



Ministerie van Financiën

Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang

Bouwstenen voor een beter belastingstelsel

Datum 1 mei 2020
Status Definitief

Inhoudsopgave

1. Managementsamenvatting	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Conclusies hoofdstukken	5
2. Historie box 2 en beschrijvende statistiek	10
2.1 Historie box 2	10
2.2 Beschrijvende statistiek	12
3. Arbitrage tussen box 1 en box 2	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Gebruikelijk loon	19
3.3 Globaal evenwicht dga, werknemer en IB-ondernemer	23
3.4 Conclusie	28
3.5 Beleidsopties	28
4. Winstinhouding en belastingheffing	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Hoe werkt winstinhouding?	30
4.3 Hoeveel winst wordt ingehouden?	32
4.4 Waarom keren dga's niet alle winst uit?	32
4.5 Levert fiscaal gedreven winstinhouding problemen op?	37
4.6 Beleidsopties	38
5. Onderzoek Noorse duale inkomstenbelasting	40
5.1 Waarom wordt de Scandinavische duale inkomstenbelasting onderzocht?	40
5.2 Theoretische schets Scandinavische duale inkomstenbelasting.	40
5.3 Hoe werkt het Scandinavische model in de praktijk: Noorwegen	41
5.4 Conclusie	50
6. Doorschuifregeling	51
6.1 Wat zijn de faciliteiten in de DSR?	51
6.2 Werken doorschuiffaciliteiten goed?	53
6.3 Conclusie en aanbeveling	54
6.4 Beleidsopties	54
7. Bedrijfsopvolgingsregeling	55
7.1 Wat is de BOR?	55
7.2 Werkt de BOR goed?	58
7.3 Vermogensongelijkheid	60
7.4 Uitvoerbaarheid	62
7.5 Conclusie en aanbeveling	63
7.6 Beleidsopties	64
Literatuurlijst	65
Bijlage 1: Overzicht toepassingen DSR	67
Bijlage 2: Klankbordgroep	68
Bijlage 3: Fiches met beleidsopties	69

1. Managementsamenvatting

1.1 Inleiding

In deze bouwsteen staat het belasten van aanmerkelijk belanghouders (ab-houders)¹ en meer specifiek het belasten van directeur-grotaandeelhouders (dga's)² centraal. Het aanmerkelijkbelang wordt belast in box 2. In het publieke debat over het hervormen van ons belastingstelsel nam het belasten van de dga tot voor kort geen prominente plek in; waarschijnlijk omdat het wordt gezien als fiscaal technisch en ingewikkeld. Een discussie over het belasten van (inkomsten uit) kapitaal gaat meestal over de manier waarop het spaar- en beleggingsvermogen in box 3 wordt belast dan wel over het belasten van de eigen woning. Als het gaat om knelpunten in het belasten van arbeidsinkomen betreft het meestal het verschil in belastingdruk tussen de zzp'er en de werknemer. Mogelijk heeft de beperkte aandacht in het verleden ook te maken gehad met gebrek aan data en statistieken over het inkomen en vermogen van dga's en ab-houders.³

Dit gebrek aan aandacht lijkt niet terecht. Er zijn in Nederland circa 400.000 ab-houders, samen goed voor een vermogen van ongeveer € 400 miljard in 2017, twee keer zoveel dan tot nog toe uit statistieken bleek.⁴ Voor de discussie over het belasten van inkomen en vermogen en de discussie over de vermogensverdeling in Nederland is het daarom van belang om naar vermogensvorming in box 2 te kijken. In de kamerbrief van 15 april 2019 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' heeft de voormalig staatssecretaris van Financiën daarom aangekondigd dat een onderzoek naar de wijze waarop dga's en ab-houders worden belast, onderdeel is van het bouwstenentrajec.

Een specifiek type ab-houder is de dga, waarvan er circa 260.000 zijn in Nederland. Een dga heeft meerdere petten op. Een dga is vergelijkbaar met een ondernemer die winst uit onderneming geniet (een IB-ondernemer), een werknemer die loon ontvangt en tegelijkertijd is de dga te vergelijken met een particuliere belegger. Tussen de belastingen op kapitaalinkomsten van dga's, IB-ondernemers en beleggers moet een zeker evenwicht bestaan, net als tussen de belastingen op arbeidsinkomsten van de dga's, IB-ondernemers en werknemers. Als vergelijkbare economische activiteiten te veel verschillend worden belast puur als gevolg van de gekozen rechtsvorm, biedt dat mogelijkheden tot belastingarbitrage. Dit leidt tot verstoring van de allocatieve efficiëntie van de economie en daarmee tot welvaartsverlies.

De wijze waarop de dga wordt belast, verdient dus de nodige aandacht. De werkgroep heeft drie belangrijke knelpunten geïdentificeerd ten aanzien van de dga:

1. Splitsing van het inkomen van de dga in een arbeids- en kapitaalcomponent;
2. Belastinguitstel door fiscaal gedreven winstinhouding;
3. Verder uitstel tot afstel van belastingheffing op basis van de doorschuifregeling aanmerkelijk belang en de bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting (BOR).

Het beschrijven van de deze knelpunten en het vinden van mogelijke oplossingen staat in deze bouwsteen centraal.

¹ Er is in ieder geval sprake van aanmerkelijk belang als een aandeelhouder - al dan niet samen met diens fiscale partner - 5% of meer van de aandelen in een vennootschap bezit.

² Veel ab-houders die tevens werkzaam zijn in de betreffende vennootschap, zijn directeur-grotaandeelhouder (dga).

³ Het Centraal Planbureau (CPB) heeft de afgelopen jaren wel met enige regelmaat onderzoek gedaan naar dga's en meer algemeen naar het ontbreken van fiscale neutraliteit in het belasten van kapitaalinkomen. Zie onder andere L. Bettendorf, A. Lejour en M. van 't Riet, 'Beschrijvende statistiek DGA's', CPB achtergronddocument 9 april 2015 en L. Bettendorf, A. Lejour en M. van 't Riet 'Tax Bunching by owners of small corporations', CPB Discussion Paper 326. A. Lejour en M. van 't Riet, 'Een meer uniforme belasting van kapitaal', CPB Policy Brief 2015/16.

⁴ Inschatting Ministerie van Financiën en belastingdienst, 2020. Zie hoofdstuk 1 voor nadere toelichting.

1.2 Conclusies hoofdstukken

Beschrijvende statistiek en historie stelsel

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de ab-houder en de dga. Daarnaast worden feiten en cijfers gegeven over de omvang van deze groep personen, hun vermogen in box 2, de winsten van vennootschappen met ab-houders en de winstuitkeringen. Ook wordt ingegaan op de achtergrond van het ab-regime in Nederland.

Arbitrage box 1 en box 2

In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op het splitsen van het inkomen van een dga in een arbeidscomponent en een kapitaalcomponent. De dga levert enerzijds arbeid aan zijn vennootschap en verstrekt daar anderzijds risicodragend kapitaal aan. Als hij de meerderheid van de aandelen in handen heeft, kan hij zelf zijn arbeidsbeloning vaststellen. Daarmee splitst hij het ondernemingsinkomen (winst) van de bv op in een deel arbeidsinkomen (belast in box 1) en een deel kapitaalinkomen (belast tegen het gecombineerde Vpb- en box 2-tarief). Als kapitaalinkomen lager wordt belast dan arbeidsinkomen heeft de dga een fiscale prikkel om zoveel mogelijk winst te kwalificeren als kapitaalinkomen (inkomensverschuiving). In hoofdstuk 3 wordt geconcludeerd dat de (gecumuleerde) belastingdruk op het ondernemingsinkomen van een Nederlandse dga veelal lager is dan de belastingdruk op het loon van een werknemer.

Om te voorkomen dat de dga zich geen of een laag arbeidsinkomen toekent om 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. Overigens 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. Het is overigens zeer de vraag in hoeverre de Belastingdienst in staat is een goede inschatting te maken van het arbeidsinkomen en het kapitaalinkomen van een dga. Ook andere landen waar het kapitaalinkomen lager wordt belast dan arbeidsinkomen kampen met deze problematiek en zijn er tot dusverre niet in geslaagd een goede splitsing te maken.

In hoofdstuk 3 wordt daarom geadviseerd om de totale (gecumuleerde) belastingdruk op het kapitaalinkomen van de dga en het arbeidsinkomen zo veel mogelijk gelijk aan elkaar te maken. Dit is in feite de situatie die Nederland kende in 2001, toen sprake was van een globaal evenwicht in het marginaal toptarief tussen de dga, de werknemer en de IB-ondernemer. Dit evenwicht is al snel na 2001 losgelaten als gevolg van opeenvolgende tariefsverlagingen in de vennootschapsbelasting (Vpb). Het is wenselijk om de belasting van de dga weer in evenwicht te brengen met die van een werknemer en een IB-ondernemer. Dit kan door het lage Vpb-tarief en/of het box 2-tarief te verhogen.

Belastinguitstel

In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid ingegaan op de mogelijkheden van een dga tot belastinguitstel. Ab-houders kunnen belastingheffing in box 2 uitstellen door geen dividend uit te keren en aandelen in de bv niet te vervreemden. Een voordeel hiervan is dat vermogen beschikbaar blijft voor de onderneming voor bijvoorbeeld investeringen. Als de ondernemer middelen in de onderneming opspaat die niet noodzakelijk zijn voor investeringen of de financiering van, kan de vraag worden gesteld of uitstel van belastingbetaling gerechtvaardigd is. Door winstinhouding wordt dit vermogen namelijk niet bij de bepaling van de draagkracht van de dga betrokken, terwijl deze middelen in feite wel beschikbaar zijn voor de dga.⁵ Door uitstel van belastingbetaling van box 2

⁵ Rapport werkgroep fiscaliteit, bijlage bij het Advies van de Studiegroep Duurzame groei, 2016

wordt ook het globale evenwicht (verder) verstoord.⁶ Uit CPB-analyse⁷ blijkt dat ab-houders zich vaak geen winst (dividend) uitkeren. Tussen 2007 en 2014 gold dit voor 67% van de dga's. In de jaren dat relatief (veel) meer winst is uitgekeerd, was sprake van een tijdelijke box 2-tariefsverlaging. Verder toont recent DNB-onderzoek aan dat de dividenduitkering van mkb-bedrijven, waarvan het gros wordt geleid door dga's, gemiddeld 30% van de behaalde winst bedroeg in de periode 2000-2017.⁸

Uit analyse van het Ministerie van Financiën op basis van de Vpb-aangiften blijkt dat de winstuitkering van vennootschappen met een 100% ab-houder de laatste jaren rond de 22% lag. Tegelijkertijd is het vermogen in box 2 in die periode fors toegenomen. Tot slot kunnen dga's middelen uit de vennootschap aanwenden voor persoonlijk gebruik door zichzelf een lening te verstrekken vanuit de bv. Het gaat hier om aanzienlijke bedragen: in 2017 bedroeg de totale schuld van de ab-houders aan de eigen vennootschap 58 miljard euro.⁹ Deze leningen dienen doorgaans geen bedrijfseconomisch belang. Door te lenen in plaats van meer loon of dividend uit te keren, wordt belastingheffing voorsnóg voorkomen, terwijl de dga's wel al in privé over de middelen kunnen beschikken. In sommige gevallen vindt daardoor langdurig uitstel van belastingheffing plaats of zelfs helemaal geen belastingheffing als gevolg van bijvoorbeeld faillissement. Het huidige kabinet zal daarom een wetsvoorstel indienen dat deze vorm van belastingontwijking wil tegengaan. Het wetsvoorstel betreft een maatregel om excessief lenen bij de eigen vennootschap te ontmoedigen¹⁰ en wordt in het voorjaar van 2020 naar de Kamer gestuurd.

De conclusie van hoofdstuk 4 is dat de bestaande fiscale prikkels om winst in te houden verkleind moeten worden. Hierin kunnen grote stappen gezet worden door onder andere een groter deel van de gecombineerde belastingdruk over ab-inkomen in de Vpb¹¹ te betrekken en door leningen aan ab-houders te belasten als dividend.

Duale inkomstenbelasting: het Noorse stelsel

In hoofdstuk 5 wordt gekeken naar de duale inkomstenbelasting. Als mogelijke oplossing voor de knelpunten die Nederland kent met betrekking tot het splitsen van arbeid en kapitaal van een dga en belastinguitstel in box 2, wordt regelmatig verwezen naar de zogeheten Scandinavische duale inkomstenbelasting. Dit stelsel zou arbeid en kapitaal op een betere manier splitsen en al het kapitaal(inkomen) op een zelfde wijze belasten, waardoor zoveel mogelijk neutraliteit in de investeringsbeslissing wordt verkregen. Noorwegen wordt als voorbeeld genoemd van een land waar de duale inkomstenbelasting goed zou werken, waarbij het land bovendien veel ervaring heeft met een dergelijk stelsel. De werkgroep heeft daarom een werkbezoek gebracht aan het Noorse Ministerie van Financiën en aan hoogleraren in Noorwegen om te onderzoeken of een dergelijk duaal stelsel oplossing kan bieden voor twee knelpunten wat betreft de dga: het splitsen van arbeids- en kapitaalinkomen en fiscaal gedreven winstinhouding.

In 1992 heeft Noorwegen een duaal stelsel voor de inkomstenbelasting (DIT, dual income tax) ingevoerd. Daarvoor kende Noorwegen zowel hoge tarieven op arbeid als op kapitaal. In een zuivere DIT wordt arbeidsinkomen tegen een progressief tarief belast en kapitaal tegen een lager vlak tarief. Dit omdat een belasting op kapitaal meer verstoring is dan die op arbeid vanwege internationale mobiliteit. De DIT betekende voor een actieve aandeelhouder (vergelijkbaar met de Nederlandse dga) dat er een splitsing van het winstinkomen in een arbeid- en kapitaaldeel moest worden gemaakt (ook wel het splitmodel genoemd). Het kapitaaldeel werd eerst bepaald door het risicovrije rendement op het vermogen van de bv te nemen. Het restant van het winstinkomen werd belast als arbeidsinkomen. Dit wordt ook wel een gebruikelijk kapitaalregeling genoemd. Het uitkeren van de winst (dividend) bleef verder onbelast evenals vervreemdingswinst. Al snel na

⁶ A. Lejour & L. Stevens, 2016, 'Geloofwaardig belasting heffen'. Deventer: Wolters Kluwer.

⁷ N. Bos & A. Lejour, 'Fiscaliteit en de rechtsvorm van ondernemingen', CPB Policy Brief 2017/12.

⁸ DNB, 'Het spaaroverschot van Nederland ontrafeld', Occasional Studies, Volume 17-4.

⁹ Bron: Ministerie van Financiën.

¹⁰ Zie de ontwerp Memorie van Toelichting bij de concept wettekst van de maatregel Excessief lenen bij de eigen vennootschap, zoals ter internetconsultatie aangeboden.

¹¹ Economisch gezien kan de Vpb worden beschouwd als een voorheffing op het rendement van aandeelhouders.

invoering bleek dat het splitmodel leidde tot fors lagere belastingontvangsten vanwege het grote verschil tussen de belastingdruk op kapitaalinkomen en arbeidsinkomen bij de ondernemer. Hierdoor bestond er voor de actieve aandeelhouder een grote prikkel om zoveel mogelijk inkomen als kapitaalinkomen voor te doen. Omdat de actieve aandeelhouder relatief makkelijk onder het splitmodel uit kon komen door verwatering van aandelen of door minder uren te werken voor de onderneming, kon de hogere belasting op arbeid ook relatief makkelijk worden ontweken. Deze vorm van belastingontwijking gaf aanleiding tot een hervorming van het stelsel in 2006, waarbij Noorwegen het splitmodel geheel heeft losgelaten en daarmee ook de gebruikelijk kapitaalregeling.

Sinds 2006 hanteert Noorwegen het strikte uitgangspunt dat het gecumuleerde marginale tarief van de werknemer, de IB-ondernemer en de aandeelhouder (dga in Nederland) niet te veel van elkaar verschilt oftewel in globaal evenwicht zijn. Belangrijke factor hierbij is de invoering in 2006 van een belasting op uitgekeerde winsten (dividenden), vergelijkbaar met de Nederlandse box 2 heffing. De Noren maken sinds 2006 geen onderscheid meer tussen een actieve en passieve aandeelhouder. De winst van een vennootschap wordt belast met de Vpb en de uitgekeerde winst wordt bij de aandeelhouder belast. Een aandeelhouder die tevens directeur en werkzaam is bij de vennootschap kan zich een loon toe kennen, maar dit hoeft niet voor de fiscus. De Noren kennen dus geen gebruikelijkloonregeling zoals in Nederland.

De Noorse ervaring laat zien dat inkomensverschuiving door een dga altijd een probleem blijft indien kapitaalinkomen bij de ondernemer significant lager wordt belast dan arbeidsinkomen. Om dit knelpunt op te lossen zou Nederland net als Noorwegen een globaal evenwicht als uitgangspunt kunnen nemen, of anders gezegd, dit in ere kunnen herstellen. Immers, een globaal evenwicht was een van de uitgangspunten bij de belastinghervorming van de inkomstenbelasting in 2001.¹² Dit kan worden bereikt door de Vpb-tarieven (met name het lage tarief) en/of het box-2 tarief te verhogen.

De Noorse hervorming in 2006 heeft echter wel geleid tot een nieuw knelpunt, namelijk een sterke toename van fiscaal gedreven winstinhouding in de bv. Om dit knelpunt zoveel mogelijk weg te nemen, heeft Noorwegen het lenen bij de eigen bv sterk beperkt voor nieuwe leningen. Naast deze maatregel biedt het Noorse stelsel verder geen oplossingen voor fiscaal gedreven winstinhouding. Ten slotte heeft het Noorse belastingstelsel een aantal andere interessante eigenschappen. Zo slaagt Noorwegen erin om van veel vermogensbestanddelen het werkelijke rendement te belasten mede op basis van een uitgebreid aandeelhouderregister waarin aandeelhoudersstructuren geheel transparant zijn gemaakt en onder andere de verkrijgingsprijs van aandelen is vastgelegd.

Doorschuifregeling (DSR)

In hoofdstuk 6 wordt de doorschuifregeling (DSR) in de inkomstenbelasting besproken. Onder andere bij fictieve vervreemding van aandelen door overlijden of schenken kan gebruik worden gemaakt van een doorschuifregeling, indien en voor zover de vennootschap een onderneming drijft. Via de DSR kan belastingheffing over de ab-claim nog langer in de tijd worden doorgeschoven. De regelingen zijn ingevoerd om de continuïteit van ondernemingen bij vererving en schenking van aanmerkelijkbelangaandelen niet in gevaar te brengen.¹³ Acute betaling van schenk- en erfbelasting bij overdracht van een onderneming of aanmerkelijk belang kan in bepaalde gevallen een reëel knelpunt zijn voor bedrijfsoverdracht. De werkgroep concludeert echter dat vraagtekens kunnen worden gezet bij de doelmatigheid van de DSR wat betreft het doorschuiven van de ab-claim. De DSR neemt weliswaar het financieringsprobleem weg, maar in de praktijk wordt de vrijstelling ook verleend aan de verkrijgers en erfgenamen voor wie de vrijstelling niet noodzakelijk is om de overdracht mogelijk te maken. De overheid heeft voor dit marktfalen binnen de fiscaliteit reeds specifieke oplossingsmogelijkheden geboden in de vorm van betalingsregelingen in de invorderingswet. De invordering van de verschuldigde belasting kan op grond van de invorderingswet onder voorwaarden worden uitgesteld zodat de overdragende

¹² Kamerstukken II, 1999-2000, 26 727, nr. 19, pagina 23.

¹³ Het oude recht kende in art. 4.17 en voorgangers onder de Wet IB 1964 een automatische doorschuif bij huwelijk en overlijden. Vanaf 2010 is de DSR beperkt tot ondernemingsvermogen en uitgebreid met de schenkvariant.

ondernemer de facto een financiering van de overheid krijgt. Tot slot hebben de doorschuifregelingen een grote aanzuigende werking om (grote) vermogens zoveel mogelijk de vorm te geven van ondernemingsvermogen. Dit leidt ook tot veel vooroverleg met de Belastingdienst en daarmee een groot capaciteitsbeslag op de uitvoering.

Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR)

Ten slotte wordt de doelmatig- en doeltreffendheid van de bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting (BOR) behandeld in hoofdstuk 7. De motivatie voor de BOR is evenals bij de DSR dat belastingheffing de continuïteit van een onderneming niet in gevaar mag brengen. De BOR is daarom – net als de DSR – alleen van toepassing op het ondernemingsvermogen in het bedrijf. Zoals hierboven reeds gesteld vormt acute betaling van schenk- en erfbelasting bij overdracht van een onderneming of aanmerkelijk belang in bepaalde gevallen een reëel knelpunt. Bij introductie was de BOR een betalingsfaciliteit waarvan gebruik kon worden gemaakt bij het ontbreken van liquide middelen. Na successievelijke verruimingen is de regeling nu een (vrijwel) volledige voorwaardelijke vrijstelling van erf- of schenkbelasting. Sinds 2010 is de eerste miljoen aan ondernemingsvermogen namelijk geheel vrijgesteld en is het gedeelte van het ondernemingsvermogen daarboven voor 83% vrijgesteld.¹⁴ De BOR kent geen plafond. De diverse verruimingen van de BOR zijn gebaseerd op bovenstaande motivatie ('voorkomen van liquiditeitsproblemen') en niet nader (kwantitatief) onderbouwd. Vanwege informatieasymmetrie tussen overdrager, verkrijger en kapitaalverstrekker kan het bij bedrijfsoverdracht lastig zijn voor het mkb om externe financiering te verkrijgen. De BOR neemt weliswaar het financieringsprobleem weg, maar in de praktijk wordt de vrijstelling ook verleend aan de verkrijgers en erfgenamen voor wie de vrijstelling niet noodzakelijk is om de overdracht mogelijk te maken. In de evaluatie van de BOR in 2014 spreekt SEO van een *overshoot* of *cadeaueffect*. Uit recent intern onderzoek van de Belastingdienst blijkt dat in 75% van de onderzochte nalatenschappen over 2017 er voldoende vrije middelen waren om ook zonder BOR de erfbelasting te kunnen betalen. De BOR is dus beperkt doelmatig. Ook betekent de BOR een grote ongelijkheid ten opzichte van reguliere erfenissen en schenkingen zonder ondernemingsvermogen. Wel behoeft de reële problematiek bij overdracht van (kleine) bedrijven nadrukkelijk de aandacht. Een ruime betalingsfaciliteit eventueel aangevuld met flankerend beleid om de toegang tot de kapitaalmarkt te verbeteren sluiten hier goed bij aan.

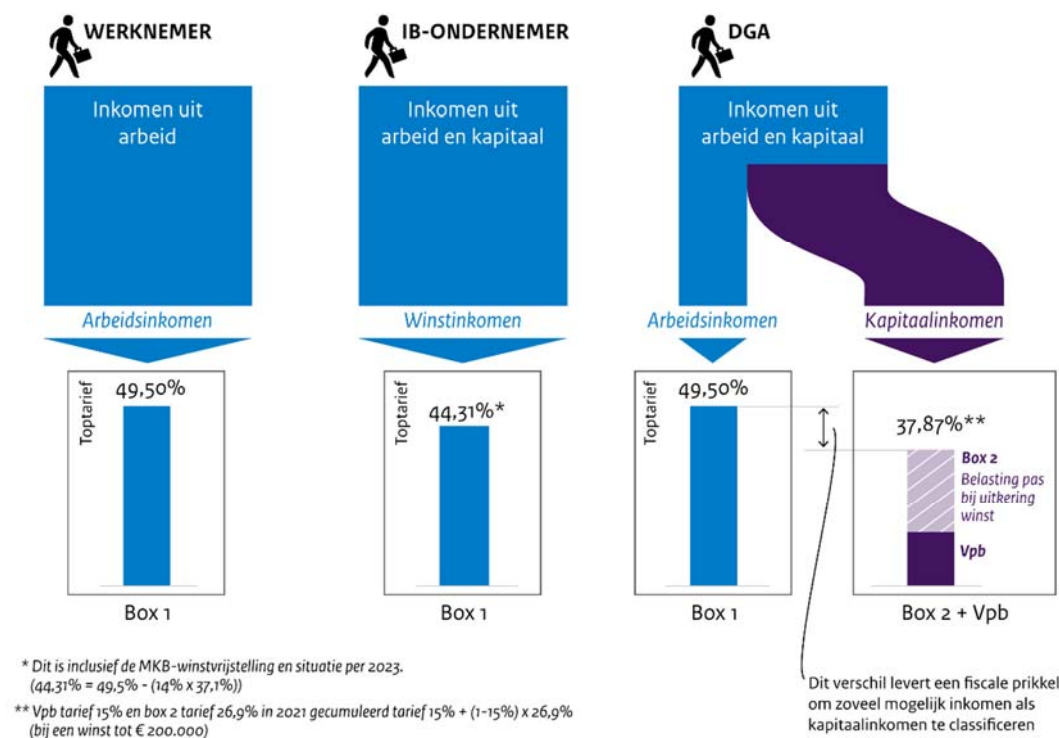
Ten slotte geldt net als bij de DSR dat de ruime vrijstelling die de BOR biedt, een grote prikkel geeft om vermogens zoveel mogelijk voor te kunnen doen als ondernemingsvermogen. Beleggingsvermogen is immers uitgesloten van de BOR. Onderscheid maken tussen deze vormen is echter bijzonder lastig, met name bij exploitatie van vastgoed. Gelet op het grote financiële belang van de BOR vinden relatief veel juridische procedures over vastgoed plaats wat ook een groot beslag legt op de Belastingdienst in de vorm van vooroverleg en juridische procedures.

Schematisch overzicht

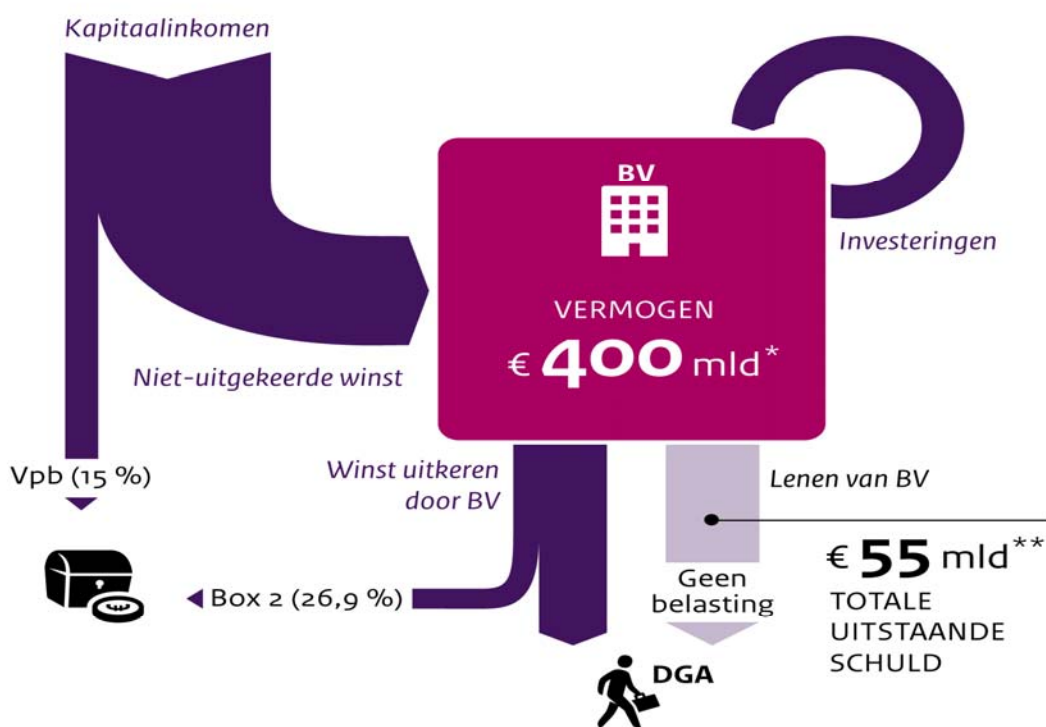
Figuur 1.1 toont de (gecumuleerde) marginale belastingtarieven waarmee het inkomen van een werknemer, IB-ondernemer en een dga wordt belast. Vervolgens illustreert figuur 1.2 de relatie tussen de winst van bv's, de winstuitkering door bv's aan ab-houders, de (omvang van de) leningen van bv's aan ab-houders, de investeringen van bv's en (de omvang van) het vermogen in bv's en de wijze waarop en wanneer winst(uitkering) wordt belast.

