordt genomen, dan zal de waardebepaling zeer complex worden. De aandelen worden namelijk veelal gehouden door één of een zeer beperkt aantal aandeelhouders en zelden verkocht waardoor een transactie met een derde vaak niet voorhanden is. Dit zal in de praktijk ook tot veel discussie leiden. De vaststelling van de winst van de vennootschap(pen) is daarbij veelal nog niet afgerond ten tijde van het doen van de aangifte inkomstenbelasting (het boekjaar is mogelijk wel afgerond, maar het opstellen van de jaarcijfers duurt veelal langer), waardoor het nog complexer is de waarde van de aandelen vast te stellen. Ook dient te worden bezien hoe om te gaan met verschillende typen/soorten aandelen. • Indien een aanmerkelijkbelanghouder enkel een stemrecht heeft of een beperkt winstrecht dringt zich de vraag op of eenzelfde rendement in aanmerking moet worden genomen en over welke waarde, aangezien de waarde van de vennootschap immers niet volledig toe te rekenen 	

¹¹ Aan de vrijgestelde beleggingsinstelling zijn strikte voorwaarden verbonden. Door deze voorwaarden zijn enkele nadelen van de forfaitaire heffing die hierna zijn beschreven niet van toepassing op de vrijgestelde beleggingsinstelling.

is aan de aandeelhouder.

- Indien de ab-houder een aanmerkelijk belang heeft in een vennootschap met deelnemingen, moet de consolideerde waarde van het concern als grondslag worden genomen. Verschillende aannamen dienen te worden gemaakt, zoals de wijze waarop deelnemingen worden gewaardeerd, hoe om moet worden gegaan met buitenlands vermogen, op welke wijze deelbelangen worden meegewogen in de waarde van de aandelen etc.

Effecten

Economie

De huidige situatie maakt het drijven van een onderneming in box 2 door belastinguitstel bij hogere winsten fiscaal aantrekkelijker dan ondernemen in box 1. Wanneer deze keuze fiscaal gedreven is, heeft dat effecten op de allocatie van de arbeidsmarkt en de productiviteit van de economie als geheel. Met deze maatregel gaan ondernemers in box 2 een deel van de box 2-belasting eerder betalen waardoor er minder sprake is van afstel

Begroting

De maatregel bewerkstelligt dat op eerder moment heffing plaatsvindt en betreft dus geen additionele heffing. In de structurele situatie treedt alleen een budgettaire opbrengst op in situaties die nu zouden leiden tot afstel.

De budgettaire opbrengst bedraagt (x € miljoen):

2022	2023	2024	2025	struc
850	810	769	729	43

Overig

Uitvoeringsaspecten

Deze maatregel (nieuwe heffing) maakt het stelsel complexer en vergt handhavingscapaciteit omdat belastingplichtigen vaker zullen verzoeken tot vaststelling van de verkrijgingsprijs. Deze maatregel gaat gemoeid met zeer omvangrijke systeemwijzigingen met de daarbij behorende complexiteit, doorlooptijd en kosten

Vraag:

1. *Wat is de beleidsmatige lasten ontwikkeling (BLO) voor burgers en bedrijven de komende jaren?*
2. *Geeft deze BLO het volledige beeld van de totale lastenstijging? Of zijn er naast de beleidsmatige mutaties ook nog autonome ontwikkelingen waardoor de lasten toenemen, die dus niet zichtbaar zijn in de BLO?*

Antwoord:Vraag 1:

- Onderstaande tabel geeft de jaarlijkse beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) weer voor burgers en bedrijven tussen 2022 en 2025 (tabel 1). Dit is de meest actuele stand en inclusief de lastenmaatregelen waartoe tijdens Algemene Politieke Beschouwingen is besloten.
- Dit is weergegeven in jaar-op-jaar mutatie. Dit betekent dat het de ontwikkeling in beleidsmatige lasten laat zien ten opzichte van het jaar ervoor. Wanneer bijvoorbeeld een structurele verlaging in het inkomstenbelastingtarief wordt ingevoerd in 2022, zie je deze structurele lastenverlichting enkel terug in het blo cijfer van 2022. De cumulatieve blo is daarmee afhankelijk van de periode die wordt getoond. Daarom wordt de blo standaard weergegeven per kabinetsperiode. Dit is een andere weergave dan men gewend is bij de uitgavenzijde. Daar worden de jaarlijkse totale uitgaven in standen weergegeven.
- In 2022 stijgen de beleidsmatige lasten met €4,6 miljard. Deze stijging komt onder meer door het aflopen van fiscale coronamaatregelen en grondslagverbredingen in de vennootschapsbelasting (vpb) en een verhoging van het hoge vpb-tarief (tabel 2). Tussen 2023 en 2025 stijgen de lasten jaarlijks verder, onder meer door oplopende zorgpremies (nominale premies en IAB-premies) als gevolg van verwachte hogere Zvw uitgaven.
- In totaal stijgen de beleidsmatige lasten tussen 2022 en 2025 met €9,4 mld, waarvan €4,6 mld bij burgers en €4,8 mld bij bedrijven.

Tabel 1: lastenontwikkeling uitgesplitst naar burgers en bedrijven 2022-2025

In € mld, - is lastenverlichting, in mutaties	2022	2023	2024	2025	Cum 2022-2025
Totale beleidsmatige lastenontwikkeling	4,6	2,0	1,2	1,7	9,4
w.v. burgers	0,9	1,7	0,8	1,2	4,6
w.v. bedrijven	3,7	0,3	0,3	0,5	4,8

Vraag 2

- Ja, de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) geeft het volledige beeld van de totale lastenstijging weer als gevolg van beleidsmatige keuzes. De beleidsmatige lastenontwikkeling is ook de relevante lastenindicator om op te sturen. Alle andere ontwikkelingen zijn namelijk niet beleidsmatig en daar kan een kabinet dus ook niet "aan een knop draaien".
- Dit betekent dat autonome ontwikkelingen (die niet het gevolg zijn van beleidsmatige keuzes) niet worden meegenomen in de BLO-indicator. Dit gaat vooral om de economische ontwikkeling, die sterk conjunctuurgevoelig is maar kan ook gaan om veranderende consumptiepatronen en inrichting van de economie.
- Het fluctueren van de autonome ontwikkelingen zorgt ook voor het belangrijke principe van automatische stabilisatie binnen de Nederlandse rijksbegroting: inkomsten kunnen vrij meebewegen met de conjunctuur. Bovendien is de economische ontwikkeling onzeker, en veranderen de verwachtingen sterk gedurende de kabinetsperiode.
- De autonome ontwikkelingen lopen wel mee in de collectievelastendruk. Doordat deze voor veruit het grootste deel door de economische conjunctuur worden bepaald is de collectievelastendruk niet geschikt om op te sturen. Dat zou namelijk betekenen dat er in slechte

economische tijden (en dus lagere belastingopbrengsten) moet worden bezuinigd, en vice versa. Dit werkt procyclisch en zorgt bovendien voor instabiel overheidsbeleid.