¹⁴ De vrijstelling geldt per objectieve onderneming en niet per persoon.

Figuur 1.1: De (gecumuleerde) marginale belastingtarieven van een werknemer, IB-ondernemer en een dga.



Figuur 1.2: De relatie tussen winst, winstuitkering aan ab-houders, leningen van de bv aan ab-houders, investeringen en het vermogen in bv's en de wijze waarop het wordt belast.



* Schatting Ministerie van Financiën en Belastingdienst voor 2017

** 2016

2. Historie box 2 en beschrijvende statistiek

In box 2 van de inkomstenbelasting worden reguliere voordelen (zoals dividend) en vervreemdingsvoordelen¹⁵ (zoals verkoopwinst op aandelen) uit aanmerkelijk belang belast. Kort gezegd is sprake van aanmerkelijk belang (ab) als een aandeelhouder en zijn eventuele fiscale partner samen ten minste 5% van het aandelenkapitaal van een vennootschap bezitten. Een aanmerkelijk belanghouder (ab-houder) die tevens werkzaam is in de vennootschap wordt een directeur-groootaandeelhouder (dga) genoemd en moet zichzelf een gebruikelijk loon toekennen. Het gebruikelijk loon van de dga wordt net als het loon van reguliere werknemers belast in box 1. Over de resterende winst van de wordt allereerst vennootschapsbelasting (Vpb) betaald. Op het moment dat de winst wordt uitgekeerd aan de ab-houder in de vorm van dividend of als de ab-houder winst behaalt bij vervreemding van (een deel van de) aandelen, vindt belastingheffing in box 2 plaats.

2.1 Historie box 2

Situatie vóór de Belastingherziening 2001

Voor de belastingherziening 2001 kende Nederland een synthetisch belastingstelsel: al het inkomen uit arbeid en vermogen werd bij elkaar opgeteld en belast tegen een progressief tarief, dat opliep tot 60%. Rente op spaartegoeden en dividendinkomsten van particulieren werden dus ook tegen het progressieve tarief belast. Vermogenswinsten van particuliere aandeelhouders waren daarentegen geheel onbelast. Alleen ab-houders die tenminste over één derde van het aandelenkapitaal beschikten, betaalden een ab-heffing van 20% op gerealiseerde vermogenswinsten. Daarbij werd niet altijd het feitelijke vervreemdingsvoordeel belast; voor de bepaling van het voordeel werden de overdrachtsprijs en verkrijgingsprijs volgens de minimumkapitaalregel op tenminste de nominale waarde gesteld. Daarnaast golden voor specifieke inkomsten uit aanmerkelijk belang zoals liquidatie- en herkapitalisatiedividend nog andere tarieven. De combinatie van progressieve tarieven voor rente- en dividendinkomsten en de niet-uniforme behandeling van verschillende beleggingsvormen leidde tot steeds meer belastingconstructies om zoveel mogelijk belasting op (inkomen uit) vermogen te ontwijken.¹⁶ Het feit dat een belastingplichtige alleen kan worden belast voor de inkomsten die hij daadwerkelijk had genoten, had tot gevolg dat dga's in bepaalde situaties geheel afzagen van loon om de progressieve inkomstenbelasting dan wel de toenmalige vermogensbelasting te ontwijken.

Invoering van het ab-regime in 1997

De ontwikkelingen rond ab-houders heeft in 1997 geleid tot een wetswijziging waarbij alle voordelen uit aanmerkelijk belang voortaan tegen hetzelfde tarief van 25% werden belast. Daarnaast werd het criterium voor een ab-houder verlaagd van één derde van het aandelenkapitaal naar 5%. Ook werd de gebruikelijkloonregeling ingevoerd. Deze was nadrukkelijk bedoeld als anti-ontwiklingsmaatregel om dga's net als IB-ondernemers en werknemers te onderwerpen aan het progressieve tarief in box 1 en dga's daarmee te laten bijdragen aan de volksverzekeringen. Daarnaast moest de gebruikelijkloonregeling worden gezien als maatregel tegen de fiscale prikkel om winsten niet uit te keren om zodoende belastingbetaling uit te kunnen stellen. Voor particuliere aandeelhouders bleef het systeem in 1997 nog ongewijzigd met een progressieve belasting op inkomen uit sparen en beleggen en het niet-belasten van gerealiseerde vermogenswinsten. Dit leidde tot allerlei beleggingsproducten gericht op het realiseren van voordeel uit vermogen in de vorm van onbelaste vermogenswinsten. Bij sommige van deze producten was ook nog eens de mogelijkheid ingebouwd de belegging met een lening te financieren, zodat de onbelaste voordelen konden worden gecombineerd met een aftrekbare rentelast tegen het progressieve tarief. Dit alles leidde tot een steeds grotere grondslagerosie van de inkomstenbelasting.

¹⁵ Het vervreemdingsvoordeel is gelijk aan het verschil tussen de overdrachtsprijs en de (fiscale) verkrijgingsprijs van de aandelen.

¹⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 375, nr. 1 en 2 ('Breder, lager, eenvoudiger, Een evaluatie van de belastingherziening 2001').

Belastingherziening 2001: meer neutraliteit in het belasten van inkomen uit vermogen

In 2001 is het boxensysteem ingevoerd in de inkomstenbelasting, bestaande uit - in beginsel - drie strikt van elkaar gescheiden inkomensboxen met een eigen stelsel van inkomensbepaling en tarief. In box 1 wordt het inkomen uit arbeid en de eigen woning belast tegen een progressief schijventarief. In box 2 wordt het inkomen uit aanmerkelijk belang belast tegen een vlak tarief van 26,25% (2020) en in box 3 wordt het forfaitaire rendement op spaar- en beleggingsvermogen belast tegen een vlak tarief van 30%. Verrekening van positieve en negatieve inkomensbestandsdelen is mogelijk binnen de boxen, maar in beginsel niet tussen de boxen. De hoofddoelstelling van de invoering van het boxenstelsel in 2001 was een neutralere belastingheffing van verschillende soorten vermogens en het verminderen van arbitragemogelijkheden door de keuze van een gelijk tarief voor verschillende vormen vermogenswinsten.

Box 3 als basis voor het boxenstelsel

Box 3 vormde de basis van het in 2001 ingevoerde boxenstelsel. De invoering van box 3 met een forfaitaire vermogensrendementsheffing betekende op dat moment een forse grondslagverbreding en een einde aan een grondslagerosie in de inkomstenbelasting. Het inkomen op spaar- en beleggingsvermogen - ongeacht of er sprake was van gerealiseerd inkomen uit vermogen - werd gesteld op 4% van het gemiddelde vermogen tussen 1 januari en 31 december en werd vervolgens belast tegen een vlak tarief van 30%. Met de invoering van het forfaitaire rendement werd een einde gemaakt aan arbitrage tussen belast vermogensinkomen en onbelaste vermogenswinsten. Met het forfaitair rendement van 4% in box 3 werd beoogd om aan te sluiten bij het rendement dat destijds op langere termijn met risicovrij beleggen kan worden behaald. Het vlakke belastingtarief van 30% betrof een uitkomst van diverse factoren. De systeemwijziging moest leiden tot evenwichtige inkomenseffecten. Tevens was er de wens voor een internationaal concurrerende belastingheffing vanwege de mobiliteit van kapitaal. Om diezelfde reden is ook nadrukkelijk gekozen voor een vlak tarief en geen progressief tarief. Het tarief van 30% in combinatie met een aanzienlijk verbrede heffingsgrondslag leverde budgettaire middelen op om de vermogensbelasting te laten vervallen en een bijdrage te leveren aan de verlaging van de progressieve tarieven op inkomsten uit arbeid. Macro gezien daalde hierdoor de belastingdruk op arbeid en nam de belastingdruk op (forfaitaire) vermogensinkomsten toe.¹⁷

Wetsvoorstel IB 2001: een gelijk tarief voor box 2 en box 3

Het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wet inkomstenbelasting 2001 beoogde neutraliteit voor vermogensinkomens en daarmee ook een tarief van 30% voor het inkomen in box 2. De gedachte daarachter was dat een dga fiscaal deels vergelijkbaar is met een ondernemer die progressief belaste winst uit onderneming geniet én deels met een particuliere belegger van wie de beleggingen onder het forfaitaire rendement van box 3 valt, terwijl de gecombineerde druk van de Vpb- en ab-heffing vergelijkbaar was aan het toptarief in box 1. Hoewel die gedachtegang in die tijd algemeen werd onderschreven, werd de gecumuleerde druk van 54,5% door de Tweede kamer te hoog bevonden ten opzichte van het toptarief van 52% in box 1.¹⁸ Het oorspronkelijk ab-tarief van 25% is dus in de uiteindelijke Wet IB 2001 gehandhaafd als box 2-tarief.

Globaal evenwicht dga, IB-ondernemer en werknemer

Met de invoering van het boxenstelsel in 2001 is de essentie van het in 1997 ingevoerde ab-regime breder geworden. Deze was niet langer alleen gericht op het onbelast realiseren van vermogenswinsten, maar ook op het zoveel mogelijk gelijkwaardig belasten van ondernemerschap ongeacht de rechtsvorm. Anders gezegd: het ab-regime voor dga's legde een koppeling tussen de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting waarmee een globaal evenwicht tussen het belasten van een IB-ondernemer en een dga werd verkregen,¹⁹ en een globaal evenwicht met de werknemer. Zie tabel 2.1 voor de (gecumuleerde) toptarieven van een werknemer, IB-ondernemer en dga in 2001.

¹⁷ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, pagina 38.

¹⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 375, nr. 2 ('Breder, lager, eenvoudiger, Een evaluatie van de belastingherziening 2001').

¹⁹ A. Lejour & L. Stevens (2016). *Geloofwaardig Belasting Heffen*. Deventer: Wolters Kluwer.

Tabel 2.1: Vergelijking (cumulatief) toptarieven 2001

Werknemer	52%
IB-ondernemer	52%
DGA winst \leq f 50.000	47,50%
DGA winst $>$ f 50.000	51,25%

Duale inkomstenbelasting?

De invoering van het boxenstelsel leek een grote stap op weg naar een zogenaamd duale inkomstenbelasting. Dit kwam door de nagestreefde neutraliteit ten aanzien van vermogensinkomen door de aangebrachte scheiding tussen inkomen uit arbeid (belast tegen een progressief tarief) en kapitaal (belast tegen een lager vlak tarief). In de meest zuivere vorm zijn de tarieven op alle vormen van kapitaalinkomen gelijk en tevens gelijk aan het laagste tarief van het inkomen op arbeid, die weer gelijk is aan het Vpb-tarief. Zoals tabel 2.2 laat zien, kwamen in 2001 de verschillende tarieven redelijk bij elkaar in de buurt, uitgaande van het laagste tarief in box 1.

Tabel 2.2: Tarieven IB en Vpb in 2001

Box 1 IB	32,9% / 36,85% / 42% / 52%
Box 2 IB	25%
Box 3 IB	30%
Vpb	30% / 35%

Het tarief van box 2 met 25% was echter lager dan het tarief van 30% in box 3. Daarnaast werd in box 3 met een forfaitair rendement van 4% gerekend (het risicovrije rendement), terwijl in box 2 de daadwerkelijke dividenduitkering en vervreemdingswinsten werden belast. Deze verschillen tussen box 2 en box 3 boden weer nieuwe arbitragemogelijkheden.²⁰

Verder heeft internationale belastingconcurrentie ertoe geleid dat al snel na 2001 het Vpb-tarief in een rap tempo is verlaagd. Omdat dit leidde tot een vlucht naar bv's is in 2007 de mkb-winstvrijstelling van 10% ingevoerd, om het evenwicht tussen de dga en de IB-ondernemer te bewaren. Het effectieve tarief in box 1 voor IB-ondernemers was door de mkb-winstvrijstelling op dat moment weer ongeveer gelijk aan de gecumuleerde druk op de ab-houders. Vanaf toen is het evenwicht met de werknemer echter vrijwel geheel verloren gegaan. In hoofdstuk 3 wordt hier verder op ingegaan.

2.2 Beschrijvende statistiek**2.2.1 Aantallen ab-houders, dga's en vennootschappen**

Het aantal ab-houders is niet gemakkelijk éénduidig vast te stellen. De aangifte inkomstenbelasting vraagt of de aangever of zijn/haar partner een aanmerkelijk belang heeft. Hieruit is dus niet vast te stellen of de aangever zelf, zijn/haar partner of beiden daadwerkelijk AB-houder zijn. Een andere bron is de aandeelhoudersspecificatie in de aangifte vennootschapsbelasting (Vpb). De vennootschap doet daarin aangifte wie de ab-houders zijn. In tabel 2.3 is op basis van deze laatste bron weergegeven hoeveel personen met een aanmerkelijk belang zijn aangegeven. Dit zijn er in 2017 ongeveer 400.000, een toename ten opzichte van 2008 met bijna 60%.

Het aantal vennootschappen waar zij een aanmerkelijk belang in hebben ligt iets lager en vertoont ongeveer dezelfde groei. Het aantal vennootschappen met tenminste één natuurlijk persoon als ab-houder is ruwweg de helft van het aantal organisaties dat aangifte Vpb doet.

²⁰ Het forfaitaire karakter van box 3 heeft van meet af aan ter discussie gestaan omdat het niet aansloot bij werkelijk behaalde rendementen. Daarnaast konden ten tijde van de invoering van het boxenstelsel (vermogen) particulieren veel hogere rendementen behalen dan het forfaitaire rendement van 4%. Inmiddels is het forfaitaire rendement voor veel sparende belastingplichtigen hoger dan het werkelijk behaalde rendement. In het bouwsteenrapport 'Belasten van vermogen' wordt uitgebreid ingegaan op de knelpunten rond box 3.

Omdat dga's belasting moeten betalen over een gebruikelijk loon, zijn zij terug te vinden in de aangiften loonbelasting. Volgens deze aangiften schommelt het aantal dga's rond de 250.000, waarbij de laatste jaren een lichte stijging zichtbaar is. Hieruit blijkt dat niet elke ab-houder ook actief is in de vennootschappen waar hij een aanmerkelijk belang in heeft.

Tabel 2.3: Aantallen ab-houders, dga's en bv's

Aantal (x 1000)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Groei 2008-2017
Personen met ab volgens Vpb-aangifte	257	287	319	333	345	359	369	380	396	404	57,4%
Aantal bv's met tenminste één natuurlijke persoon als ab-houder	239	268	299	312	325	339	351	361	377	381	59,1%
Dga's volgens aangifte loonbelasting	244	249	250	251	249	247	249	252	256	260	6,4%

2.2.2 Benadering van het totale ab-vermogen in Nederland

Ook de waarde van het vermogen van houders van niet-beursgenoteerde aandelen is niet éénduidig vast te stellen. Omdat deze niet of niet dagelijks verhandeld worden is er geen waarneming van de waarde in het economisch verkeer. De aandelen van ab-houders zijn in het algemeen niet beursgenoteerd. Dit betekent dat het ab-vermogen niet direct wordt waargenomen. Bovendien is er geen verplichting de actuele waarde van de aandelen aan te geven in de aangifte vennootschapsbelasting of inkomstenbelasting. Uit de Vpb-aangifte van de ondernemingen is wel het fiscale vermogen af te leiden. De waarde hiervan zal echter in een aantal gevallen (flink) lager liggen dan de waarde in het economisch verkeer. Dit verschil wordt veroorzaakt door zogenoemde stille reserves. Op de fiscale balans zullen activa veelal gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs, ook als de actuele waarde hoger is.

Het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst hebben onderzoek gedaan om dit probleem tenminste ten dele op te lossen. De balanswaarde van binnenlands vastgoed en binnenlandse deelnemingen is voor zover mogelijk aangepast aan de waarde economisch verkeer. Voor andere stille reserves (zoals goodwill en de economische waarde van buitenlandse beleggingen) kan geen correctie worden bepaald. Bij de aanpassing is als volgt te werk gegaan: De waarde van binnenlands vastgoed is zo mogelijk in overeenstemming gebracht met de actuele WOZ-waarde. In het geval van binnenlandse deelnemingen is de actuele (fiscale) waarde van het eigen vermogen van de dochtervennootschap ontleend aan de Vpb-aangifte van die dochteronderneming. Dit klinkt eenvoudiger dan het is. Sommige ab-houders bezitten structuren van vennootschappen waarbij het uiteindelijk eigendom via vele tussenholdings loopt en waarbij bovendien in verschillende holdings geparticipeerd wordt. Op basis van deze exercitie resulteert een schatting van de waarde van het ab-vermogen in de orde van grootte van € 400 miljard in 2017. Dit is aanzienlijk meer dan de schatting in de vermogensstatistiek van het CBS²¹ (€ 190 miljard in 2017) of de optelling van alle vermogens van ondernemingen met tenminste één natuurlijk persoon als ab-houder (€ 263 miljard in 2017, zie tabel 2.4 hieronder).

In tabel 2.4 en figuur 2.1 is de verdeling van het ab-vermogen over zogenaamde decielen weergegeven. Hierbij worden de ab-houders gerangschikt naar de hoogte van hun vermogen en daarna ingedeeld in tien gelijk groepen van een kleine 40.000 personen. Uit deze tabel en figuur blijkt dat de verdeling van het vermogen scheef is. De helft van de ab-houders – de eerste vijf decielen – heeft een belang van minder dan € 192.000. Zij bezitten nog geen 3% van het totale ab-vermogen. Anderzijds bezitten de 10% ab-houders met het hoogste ab-vermogen tezamen 71,5% van het totale ab-vermogen. Het ab-vermogen van deze groep bedraagt tenminste een kleine € 2

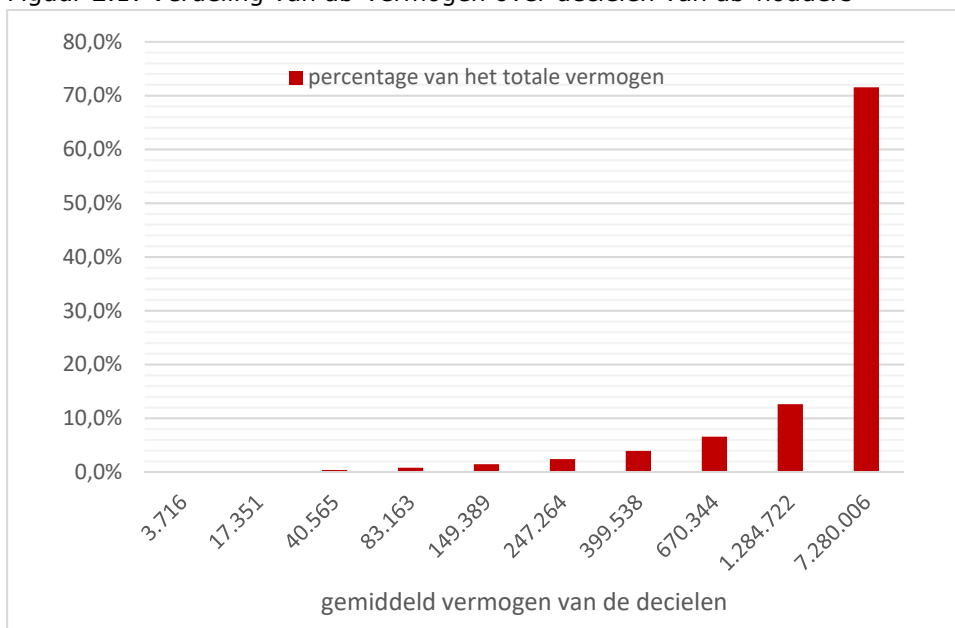
²¹ Het CBS geeft op zijn website aan dat de cijfers over het ab-vermogen van huishoudens nog voorlopig zijn, omdat nog wordt gewerkt aan een verbetering van de raming van het aanmerkelijk belang. CBS Statline: Tabeltoelichting bij Vermogen van huishoudens; huishoudenskenmerken, vermogensbestanddelen, geraadpleegd 29-1-2020.

miljoen. De helft van het vermogen is in handen van de 3,3% ab-houders met het hoogste vermogen.²²

Tabel 2.4: Verdeling van ab-houders en (positief) ab-vermogen over vermogensdecielen, 2017, als % van het totaal

deciel	onder-grens (afgerond)	boven-grens (afgerond)	Aantal (x 1.000)	vermogen (mln eur)	percentage van het totaal	Idem cumulatief
1		9.600		147	0,0%	0,0%
2	9.600	26.000		684	0,2%	0,2%
3	26.000	58.000		1.600	0,4%	0,6%
4	58.000	112.000		3.280	0,8%	1,4%
5	112.000	192.000		5.891	1,5%	2,9%
6	192.000	311.000		9.752	2,4%	5,3%
7	311.000	505.000		15.756	3,9%	9,2%
8	505.000	884.000		26.437	6,6%	15,8%
9	884.000	1.894.000		50.666	12,6%	28,5%
10	1.894.000			287.102	71,5%	100,0%
totaal			394,4	401.314	100%	

Figuur 2.1: Verdeling van ab-vermogen over decielen van ab-houders



2.2.3 Kenmerken van fiscale entiteiten met tenminste één ab-houder

De analyse in de voorgaande paragraaf is gemaakt vanuit het perspectief van de aandeelhouder. Voor meer gedetailleerde gegevens over de vermogens- en inkomenscomponenten die aan een ab ten grondslag liggen, zal het perspectief moeten worden verschoven naar de (Vpb-aangiften van de) onderliggende vennootschappen. Om het onderzoek zo breed mogelijk te richten op vennootschappen van ab-houders, wordt in de volgende paragrafen gekeken naar de Vpb-aangiften van vennootschappen met tenminste één natuurlijk persoon als ab-houder.

²² Dit laatste is niet zichtbaar in tabel 2.4 omdat deze de verdeling in decielen weergeeft.

Het vermogen van de ondernemingen is gedurende de beschouwde periode constant gestegen, zie tabel 2.5. Wel valt op dat de groei van het vermogen in 2014 relatief gering was. Dat was één van de jaren waarin het box-2-tarief tijdelijk verlaagd was. Ab-houders gebruikten dat jaar vaak om zichzelf dividend uit te keren.

De omzet van deze vennootschappen fluctueert tussen € 125 miljard en € 130 miljard. De toegevoegde waarde (loonkosten + rentekosten + winst) is in 2010 substantieel gedaald. Daarna was 2013 een dieptepunt, waarna een stijging werd ingezet. Het niveau ligt ongeveer op 7% van het bruto binnenlands product (bbp). De winst was het laagst in 2008 en had daarna dieptepunten in 2011 en 2013. Na dat jaar werd een stijging ingezet.

Tabel 2.5: Financiële gegevens vennootschappen met tenminste één natuurlijk persoon als ab-houder

Bedragen (mld euro)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Groei 2008-17
Omzet	122,0	115,4	128,1	132,3	129,8	124,2	126,0	127,2	129,6	126,8	4,0%
Toegevoegde waarde	59,8	57,9	44,8	45,0	44,1	42,7	44,4	45,4	47,6	48,5	-19,0%
Belastbare winst	5,9	8,9	8,6	6,7	8,2	7,8	10,6	11,2	12,7	13,7	131,4%
W.v. verlies	-6,1	-4,2	-4,5	-5,5	-4,7	-4,7	-3,8	-3,7	-3,5	-3,5	-42,7%
E.v. winst	12,0	13,2	13,0	12,2	12,8	12,5	14,4	14,9	16,2	17,2	43,0%
Ondernemingsvermogen einde boekjaar	117,8	133,7	154,7	165,5	177,5	189,7	195,8	216,5	242,4	262,8	123,1%
Idem mutatie	26,4	15,9	21,0	10,8	12,0	12,2	6,1	20,7	25,8	20,5	

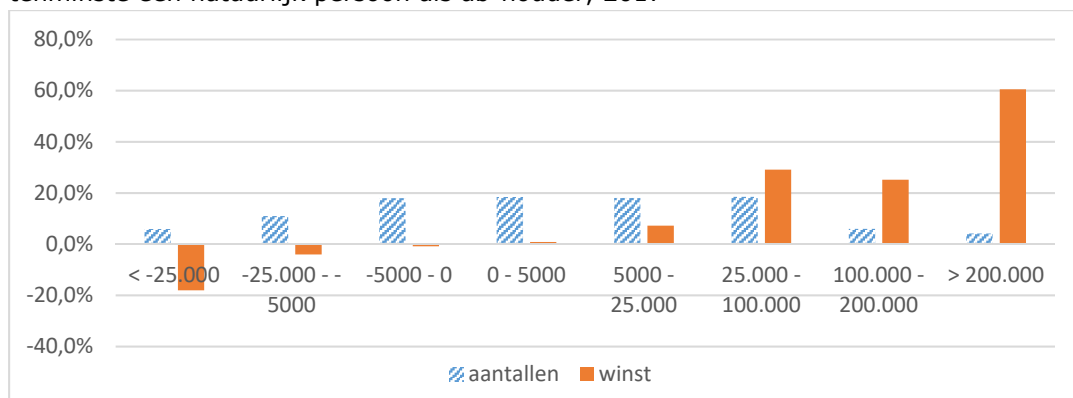
2.2.4 Verdeling vennootschappen naar grootte ondernemingsvermogen en winst

De verdeling van de totale winst over de vennootschappen is scheef. Zo maakt de 10% bedrijven met de hoogste winst (winst in 2017 groter dan € 100.000) ongeveer 90% van de totale winst. Dit is ten dele te verklaren door het feit dat ruwweg een derde van de bedrijven verlies maakt. Zie tabel 2.6 en figuur 2.2.

Tabel 2.6: Verdeling aantallen bedrijven en belastbare winst over winstklassen (in €), vennootschappen met tenminste één natuurlijke persoon als ab-houder, 2017

Winstklasse	Aantal (x 1000)	% Bedrijven	Winst (in € miljoen)	Winst (% van totaal)
< -25.000	24	6,3%	-2.898	-21,0%
-25.000 - -5000	43	11,1%	-519	-3,8%
-5000 - 0	68	17,6%	-106	-0,8%
0 - 5000	72	18,7%	102	0,7%
5000 - 25.000	67	17,5%	894	6,5%
25.000 - 100.000	70	18,2%	3.674	26,6%
100.000 - 200.000	23	6,1%	3.290	23,8%
> 200.000	18	4,6%	9.359	67,8%
totaal	385	100,0%	13.795	100,0%

Figuur 2.2: Verdeling van de vennootschappen en winst over winstklassen, vennootschappen met tenminste één natuurlijk persoon als ab-houder, 2017

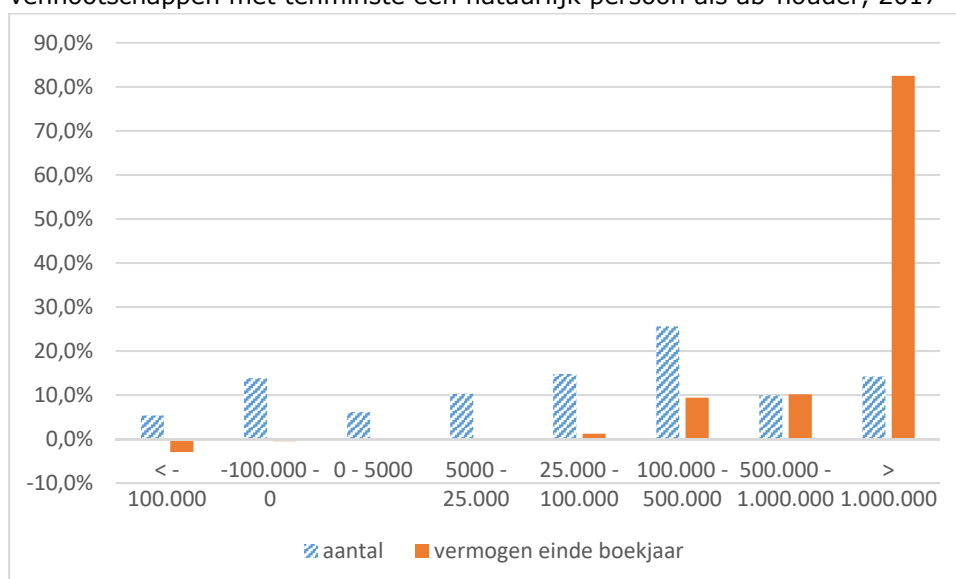


De verdeling van het ondernemingsvermogen is zo mogelijk nog schever. Meer dan negentig procent van het vermogen zit bij het kwart ondernemingen met het hoogste vermogen. Deze ondernemingen hadden in 2017 een fiscaal vermogen van meer dan € 500.000. Ten slotte hadden 54.000 ondernemingen een vermogen van meer dan een miljoen euro. Zie tabel 2.7 en figuur 2.3.

Tabel 2.7: Verdeling aantallen bedrijven en ondernemingsvermogen (einde jaar) over vermogensklassen, vennootschappen met tenminste één natuurlijke persoon als ab-houder, 2017

Vermogensklasse	Aantal (x 1000)	% bedrijven	Ondernemingsvermogen (in € miljoen)	Ondernemingsvermogen (% van totaal)
< -100.000	21	5,4%	-7.916	-3,0%
-100.000 - 0	53	13,8%	-1.371	-0,5%
0 - 5000	23	6,1%	30	0,0%
5000 - 25.000	39	10,3%	590	0,2%
25.000 - 100.000	57	14,8%	3.190	1,2%
100.000 - 500.000	98	25,5%	24.894	9,4%
500.000 - 1.000.000	38	9,9%	26.915	10,2%
> 1.000.000	54	14,2%	218.469	82,5%
Totaal	383	100%	264.802	100%

Figuur 2.3: Verdeling van de vennootschappen en ondernemingsvermogen over winstklassen, vennootschappen met tenminste één natuurlijk persoon als ab-houder, 2017



2.2.5 Uitdeelgedrag van ab-houders

In deze paragraaf wordt op basis van de Vpb-aangifte macro gekeken naar het uitdeelgedrag van ab-houders. Hiervoor kijken wij naar een iets kleinere groep ondernemingen dan in het voorgaande: vennootschappen met één natuurlijk persoon als aandeelhouder die alle aandelen bezit. Door deze beperking kunnen we ervan uitgaan dat de ab-houder in principe de beschikking heeft over de totale winst van de onderneming.

Het 'uitdeelbaar bedrag' wordt berekend door uit te gaan van de positieve winst van de betrokken ondernemingen. Hier wordt de betaalde vennootschapsbelasting van afgetrokken.

De aangifte vennootschapsbelasting bevat ook een post 'Aan dividendbelasting onderworpen winstuitdelingen'. Deze post is vergeleken met het berekende uitdeelbare bedrag. Uit deze vergelijking blijkt dat het uitgedeelde bedrag in verhouding tot de winst de laatste jaren tussen de 50 en 60% bedraagt. In het jaar 2014 waarin het box-2-tarief verlaagd was, werd zelfs meer uitgedeeld dan de winst na aftrek van belastingen.

We moeten er echter ook rekening mee houden dat bijna de helft (46%) van de bekeken vennootschappen deelnemingen op de balans hebben staan. De winst van deze dochtervennootschappen wordt bij de dochter belast en het door de dochter aan de moeder betaalde dividend valt bij de moeder onder de deelnemingsvrijstelling. Deze bedragen kunnen in principe ook aan de aandeelhouder worden uitbetaald. Uit regel 9 van tabel 2.8 blijkt dat het hier om substantiële bedragen gaat die in totaal soms hoger zijn dan de eigen winst van de onderneming. Als deze bedragen worden meegenomen in het uitdeelbare bedrag, blijkt dat het uitdelingspercentage de laatste jaren rond de 22% zweeft.

Tabel 2.8: Berekening 'uitdeelbaar bedrag' en winstuitdeling, vennootschappen met één 100% ab-houder

	Bedragen (mld euro)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Totale belastbare winst	4,3	6,6	5,9	4,8	6,0	5,8	7,9	8,4	9,4	10,4
2	W.v. van ondernemingen met positieve winst	8,5	9,5	9,1	8,7	9,2	9,2	10,6	10,9	11,9	12,8
3	Belastbaar bedrag	3,5	5,0	4,8	3,7	4,8	4,6	6,5	7,0	8,0	9,0
4	W.v. van ondernemingen met positief belastbaar bedrag	7,7	7,9	7,9	7,5	8,0	8,0	9,2	9,5	10,5	11,3
5	Betaalde vennootschapsbelasting	1,7	1,7	1,7	1,6	1,7	1,7	2,0	2,0	2,2	2,4
6	'Uitdeelbaar bedrag' op basis eigen winst(4-5)	6,0	6,1	6,2	5,9	6,3	6,3	7,2	7,5	8,2	8,9
7	Uitdelingen vlg. Vpb-aangifte	2,2	2,9	3,5	4,5	3,9	3,1	9,7	4,0	4,6	5,4
8	idem als percentage van het totale uitdeelbare bedrag op basis van eigen winst (7/6)	35,8%	46,7%	56,5%	75,9%	62,3%	49,7%	134,2%	53,3%	55,6%	60,6%
9	Saldo deelnemingsvrijstelling	8,5	6,3	7,4	8,3	7,1	7,5	9,3	11,1	13,0	15,7
10	'Uitdeelbaar bedrag' op basis van eigen winst en deelnemingen (6+9)	14,6	12,4	13,6	14,2	13,4	13,8	16,6	18,6	21,2	24,6
11	Uitdelingen als percentage van het totale uitdeelbare bedrag op basis van eigen winst en deelnemingen (7/10)	14,8%	23,1%	25,6%	31,5%	29,2%	22,6%	58,6%	21,4%	21,6%	21,9%

3. Arbitrage tussen box 1 en box 2

- De winst van een vennootschap fiscaal zoveel mogelijk aanmerken als kapitaalinkomen bij ondernemers (*income shifting*) is een internationaal erkend knelpunt
- Ook in Nederland bestaat deze fiscale prikkel, omdat kapitaalinkomen bij de dga over het geheel genomen lager wordt belast dan arbeidsinkomen.
- Aanscherpen gebruikelijkloonregeling is wenselijk, maar niet voldoende om deze vorm van fiscaal gedreven *income shifting* op te lossen
- Om fiscaal gedreven *income shifting* tegen te gaan, is het herstel van het globaal evenwicht, zoals Nederland in 2001 kende, daarom noodzakelijk

3.1 Inleiding

Veel ab-houders in Nederland zijn tevens werkzaam in de eigen vennootschap. Het inkomen van deze directeur-grotaandeelhouder (dga's) bestaat daarom zowel uit een arbeidscomponent (het loondeel dat correspondeert met zijn of haar arbeidsinzet) als een kapitaalcomponent (de winst vanuit het aandeelhouderschap, na betaling van vennootschapsbelasting). Aangezien (vanaf een bepaald inkomen) de arbeidscomponent hoger wordt belast dan de kapitaalcomponent, heeft een dga een fiscale prikkel om het arbeidsinkomen laag te houden en een groot deel als kapitaalinkomen te kwalificeren.

Daarnaast heeft het niet uitkeren van dividend - voor zover het geen functie heeft in de vennootschap (als buffer, investering of verbetering van de solvabiliteit of liquiditeit) - als voordeel dat nog geen belasting wordt geheven op het niveau van de aandeelhouder. In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid ingegaan op winstinhouding en belastinguitstel.

De prikkel om inkomen te verschuiven van arbeid naar kapitaal speelt niet alleen in Nederland, maar speelt in alle landen waarbij kapitaal lager wordt belast dan arbeid. Internationaal onderzoek laat zien dat een verschillende belastingdruk van arbeid en kapitaal bij een dga²³ kan leiden tot fiscaal gedreven beslissingen, met verstoringen in het belastingstelsel tot gevolg.²⁴ Geconcludeerd wordt dat dergelijke vormen van inkomensverschuiving negatieve gevolgen voor onder meer de efficiëntie en de draagkracht van het belastingstelsel kan hebben. De tijd en middelen die worden gebruikt om arbeidsinkomen te classificeren als kapitaal zijn niet productief en dragen daarmee niet bij aan de economie. In de praktijk zijn het vaak de hogere inkomensgroepen die kunnen profiteren van deze vorm van inkomensverschuiving, waardoor het fiscaal aantrekkelijk is de winst van de vennootschap zoveel mogelijk als kapitaalinkomen aan te merken kan leiden tot een hogere inkomensongelijkheid. Tot slot leidt inkomensverschuiving tot minder belastingopbrengsten voor de overheid, waardoor andere belastingen moeten worden verhoogd om dezelfde opbrengsten te realiseren.²⁵

Indien kapitaal lager wordt belast dan arbeid, zijn vanuit de overheid inschattingen (regels) nodig van de kapitaal- en arbeidscomponent.²⁶ Dit blijkt in de praktijk niet eenvoudig. Boadway concludeert dat vrijwel elk belastingstelsel knelpunten ondervindt bij het bepalen van arbeidsinkomen en kapitaalinkomen van een ondernemer.²⁷ Uit hoofdstuk 5 blijkt dat ook Scandinavische landen met een duaal stelsel, waar kapitaalinkomen net als in Nederland lager wordt belast dan arbeidsinkomen, al decennia worstelen met dit probleem. Zo is Noorwegen er in de jaren 90 niet in geslaagd om deze splitsing goed te maken, mede omdat het verschil in

²³ De regels wat er onder een dga worden verstaan verschillen per land. Voor de eenvoud wordt in de tekst het begrip dga gehanteerd, maar meer algemeen gaat het om een 'owner-manager of a closely-held company', waarbij de eigenaar van het bedrijf tevens werkzaam is in de eigen bv en een zekere mate van vrijheid geniet om de hoogte van de arbeidsbeloning te bepalen.

²⁴ A. Alstadsaeter & M. Jacob, 'Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules', Expertgruppen for Studier I Offentlig ekonomi, 2012(4)

²⁵ Zie Alstadsaeter en Jacob (2012) voor een literatuuroverzicht van de vormen van inkomensverschuiving.

²⁶ Zelfs indien de hoogte van de belasting op het kapitaalinkomen en arbeidsinkomen gelijk is bij de dga, kan een dga een prikkel hebben om inkomen als kapitaalinkomen te classificeren omdat dit de mogelijkheid verhoogd om een deel van de belastingheffing uit te stellen. Hier wordt in hoofdstuk 4 verder op ingegaan.

²⁷ R. Boadway, 'The dual income tax system: an overview', CESifo DICE Report 3/2004.

belastingdruk tussen ab-houders die wel werkzaam waren in de eigen vennootschap (actieve aandeelhouders) en die dat niet waren (passieve aandeelhouders) simpelweg te hoog was, wat druk zette op het stelsel. Daarom is er na de hervorming van 2006 in Noorwegen voor gekozen om de belastingdruk van ondernemers en werknemers zoveel mogelijk gelijk te trekken. In Noorwegen wordt ook geen fiscaal onderscheid meer gemaakt tussen actieve versus passieve aandeelhouders. Op deze manier wordt de fiscale prikkel om arbeidsinkomen als kapitaalinkomen te classificeren minder en zullen ingewikkelde regels om deze te splitsen minder urgent zijn.²⁸

Nederland maakt een splitsing tussen arbeidsinkomen en kapitaalinkomen door eerst het arbeidsdeel te schatten middels de gebruikelijkloonregeling. Het is de vraag in hoeverre de gebruikelijkloonregeling erin slaagt om een juiste splitsing tussen arbeid en kapitaal te realiseren. In paragraaf 3.2 wordt hier nader op ingegaan. In paragraaf 3.3 wordt gekeken in hoeverre de belastingdruk van (het kapitaalinkomen van) de dga in evenwicht is met de werknemer en IB-ondernemer. Indien het niet mogelijk blijkt om een goede splitsing tussen arbeidsinkomen en kapitaalinkomen te maken bij de dga is het namelijk van belang dat de belastingdruk van dga niet te ver uiteenloopt met de werknemer. In paragraaf 3.4 worden conclusies gegeven en in paragraaf 3.5 worden mogelijke beleidsoplossingen verder toegelicht.

3.2 Gebruikelijk loon

Als de belastingdruk op kapitaal lager is dan op arbeid, bestaat voor de dga zoals beschreven een prikkel om inkomen te classificeren als kapitaalinkomen. Mede om dit te voorkomen bestaat in Nederland de gebruikelijkloonregeling. Hierbij wordt op het niveau van de dga een splitsing gemaakt tussen de arbeidsbeloning en de kapitaalbeloning. De dga dient voor zijn werkzaamheden een minimum aan loon in aanmerking te nemen, dat wordt voorgeschreven op basis van fiscale regels. Als het werkelijk genoten loon lager is, dan wordt de dga geacht dit hogere loon te hebben ontvangen en wordt daarover belast in de loonbelasting. De niet-uitgekeerde loonbetaling wordt doorgaans als vordering van de dga op de bv in de rekening-courant geboekt, dan wel verwerkt als informele kapitaalstorting die de verkrijgingsprijs van het aanmerkelijkbelangpakket verhoogt. In die zin wordt het globaal evenwicht door het niet uitbetalen van het gebruikelijk loon niet aangetast.

Het overige inkomen dat de dga aan zijn vennootschap ontleent, wordt gezien als kapitaalinkomen: de beloning voor het kapitaal dat hij in de onderneming investeert, bijvoorbeeld in de vorm van een aandelenkapitaal. Op het moment dat de vennootschap besluit tot uitdeling van de kapitaalinkomsten, wordt dit inkomen bij de dga en eventuele andere ab-houders in de heffing betrokken.

De vraag is of het mogelijk is een goede inschatting te maken van het arbeidsinkomen van de dga. In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de gebruikelijkloonregeling een goede inschatting is van het arbeidsdeel van de dga en of verbeteringen wenselijk zijn.

3.2.1 Gebruikelijk loon

Wettelijk kader

Het gebruikelijk loon van de dga wordt ten minste gesteld op het hoogste van de volgende bedragen:

- 75% van het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekking;
- het hoogste loon van de werknemers die in dienst zijn van de vennootschap (of vennootschappen) van de dga; of
- EUR 46.000 (2020).

De regeling is van toepassing op de dga of zijn partner voor zover arbeid wordt verricht. De omvang van de arbeid is voor de primaire toepassing van de regeling niet van belang, wel kan het

²⁸ Ook in Zweden en Finland, die ook een vorm van een duaal stelsel kennen, is er door de lagere belastingdruk op kapitaal sprake van fiscaal gedreven inkomensverschuiving. De regels om een inkomen uit arbeid en kapitaal te splitsen bij de ondernemer hebben dit niet volledig kunnen verhelpen. Zie Alstadsaeter en Jacob (2015) voor bewijs voor inkomensverschuiving in Zweden en Lindse *et al.* (2001) voor inkomensverschuiving Finland.

van invloed zijn in het bepalen van de hoogte van het in aanmerking te nemen loon. Indien de voor de vennootschap verrichte arbeid de € 5.000 niet overstijgt, heeft geen gebruikelijk loon in aanmerking te worden genomen.

Volgens de wettelijke systematiek is een belastingplichtige gehouden het hoogste bedrag van hiervoor genoemde opsomming in aanmerking te nemen. Voor zover de belastingplichtige geen vergelijkbare dienstbetrekking vindt of geen werknemers in dienst heeft, komt hij uit op een loon van € 46.000 en is het vervolgens aan de inspecteur om te stellen dat een hoger gebruikelijk loon in aanmerking moet worden genomen.

Een vergelijkbare dienstbetrekking is een dienstbetrekking die voldoet aan:

- het is een dienstbetrekking waarbij geen sprake is van een aanmerkelijk belang;
- de dienstbetrekking is bekend bij de inhoudingsplichtige en inspecteur;
- het loon is bekend of kan redelijkerwijs worden geschat; en
- het loon wijkt niet af van wat gebruikelijk is.

Doelmatigheidsmarge

Het is niet mogelijk om een exact een vergelijkbaar loon in aanmerking te nemen. Om die reden is een doelmatigheidsmarge ingebouwd voor zover een loon wordt bepaald aan de hand van een vergelijkbare dienstbetrekking. De doelmatigheidsmarge houdt in dat de belastingplichtige een afslag van 25% mag nemen op het loon dat in aanmerking wordt genomen bij een vergelijkbare dienstbetrekking. Als het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekking minder dan 25% afwijkt, zal de Belastingdienst niet corrigeren. Door deze aanzienlijke doelmatigheidsmarge is het waarschijnlijk dat in de praktijk het gebruikelijk loon van de dga lager is dan het feitelijk vergelijkbare arbeidsinkomen. In de praktijk levert het vaststellen van het gebruikelijk loon veel discussie op tussen de belastingdienst en de dga zoals hierna wordt besproken.

Internationaal component

De gebruikelijkloonregeling is een nationaalrechtelijke fictie. Dit heeft tot gevolg dat de fictie van het in aanmerking te nemen loon slechts doorwerking heeft in internationale situaties voor zover afstemming heeft plaatsgehad tussen de verdragsluitende partijen. Een wijziging van de gebruikelijkloonregeling heeft tot gevolg dat de inkomensbepaling in het internationale recht onder druk kan komen te staan, waardoor de nationale gebruikelijkloonregeling niet van toepassing is in internationale situaties. Bij een introductie van een volledig nieuwe fictie, zoals het gebruikelijke kapitaal (zie ook hierna), speelt deze afweging een nog prominentere rol.

3.2.2 Doel van de regeling

Oorspronkelijk doel regeling

De hoofddoelstelling van de gebruikelijkloonregeling was oorspronkelijk het voorkomen dat dga's door zichzelf geen of weinig loon uit te keren, de heffing van inkomsten- en vermogensbelasting zouden ontgaan of onbedoelde voordelen zouden behalen in de sfeer van de sociale zekerheid en (andere) inkomensafhankelijke voorzieningen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het krijgen van toeslagen omdat het box 1 inkomen van de dga in dat geval laag zou zijn.

De gebruikelijkloonregeling moet ook worden toegepast indien een dergelijk voordeel niet wordt behaald of de vennootschap het loon niet uitbetaalt. De gebruikelijkloonregeling is niet beperkt tot situaties waarin misbruik aan de orde is en zorgt ervoor dat de dga zo veel mogelijk gelijk wordt behandeld met een werknemer.²⁹

Huidige doel regeling

In 2015 is de regeling gewijzigd in die zin dat de "meest vergelijkbare dienstbetrekking" werd geïntroduceerd in plaats van een "soortgelijke dienstbetrekking", omdat een vergelijkbare dienstbetrekking altijd te vinden is. Tegenwoordig heeft de gebruikelijkloonregeling voornamelijk een functie om het arbeidsinkomen van de dga te schatten, om te voorkomen dat een dga vanuit

²⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34 002, nr. 10, p. 17 en Kamerstukken II 2014/15, 34 002, nr. 14 p. 11. Zie ook de notitie Fiscale positie directeur-groootaandeelhouder: Kamerstukken II 2008/09, 31 705, nr. 19, p. 9.

fiscale motieven het arbeidsinkomen te laag inschat om zo het hogere tarief dat geldt in box 1 zoveel mogelijk te ontlopen. Daarnaast gaat het misbruik van inkomensafhankelijke regelingen tegen en het sluit beter aan bij de wijze waarop de werknemer en IB-ondernemer in de heffing worden betrokken.³⁰

3.2.3 Praktijk

Als het arbeidsinkomen van een dga goed kan worden ingeschat, dan is de gebruikelijkloonregeling een effectief middel om fiscaal gedreven inkomensverschuiving te voorkomen. In de praktijk blijkt dit echter niet eenvoudig te zijn. De Belastingdienst geeft aan dat discussies om de vaststelling van het (fictief) in aanmerking te nemen loon tijdrovend zijn voor zowel de belastingplichtige als voor de inspecteur. De staatssecretaris heeft aangegeven dat het voor de gebruikelijkloonregeling mogelijk moet zijn om vooraf duidelijkheid te verkrijgen.³¹ Dit heeft tot gevolg dat de Belastingdienst circa 6.000 vooroverlegverzoeken per jaar behandelt. Alhoewel dit beperkt is ten opzichte van het totaal aantal dga's van 250.000 dat een gebruikelijk loon geniet, brengt dit vooroverleg in combinatie met het onderbouwen van de hoogte van een in aanmerking te nemen loon een aanzienlijke arbeidslast voor de Belastingdienst teweeg. De aanscherping van de gebruikelijkloonregeling per 2015 waarbij de bewijslast evenrediger is verdeeld, heeft volgens de Belastingdienst niet het effect gehad dat men beoogde.

Zowel de belastingplichtige als de Belastingdienst worstelen met de vaststelling van de hoogte van het gebruikelijk loon. Zoals beschreven bestaat in de wet een handvat in de vorm van de meest vergelijkbare dienstbetrekking. Als minimum voor de hoogte van het gebruikelijke loon geldt het normbedrag. Beide elementen van de gebruikelijkloonregeling worden hierna verder toegelicht.

Vergelijkbare dienstbetrekking

Met ingang van 2015 moet worden gezocht naar een werknemer met een "meest vergelijkbare" dienstbetrekking. Onder de oude definitie van een "soortgelijke" dienstbetrekking kon belanghebbende aan zijn bewijspositie voldoen met het aanvoeren van verschillen met de door de inspecteur aangedragen dienstbetrekking. Daardoor stond immers vast dat geen sprake was van een soortgelijke dienstbetrekking. De aan te dragen verschillen konden bestaan uit de verantwoordelijkheden, de plaats van werkzaamheden (een andere regio), de grootte van een bedrijf of de sector waarin het bedrijf werkzaam was. Ook kon men stellen dat een soortgelijke dienstbetrekking waarbij een aanmerkelijk belang geen rol speelde geheel ontbrak. Om deze discussies te voorkomen is de definitie gewijzigd. Een soortgelijke dienstbetrekking kan ontbreken, terwijl een meest vergelijkbare dienstbetrekking bestaat altijd. Van de vergelijkbare dienstbetrekkingen is de dienstbetrekking die het meest overeenkomt met die van de dga de meest vergelijkbare dienstbetrekking. De dienstbetrekking van een tandarts is misschien niet soortgelijk aan die van een orthodontist, maar kan in gevallen wel de meest vergelijkbare dienstbetrekking zijn.

De vergelijkingssystematiek van een meest vergelijkbare dienstbetrekking zal niet altijd tot een eenduidige uitkomst leiden, hetgeen in de praktijk veelvuldig tot discussie leidt. Er kunnen bijvoorbeeld meer dienstbetrekkingen vergelijkbaar zijn, waarbij toch verschillen bestaan met de dienstbetrekking van de dga. Daarnaast kan een vergelijking op vele manieren worden vormgegeven. Onder meer kan gekeken worden naar:

- De branche;
- De grootte van het bedrijf uitgedrukt in werknemers of omzet;
- Het werkpakket van de dga;
- De verantwoordelijkheden van de dga;
- Schaarste van zijn functie, bevoegdheden, omvang van het werk etc.;
- De anciënniteit of de mate tijd de dga werkzaam is (deeltijd of voltijd).

³⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 705, nr. 19, p. 8.

³¹ De staatssecretaris deed deze toezegging bij de parlementaire behandeling voorafgaand aan de invoering van de gebruikelijkloonregeling per 1997. Zie ook Besluit van 14 april 1997, nr. DB97/747M, BNB 1997/170, ingetrokken bij Besluit van 22 mei 2001, nr. CPP2000/ 3172M.

Alhoewel voor de vergelijking met de meest vergelijkbare dienstbetrekking de winstgevendheid van een bedrijf in beginsel geen rol speelt, wordt het gebruikelijke loon in de praktijk daaraan wel gerelateerd. Een IT'er die in een bv € 400.000 winst behaalt en zichzelf door een vergelijking met een andere IT'er een loon van € 50.000 uitkeert is in zijn vergelijking mogelijk enkel uitgegaan van de functie en niet van de daadwerkelijk toegevoegde waarde van zijn arbeid.

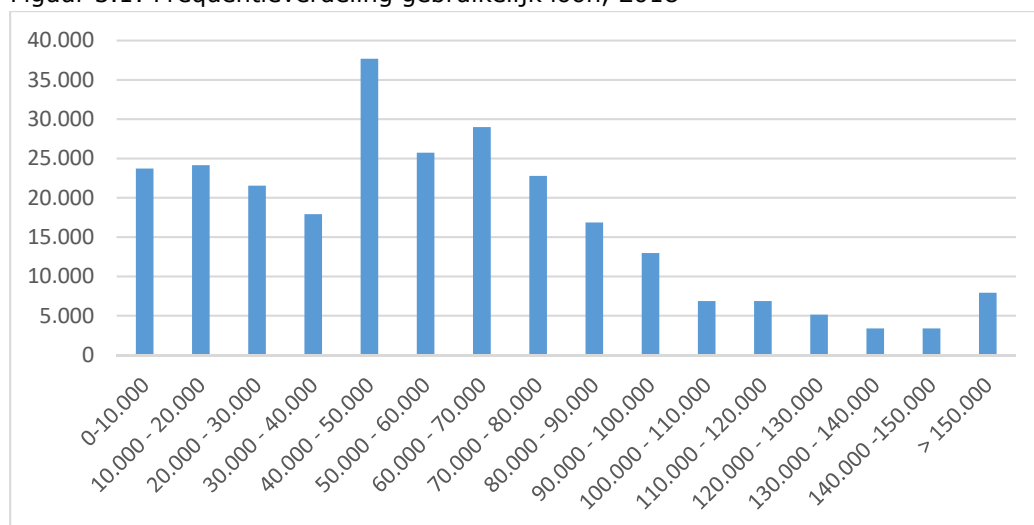
Een mogelijk gevolg van de moeizaamheid waarmee een vergelijkbare dienstbetrekking wordt gevonden en in aanmerking wordt genomen is dat het loon niet zuiver wordt vastgesteld. Uit data van de aangiften volgt dat er een piek is bij een gebruikelijk loon tussen de € 40.000 en € 50.000 (zie ook figuur 3.1).³² Ook in Nederland lijkt het er dus op dat een goede splitsing tussen arbeidsinkomen en kapitaalinkomen niet kan worden gemaakt.

Normbedrag

Als is vastgesteld wat het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekking is, kan vervolgens nog gekeken worden wat het hoogste loon is van de werknemers van de dga. De dga moet een loon verdienen dat minimaal net zo hoog is. Pas als er op basis van de eerste twee onderdelen uit het eerste lid geen loon is vastgesteld, stelt het derde onderdeel het loon op een normbedrag van minimaal € 46.000 (2020). Het normbedrag als een minimum arbeidsbeloning beperkt discussies tussen de dga en Belastingdienst omdat het arbeidsinkomen bij moeilijk vergelijkbare dienstbetrekking voor zowel de belastingplichtige als de Belastingdienst lastig is in te schatten. Het normbedrag in de gebruikelijkloonregeling is vastgesteld op € 46.000 (2020) en wordt jaarlijks geïndexeerd, waarbij het bedrag wordt aangepast wanneer de indexatie na afronding leidt tot een verhoging van € 1.000. Voor de bepaling van dit bedrag is ooit aangesloten bij het maximale premieloon dat gold voor de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ). Aangezien de WAZ is komen te vervallen per 2005, is het normbedrag vanaf dat moment vastgesteld op € 39.000. Inmiddels is dit bedrag door indexatie gegroeid tot € 46.000. Het is de vraag of dit minimumbedrag aansluit bij de huidige doelstelling van de maatregel, namelijk om het verschil tussen een IB-ondernemer, werknemer en dga te verkleinen en op meer fiscaal neutrale wijze te belasten.

Het vaststellen van het gebruikelijk loon is dus niet eenvoudig. In de praktijk zien we dat de hoogte van het gebruikelijk loon een piek kent rond het normbedrag, het minimale loon dat een dga zich moeten toekennen tenzij aannemelijk kan worden gemaakt dat een lager loon van toepassing is.³³ Figuur 3.1 toont de verdeling van het gebruikelijk loon naar de hoogte ervan voor het jaar 2018. Te zien is dat het gebruikelijk loon piekt rond het normpercentage.

Figuur 3.1: Frequentieverdeling gebruikelijk loon, 2018



³² Na toepassing van de doelmatigheidsmarge.

³³ L. Bettendorf, A. Lejour en M. van 't Riet, 'Tax bunching by owners of small corporations', CPB Discussion Paper 326.

5%-belangen gebruikelijk loon

Naast de vaststelling van de hoogte van het loon is het vraag of de regeling in sommige gevallen verder gaat dan noodzakelijk. De regeling heeft immers als doelstelling om de dga voor de door hem verrichte werkzaamheden een loon toe te kennen. De dga kan invloed uitoefenen op de wijze waarop hij gelden kan onttrekken aan de vennootschap (loon, dividend of lening). Een aanmerkelijkbelanghouder die werkzaam is in de onderneming zonder (voldoende) zeggenschap of inspraak over zijn door de vennootschap ontvangen arbeidsbeloning voldoet niet aan de typische dga die als uitgangspunt is genomen voor de gebruikelijkloonregeling. Het is vanuit de doelstelling van de gebruikelijkloonregeling zeer de vraag of een werknemer met een aanmerkelijk belang zonder (voldoende) zeggenschap in de gebruikelijkloonregeling zou moeten vallen. Uiteraard kunnen structuren bedacht worden waarin dit wel degelijk het geval is, maar in de meeste gevallen zal deze vorm van zeggenschap ontbreken. Daarnaast geldt voor de ab-werknemer, niet zijnde een dga, dat een loon in aanmerking wordt genomen waarin zijn aandelenbelang beperkt meeweegt. In die zin gaat de gebruikelijkloonregeling mogelijk te ver.

3.2.4 Conclusie

Een goede splitsing maken tussen arbeidsinkomen en kapitaalinkomen bij een dga is niet eenvoudig. Door middel van de gebruikelijkloonregeling zoals we in Nederland kennen wordt geprobeerd deze splitsing te maken door eerst het arbeidsinkomen te schatten. Uit de praktijk blijkt dat een inschatting maken van het arbeidsinkomen middels de gebruikelijkloonregeling ingewikkeld en bovendien arbeidsintensief is voor de Belastingdienst. Het vermoeden is, met name door de aanwezigheid van een doelmatigheidsmarge van 25%, dat het loon momenteel lager wordt vastgesteld dan dat van een vergelijkbare dienstbetrekking.

Gebruikelijk kapitaal

Onder de huidige gebruikelijkloonregeling wordt het arbeidsinkomen eerst geschat, waarbij het resterende inkomen wordt gezien als kapitaalinkomen. Alternatief is om eerst het kapitaaldeel te schatten, waarbij het restant wordt aangemerkt als arbeidsinkomen. De gebruikelijkloonregeling wordt dan afgeschaft. Om het kapitaalinkomen te schatten wordt de (fiscale) winst van de vennootschap als uitgangspunt genomen om vervolgens te splitsen met behulp van een verondersteld rendement op het kapitaal van de bv.

Bij het toerekenen van de fiscale winst als grondslag dient (onder andere) rekening te worden gehouden met de timing van het bepalen van de winst (arbeid is dan al verricht), een consolidatie van alle in de structuur behaalde winsten en de toerekening van deze winsten aan specifieke aandeelhouders (tracking stock, soort aandelen, stemrecht- of winstrechtloze aandelen etc.). Onder kapitaal van de bv kan worden verstaan het eigen vermogen van de vennootschap (zowel fiscaal als commercieel), dan wel de waarde (commercieel of fiscaal) van activa van de vennootschap. Hierin dient bij de uitwerking een keuze te worden gemaakt. Het is in de uitwerking van belang dat een centrale plek wordt gemaakt waar aandeelhouders, hun aandelenbelangen en de hieraan gekoppelde waarde (die nodig is voor deze heffing) worden opgenomen (een aandeelhoudersregister).

Voor verondersteld rendement kan worden uitgegaan van het risicovrije rendement met een opslag (oude Noors model, zie hoofdstuk 5) of aansluiting worden gevonden bij het rendement op beleggingen van box 3. Hierin dient bij de uitwerking een keuze te worden gemaakt, evenals de gevolgen van een verlies of een negatief vermogen van de vennootschap.

3.3 Globaal evenwicht dga, werknemer en IB-ondernemer

Uit het voorgaande deel blijkt dat het inschatten van het arbeidsdeel van een dga niet eenvoudig is. Het meest vergelijkbare loon van elke dga in aanmerking nemen is lastig en bovendien arbeidsintensief voor de Belastingdienst. Hoewel deze inschatting kan worden verbeterd, leert de ervaring uit andere landen dat het verschil in belastingdruk tussen de verschillende rechtsvormen niet te ver uiteen moet lopen, omdat er anders in veel gevallen fiscaal gedreven

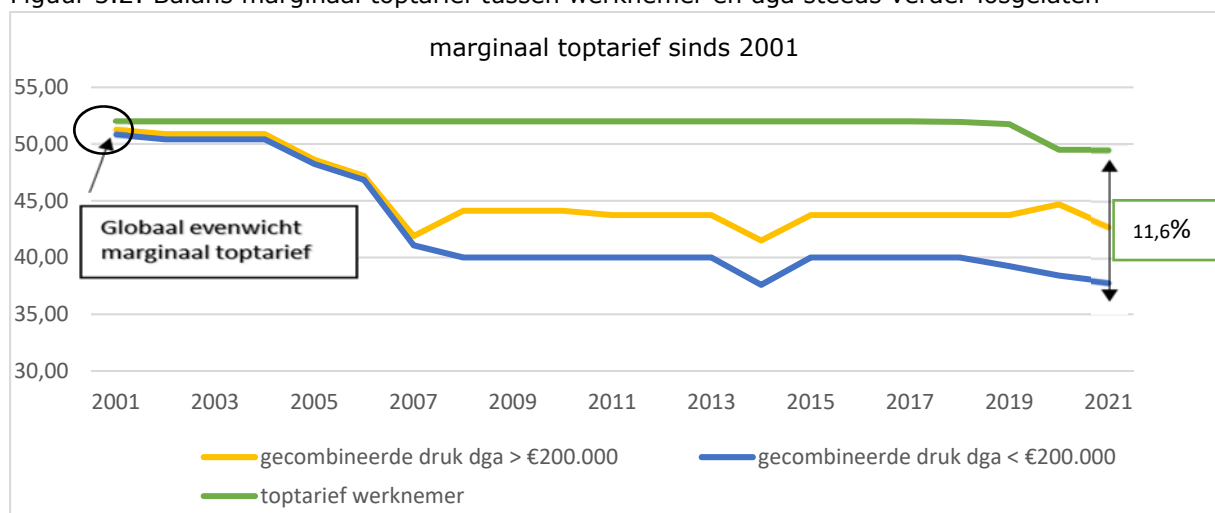
inkomensverschuiving plaats zal vinden. Omdat het inkomen van een dga zowel een arbeidscomponent als een kapitaalcomponent heeft, is het met name van belang dat de belastingdruk tussen het kapitaal- en het arbeidsinkomen van dga's niet te veel uit elkaar loopt. Op deze manier zijn er ook minder regels nodig wat betreft gebruikelijk loon, omdat er in dat geval voor een dga minder fiscale prikkel is om arbeidsinkomen voor te doen als kapitaalinkomen. Daarnaast is het met name voor de keuze van de rechtsvorm van belang dat een globaal evenwicht in belastingdruk bestaat tussen werknemers, dga's en IB-ondernemers. Als de belastingdruk van de werknemer en de dga in balans is maar de IB-ondernemer heeft een veel lagere belastingdruk, dan zal dit een fiscaal gedreven vlucht naar deze rechtsvorm kunnen versterken. Dit geldt met name voor het verschil in gemiddelde belastingdruk.

Evenwicht in marginaal toptarief werknemer en kapitaalinkomen dga losgelaten na 2001

Om de prikkel te verminderen dat een dga arbeidsinkomen classificeert als kapitaalinkomen is het nodig dat de tarieven tussen het kapitaaldeel van de dga en de werknemer (arbeidsdeel van de dga) niet te veel afwijken. Interessant genoeg was dit het uitgangspunt bij de belastinghervorming in 2001. Bij de invoering van het boxenstelsel in 2001 is er namelijk voor gezorgd dat het marginaal toptarief van de dga niet veel afweek van dat van de werknemer. In 2001 was het hoge tarief van de vennootschapsbelasting 35% en het box 2 tarief 25%, waardoor de gecumuleerde druk van de vennootschapsbelasting en box 2 uitkwam op maximaal 51,25% (op basis van het hoge vpb-tarief), wat zeer dicht bij het toenmalige toptarief van box 1 lag (52%). Aangezien er toen nog geen mkb-winstvrijstelling bestond, was het marginaal toptarief van de IB-ondernemer gelijk aan dat van de werknemer.

Het marginale toptarief van het kapitaalinkomen van de dga (Vpb en box 2) is sinds de invoering van het boxenstelsel in 2001 steeds verder gedaald, waardoor het marginale tarief van de dga steeds verder onder dat van de werknemer is komen te liggen (figuur 3.2). In 2001 was zoals gezegd sprake van een globaal evenwicht van het marginaal toptarief, waarbij de gecombineerde druk van de dga nagenoeg gelijk was aan dat 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 sinds 2004 een steeds groter verschil ontstaan. Dit geldt in sterkere mate voor dga's met een winst tot en met € 200.000, wat circa 90% van de dga's betreft. Momenteel is het verschil in het marginaal toptarief tussen een dga met een winst tot en met € 200.000 en een werknemer 11,6%, waar dat in 2001 minder dan 1% bedroeg. Duidelijk is dat hiermee de prikkel voor een dga om een aanzienlijk deel van het inkomen als kapitaalinkomen voor te doen is vergroot.

Figuur 3.2: Balans marginaal toptarief tussen werknemer en dga steeds verder losgelaten

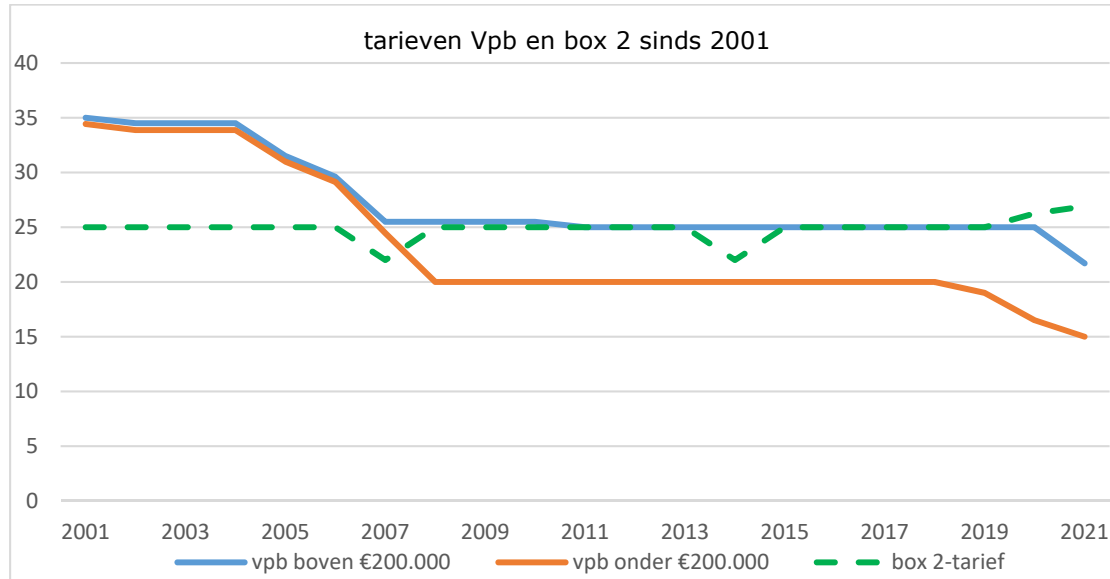


Hoe is het globaal evenwicht na 2001 losgelaten?

De belangrijkste reden voor het losgelaten globaal evenwicht is dat de statutaire Vpb-tarieven steeds verder zijn gedaald (zie figuur 3.3). In 2001 was het toptarief in de Vpb nog 35%, in 2021

zal deze slechts 21,7% bedragen. Verder was het lage vpb-tarief in de Vpb 30% in 2001 en wordt dit slechts 15% in 2021. Daarnaast is het belangrijk dat er in 2001 sprake van een laag Vpb-tarief tot een winst van € 22.689. In 2008 is deze grens verhoogd naar € 200.000. Aangezien 90% van de dga's een winst maakt tot en met € 200.000, heeft de verhoging van de winstgrens van het lage Vpb-tarief naar € 200.000 én de verlaging van het lage Vpb tarief gezorgd voor een sterke daling van de belastingdruk voor de meeste dga's.³⁴ Om het gecombineerd toptarief van de dga in de buurt te houden van de werknemer was – gegeven de steeds lagere Vpb-tarieven – een stijging van het box 2-tarief noodzakelijk geweest. Tot 2019 is het box 2 tarief echter nooit verhoogd. In respectievelijk 2007 en 2014 is het box 2 tarief (tot een dividenduitkering van € 250.000) zelfs tijdelijk verlaagd tot 22%, waardoor de belastingdruk in deze twee jaren ook tijdelijk lager was.

Figuur 3.3: Vpb tarief is steeds verder gedaald terwijl box 2-tarief nauwelijks is toegenomen



Gemiddelde belastingdruk laat zien dat problematiek globaal evenwicht bij dga's vooral bij hogere inkomens speelt

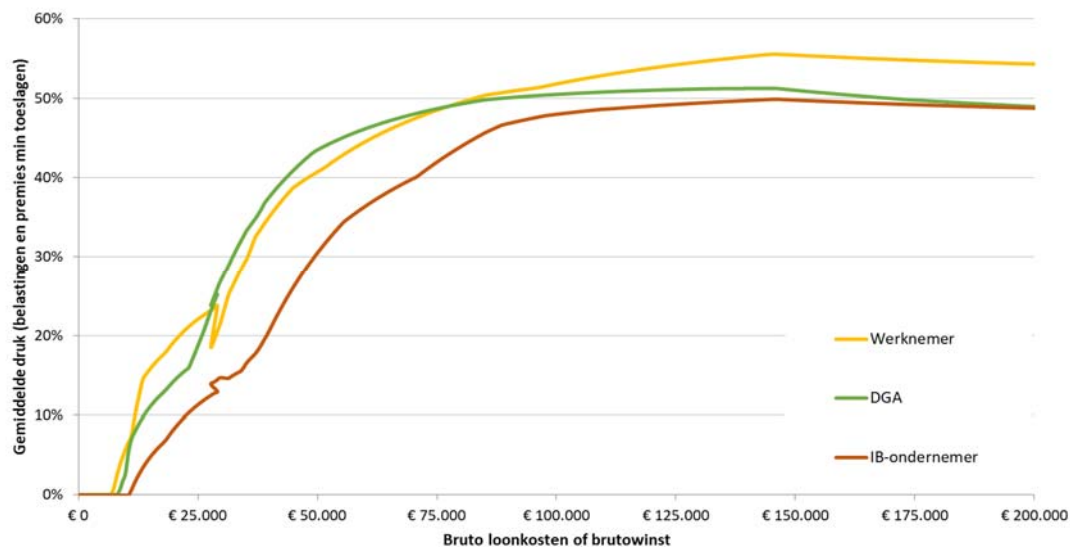
Het beperken van verschillen in marginale toptarieven zijn belangrijk om fiscaal gedreven inkomensverschuiving bij een dga tussen het arbeidsdeel en het kapitaaldeel tegen te gaan. Voor een volledig beeld is het echter belangrijk om te kijken naar de gemiddelde belasting- en premiedruk. Dit is met name van belang als rechtsvormneutraliteit van werknemers, dga's en IB-ondernemers van belang is. Dit vergt een uitgebreidere methode dan het vergelijken van marginale (top)tarieven. Deze methode is ontwikkeld bij het IBO 'Zelfstandigen zonder personeel'.³⁵ Figuur 3.4 toont de gemiddelde totale druk aan belastingen en premies verminderd met de zorgtoeslag voor de werknemer, de dga en de IB-ondernemer. Om de gemiddelde belasting- en premiedruk bij een bepaald (winst-)inkomen te kunnen vergelijken tussen de groepen moeten alle afgedragen belastingen en premies in beschouwing worden genomen. Dat betekent dat bij het brutoloon van de werknemer ook de werkgeverslasten moeten worden geteld. Zo ontstaat een vergelijkbaar beeld tussen de belasting- en premiedruk van werknemers (werkgevers- en werknemerslasten) bij een bepaald brutoloon en IB-ondernemers en dga's bij een bepaald (winst-)inkomen. In de vergelijking is tevens van uitgegaan dat zowel de dga als de IB-ondernemer zich verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid, pensioen opbouwen en geld reserveren voor perioden van minder activiteit. Uit figuur 3.4 blijkt dat de gemiddelde belasting- en premiedruk van IB-ondernemers beneden een bepaald winstinkomen substantieel lager ligt dan de gemiddelde belasting- en premiedruk voor werknemers, onder meer vanwege de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. Bij een lager inkomen is het – puur vanuit fiscaal perspectief bezien – relatief gunstig om IB-ondernemer te zijn ten opzichte van een werknemer en een dga. Om deze reden heeft de Commissie Regulering van

³⁴ Voor 2008 was er ook sprake van verschillende tarieven in de Vpb met wisselende schijfgrenzen. Bij deze vergelijking is voor de jaren voor 2008 daarom het gemiddelde Vpb-tarief berekend van een vennootschap met een winst van € 200.000

³⁵ IBO-rapport 'Zelfstandigen zonder personeel', 2015.

werk³⁶ ook aanbevelingen gedaan om de belastingdruk van IB-ondernemers meer in lijn te brengen met dat van werknemers. De conclusie hiervan is dat het verschil in belastingdruk tussen ondernemers en werknemers dient te worden verkleind. Zeker als de fiscale voordelen van de IB-ondernemer worden beperkt, zoals de Commissie aanbeveelt, is het van belang dat vanuit rechtsvormneutraliteit ook wordt gekeken naar de belastingdruk van (het kapitaaldeel van) de dga. Bij hogere inkomens ligt de gemiddelde belasting- en premiedruk van een dga ruim onder die van de werknemer. Ook uit deze analyse blijkt dus dat bij hogere inkomens geen sprake is van een globaal evenwicht tussen de dga, (de en de werknemer en ook dat de belastingdruk van de dga onder die van de IB-ondernemer ligt.

Figuur 3.4: Gemiddelde belasting- en premiedruk werknemer, dga en IB-ondernemer (inclusief veronderstelde reservering dga en IB-ondernemer wat betreft arbeidsongeschiktheid, ziekte en pensioen; inclusief oplopend verondersteld gebruikelijk loon dga)



De dga en IB-ondernemer betalen minder verplichte premies dan de werknemer

Figuur 3.4 gaat ervan uit dat de dga en de IB-ondernemer zich op dezelfde manier verzekeren en sparen voor arbeidsongeschiktheid, ziekte en pensioen als een werknemer. Een dga en een IB-ondernemer hebben de "vrijheid"³⁷ om zelf te bepalen om hiervoor te sparen of zich te verzekeren. De verplichte belasting- en premiedruk van de dga en IB-ondernemer ligt daardoor – en vanwege fiscale voordelen – veel lager dan de werknemer (tabel 3.1). Uiteraard is deze vergelijking niet volledig omdat tegenover de verplichte premies voor werknemers voorzieningen staan (verzekering tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en pensioenopbouw). Tegenover het niet verzekerd (kunnen) zijn voor arbeidsongeschiktheid of het vanwege andere reden wegvallen van inkomen staan (forse) inkomensrisico's voor met name de kleine IB-ondernemers. Veelal hebben zij geen buffers opgebouwd. Ten slotte heeft een deel van de verplichte premies heeft ook een herverdelende functie waar de dga en IB-ondernemer thans niet aan bijdragen.

³⁶ 'In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor regulering van werk', Commissie Regulering van werk, 2020.

³⁷ Hierbij dient gezegd dat niet alle zelfstandigen kunnen zich verzekeren tegen ziekte of arbeidsongeschiktheid of alleen tegen een hoge premie.

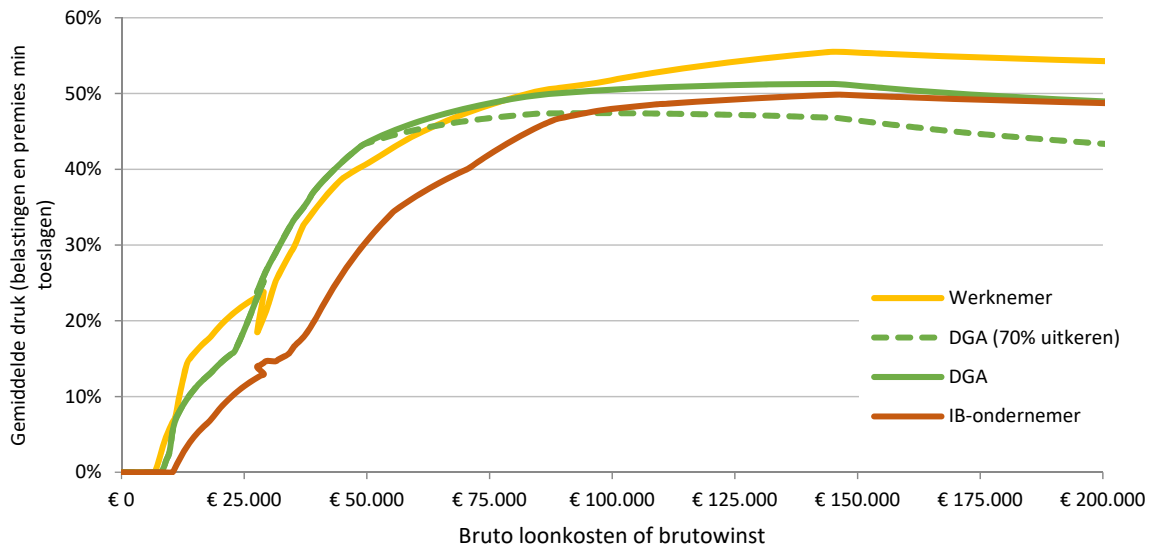
Tabel 3.1: Belasting- en premiedruk dga, IB-ondernemer en werknemer bij totale werkgeverslasten of winst van € 100.000, inclusief uitsplitsting naar verplichte en vrijwillige lasten (zoals premie of reservering voor arbeidsongeschiktheid, ziekte en pensioen)

	Werknemer	IB- ondernemer	DGA
Pensioenpremie werkgever	7,1%		
Overige werkgeverspremies	14,4%		
Pensioenpremie (verplicht voor werknemer, optioneel voor IB-ondernemer / DGA)	4,7%	11,8%	11,8%
Optionele arbeidsongeschiktheidsverzekering IB-ondernemer / DGA		5,5%	5,5%
Inkomensafhankelijke bijdrage ZVW IB-ondernemer / DGA		3,5%	3,2%
Betaalde inkomstenbelasting	25,6%	24,9%	17,4%
Vennootschapsbelasting			4,1%
Aanmerkelijk belang-heffing (box 2)			6,2%
Reservering werkloosheid / ziekte		2,3%	2,3%
Totaal	51,8%	48,0%	50,5%
- Waarvan verplicht	51,8%	28,4%	30,9%
- Waarvan vrijwillig	0,0%	19,6%	19,6%

Dga heeft vrijheid om box 2 heffing uit te stellen ten opzichte van werknemer en IB-ondernemer

Figuur 3.4 gaat er van uit dat dga's hun winst jaarlijks volledig uitkeren. In de praktijk blijkt echter dat dga's hun winst maar gedeeltelijk uitkeren en die uitkering vaak (langdurig) uitstellen. Hiermee heeft een dga de vrijheid om over een deel van zijn belastingen zelf te bepalen wanneer deze wordt betaald, een vrijheid die de werknemer en de IB-ondernemer niet hebben. Figuur 3.5 laat zien dat als uitgegaan wordt van een uitkeringspercentage van dga's dat meer aansluit bij de praktijk, de daadwerkelijk jaarlijkse betaalde belastingdruk van de dga bij hogere inkomens aanzienlijk lager is dan zowel de werknemer als de IB-ondernemer. Dit betekent niet dat de uiteindelijke belastingdruk hierdoor lager is, aangezien verwacht mag worden dat op een later moment deze belasting alsnog wordt betaald. Het laat echter wel zien dat een dga meer vrijheid heeft om belastingheffing uit te stellen. In hoeverre deze mogelijkheid van belastinguitstel een probleem is, wordt in hoofdstuk 4 verder besproken.

Figuur 3.5: Belasting- en premiedruk dga, IB-ondernemer en werknemer bij verschillende uitkeringspercentages dga (inclusief veronderstelde reservering dga en IB-ondernemer wat betreft arbeidsongeschiktheid, ziekte en pensioen; inclusief oplopend verondersteld gebruikelijk loon dga)



3.4 Conclusie

De belastingdruk op (het arbeid- en kapitaalinkomen van) een Nederlandse dga is boven een bepaald winstinkomen op dit moment significant lager dan die van het (arbeidsinkomen van) een werknemer. Dit verschil loopt bij hogere winsten verder op. Dit verschil in belastingdruk geeft de dga, wiens inkomen zowel uit arbeid als uit kapitaalinkomen bestaat, een prikkel zoveel mogelijk inkomen als kapitaalinkomen te classificeren. Om te voorkomen dat een dga zich geen of te weinig arbeidsinkomen toekent om zo de progressieve box 1-heffing te ontwijken, kennen we in Nederland de gebruikelijkloonregeling. In de praktijk blijkt echter dat het erg lastig is om het arbeidsinkomen van een dga te schatten, waardoor de verwachting is dat dit te laag wordt vastgesteld.

Het is zeer de vraag in hoeverre de overheid in staat is een goede inschatting van het arbeidsinkomen dan wel het kapitaalinkomen te maken. Ook andere landen waar het kapitaalinkomen (veel) lager wordt belast dan arbeidsinkomen kampen met deze problematiek en zijn er tot dusverre niet in geslaagd een goede splitsing te maken.

Het verdient daarom de aanbeveling om de totale belastingdruk tussen het kapitaalinkomen van de dga en de arbeidscomponent niet te veel laten verschillen. Dit is in feite de situatie die Nederland kende in 2001, toen sprake was van een globaal evenwicht in het marginaal toptarief tussen de dga, werknemer en de IB-ondernemer. Dit evenwicht is na 2001 losgelaten, voornamelijk omdat de Vpb-tarieven steeds verder zijn gedaald. Het zou daarom economisch wenselijk zijn om de belasting van de kapitaalcomponent van de dga meer in lijn te brengen met de arbeidscomponent van de dga. Dit kan bij voorkeur door het lage Vpb-tarief af te schaffen. Als alternatief (of als aanvulling) kan het box 2-tarief worden verhoogd.

3.5 Beleidsopties

A. Verbeteren gebruikelijkloonregeling

Afschaffen doelmatigheidsmarge

De doelmatigheidsmarge zorgt er voor 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. Door de marge af te schaffen ontstaat neutraliteit ten opzichte van box 1. Doordat het arbeidscomponent daarnaast groter wordt, bestaat er minder winst om in te houden, waardoor belastinguitstel wordt verminderd.

Een eerdere verlaging van de doelmatigheidsmarge heeft niet tot meer uitvoeringslasten geleid. De discussies gaan alleen over een andere grens. Naar verwachting leidt afschaffing daarom niet tot meer uitvoeringslasten.

B. Omvorming gebruikelijk loon

Gebruikelijk kapitaal

Onder de huidige gebruikelijkloonregeling wordt het arbeidsinkomen eerst geschat, waarbij het resterende inkomen wordt gezien als kapitaalinkomen. Alternatief is om juist eerst het kapitaaldeel te schatten, waarbij het restant wordt aangemerkt als arbeidsinkomen. De gebruikelijkloonregeling wordt dan afgeschaft. Om het kapitaalinkomen te schatten wordt de (fiscale) winst van de vennootschap als uitgangspunt genomen om vervolgens te splitsen uitgegaan met behulp van een verondersteld rendement op het kapitaal van de bv.

Bij het toerekenen van de fiscale winst als grondslag dient (onder andere) rekening te worden gehouden met de timing van het bepalen van de winst (arbeid is dan al verricht), een consolidatie van alle in de structuur behaalde winsten en de toerekening van deze winsten aan specifieke aandeelhouders (tracking stock, soort aandelen, stemrecht- of winstrechtloze aandelen etc.).

Onder kapitaal van de bv kan worden verstaan het eigen vermogen van de vennootschap (zowel fiscaal als commercieel), dan wel de waarde (commercieel of fiscaal) van activa van de vennootschap. Hierin dient bij de uitwerking een keuze te worden gemaakt. Het is in de uitwerking van belang dat een centrale plek wordt gemaakt waar aandeelhouders, hun aandelenbelangen en de hieraan gekoppelde waarde (die nodig is voor deze heffing) worden opgenomen (een aandeelhoudersregister).

Voor verondersteld rendement kan worden uitgegaan van het risicovrije rendement met een opslag (oude Noors model) of aansluiting worden gevonden bij het rendement op beleggingen van box 3. Hierin dient bij de uitwerking een keuze te worden gemaakt, evenals de gevolgen van een verlies of een negatief vermogen van de vennootschap. In bijlage 2 voor een uitwerking van respectievelijk een gebruikelijkkapitaalregeling en een aandeelhoudersregister.

C. Streven naar globaal evenwicht

Afschaffen lage Vpb-tarief

Er bestaat voor een apart laag Vpb-tarief geen economische rationale. De huidige schijf tot en met € 200.000 bestaat pas sinds 2008 het verschil tussen het hoge en lage tarief is sindsdien groter geworden. Aangezien 90% van de dga's een winst tot en met € 200.000 heeft, leidt dit verlaagde tarief tot een verlaging van de belastingdruk van de dga, wat het globaal evenwicht met de werknemer verstoort. Afschaffen zal leiden tot een verhoging van het Vpb-tarief tot en met € 200.000 van 15% naar 21,7% in 2021.

Verhogen box 2- tarief naar 30%

Een verhoging van het box 2-tarief kan bijdragen om het globaal evenwicht tussen de dga en de werknemer te herstellen. Indien ook de mkb-winstvrijstelling wordt versoerd is een verhoging van het box 2-tarief ook wenselijk om het globaal evenwicht tussen de IB-ondernemer en de dga te bereiken. 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. Een verhoging van het lage Vpb-tarief heeft dit nadeel niet. Overigens is de verwachting dat op korte termijn een verhoging van het box 2-tarief juist leidt tot meer winstuitkering, omdat hiermee wordt voorkomen dat in de toekomst de hogere box 2-heffing over deze uitkering dient te worden betaald.

Indien het box 2-tarief 30% bedraagt en het Vpb-tarief 21,7% is het gecombineerde marginale toptarief van een dga over zijn of haar arbeidsinkomen 45%, grofweg in lijn met het marginaal toptarief van de IB-ondernemer en al veel sterker in de buurt van het marginaal toptarief van de werknemer. Voor een volledig evenwicht met het marginale toptarief van de werknemer zou het box 2-tarief naar 35,5% moeten gaan.

4. Winstinhouding en belastingheffing

- Dga's keren niet alle winst uit de vennootschap uit. Die winst wordt deels geherinvesteerd in de onderneming, maar voor een belangrijk deel is ook uitstel van belastingheffing een motief.
- Het is wenselijk om arbitrage als gevolg van fiscaal gedreven winstuitstel tegen te gaan. Dit ondergraaft beoogde neutraliteit tussen dga's en IB-ondernemers en leidt tot belastingderving.
- Kansrijke beleidsinterventies zijn het beperken van onbelast lenen van de eigen vennootschap en het introduceren van een tariefsopstapje in box 2.

4.1 Inleiding

Met zijn inkomen heeft de dga te maken met zowel de vennootschapsbelasting, de inkomsten- en loonbelasting en box 2. In hoofdstuk 3 kwam naar voren dat dit knelpunten op kan leveren bij het splitsen van winst van de vennootschap in arbeids- en kapitaalinkomen. Dit hoofdstuk gaat in op de keuzemogelijkheid van een ab-houder met betrekking tot de winsten van zijn eigen vennootschap. Dga's kunnen door de vennootschap behaalde winst in de vennootschap laten. De behaalde winst wordt eerst belast met Vpb, maar bereikt vervolgens niet automatisch de aandeelhouder. Deze is zolang geen dividend wordt uitgedeeld ook geen inkomstenbelasting verschuldigd. Wel wordt een claim opgebouwd, omdat waarde van de aandelen toeneemt. De belastingheffing in de inkomstenbelasting volgt wanneer de dga over de middelen kan beschikken door bijvoorbeeld winstuitdeling. In de praktijk blijkt dat dga's niet de volledige door de vennootschap behaalde winst uit laten keren. Hieraan kunnen bedrijfseconomische en fiscale overwegingen ten grondslag liggen. In 2017 bedroeg het uitgekeerde dividend van bedrijven in relatie tot de gerealiseerde winst met een 100% ab-houder 22%. Dit draagt bij aan vermogensopbouw in bv's door ab-houders. Het ab-vermogen van ab-houders in 2017 bedraagt circa € 400 miljard, zie paragraaf 2.2.

Dit hoofdstuk brengt het gedrag van dga's met betrekking tot het inhouden of uitkeren van winst in kaart en analyseert de motieven die hierbij relevant zijn. Ten eerste spelen bedrijfseconomische overwegingen een rol. Winst inhouden kan bijvoorbeeld nodig zijn om nieuwe investeringen te financieren of om de balanspositie van de vennootschap te versterken. Naast bedrijfseconomische overwegingen blijkt ook de inrichting van het fiscale stelsel rond de dga van invloed. De recente verlagingen van de Vpb-tarieven en verhoging van het box 2-tarief vergroot de mogelijkheid en prikkel om behaalde winst niet uit te keren. Winstinhouding met een fiscaal motief wordt gefaciliteerd doordat de dga via een lening van de eigen vennootschap reeds in privé kan beschikken over de winsten van de vennootschap. Tot slot maken doorschuif faciliteiten het mogelijk om bij vervreemding van de aandelen de belastingclaim door te geven aan de opvolger. Op die manier kan belastinguitstel dus langdurig van aard zijn. Omdat fiscaal gedreven winstinhouding op gespannen voet staat met het neutraliteitsbeginsel en het draagkrachtbeginsel wordt aanbevolen de prikkel hiertoe te verminderen.

4.2 Hoe werkt winstinhouding?

Wel of geen dividend uitkeren

Ondernemingen worden jaarlijks belast over de behaalde winst. Bij de IB-onderneming wordt de gehele winst toegerekend aan het inkomen van de ondernemer en belast in box 1 tegen een toptarief van 43,5% in 2021.³⁸ Wanneer het gaat om een aanmerkelijk belang in een vennootschap, vindt belastingheffing plaats in twee stappen. De vennootschap heeft rechtspersoonlijkheid en betaalt zelfstandig vennootschapsbelasting over de betaalde winst. Hierbij geldt in 2021 een laag tarief van 15% voor winsten tot en met € 200.000 en een hoog tarief van

³⁸ Hierbij is rekening gehouden met de mkb-winstvrijstelling.

21,7% daarboven. Pas wanneer de ab-houder voordeel geniet uit zijn aanmerkelijk belang, in de vorm van dividend of bij verkoop van de aandelen, vindt de 'tweede helft' van de belastingheffing plaats. Dit is de inkomstenbelasting in box 2, welke in 2020 26,9% bedraagt. Deze tweede stap kan echter uitgesteld worden door winst behaald door de vennootschap niet uit te keren aan de aandeelhouder. Op deze manier is belasting in box 2 vatbaar voor arbitrage over de tijd. Box 2-belasting is echter wel noodzakelijk om de lastendruk op inkomen uit arbeid en kapitaal vergelijkbaar te houden, zoals toegelicht in hoofdstuk 2. Zonder box 2-heffing zou het voor de dga fiscaal niet uitmaken of deze de winst wel of niet uitkeert, maar maakt het des te meer uit of de winst als arbeidsinkomen of kapitaalinkomen belast wordt. Vanuit deze invalshoek is de mogelijkheid voor dga's om winstuitkeringen over de tijd te schuiven verbonden aan de prikkel om winst van de vennootschap zoveel mogelijk als kapitaalinkomen aan te merken.

Uit het juridisch kader ten aanzien van dividenduitkeringen volgt dat niet iedere ab-houder eenzijdig kan besluiten tot een dividenduitkering. Wanneer een dga 100% van de aandelen van de vennootschap bezit kan deze als zijn verlengstuk worden gezien, maar dit geldt niet bij een ab-houder met 5% van de aandelen of andersoortige belangen waarin de aandeelhouder te weinig zeggenschap heeft. Daarnaast kan alleen dividend worden uitgekeerd als het eigen vermogen van de vennootschap groter is dan de reserves die krachtens de wet of de statuten moeten worden aangehouden.³⁹ Het geheel aan aandeelhouder kan tijdens de Algemene Vergadering besluiten tot het uitkeren van dividend.⁴⁰ Na een dergelijk besluit is het aan het bestuur van de vennootschap om goedkeuring te verlenen aan het besluit. Het bestuur kan goedkeuring weigeren als na de dividenduitkering zou blijken dat de vennootschap niet meer in staat is de opeisbare schulden te voldoen.⁴¹

Lenen van de eigen vennootschap

Wanneer de dga in privé behoefte heeft aan financiële middelen dan kan hij door zijn hoedanigheid van zowel aandeelhouder als directeur/bestuurder de middelen op meerdere manieren uit zijn vennootschap halen. Hij kan zichzelf een (hoger) loon toekennen en uitbetalen. In dat geval is loon- en inkomstenbelasting verschuldigd.⁴² Ook kan de vennootschap dividend aan de dga uitkeren. In dat geval is inkomstenbelasting (box 2) verschuldigd. Ook bestaat de mogelijkheid – onder voorwaarden – gestort kapitaal uit de vennootschap aan de aandeelhouder terug te betalen.⁴³ Tot slot kan de dga geld lenen van de eigen vennootschap waarover geen inkomstenbelasting is verschuldigd.⁴⁴

Bij een lening van de vennootschap aan de dga is geen inkomstenbelasting verschuldigd. Wettelijk is namelijk geen sprake van belastbaar inkomen. Dat is slechts het geval wanneer ten tijde van het verstrekken van de lening duidelijk was dat deze niet kon of zou worden afgelost en het bedrag van de lening de vennootschap definitief heeft verlaten. Middels een lening beschikt de dga daarom zonder belastingheffing in privé over de middelen. Dit maakt lenen van de eigen vennootschap een aantrekkelijke optie ten opzichte van dividend uitkeren. Keerzijde is wel dat rente zal moeten worden betaald.

Juridisch en praktisch is het eenvoudig voor een dga om via een lening over middelen uit de vennootschap te beschikken. Deze eenvoud vloeit voort uit het civiele recht, waarbij wilsovereenstemming tussen de vennootschap en de DGA als particulier volstaat. Deze overeenstemming kan blijken uit een of meer gedragingen. Bovendien wordt lenen van de eigen vennootschap in beginsel ook fiscaalrechtelijk erkend. Wel dient de lening aan zakelijke voorwaarden te voldoen. Het toetsen van de voorwaarden en de feitelijke uitvoering van die voorwaarden pleegt echter een grote aanslag op de capaciteit van de Belastingdienst. Het risico van fiscaal grensverkennend gedrag en misbruik ligt daarmee op de loer.

³⁹ Artikel 2:216, tweede lid Burgerlijk Wetboek (BW).

⁴⁰ Artikel 2:216, eerste lid, BW.

⁴¹ Artikel 2:216, tweede lid, BW.

⁴² De gebruikelijkloonregeling maakt niet dat het loon ook uitbetaald moet worden.

⁴³ Art. 4.13, lid 1, ond. b, Wet IB.

⁴⁴ Zie in dit kader ook de voorgenomen wetgeving rond excessief lenen van de eigen vennootschap.

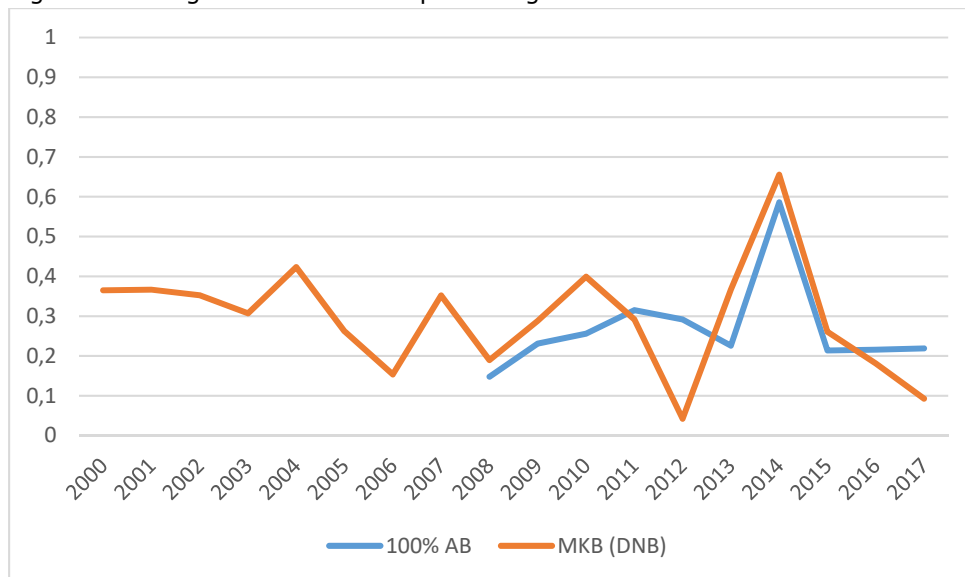
Belastingheffing bij bedrijfsoverdracht

Tot slot relevant bij winstinhouding zijn de doorschuifregeling (DSR) in de inkomstenbelasting. Normaal gesproken geldt dat bij vervreemding van aandelen belastingheffing in box 2 plaatsvindt over de ab-claim. De DSR in de inkomstenbelasting bieden ab-houders echter de mogelijkheid om – onder voorwaarden – de belastingclaim die rust op de ab-aandelen door te schuiven naar de bedrijfsopvolger. De inkomstenbelastingclaim blijft zodoende behouden en is enkel op een andere persoon komen te rusten. Voor dit hoofdstuk is relevant dat de DSR het mogelijk maken dat de box 2-claim kan worden uitgesteld over generaties van eigenaars heen, in potentie tot beëindiging van de bv. Hoofdstuk 6 behandelt de mate waarin de DSR hun doel bereiken om knelpunten rond bedrijfsoverdrachten weg te nemen.

4.3 Hoeveel winst wordt ingehouden?

Dat dga's kiezen om niet alle winst uit te keren blijkt uit onderstaande figuur 4.1 Het aandeel van de winst na vennootschapsbelasting) dat vennootschappen met één 100% ab-houder aan die ab-houder uitkeren is over de periode 2008-2017 gemiddeld 27%. Zie voor meer details over winstuitdeling en vermogensopbouw hoofdstuk 2. Dit beeld wordt bevestigd door recent onderzoek van de Nederlandsche Bank (DNB) naar de mate waarin Nederlandse vennootschappen winst uitkeren.⁴⁵ DNB maakt in dit onderzoek geen onderscheid tussen vennootschappen naar aandeelhoudersstructuur, maar naar mkb en grootbedrijf. De overlap tussen de afgebakende populatie mkb en de populatie dga's is groot: volgens DNB wordt twee derde tot driekwart van de mkb-bedrijven bestuurd door een dga. Over de periode 2000-2017 keren deze bedrijven gemiddeld 30% van de beschikbare nettowinst uit. Zowel het eigen onderzoek als dat van DNB wijzen er dus op dat ondernemingen het merendeel van de beschikbare winst niet uitkeren. Het uitkeringspercentage fluctueert. Dit kan enerzijds een conjuncturele verklaring hebben, maar blijkt ook gevolg te zijn van veranderingen in fiscaal beleid (zie paragraaf 4.3).

Figuur 4.1: Uitgekeerde winst als percentage netto winst.



4.4 Waarom keren dga's niet alle winst uit?

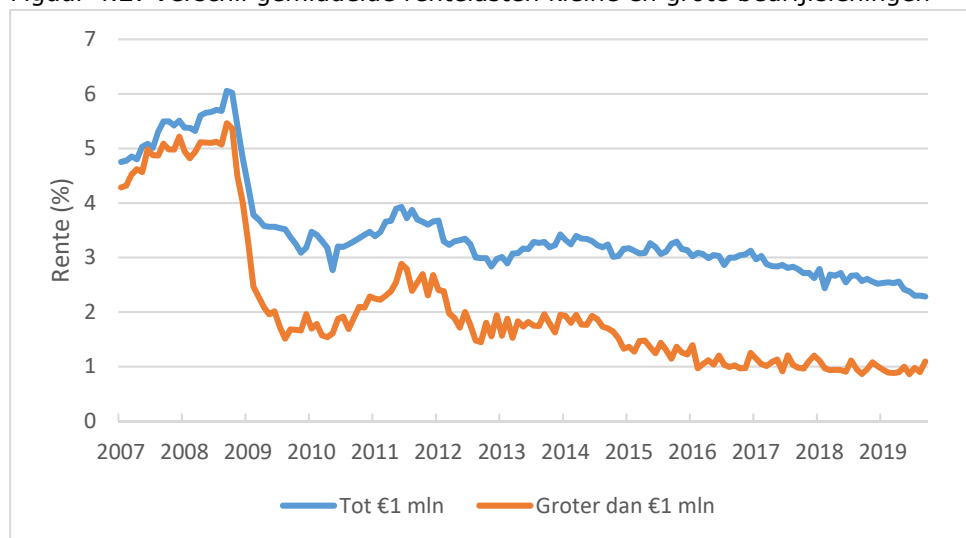
Bedrijfseconomische motieven

In de eerste plaats zijn er diverse bedrijfseconomisch logische gronden voor een dga om niet alle winst uit te willen keren. Zo stelt het CPB dat vermogen in de onderneming nodig kan zijn ten

⁴⁵ DNB, 'Het spaaroverschot van Nederlandse bedrijven ontrafeld', Occasional Studies, 2019 17(4).

behoefte van de liquiditeit of de solvabiliteit.⁴⁶ Ingehouden winsten kunnen dus dienen als buffer.. Een onderneming met groeimogelijkheden kan de ingehouden winst bovendien aanwenden om nieuwe investeringen te financieren. Het hebben van voldoende eigen vermogen is niet alleen een directe bron voor financiering, maar leidt ook tot een goede solvabiliteit waardoor het aantrekken van vreemd vermogen gemakkelijker is. Daarnaast stelt DNB in het eerder verwezen onderzoek dat winstinhouding deels samenhangt met knelpunten in de kredietverlening in het mkb. De toegang tot de kapitaalmarkt voor het mkb is sinds de crisis afgenomen, wat zich uit in hogere rentelasten en scherpere kredietvoorwaarden (zie figuur 4.2). Uit gegevens van DNB blijkt dat de investeringen van het mkb sinds de crisis op peil zijn gebleven, wat betekent dat ook de financieringsbehoefte minimaal gelijk is gebleven. Het is daarom aannemelijk dat het mkb in reactie op de knelpunten in de bankfinanciering meer winst inhoudt.

Figuur 4.2: Verschil gemiddelde rentelasten kleine en grote bedrijfsleningen



Bron: DNB

Opbouw pensioenen

Veel dga's beschouwen hun vennootschap als pensioenvoorziening. Een vennootschap als pensioenvoorziening kan enerzijds vorm krijgen door winst te herinvesteren in de onderneming, waardoor deze groeit, en de onderneming als zodanig functioneert als pensioen. In dat geval ligt de opbouw van pensioen op één lijn met het bedrijfseconomische motief om winst niet uit te keren. Anderzijds kan dit ook vorm krijgen door de ingehouden winst te beleggen vanuit de vennootschap maar niet te herinvesteren in de onderneming zelf, omdat dit aantrekkelijker wordt gevonden dan het kopen van een pensioenproduct als particulier. In dat geval speelt niet de onderneming maar het fiscale stelsel een prominentere rol in de keuze van de dga.

Fiscale motieven

Naast bedrijfseconomische omstandigheden spelen ook fiscale motieven een rol bij het uitdeelgedrag van dga's. In deze context kan sprake zijn van *arbitrage*. Hierbij is het belangrijk te benadrukken dat arbitrage niet suggereert dat er sprake is van belastingontduiking of -ontwijking. De dga maakt simpelweg gebruik van de mogelijkheden die de fiscaliteit biedt om zijn belastingheffing te optimaliseren en hoeft daarbij niet te handelen in strijd met de geest van de wet. De wetgever heeft immers bij het ontwerp van het fiscale systeem bewust gekozen voor deze opzet en daarbij de mogelijkheid tot fiscaal gedreven winstinhouding geaccepteerd.

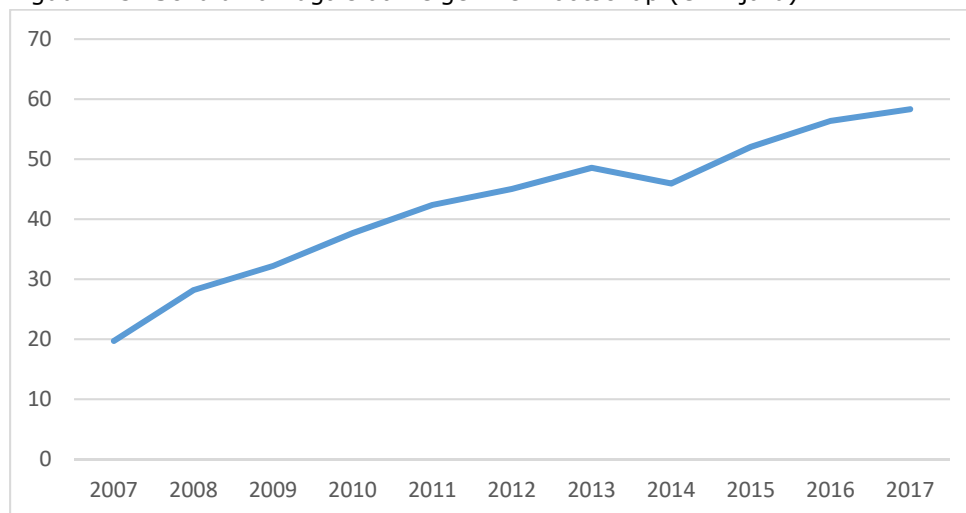
Ten eerste volgt dit uit het leengedrag van ab-houders waardoor de ab-houder de belastingheffing over deze gelden langdurig uitstellen. In sommige gevallen leidt dit bovendien tot afstel wanneer de tarieven in de toekomst worden verlaagd of de ab-houder door faillissement van zowel de

⁴⁶ L. Bettendorf, A. Lejour en M. van 't Riet, 'Beschrijvende statistiek DGA's', CPB achtergronddocument 9 april 2015.

vennootschap als zichzelf de lening niet meer kan terugbetalen.⁴⁷ In 2017 hadden ab-houders een schuld jegens hun vennootschap van in totaal 58 miljard euro, zie figuur 4.3. Dit bedrag is sterk toegenomen sinds 2007. Het is aannemelijk dat de keuze om geld uit te lenen aan de ab-houder een fiscale motivering kent. De eerdergenoemde bedrijfseconomische redenen om winst in te houden gaan bij een lening aan de ab-houder immers nauwelijks op. De middelen hebben blijkbaar geen functie binnen de onderneming en de liquiditeit van de onderneming verslechtert aangezien de middelen tijdelijk niet beschikbaar zijn. Een lening heeft niet direct invloed op de solvabiliteit van de onderneming, maar zal door de relatie tussen vennootschap en ab-houders door externe kredietverleners of investeerders met extra aandacht worden bekeken. Het is daarmee waarschijnlijk dat uitstel van box 2-heffing de belangrijkste drijfveer is om geld uit de onderneming te onttrekken in de vorm van een lening in plaats van als dividend.

Meer fundamenteel kan worden afgevraagd waarom een bedrijf wiens primaire activiteit buiten de kredietverlening valt om bedrijfseconomische redenen leningen verstrekt aan diens aandeelhouder. Hoofdstuk 5 laat zien dat in Noorwegen sinds de invoering van een belasting op uitgekeerd dividend er sprake is van een sterke toename van lenen uit de eigen vennootschap. In 2016 is daarom besloten deze leningen geheel als dividenduitkering te beschouwen. Ook in Nederland worden hierin stappen gezet. Het wetsvoorstel Excessief lenen bij de eigen vennootschap⁴⁸ dat het huidige kabinet dit voorjaar wil indienen, beoogt de box 2-heffing te vervroegen indien meer dan € 500.000 wordt geleend.⁴⁹ Met deze drempelhoogte echter valt een groot deel van de geleende bedragen van de eigen bv niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Figuur 4.3: Schuld van dga's aan eigen vennootschap (€ miljard)



Het fiscale motief tot winstinhouding is ten tweede afhankelijk van de samenstelling van het gecombineerde tarief over het inkomen van een ab-houder. De *mogelijkheid* tot fiscaal gedreven winstuitstel ontstaat omdat de (voor)heffing op vennootschapsniveau (de Vpb) niet het hele gecombineerde tarief beslaat.⁵⁰ De *prikkel* tot winstuitstel volgt uit een positief box 2-tarief. Immers, bij een box 2-tarief van 0% maakt het niet uit of de vennootschap de winst herinvesteert in het bedrijf of uitkeert aan de dga. In beide gevallen is geen belasting verschuldigd en dus hetzelfde bedrag beschikbaar. Wanneer het box 2-tarief groter dan nul is, is het fiscaal gunstig om de winst niet uit te keren voor zover (nog) geen behoefte bestaat in privé te beschikken over deze middelen. Figuur 4.4 laat zien dat in Nederland zowel de mogelijkheid als de prikkel tot winstuitstel de laatste jaren toegenomen is, en richting 2021 verder zal toenemen. Dit komt omdat in het

⁴⁷ Persoonlijk faillissement betekent niet meteen dat de belastingschuld ook wordt kwijtgescholden. Dit hangt van de afwikkeling van het faillissement af. Het risico op afstel bestaat desondanks wel.

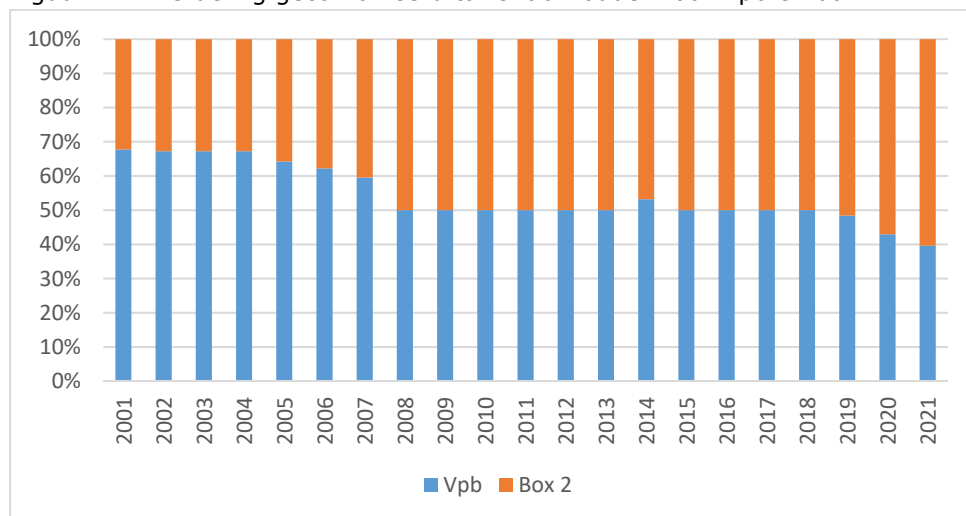
⁴⁸ Zie de ontwerp Memorie van Toelichting bij de concept wettekst van de maatregel Excessief lenen bij de eigen vennootschap, zoals ter internetconsultatie aangeboden.

⁴⁹ Met uitzondering van financiering van de eigen woning.

⁵⁰ Economisch gezien kan de Vpb worden beschouwd als (voor)heffing op het rendement van aandeelhouders.

gecombineerde belastingtarief voor de ab-houder de nadruk steeds meer is komen te liggen op het box 2-tarief en steeds minder op de Vpb.

Figuur 4.4: Verdeling gecombineerd tarief ab-houder naar Vpb en box 2

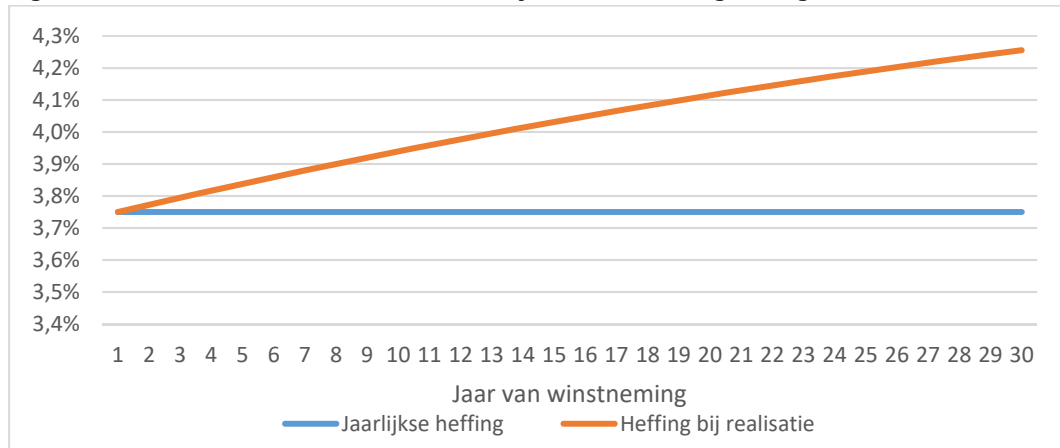


Fiscaal gedreven winstinhouding door dga's is een internationaal fenomeen, net zo goed als de in hoofdstuk 3 besproken arbitrage tussen de grondslagen arbeid en kapitaal. Alstadsaeter en Jacob onderscheiden het empirisch bewijs voor fiscaal gedreven winstinhouding in verschillende categorieën.⁵¹ Relevant in deze context is dat de introductie van een vermogenswinstbelasting zoals box 2 tot een waarneembaar 'lock-in-effect' leidt. Met andere woorden: dividenduitkeringen worden uitgesteld. De herziening van de inkomstenbelasting in Noorwegen in 2006 is een sprekend voorbeeld, zie hoofdstuk 5. Uitstel van winstuitkeringen in licht van een box 2-heffing komt enerzijds omdat uitstel van 'pijn' de mens eigen is: waarom nu belasting betalen als het nog niet hoeft? Anderzijds is de fiscale prikkel die van een dergelijke belasting uitgaat niet neutraal over de tijd. Dit komt omdat de gemaakte winst onbelast kan blijven renderen in de vennootschap. De ab-houder geniet een fiscaal rentevoordeel door de winst zo lang mogelijk onbelast te laten renderen.⁵² Figuur 4.5 laat een versimpeld voorbeeld zien. Bij een gegeven bruto rendement van 5% en een belastingtarief van 25% bedraagt het nettorendement bij jaarlijkse belastingheffing een constante 3,75% per jaar. Wanneer belasting echter pas geheven wordt bij realisatie van de winst (bijvoorbeeld het uitkeren van dividend), neemt het netto rendement toe des te langer belastingheffing wordt uitgesteld. Dit geeft een fiscale prikkel om winstneming in de vorm van box-2-inkomen uit te stellen.

⁵¹ A. Alstadsaeter & M. Jacob, 'Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules', Expertgruppen for Studier I Offentlig ekonomi, 2012(4).

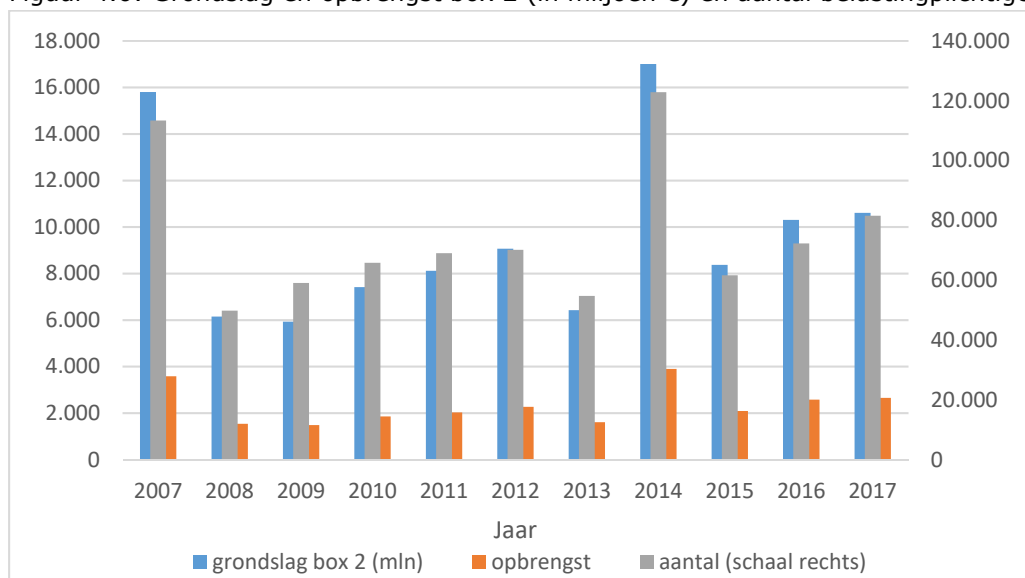
⁵² A.J. Auerbach, 'Retrospective capital gains taxation', American Economic Review 1991/81, afl. 1, p. 168. Voor zover het rendement zich vertaalt in hogere bedrijfswinst is deze wel belast tegen het Vpb-tarief, maar niet tegen het box 2-tarief.

Figuur 4.5: Netto rendement neemt toe bij uitstel belastingheffing



Een volgende aanwijzing voor de rol van de fiscaliteit op winstinhouding volgt uit de ontwikkeling van de opbrengst van de inkomstenbelasting in box 2, zie figuur 4.6. Over de periode 2007-2017 vertoont de grafiek van box 2 twee pieken, in 2007 en 2014. In die jaren gold in box 2 tijdelijk een lager tarief dan het gebruikelijke tarief van 25%. Dit tijdelijk verlaagde tarief leidde ertoe dat vennootschappen veel meer dividend uitkeerden aan ab-houders. Het aantal aangiften met box 2-inkomen steeg met ruim 50% ten opzichte van het aantal in andere jaren. Bovendien gold het verlaagde tarief enkel tot € 250.000. CPB laat voor 2007 zien dat ab-houders veelal maximaal van deze tariefgrens gebruik maakten door tot dit bedrag box 2 inkomen in aanmerking te nemen.⁵³ Deze vennootschappen beschikten dus blijkbaar over voldoende winstreserves en liquiditeiten om deze tijdelijke verlaging te benutten. Tot slot is te zien dat in 2013 en 2015 zowel het aantal aangiften met box 2-inkomen als het totale bedrag lager ligt dan de jaren ervoor en erna. Het is dus waarschijnlijk dat ab-houders in de jaren rondom het jaar van de tariefverlaging in hun dividendbeleid rekening hielden met tariefverlagingen.

Figuur 4.6: Grondslag en opbrengst box 2 (in miljoen €) en aantal belastingplichtigen.

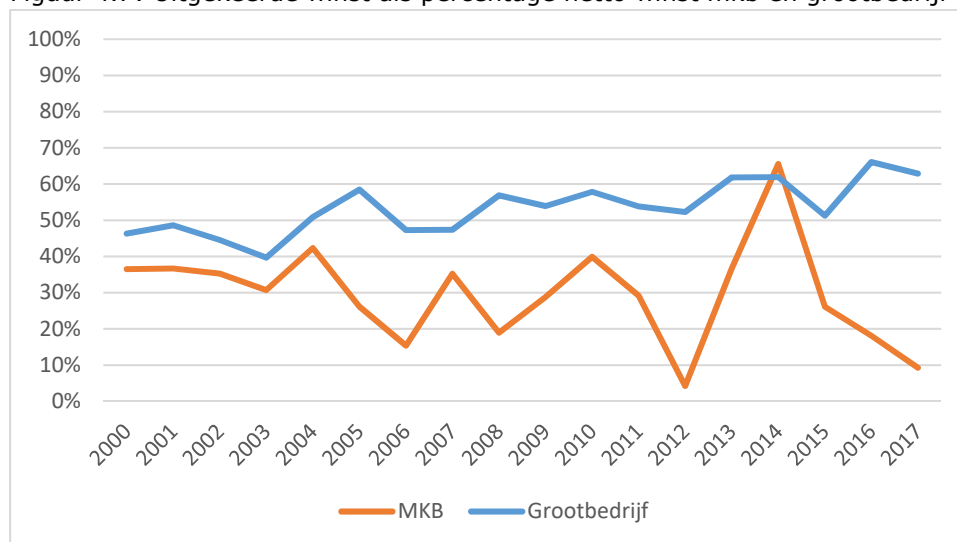


Tot slot is een vergelijking van het uitdeelgedrag van het mkb en het grootbedrijf relevant. Figuur 4.7 laat zien dat het percentage van de nettowinst dat door het mkb wordt uitgekeerd inderdaad lager is dan het percentage dat door het grootbedrijf wordt uitgekeerd. Hier spelen twee factoren een rol. Ten eerste is bij het grootbedrijf het aandelenbezit gemiddeld meer verdeeld. Hierdoor zal enerzijds arbitrage vanuit het perspectief van de aandeelhouder niet mogelijk zijn omdat de

⁵³ L. Bettendorf, A. Lejour en M. van 't Riet, 'Beschrijvende statistiek DGA's', CPB achtergronddocument 9 april 2015.

belangen van de grote populatie aandeelhouders niet op één lijn liggen en bovendien - voor zover sprake is van Nederlandse aandeelhouders - geen fiscale prikkel bestaat om dividend niet uit te keren. Immers wordt de aandeelhouder zonder aanmerkelijk belang in box 3 belast over een forfaitair rendement, en niet over het werkelijke (dividend)inkomen. Ten tweede reflecteert figuur 4.7 het feit dat het mkb moeilijker terecht kan op de kapitaalmarkt om vermogen voor investeringen aan te trekken. Welk deel van het verschil in uitdeelgedrag tussen het mkb en het grootbedrijf verklaard wordt door fiscale prikkels en welk deel door deze bedrijfseconomische redenen is onbekend.

Figuur 4.7: Uitgekeerde winst als percentage netto winst mkb en grootbedrijf⁵⁴.



4.5 Levert fiscaal gedreven winstinhouding problemen op?

Dga's keren niet alle winst uit. Voor zover de middelen (buiten de mogelijke fiscale voordelen) in de onderneming rendabeler ingezet kunnen worden dan daarbuiten is dit maatschappelijk wenselijk. Doordat de winst niet (volledig) wordt uitgekeerd kan het bedrijf deze immers herinvesteren en kan de onderneming groeien. Echter, de beslissing om wel of geen dividend uit te keren lijkt deels fiscaal gedreven. Dat wil zeggen dat geen sprake is van herinvestering in de onderneming, maar dat arbitrage over de tijd plaatsvindt met motief om belastingheffing van de aandeelhouder uit te stellen of zelfs af te stellen. Dit leidt tot een aantal onevenwichtigheden:

1. Arbitrage knelt aan het draagkracht- en neutraliteitsbeginsel, met name in combinatie met lenen.

Hoofdstuk 3 illustreert dat wanneer economisch vergelijkbare activiteiten verschillend worden belast, dit leidt tot economische verstoringen. Om deze reden moet de rechtsvormkeuze van ondernemers zoveel mogelijk afhankelijk zijn van bedrijfseconomische aspecten, zoals de aansprakelijkheid en verhandelbaarheid. De fiscaliteit streeft om die reden zoveel mogelijk naar neutraliteit tussen rechtsvormen. De mogelijkheid van dga's om inkomen te schuiven over de tijd bestaat echter niet voor werknemers en IB-ondernemers. Dit knelt ten opzichte van de fiscale behandeling van IB-ondernemers en werknemers, stelt ook de Commissie Regulering van werk.⁵⁵ Het is daarom belangrijk dat de beslissing om winst wel of niet uit te keren zo min mogelijk fiscaal gedreven wordt. In de praktijk wordt dit juist gefaciliteerd. Zo geniet de dga verhoogde maar onbelaste draagkracht door enerzijds winst in te houden maar anderzijds wel middelen vanuit de vennootschap te lenen. Dat dergelijke leningen niet beschouwd worden als inkomen verhoudt zich moeilijk met het draagkrachtbeginsel dat aan de inkomstenbelasting ten grondslag ligt.

⁵⁴ Bron: DNB, 2019, "Het spaaroverschot van Nederlandse bedrijven ontrafeld", Occasional Studies, Volume 17-4.

⁵⁵ Commissie Regulering van Werk, 'In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor regulering van werk', Eindrapport 23 januari 2020, p. 50.

2. Anticipatie op (tijdelijke) tariefswijzigingen leidt tot belastingderving.

De mogelijkheid van een dga om inkomen over de tijd te schuiven bestaat niet voor werknemers of IB-ondernemers. Op zichzelf levert dit reeds een voordeel op voor de ab-houder omdat hiermee een zekere mate van belastingplanning mogelijk is. Dit voordeel neemt een aanvullende dimensie aan wanneer de wetgever wijzigingen aanbrengt in het belastingstelsel. De dga beschikt als het ware over een 'optie' op het genieten van inkomen, die hij kan uitoefenen wanneer stelselwijziging dit aantrekkelijk maakt. Bij de tijdelijke verlaging van het tarief in box 2 in 2014 ontvingen ab-houders ruim € 8 miljard meer dividend dan gemiddeld over 2015 en 2016, zie figuur 4.6. Omdat dit bedrag tegen het verlaagde tarief (22%) werd belast en niet tegen het reguliere tarief (25%) leverde dit inkomen in box 2 circa € 230 miljoen minder belastinginkomsten op. Een vergelijkbare piek in uitdeelgedrag in reactie op tariefswijzigingen, en dus een soortgelijke belastingderving, is zichtbaar in 2007 en in 2014. Bij stelselwijzigingen vertaalt de unieke mogelijkheid van de dga om inkomen over de tijd te schuiven tot (gedeeltelijke) afstel van belastingheffing. Een vergelijkbare mogelijkheid om te anticiperen op stelselwijzigingen bestaat niet voor inkomen in box 1 of box 3.

3. Fiscaal gefaciliteerd sparen.

Gegeven een bepaalde spaarbehoefte kan het voor een ab-houder aantrekkelijk zijn om in box 2 te sparen. Sparen in box 2 is ten eerste aantrekkelijk omdat het rendement over het vermogen niet belast is tot moment van realisatie. Dit levert een rentevoordeel op, welke enkel beschikbaar is voor ab-houders. Dit voordeel neemt toe des te langer het vermogen onbelast rendeert, wat spaarders ertoe prikkelt om winstneming zo lang mogelijk uit te stellen. In de Nederlandse context biedt box 2 bovendien een arbitragemogelijkheid ten opzichte van box 3 voor met name laag renderend vermogen. Deze mogelijkheid ontstaat omdat het verwachte rendement op het vermogen lager is dan het forfaitaire rendement waar in box 3 belasting over verschuldigd zou zijn.

4. Arbitrage betekent onproductieve inzet tijd en middelen.

Het belastingstelsel is complex. Wanneer binnen dit complexe stelsel mogelijkheden bestaan en gezocht worden tot arbitrage kost dit middelen in de vorm van tijd, arbeid, en kennis. De inzet van deze middelen is gericht op het verkrijgen van een groter aandeel in de economische taart (rent-seeking) en niet op het vergroten van de economische taart en is daarmee niet productief.

5. De doorschuifregeling (DSR) faciliteert oneindig uitstel

De mogelijkheid om het voordeel uit aanmerkelijk belang, en daarmee belastingheffing, uit te stellen door geen dividend uit te keren eindigt in beginsel wanneer de onderneming overgedragen wordt. Met gebruik van de DSR is dit, onder voorwaarden, niet altijd het geval. Op zichzelf hoeft dit geen knelpunt te zijn: indien de overdrager reeds regelmatig winst heeft uitgekeerd is de overdraagbare belastingclaim immers beperkt. Door de fiscale prikkels om winst niet uit te keren, is deze claim vaak juist aanzienlijk. De DSR vergroten daarmee bovenstaande knelpunten door winstuitstel over opeenvolgende generaties ab-houders mogelijk te maken, waarbij dit wel beperkt blijft tot daadwerkelijk ondernemingsvermogen.

4.6 Beleidsopties

Leningen als dividend belasten.

De mogelijkheid van de dga om te lenen van de eigen vennootschap zonder dit in box-2 in aanmerking te nemen als inkomen faciliteert fiscaal gedreven belastinguitstel. Immers maakt een lening het mogelijk om in privé over de middelen uit de vennootschap te beschikken. Het ligt niet in de rede dat bij een dergelijke lening sprake is van een bedrijfseconomisch motief, zelfs wanneer de voorwaarden zakelijk zijn. Het wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap beperkt de mogelijkheid tot lenen reeds tot € 500.000 (en leningen voor de eigen woning). Door deze grens verder te verlagen en ook de eigen woning schuld hierbij te betrekken, komt de fiscale behandeling van de dga meer op één lijn te liggen met de IB-ondernemer. In bijlage 2 zijn een aantal fiches uitgewerkt die zin op verdere inperking lenen bij de eigen bv.

Een tariefopstapje in box 2 (in combinatie met afschaffen laag Vpb-tarief).

Het huidige box 2-tarief is vlak. Door een hoger tarief te rekenen over box 2-inkomen boven een bepaalde grens (bijvoorbeeld € 50.000) worden ab-houders geprikkeld om jaarlijks (een deel van de) winst uit te keren. Gegeven de hogere belastingdruk is het dan immers niet meer aantrekkelijk om alle winst bij verkoop van aandelen in één keer in aanmerking te nemen. Anderzijds stimuleert het dga's met grote winstreserves die anders in één keer zouden worden uitgekeerd de reserves juist in delen uit te keren om onder het lage tarief te blijven. Het ligt voor de hand deze maatregel te combineren met een regime waarbij één Vpb-tarief geldt om een te grote verscheidenheid in tarieven en dus complexiteit te voorkomen.

Jaarlijks (forfaitair) rendement belasten in box 2

a. Een forfaitair minimumrendement op basis van vermogen in vennootschap.

Ab-houders worden niet jaarlijks in de belastingheffing betrokken, in tegenstelling tot IB-ondernemers. Fiscaal gedreven winstinhouding knelt aan de neutraliteit tussen verschillende vormen van ondernemen. Om tegenwicht te bieden aan de bestaande prikkels/faciliteiten om winst niet uit te keren kan een jaarlijkse (minimum-)heffing in box 2 worden ingevoerd op basis van het vermogen in de vennootschap en een verondersteld minimumrendement. Het werkelijke uitgekeerde dividend wordt aangevuld tot het minimumrendement (bijvoorbeeld 4%) bereikt wordt. Het forfaitair vastgestelde rendement wordt in deze variant opgeteld bij de verkrijgingsprijs van de aandelen zodat bij vervreemding geen dubbele heffing plaatsvindt. Over de levensloop verandert de lastendruk dus niet, maar wordt deze naar voren gehaald.

b. Rentevoordeel over ingehouden winst belasten met box 2-heffing.

De mogelijkheid van een dga om winst behaald in de vennootschap niet uit te keren, kent een rentevoordeel. Dit voordeel is in het huidige systeem onbelast, wat een fiscale prikkel oplevert om uitkering van winst zo lang mogelijk uit te stellen. Deze prikkel kan tegengegaan worden door een veronderstelde rente op de totale winst ingehouden bij de vennootschap in aanmerking te nemen als box 2-inkomen. Hiervoor is het nodig het totaal van ingehouden winsten (uit dit en voorgaande jaren) in de vennootschap toe te rekenen aan de (verschillende) ab-houders. Bij die ab-houder wordt dan, naar rato van zijn belang, een percentage van de ingehouden winsten als box-2-inkomen aangemerkt en belast tegen het geldende box 2-tarief. Wanneer alle winst jaarlijks wordt uitgekeerd, verandert onder dit voorstel niets aan de belastingdruk. Wanneer sprake is van winstinhouding neemt de belastingdruk toe omdat het rentevoordeel betrokken wordt in de belasting.

Bovengenoemde varianten a en b bereiken beiden een min of meer jaarlijkse belastingheffing op basis van een forfaitaire benadering. Fiscaal gedreven winstinhouding wordt hierdoor beperkt. Beide benaderingen zijn echter fiscale innovaties die geen (internationale) gelijkenis kennen. Beiden vereisen nadere verkenning van beleidsmatige consequenties en gevolgen voor administratieve lasten voor bedrijven en Belastingdienst. Zie verder bijlage 2 voor uitgewerkte fiches van deze maatregelen.

5. Onderzoek Noorse duale inkomstenbelasting

- In het publieke debat wordt vaak gewezen op het Scandinavische duale stelsel als oplossing voor knelpunten binnen Nederland bij het belasten van arbeids- en kapitaalinkomen.
- De werkgroep heeft een werkbezoek gebracht aan het Noorse ministerie van Financiën en aan hoogleraren in Noorwegen om te onderzoeken of een dergelijk duaal stelsel oplossing kan bieden aan twee knelpunten wat betreft de dga:
 - (1) het splitsen van arbeids- en kapitaalinkomen
 - (2) fiscaal gedreven winstinhouding
- De ervaring van Noorwegen leert dat wat betreft knelpunt 1 een globaal evenwicht in belastingdruk wat betreft de werknemer, de dga en de IB-ondernemer van groot belang is. Nederland kan wat dat betreft van Noorwegen leren door de belastingdruk van de dga meer in evenwicht te brengen met dat van de werknemer.
- Ook in het Noorse stelsel is sprake van fiscaal gedreven winstinhouding (knelpunt 2), net als Nederland. Behalve het verder beperken van lenen vanuit de eigen bv, biedt het Noorse stelsel hier geen directe oplossing voor.
- Noorwegen kent over het geheel genomen een relatief goed werkend belastingstelsel. Buiten de knelpunten wat betreft de dga kan Nederland dan ook op andere onderdelen van het Noorse stelsel leren. Zo kent Noorwegen een uitgebreid aandelenregister en wordt rendement op werkelijke kapitaalinkomen belast.

5.1 Waarom wordt de Scandinavische duale inkomstenbelasting onderzocht?

Knelpunten dga's

In Nederland kunnen twee belangrijke knelpunten met betrekking tot het belasten van dga's worden onderscheiden:

1. het splitsen van arbeidsinkomen (progressief tarief) en kapitaalinkomen (vlak tarief) door middel van toekenning van het gebruikelijk loon, en;
2. uitstel van belastingheffing in box 2 door fiscaal gedreven winstinhouding.

Als mogelijke oplossing voor deze knelpunten wordt regelmatig verwezen naar de zogeheten Scandinavische duale inkomstenbelasting.⁵⁶ Dit belastingstelsel zou inkomsten uit de onderneming uit arbeid en kapitaal op een betere manier splitsen, en tegelijkertijd het (mogelijk fiscaal gedreven) belastinguitstel van de dga kunnen oplossen. De werkgroep van onderhavig bouwsteenonderzoek vond het daarom relevant en wenselijk om het Scandinavische duale stelsel nader te onderzoeken. De onderzoeksvraag hierbij was in hoeverre een Scandinavisch duaal stelsel een oplossing biedt voor de Nederlandse knelpunten ten aanzien van dga's.

Overige knelpunten

De nadruk van de deze bouwsteen ligt op het oplossen van knelpunten wat betreft de aanmerkelijk ab-houder en de dga. Buiten het oplossen van bovengenoemde knelpunten wordt er ook naar het Scandinavische model verwezen voor wat betreft het zo veel mogelijk gelijk belasten van alle vormen van (het daadwerkelijke) kapitaalinkomen en de wijze waarop IB-ondernemers worden belast in relatie tot werknemers en dga's. Het belasten van het werkelijk rendement zou mogelijk ook een oplossing kunnen zijn voor de belastingarbitrage tussen box 2 en box 3.

5.2 Theoretische schets Scandinavische duale inkomstenbelasting.

In de Scandinavische landen is in de jaren '90 (een vorm van) een duaal inkomstenbelasting ingevoerd (dual income tax, DIT). De achtergrond van de invoering van de DIT is de gedachte dat het om verschillende redenen niet optimaal is kapitaalinkomsten op dezelfde manier te belasten als arbeidsinkomen. In die zin heeft Nederland sinds 2001 ook een vorm van een duaal stelsel.

⁵⁶ <https://fd.nl/ opinie/1295939/scandinavisch-belastingmodel-voorkomt-excessief-lenen-van-eigen-bv>

Binnen een duale inkomstenbelasting wordt kapitaalinkomen en arbeidsinkomen apart belast. Het uitgangspunt voor dit stelsel is dat het werkelijke rendement op al het vermogen op dezelfde manier wordt belast, ongeacht of sprake is van rente, dividend, vermogenswinst, huurinkomsten, et cetera. Kapitaalinkomen wordt daarbij in beginsel tegen een (relatief laag) uniform tarief belast en arbeidsinkomen tegen een (hoger) progressief tarief. De gedachte achter het op deze manier belasten van arbeid en kapitaal was om neutraliteit te bereiken ten aanzien van de investeringsbeslissing en tegelijkertijd de rol van belastingheffing als herverdelingsinstrument te bewaren. Idealiter is in een duale inkomstenbelasting het vlakke tarief van de belasting op kapitaalinkomen gelijk aan het vlakke tarief van de Vpb en aan het laagste tarief van de progressieve inkomstenbelasting. De kosten die samenhangen met deze vermogensbestanddelen, zoals rente op leningen, zijn aftrekbaar tegen datzelfde vlakke tarief. Zoals gezegd kent Nederland al een soort dual stelsel sinds de belastingherziening in 2001 (1997 wat betreft de ab-houder) in die zin dat kapitaal(inkomen) lager wordt belast dan arbeidsinkomen, maar kapitaal(inkomen) wordt in Nederland op verschillende manieren belast. Doordat bepaalde vermogensvormen aantrekkelijker worden door de fiscale behandeling, kan dit diverse verstoringen in de hand werken.

Als kapitaalinkomen lager wordt belast dan arbeidsinkomen heeft een ondernemer een prikkel om zoveel mogelijk arbeidsinkomen voor te doen als kapitaalinkomen, om zo minder belasting te betalen. Omdat het veelal lastig is te bepalen welk deel van de winst van een ondernemer kan worden toebedeeld aan inzet van arbeid en welk deel aan inzet van kapitaal, zijn regels noodzakelijk voor het toerekenen van het inkomen aan de factoren arbeid en kapitaal. Het oorspronkelijke uitgangspunt bij de duale inkomstenbelasting is dat kapitaalinkomen van zowel de dga als de IB-ondernemer eerst forfaitair wordt geschat en dat het resterende inkomen wordt belast als arbeidsinkomen. Kortgezegd is dit het omgekeerde van de Nederlandse aanpak, waarbij arbeidsinkomen eerst wordt geschat middels de gebruikelijkloonregeling en de rest wordt beschouwd als kapitaalinkomen.

5.3 Hoe werkt het Scandinavische model in de praktijk: Noorwegen

Om een goed beeld te krijgen van de mogelijke voor- en nadelen van een ander belastingstelsel is het noodzakelijk om te onderzoeken hoe een dergelijk stelsel in de praktijk werkt. Bovenstaande schets is namelijk puur theoretisch en is dus niet zo in de praktijk te vinden. Theoretisch consistente stelsels kunnen in de praktijk toch leiden tot onvoorziene gevolgen, zoals fiscaal gedreven ontwijkingsgedrag. Daarom heeft de werkgroep van deze bouwsteen ook naar de praktijk van het Scandinavische duale inkomstenbelastingstelsel gekeken.

Drie Scandinavische landen worden over het algemeen aangeduid als landen met een dual stelsel: Noorwegen, Zweden en Finland (Cnossen en Sørensen, 2019). Er bestaat echter niet één specifieke duale inkomstenbelasting; landen verschillen onderling in de uitwerking van het stelsel, waarbij de theoretische schets van het Scandinavische stelsel in de praktijk vaak is losgelaten.

Uit gesprekken met experts werd geconcludeerd dat Noorwegen een relatief goed werkende en consistente versie van de duale inkomstenbelasting hanteert. Daarnaast heeft Noorwegen ervaring met meerdere varianten van het stelsel: de systematiek van het belasten van kapitaalinkomen is zowel in 1992 als in 2006 grondig herzien. Dit biedt de mogelijkheid om te leren van de ervaring van de Noren.

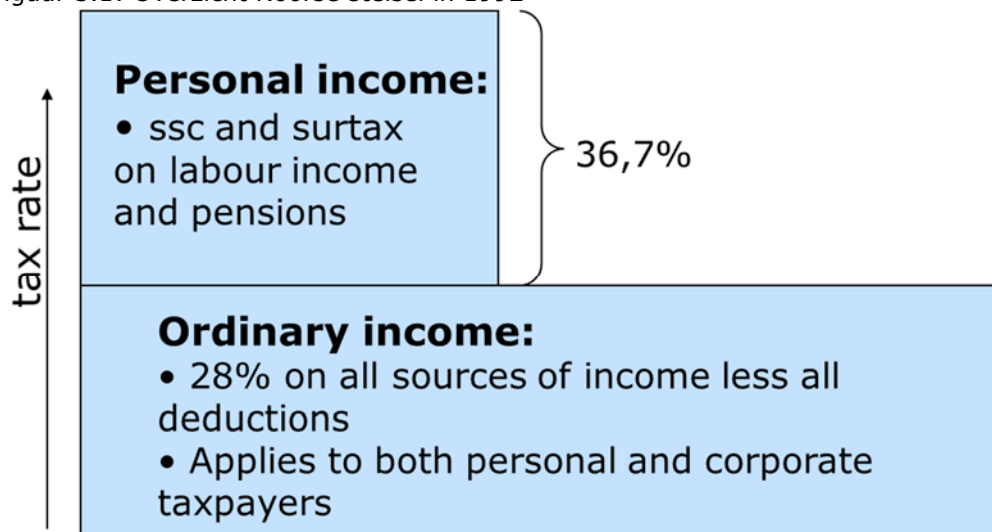
De werkgroep heeft daarom contact gelegd met het Noorse Ministerie van Financiën en met hoogleraren in Noorwegen en is enkele dagen op werkbezoek geweest in Noorwegen. Het doel van dit werkbezoek was om het Noorse duale belastingstelsel nader te doorgronden en te onderzoeken of een dergelijk stelsel relevante oplossingsrichtingen biedt voor Nederland. Hierna wordt het Noorse stelsel nader beschreven, waarbij zowel de systematiek tussen 1992 en 2005 als de systematiek vanaf 2006 wordt beschreven. Tot slot wordt gezien of het wenselijk zou zijn als Nederland het stelsel hervormt in de richting van het Noorse model. De nadruk hierbij ligt op de vraag of het Noorse stelsel de Nederlandse knelpunten kan oplossen wat betreft dga's, maar andere interessante kenmerken van het Noorse duale stelsel worden ook gezien.

5.3.1 De Noorse duale inkomstenbelasting tussen 1992 en 2005

In 1992 introduceerde Noorwegen een duale inkomstenbelasting. De uitgangspunten hierbij waren een progressieve belasting op inkomsten uit arbeid en een lager uniform tarief op alle inkomsten uit kapitaal, zowel van bedrijven als van natuurlijke personen. Dit uniform tarief op kapitaalinkomen bedroeg 28% en gold zowel voor natuurlijke personen in de inkomstenbelasting als voor rechtspersonen in de vennootschapsbelasting.

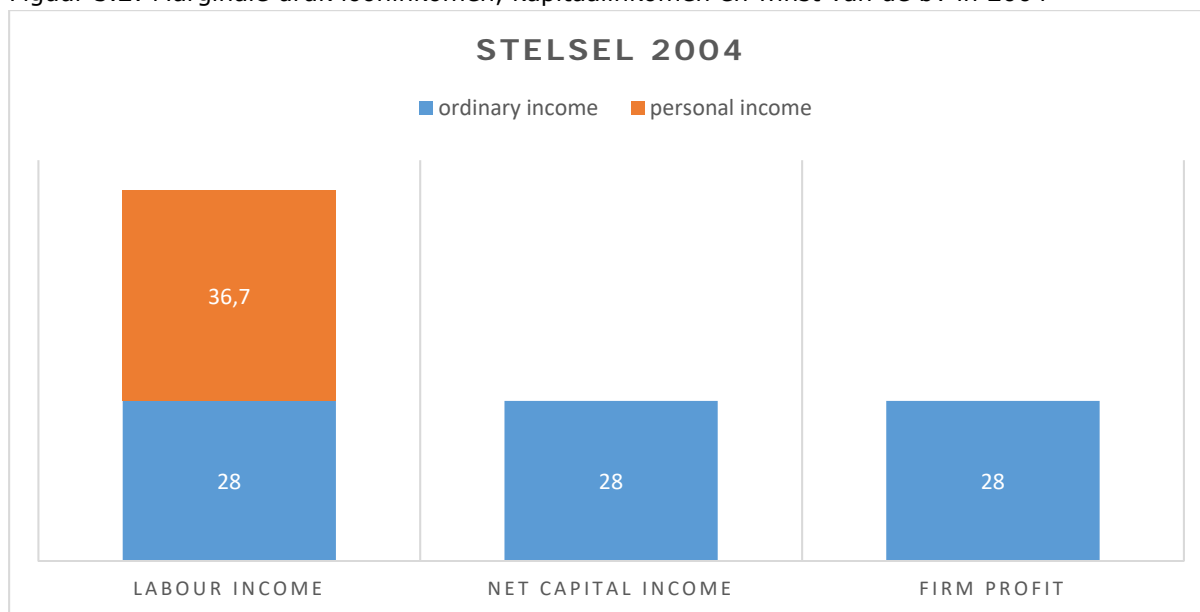
Het kapitaalinkomen van natuurlijke personen werd geclassificeerd als 'normaal' inkomen en belast tegen 28%. Tegelijkertijd werd het netto arbeidsinkomen (bruto-inkomen minus aftrekposten) ook als 'normaal' inkomen geclassificeerd en tegen hetzelfde tarief van 28% belast. Het 'normale' inkomen betreft dus zowel het netto-inkomen uit arbeid en pensioenen als de winst van een zelfstandig ondernemer als ontvangen rente, dividend⁵⁷ en huur. Betaalde rente op schulden en aftrek van andere kosten werden in mindering gebracht op het 'normale' inkomen. Hierdoor bedroeg het fiscale voordeel van de renteaftrek nooit meer dan 28%. Onderstaande figuur geeft een overzicht van het duale stelsel na de hervorming in 1992.

Figuur 5.1: Overzicht Noorse stelsel in 1992



Naast dat het netto-arbeidsinkomen als 'normaal' inkomen wordt belast, wordt het bruto-arbeidsinkomen en pensioenen ook belast als 'persoonlijk' inkomen dat in een aparte box tegen progressieve belasting (*bracket tax*) werd belast, met ook sociale premies werknemers- en werkgeversverzekeringen. Het effectieve toptarief van het persoonlijk inkomen in 2004 was 64,7%. Daardoor was het verschil tussen het marginale belastingtarief van kapitaalinkomen en arbeidsinkomen 36,7% in 2004 (hoger dan het verschil van 28,1% in 1992. Figuur 5.2 laat de marginale toptarief zien op arbeidsinkomen, kapitaalinkomen en winst uit de bv in 2004.

⁵⁷ In theorie, in de praktijk niet vanwege de verrekeningssystematiek

Figuur 5.2: Marginale druk looninkomen, kapitaalinkomen en winst van de bv in 2004⁵⁸

Samenhang Vpb en IB

Tussen 1992 en 2005 gold een *full imputation* systeem voor de Vpb. Dividenden die van een vennootschap werden uitbetaald aan een andere vennootschap of een natuurlijk persoon werden niet belast omdat de oorspronkelijke winst van het bedrijf al belast was. Betaalde Vpb was volledig verrekenbaar met de Vpb van een moederbedrijf of de inkomstenbelasting van een aandeelhouder.

Belasting van houders van aanmerkelijk belang

In een duaal systeem waarin inkomsten uit arbeid en inkomsten uit kapitaal verschillend worden behandeld is de splitsing van ondernemingswinsten, zowel bij IB-ondernemers als bij ab-houders aan deze twee categorieën, altijd een uitdaging.

Het Noorse systeem uit 1992 maakte een onderscheid tussen actieve en passieve aandeelhouders. Actieve aandeelhouders werden gedefinieerd als personen die tenminste twee derde van de aandelen van een bedrijf in handen hadden en bovendien voor een minimaal aantal uren per jaar werkzaam waren in dat bedrijf. Alle andere aandeelhouders werden als passieve aandeelhouders aangeduid.

Van vennootschappen met actieve aandeelhouders werd eerst het kapitaalinkomen bepaald door het forfaitair rendement, waarin begrepen een risicopremie⁵⁹, toe te passen op het bedrijfsvermogen van de vennootschap. Dit geschatte rendement was 6% in 1992 en 10% in 2004. Het verschil tussen de winst en het toegerekende kapitaalinkomen werd gezien als arbeidsinkomen, en dus belast tegen het progressieve tarief. Deze belasting werd geheven ongeacht of het inkomen daadwerkelijk aan de aandeelhouder werd uitbetaald. Passieve aandeelhouders van vennootschappen werden niet op deze manier belast.

Het zal niet verbazen dat dit verschil een grote druk legde op het onderscheid tussen actieve en passieve aandeelhouders. In 1992 had nog 55% van de vennootschappen een actieve aandeelhouder en in het jaar 2000 was dit gedaald tot 32% van de vennootschappen. Bovendien had 80% van de actieve aandeelhouders een negatief toegerekend arbeidsinkomen. Om niet als actieve aandeelhouder te boek te staan verminderden aandeelhouders hun bezit tot minder dan twee derde van het aandelenkapitaal of gingen zij minder uren werken in hun vennootschap. Deze

⁵⁸ Bron: Ministerie van Financiën Noorwegen.

⁵⁹ OECD (2010), 'Tax Policy Reform and Economic Growth', p. 66. Het risicovrije rendement werd bepaald op de driemaandsrente van staatsobligaties plus een risicopremie.

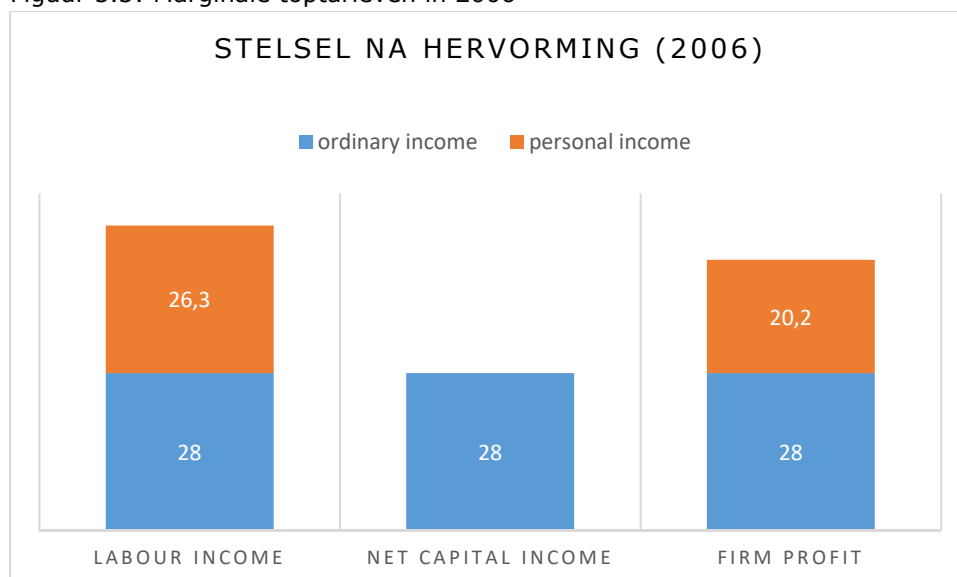
massale omzeiling om onder het progressieve tarief uit te komen werd de achilleshiel genoemd van het in 1992 ingevoerde systeem in Noorwegen.

5.3.2 Noorse stelsel vanaf 2006

Commissie Skauge en hervorming 2006

In 2002 waren bovenstaande ontwikkelingen een belangrijke aanleiding voor het instellen van een hervormingscommissie onder leiding van de voormalig Noorse minister van Financiën Arne Skauge. Deze commissie onderzocht verschillende hervormingen, waaronder het verder aanscherpen van het splitsingsmodel. Hoewel dit de meest eenvoudige oplossing leek, had de commissie geen vertrouwen in de robuustheid ervan. In haar oordeel werden de problemen met het splitsingsmodel niet veroorzaakt door het model zelf, maar doordat er onder politieke druk de nodige wijzigingen in aan waren gebracht sinds 1992. De commissie verwachtte dat deze politieke druk zou voortduren en dat er daardoor ook in een aangescherpt splitsingsmodel de nodige ontwikkelingsmogelijkheden zouden bestaan. Mede op grond van dit advies is in 2006 het model van splitsing van de winst in vennootschappen van actieve aandeelhouders vervangen door een model waarin voor alle aandeelhouders uitgekeerd dividend het onderscheid werd gemaakt tussen het reële risicovrije rendement (*risk free rate of return*) en het 'bovennormale' rendement. Het risicovrije rendement wordt vrijgesteld van verdere belasting bij de aandeelhouder, nadat hierover vennootschapsbelasting was betaald. Het residu wordt bij de aandeelhouder nogmaals belast, maar dan als normaal inkomen. Wat betreft de risicovrije kapitaalcomponent wordt winst dus net als in het systeem van 1992 nog steeds enkel belast met vennootschapsbelasting. Daar waar in het systeem voor 2006 uitgekeerde dividenden voor alle aandeelhouders onbelast waren, zijn dividenden (boven het normale inkomen) per 2006 voor alle aandeelhouders belast. De som van het Vpb-tarief en het tarief op normaal inkomen kwam in 2006 in de buurt van het hoogste marginale tarief op het persoonlijk (arbeids-)inkomen. Door het zoveel mogelijk gelijk schakelen van de marginale tarieven zou het daarmee geen zin meer hebben om arbeidsinkomen naar winst te verschuiven en zou de zogeheten *income shifting* naar het lager belaste kapitaalinkomen tot het verleden behoren. Dat was de belangrijkste gedachte achter de hervorming van 2006.

Figuur 5.3: Marginale toptarieven in 2006⁶⁰



Figuur 5.3 illustreert de belangrijkste wijziging van het systeem in 2006 ten opzichte van het 1992-systeem zoals geïllustreerd in figuur 5.1. Voor alle inkomsten uit kapitaal gold bij invoering in 2006 nog steeds het vlakke tarief van 28% van voor 2006. Uitgekeerde dividenden boven een

⁶⁰ Bron: Ministerie van Financiën.

vrijstelling ter hoogte van risicovrije inkomen worden sinds 2006 ook belast en wel tegen hetzelfde tarief van 28%. Per saldo bedraagt het marginale tarief op uitgekeerde dividenden daarmee 48,2%.⁶¹ Het verschil tussen normaal inkomen en persoonlijk inkomen uit arbeid is gehandhaafd. Het tarief van de belasting op normaal inkomen is ook gelijk gebleven op 28%. Voor inkomen uit arbeid, zoals salaris, (pensioen)uitkeringen en inkomen van zelfstandigen geldt de progressieve *bracket tax*, die in 2006 (inclusief basistarief van 28%) leidde tot een marginaal toptarief van 54,3%. Inkomen van zelfstandigen wordt, voor zover boven het risicovrije rendement, belast met een soortgelijke progressieve *bracket tax* als de werknemer, waardoor het marginaal toptarief dicht bij dat van de werknemer lag.

De belangrijkste wijziging in 2006 was de introductie van een belasting op uitgekeerde dividenden voor alle aandeelhouders boven een bepaalde vrijstelling, samen met een verlaging van het toptarief van de belasting op arbeidsinkomen. Hierdoor komt het marginale tarief in de buurt van het marginale tarief op arbeid. Het verschil tussen het marginale toptarief op arbeid (inclusief premies werkgevers- en werknemersverzekeringen) en kapitaalinkomen daalde van 36,7% in 2004 naar 6,1% in 2006. Het doel van zoveel mogelijk gelijke marginale tarieven is de prikkel te beperken van inkomensschuiven van arbeid naar kapitaal zoals voor 2006 het geval was. Opgemerkt zij dat de uitgekeerde dividenden uniform worden belast, terwijl voor arbeid een progressief schijventarief geldt. Relevant is dan te weten dat dga's zichzelf een loon mogen toekennen en zodoende gebruik kunnen maken van de lagere schijven in het progressieve gedeelte van de inkomstenbelasting. Er is dus nog een beperkte vorm van fiscale optimalisering door inkomensschuiven mogelijk.

Verdere ontwikkelingen

Tot het normale inkomen behoort loon, de (pensioen)uitkeringen, persoonlijke aftrekposten en algemene vrijstellingen, inkomsten uit sparen en beleggen en ander vermogen. De toepassing van het lage vlakke tarief op het normale inkomen en een ruwweg gelijk toptarief op het arbeidsinkomen en uitgekeerd dividend zijn thans de belangrijke uitgangspunten voor het Noorse stelsel. Toen echter besloten werd de Vpb en daarmee ook het tarief op het normale inkomen van natuurlijke personen te verlagen naar 22% (2019) bleken deze uitgangspunten alleen nog met elkaar te verenigen door een bijstellingsfactor in te voeren die wordt toegepast op het uitgekeerde dividend boven de risk-free rate of return allowance (RRA, zie hierna), voordat het vlakke tarief van het normale inkomen wordt toegepast. Dit leidt tot de volgende tarieven, zie tabel 5.1.

Tabel 5.1: Marginale toptarieven in 2019

Top marginal tax rates 2019	
Arbeidsinkomen (exclusief werkgeverspremies)	46,4
Arbeidsinkomen (inclusief werkgeverspremies)	53,0
Zelfstandigen	49,6
Gecombineerde druk aandeelhouder (bij uitkering)	46,7
Other (net) capital income	22,0

Risk-free rate of return allowance (RRA)

Voor 2006 gold in Noorwegen een volledige belastingvrijstelling voor uitgekeerd dividend waarover al eerder winstbelasting was betaald. De gedachte bij invoering van het DIB-stelsel in 1992 was zoveel mogelijk neutraliteit en symmetrie te bereiken in het belasten van alle vormen van inkomen uit kapitaal. Om de investeringsbeslissing niet te verstoren diende daarbij dubbele belasting van winsten uit vennootschappen zoveel mogelijk te worden voorkomen. Uitgekeerd dividend aan andere vennootschappen dan wel individuele aandeelhouders was daarom volledig verrekenbaar met de Vpb of de inkomstenbelasting. Sinds de hervorming in 2006 geldt voor uitgekeerd dividend aan aandeelhouders alleen nog een vrijstelling voor inkomen uit aandelen ter hoogte van het RRA. Het tarief van deze nieuwe belasting op uitgekeerd dividend (boven het risicovrije rendement) was

⁶¹ Het totale tarief wordt dan $28\% + 28\% \cdot (1 - 28\%) = 48,2\%$

in 2006 gelijk aan 28%, gelijk aan het Vpb-tarief en tarief op het normale inkomen. Hiermee kwam het marginale tarief in de buurt van het hoogste marginale tarief op arbeid waardoor de prikkel om inkomen uit arbeid voor te doen als inkomen uit kapitaal flink werd gereduceerd. Door het risicovrije rendement op aandelen bij uitkering niet nogmaals te belasten wordt de investeringsbeslissing minder verstoord. Rendement dat boven het risicovrije rendement uitkomt wordt gezien als overwinst en kan daarom "ongestraft" worden belast.

Het risicovrije rendement wordt berekend door de kostprijs van aandelen te vermenigvuldigen met de rente op schatkistpapier met een looptijd van drie maanden plus een opslag van een 0,5%.

Ongebruikt RRA uit voorgaande jaren mag mee worden genomen in de bepaling van de RRA-allowance van het lopende jaar. Ongebruikte RRA van het ene aandeel kan niet worden verrekend met inkomen uit een ander aandeel. Al het inkomen uit aandelen boven de vrijstelling wordt belast als normaal inkomen. Eerst wordt het bedrag boven de vrijstelling vermenigvuldigd met bijstellingsfactor (1,44 in 2019) en daarna belast tegen het tarief op het normale inkomen (22% in 2019). Vanwege de hervorming heeft de Noorse belastingdienst een aandeelhoudersregister ingevoerd. In dit register moeten alle vennootschappen jaarlijks per aandeel aangeven wie de houder is van het aandeel, wat de verkrijgingsprijs en de werkelijke waarde is, welke transacties dat jaar hebben plaatsgevonden en wat het nog niet gebruikte gedeelte van de RRA is. Deze gegevens moeten voor 31 januari worden ingediend. De belastingdienst neemt deze gegevens vervolgens op in de voorgevulde inkomstenbelastingaangifte van de aandeelhouder.

Hiernaast verkrijgt de Noorse belastingdienst ook gegevens van Noorse financiële instellingen. De belastingdienst is hierdoor in staat om gedeeltelijk de aangifte voor in te vullen ten aanzien van het werkelijk behaalde rendement op kapitaal.

Vermogensbelasting

Hierboven is beschreven hoe Noorwegen daadwerkelijke kapitaalinkomsten belast. Voor de totale belastingdruk op kapitaal(inkomen) is het belangrijk om te vermelden dat Noorwegen als een van de weinige Europese landen ook (nog) een vermogensbelasting heeft. Natuurlijke personen betalen 0,85 procent belasting over hun netto vermogen (bezittingen minus schulden) boven een vrijstelling van circa € 150.000. Voor gehuwden geldt wordt de vrijstelling verdubbeld tot € 300.000. De grondslag van de vermogensbelasting is in principe gelijk aan de marktwaarde van de bezittingen. Er gelden echter de nodige uitzonderingen. De eigen woning telt voor 25% van de geschatte marktwaarde mee en de tweede woning voor 90%. Verder geldt in 2019 een korting van 25% (in 2018 was dat nog 20%) voor de marktwaarde van aandelen en bedrijfsmiddelen zoals commercieel vastgoed. Schulden gerelateerd aan de eigen woningen, vakantiehuis en bankdeposito's zijn volledig aftrekbaar. Voor schulden gerelateerd aan commercieel vastgoed, vakantiewoningen, aandelen en bedrijfsmiddelen geldt dezelfde korting als voor de bezittingen waarop de schulden rusten. De vermogensbelasting staat steeds meer onder druk in Noorwegen. De afgelopen jaren is de belastingvrije voet voor de vermogensbelasting een aantal malen verhoogd waardoor het aantal mensen dat vermogensbelasting betaalt in Noorwegen steeds meer is afgenomen: in 2018 betaalde circa 12% van de belastingbetalers vermogensbelasting. Ook gelden steeds meer en hogere kortingen op de marktwaarde voor allerlei verschillende bezittingen.

5.3.3 Biedt het Noorse duale stelsel een oplossing voor de knelpunten van dga's in Nederland?

Knelpunt 1 dga: splitsing arbeid en kapitaal

Zoals hierboven uitgelegd maakt Noorwegen in het systeem tussen 1992-2005 een splitsing tussen arbeidsinkomen en kapitaalinkomen door eerst kapitaalinkomen forfaitair te schatten, waarbij het kapitaalinkomen aanzienlijk lager werd belast. Zoals hierboven beschreven bleek uit een evaluatie van dit stelsel dat de systematiek van het splitsen van inkomen leidde tot sterk fiscaal gedreven gedrag, wat de uitgangspunten van het systeem uitholde. Vooral het verschil tussen het belastingtarief tussen kapitaalinkomen en arbeidsinkomen leidde tot een zware druk op het systeem.

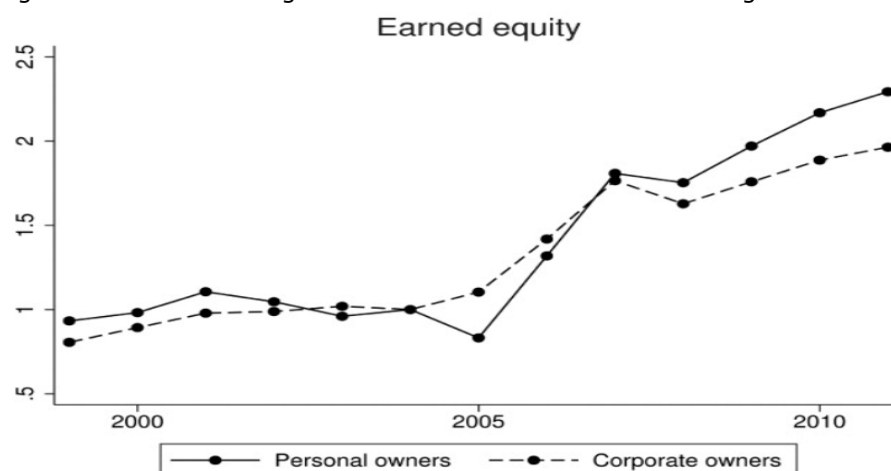
Uit de gesprekken met experts in Noorwegen concluderen we dat een groot verschil tussen het belastingtarief op arbeidsinkomen en kapitaalinkomen altijd leidt tot het onwenselijke fiscaal gedreven inkomensschuiven. Om die reden heeft Noorwegen in 2006 het systeem herzien. Het huidige systeem lijdt onder de (internationaal) dalende trend van de Vpb-tarieven. Om de totale belastinginkomsten op peil te houden en het Vpb-tarief gelijk te houden aan het toptarief op inkomsten uit kapitaal bij natuurlijke personen, dient dan het tarief op uitgekeerde dividenden te worden verhoogd. Dat laatste wordt bereikt door het uitgekeerde dividend (boven het vrijgestelde bedrag dat gelijk is aan de risk free rate of return) te vermenigvuldigen met een bijstellingsfactor. Deze steeds hogere belasting op uitgekeerde dividenden als gevolg van steeds lagere Vpb-tarieven sinds 2006 heeft een steeds grotere prikkel tot winstinhouding en daarmee belastinguitstel tot gevolg gehad.

In het systeem vanaf 2006 heeft Noorwegen besloten om het onderscheid tussen arbeid en kapitaal minder relevant te maken door het marginaal toptarief van de werknemer, IB-ondernemer en de aandeelhouder bij uitkering van dividend dichters naar elkaar toe te brengen. Op deze manier hebben ondernemers minder prikkel om arbeidsinkomen voor te doen als kapitaalinkomen. Inkomensverschuiving lijkt in het huidige Noorse systeem geen groot probleem te zijn. Dit is echter voornamelijk het gevolg van relatief kleine verschillen tussen de marginale toptarieven ten aanzien van arbeidsinkomen en kapitaalinkomen bij de dga en IB-ondernemer en niet door een kwalitatief betere manier van het splitsen van arbeidsinkomen en kapitaalinkomen dan in Nederland. De Noorse ervaring laat zien dat het splitsen van inkomen erg lastig blijft. De Noren nemen daarom een globaal evenwicht in belastingdruk tussen de dga, werknemer en IB-ondernemer als uitgangspunt, omdat er anders altijd druk op het stelsel zal ontstaan. Nederland zou hier ook een streven van kunnen maken. Hiervoor is een volledige overgang naar het Noorse stelsel echter niet noodzakelijk. Nederland zou een globaal evenwicht kunnen bereiken door het (lage) Vpb-tarief en/of box-2 tarief te verhogen. Nederland kende in 2001 een globaal evenwicht.

Knelpunt 2 dga: belastinguitstel

Juist de splitsing van de winst in arbeids- en kapitaalinkomen zoals die in 1992 was ingevoerd, waarbij niet wordt gekeken naar of er daadwerkelijk dividend wordt uitgekeerd, vermindert in theorie de mogelijkheid tot belastinguitstel door winstinhouding. Sinds de hervorming van 2006 heeft Noorwegen echter alleen nog belasting bij de natuurlijke personen-aandeelhouders. Uit onderzoek door onder andere Alstadseater et al. blijkt dat de hervorming van 2006 heeft geleid tot een sterke toename in ingehouden winsten in Noorwegen (zie figuur 5.4), met waarschijnlijk voornamelijk fiscaal gedreven motieven.⁶²

Figuur 5.4: Toename ingehouden winsten na 2006 hervorming⁶³



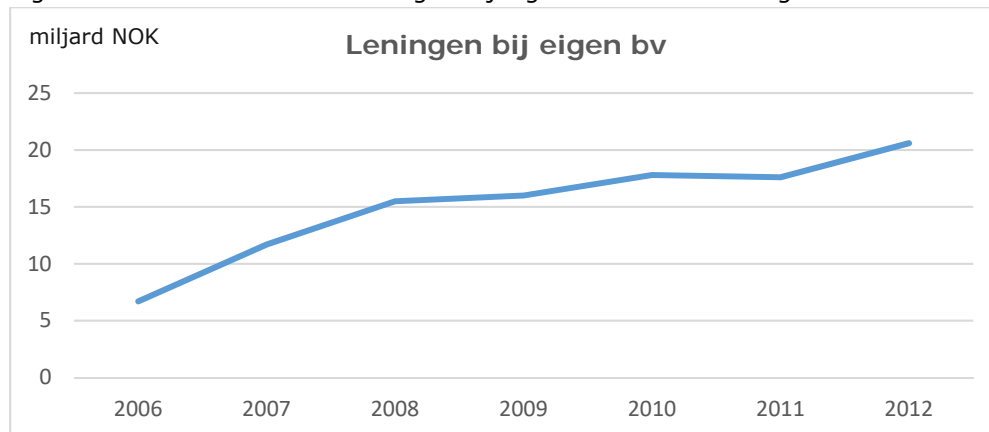
⁶² A. Alstadseater, W. Kopczuk en K. Telle, 'Are closely held firms tax shelters?', Tax Policy and the Economy 2014, vol 28, no. 1.

⁶³ Bron: A. Alstadseater, W. Kopczuk en K. Telle, 'Are closely held firms tax shelters?', Tax Policy and the Economy 2014, vol 28, no. 1.

Het Noorse belastingstelsel lijkt dus sinds 2006 te kampen met een soortgelijk knelpunt als Nederland wat betreft fiscaal gedreven winstinhouding. Het Noorse stelsel biedt daarmee géén oplossing voor een van de belangrijke knelpunten bij het belasting heffen bij dga's, te weten fiscaal gedreven winstinhouding.

Wel heeft Noorwegen na verloop van tijd specifieke maatregelen genomen om belastinguitstel tegen te gaan. Na de hervorming in 2006 heeft Noorwegen ontwikkelde zich een forse toename van leningen vanuit de eigen bv aan de aandeelhouder, zie figuur 5.5. Noorwegen ziet sinds 2015 deze vorm van lenen als een dividenduitkering, waar inkomstenbelasting over moet worden betaald.

Figuur 5.5: Sterke toename leningen bij eigen bv na hervorming 2006⁶⁴



Gegeven de lage rente is de rate of return allowance en de geringe vermogenspositie van kleinere ondernemers is de indruk van de werkgroep dat voor kleinere ondernemers de RRA nauwelijks relevant is voor hun besluitvorming. De zeer vermogenden profiteren hier juist van, omdat dit hen de gelegenheid geeft om elk jaar een deel van het vermogen in de bv uit te keren voor consumptieve doeleinden zonder de additionele dividendbelasting te betalen. Het is dan ook de vraag in hoeverre hoeveel belang aandeelhouders hechten aan de RRA t.o.v. de fiscaal gedreven motieven tot winstinhouding.

5.3.4 Zijn er ander aspecten van het Noorse stelsel die als voorbeeld kunnen dienen voor Nederland?

Hoewel de nadruk van het onderzoek van de werkgroep op het oplossen van de knelpunten van dga's ligt, zijn er andere aspecten van het Noorse stelsel die voor Nederland interessant kunnen zijn. Het Noorse belastingstelsel lijkt over het geheel genomen een goed werkend belastingstel, en er zijn dan ook onderdelen van het stelsel waar Nederland van zou kunnen leren.

Aandeelhoudersregister

Noorwegen heeft sinds 2003 een aandeelhoudersregister. Een dergelijk register zorgt voor meer transparantie en een betere monitoring van de bedrijven. Het is het onderzoeken waard of een dergelijk register ook in Nederland voldoende voordelen met zich brengt en ingevoerd zou kunnen worden. Momenteel ligt er al een voorstel voor een centraal aandeelhoudersregister (CAHR). Hierin worden in het register gegevens opgenomen over aandelen op naam, houders van aandelen op naam, vruchtgebruikers van aandelen op naam en pandhouders van aandelen op naam in het kapitaal van besloten en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen. Het register is bedoeld als middel voor fraude- en criminaliteitsbestrijding. De informatie in het CAHR zal enkel raadpleegbaar worden de rijksbelastingdienst en andere aangewezen publieke diensten ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taken op het gebied van controle, toezicht, handhaving en opsporing. Ook is het wetsvoorstel voor het UBO-register reeds in behandeling.

⁶⁴ Bron: Ministerie van Financiën Noorwegen.

Hierin worden naast de aandeelhouders ook de personen achter stichtingen, verenigingen en personenvennootschappen opgenomen. Alleen de persoon die direct of indirect meer dan 25% van de aandelen in een vennootschap heeft erin wordt opgenomen. Het register zal openbaar ter inzage komen te liggen. Hoewel meerdere, deels overlappende, registers onwenselijk is, kan een van de bestaande voorstellen van de registers worden uitgebreid met gegevens zoals opgenomen in het Noorse stelsel.

Belasten van werkelijk inkomen uit kapitaal

Het theoretische uitgangspunt van het Scandinavische duale stelsel is dat alle vormen van kapitaalinkomen als winst uit de bv in beginsel wordt belast met hetzelfde tarief. Het Noorse stelsel wijkt op meerdere punten af van dit principe van het gelijk belasten van werkelijk rendement: door aandeelhouders bij winstuitkering opnieuw te belasten, door een additionele vermogensbelasting te hebben met allerhande vrijstellingen en door niet op alle vermogensbestanddelen werkelijk rendement te heffen. In Noorwegen kan daarom niet gesproken worden van een volledig gelijke behandeling van alle vormen van kapitaalinkomen.

Het Noorse stelsel is wel consistent in die zin dat het de verschillende vermogensbestanddelen zoveel mogelijk tegen werkelijk rendement wordt belast. In die zin kennen zij niet de problematiek van een verschillende wijze van belasten van kapitaalinkomen (werkelijk tegenover forfaitair) zoals in Nederland in box 2 en box 3 het geval is. In Noorwegen is sprake van een belasting op het werkelijke rendement op spaartegoeden, obligaties en aandelen. Dit terwijl wel sprake is van een gedeeltelijke vooringevulde aangifte. Financiële instellingen dienen leveren deze gegevens aan te leveren bij de Noorse belastingdienst. Vanaf volgend jaar zou dit ook moeten gelden voor beleggingen van Noorse huishoudens in het buitenland. Het is het onderzoeken waard of het belasten van werkelijke kapitaalinkomsten voor verschillende vermogensbestanddelen (in elk geval spaarvermogen, beleggingsvermogen en obligaties) op termijn in Nederland vormgegeven zou kunnen worden langs de weg van Noorwegen. Dit zou mogelijk de in het Nederlandse stelsel bestaande arbitrage tussen box 2 en box 3 kunnen verminderen.

Streven naar een globaal evenwicht tussen het marginale toptarief van dga's, werknemers en zelfstandigen (unincorporated)

In Noorwegen bleek het goed splitsen van inkomen tussen een kapitaaldeel en arbeidsdeel in de praktijk lastig, waardoor in 2006 ervoor is gekozen om het marginaal toptarief werknemers en het marginaal toptarief zelfstandigen en aandeelhouders bij uitkering dividend (boven de RRA) zoveel mogelijk gelijk te stellen. In de praktijk lijkt hierdoor het fiscaal gedreven inkomensschuiven sterk afgenomen. In Nederland was het uitgangspunt bij de hervorming van het belastingstelsel in 2001 dat het marginaal toptarief van dga's, werknemers en IB-ondernemers ook dicht bij elkaar lag, maar dit principe is in de loop der jaren steeds verder losgelaten. Gegeven de lessen van Noorwegen met fiscaal gedreven inkomensverschuivingen lijkt het voor de hand te liggen ook in Nederland ervoor te zorgen dat de belastingdruk tussen deze groepen niet te veel van elkaar afwijkt. Dit zou dan zowel voor het marginale toptarief als ook voor de gemiddelde effectieve belastingdruk moeten gelden. In Hoofdstuk 3 is hier uitgebreid op ingegaan.

Excessief lenen reduceren tot nihil

Door bedragen van de vennootschap te lenen in plaats van meer loon te genieten of dividend te laten uitkeren, vindt op dat moment geen belastingheffing plaats over het door de vennootschap uitgeleende bedrag, terwijl de aanmerkelijkbelanghouder in privé al wel over uit zijn vennootschap afkomstige financiële middelen beschikt.

Noorwegen ziet het lenen van de eigen bv aan de aandeelhouder als een ontwikkelingsmogelijkheid in het belastingstelsel en heeft er daarom voor gekozen om vanaf 2016 lenen vanuit de eigen bv boven de 10.000 euro aan te merken als dividenduitkeringen. Aangezien Nederland te maken heeft met soortgelijke problematiek, kan winstinhouding in Nederland worden tegengegaan door lenen uit de eigen bv voor een grotere groep dan in het Wetsvoorstel excessief lenen van eigen bv te classificeren en te belasten als een dividenduitkering. Door de mogelijkheid tot lenen sterk te reduceren wordt uitstel en – mogelijk afstel – van belastingbetaling ingeperkt door de lening in zijn geheel als dividenduitkering te belasten.

5.4 Conclusie

De Noorse duale inkomstenbelasting is in theorie en op het eerste gezicht een elegant model. Ten aanzien van het belasten van kapitaal heeft het neutraliteit als uitgangspunt. Dat is het zo gelijk mogelijk belasten van alle soorten kapitaalinkomen ongeacht de rechtspersoon en ongeacht het type kapitaalinkomen, om op deze manier de investeringsbeslissing zo min mogelijk te verstoren en neutraliteit ten aanzien van de investeringsbeslissing te bereiken. Dit gebeurt door het forfaitair bepaalde risicovrije rendement te belasten tegen een vlak en – ten opzichte van de belasting op arbeid – relatief laag tarief. Uitgekeerde winsten boven het risicovrije rendement worden op een met arbeid vergelijkbare manier belast. Herverdeling via progressieve tarieven vindt zoveel mogelijk op inkomen uit arbeid plaats.

In potentie kan het daarom oplossingen bieden voor verschillende knelpunten in Nederland, waaronder het belasten van dga's (uitstel en problemen met het splitsen arbeid en kapitaal), als ook voor andere mogelijke knelpunten. In de praktijk blijkt dat ook in Noorwegen het splitsen van kapitaal en arbeidsinkomens bij de dga als ook winstinhouding een uitdaging blijft. Na de invoering van het duale inkomen stelsel in 1992 werden de Noren geconfronteerd met het massaal verschuiven van inkomen van arbeid naar kapitaal door actieve aandeelhouders (dga's in Nederlandse termen). Dat heeft geleid tot een hervorming van het stelsel in 2006. Deze hervorming heeft inderdaad tot minder problemen geleid bij de splitsing tussen arbeidsinkomen en kapitaalinkomen door het hanteren van een globaal evenwicht tussen de dga (alle aandeelhouders in Noorwegen), IB-ondernemer en de werknemer. De Noorse ervaring laat zien dat inkomensverschuiving altijd een probleem blijft. Nederland zou dan ook kunnen leren van de Noren dat een globaal evenwicht in belastingdruk tussen de dga, werknemer en IB-ondernemer van belang is, omdat er anders altijd druk op het stelsel zal bestaan. Hiervoor is een volledige overgang naar het Noorse stelsel echter niet noodzakelijk maar zou Nederland ook kunnen bereiken door de vpb en/of box-2 tarieven te verhogen wat betreft de dga. In de vorige hoofdstukken is hier nader op ingegaan.

De hervorming in 2006 leidde echter tegelijkertijd tot een nieuw knelpunt, namelijk een sterke toename van fiscaal gedreven winstinhouding in de bv. Hiermee kampt Noorwegen met dezelfde problematiek als Nederland wat betreft fiscaal gedreven winstinhouding. Wat betreft het knelpunt fiscaal gedreven winstinhouding biedt het Noorse stelsel daarom geen oplossing. Dit wil echter niet zeggen dat het Noorse model geen aantrekkelijke eigenschappen heeft. Het Noorse stelsel lijkt over het geheel genomen namelijk goed te werken en er zijn onderdelen waar Nederland van kan leren. Zo slaagt Noorwegen erin om meer vermogensbestanddelen te belasten tegen daadwerkelijke kapitaalinkomsten, is er een goed overzicht van aandeelhoudersstructuren vanwege een aandeelhoudersregister (er is meer transparantie), en heeft Noorwegen het lenen uit de eigen bv sterk beperkt om fiscaal gedreven winstinhouding te beperken. Ook is er in het huidige Noorse stelsel meer oog voor een globaal evenwicht tussen belastingtarieven van zelfstandigen, aandeelhouders en werknemers, om fiscaal gedreven inkomensverschuivingen tussen arbeidsinkomen en kapitaalinkomen te voorkomen.

6. Doorschuifregeling

- De doorschuifregeling (DSR) in de inkomstenbelasting regelen dat bij overdracht van een ab-pakket, onder voorwaarden, geen inkomstenbelasting over de (fictieve) vervreemdingswinst verschuldigd is.
- De faciliteiten die de DSR biedt, zijn niet in alle gevallen noodzakelijk om bedrijfsoverdrachten via schenking en erving te faciliteren. Hiertegenover staat het nadeel dat de DSR de in hoofdstuk 4 besproken knelpunten met betrekking tot winstuitstel vergroten.
- Vanwege technische samenhang ligt het in de rede versobering van de DSR gezamenlijk met de BOR (hoofdstuk 7) te bezien.

6.1 Wat zijn de faciliteiten in de DSR?

Vervreemding en staking

De mogelijkheid om het voordeel uit aanmerkelijk belang, en daarmee belastingheffing, uit te stellen door geen dividend uit te keren, eindigt in beginsel wanneer de onderneming overgedragen wordt. Bij vervreemding van ab-aandelen, bijvoorbeeld door verkoop, dient belasting in box 2 betaald te worden over het vervreemdingsvoordeel: de waardeinstijging van de aandelen. Ook bestaat een aantal fictieve vervreemdingen in de wet, zoals bij overlijden of schenking. Hierbij wordt de aandeelhouder geacht zijn aandelen te hebben vervreemd. Voor het aanmerkelijk belang bestaat een aantal faciliteiten die de belastingplichtige de mogelijkheid bieden om de belastingclaim in box 2 door te schuiven naar de verkrijger. Het gaat hier voornamelijk over overdrachten op grond van huwelijksvermogensrecht (bijvoorbeeld het aangaan van een huwelijk of scheiding), vererving van aandelen of schenking van aandelen. Bij schenking en vererving van de aandelen kan alleen het ondernemingsvermogen van de vennootschap naar de bedrijfsopvolger worden doorgeschoven. De inkomstenbelastingclaim blijft zodoende (grotendeels) bestaan en is alleen op een andere persoon komen te rusten. De opvolger heeft vervolgens dezelfde mogelijkheden en fiscale prikkels om het uitkeren van winst verder uit te stellen (zie hoofdstuk 4). Op deze manier kan belastingheffing langdurig worden uitgesteld, in potentie tot beëindiging van de onderneming. Tegenover het effect op belastinguitstel geldt het doel van de DSR om knelpunten rond reële bedrijfsoverdrachten weg te nemen. Dit hoofdstuk ziet enkel op bedrijfsoverdrachten als gevolg van vererving en schenking. De andere faciliteiten in de DSR worden buiten beschouwing gelaten. Zie bijlage 1 voor een overzicht van alle situaties waarin de DSR kan worden toegepast.

Ook voor IB-ondernemers bestaat een soort DSR. In geval van IB-onderneming zet de opvolger de onderneming voort met de (lagere) boekwaarden van de activa op de balans. De overdrager hoeft in dat geval geen belastingheffing te betalen over de stakingswinst. De belastingclaim blijft behouden doordat deze overgaat op de opvolger. Doordat de lagere boekwaarden worden overgenomen resteert er in jaren na overdracht een lager afschrijvingspotentieel. Dit resulteert in deze jaren in hogere winsten waardoor het uitstel weer wordt ingelopen. De mogelijkheden van IB-ondernemers om belastingheffing uit te stellen zijn hiermee beperkter ten opzichte van de mogelijkheden van ab-houders. Vanwege de focus van dit rapport (dga's) zal verder niet worden ingegaan op de DSR in box 1.

Onderstaand voorbeeld illustreert de DSR voor inkomen uit aanmerkelijk belang:

Belastingplichtige A bezit alle aandelen in een bv. De commerciële waarde van de aandelen in de bv bedraagt 1000, volledig toerekenbaar aan het ondernemingsvermogen. De verkrijgingsprijs bedraagt 600. A schenkt alle aandelen aan B. Door de toepassing van de DSR is fiscaal geen sprake van vervreemding. De verkrijgingsprijs wordt doorgegeven aan B. De verkrijgingsprijs voor B bedraagt hierdoor niet 1000, maar 600. De belastingclaim op de winst van 400 is overgegaan op B.

In de toekomst verkoopt B zijn aandelen aan C voor 1400. Hierbij is de DSR niet van toepassing. B geniet hierbij vervreemdingswinst, welke belast is in box 2. Deze winst

bedraagt 800, zijnde het verschil tussen 1400 en 600 in plaats van 400 (het verschil tussen 1400 en 1000).

Ontstaan en voorwaarden DSR

De verschillende faciliteiten om de inkomstenbelastingclaim te kunnen doorschuiven kennen hun eigen ontstaansgeschiedenis. De DSR voor erving van ab-vermogen is ingevoerd met de motivatie dat 'in bepaalde gevallen winst uit aanmerkelijk belang wordt geconstateerd zonder dat er sprake is van een financiële transactie.' Directe heffing zou in een aantal van die gevallen niet bevredigend zijn.⁶⁵ Sinds van 2010 is het ook mogelijk om bij schenking van een ab-pakket gebruik te maken van de DSR. Verder is sinds 2010 de faciliteit ingeperkt en moet sindsdien sprake zijn van een vennootschap die een onderneming drijft.

De belangrijkste voorwaarde voor gebruik van de DSR is dat een materiële onderneming wordt gedreven en dat de verkrijger in de plaats treedt van de overdrager. Schenking is bovendien alleen mogelijk aan iemand die minimaal drie jaar voor de overdracht werkzaam is geweest in de onderneming. De eis van een materiële onderneming betekent dat de DSR alleen geldt voor ondernemingsvermogen, waarbij geldt dat het vastgestelde ondernemingsvermogen met 5% wordt verhoogd om rekening te houden met onzekerheid in de schatting ('doelmatigheidsmarge'). Over het op die manier resulterende beleggingsvermogen moet worden afgerekend. Deze afrekening kan ook ten laste worden gebracht van de verkrijgingsprijs van de overnemer, zoals geïllustreerd in onderstaand voorbeeld.

Belastingplichtige A bezit alle aandelen in een bv. De commerciële waarde van de aandelen in de bv bedraagt 1000, waarvan 800 toerekenbaar aan het ondernemingsvermogen en 200 aan beleggingsvermogen. De verkrijgingsprijs bedraagt 300. A overlijdt en laat alle aandelen na aan enig erfgenaam B. Het ondernemingsvermogen bedraagt 840 (800 + de doelmatigheidsmarge van 5%). Het beleggingsdeel waarover moet worden afgerekend bedraagt 160. A had echter een verkrijgingsprijs van 300 die hij hierop in mindering mag brengen, waardoor per saldo geen ab-heffing is verschuldigd. B gaat verder met een verlaagde verkrijgingsprijs van 140.

Samenhang met bedrijfsopvolgingsregeling in schenk- en erfbelasting

De DSR kent grote overeenkomsten met de vrijstelling in de schenk- en erfbelasting voor ondernemingsvermogen (BOR), dat in hoofdstuk 7 aan de orde komt. Tabel 6.1 geeft een overzicht van de overeenkomsten. Beide regelingen hebben als doel te voorkomen dat belastingheffing reële bedrijfsoverdrachten in de weg zit. Hierbij gaat het veelal om overdrachten waar geen liquide middelen vrijkomen, dat wil zeggen waarbij geen sprake is van verkoop van de onderneming maar van schenking en erving. Ook de voorwaarden van de DSR en de BOR lijken op elkaar. Toezicht op deze voorwaarden vraagt veel van de Belastingdienst. Dit wordt in hoofdstuk 7 besproken.

Beide regelingen kennen ook belangrijke verschillen; reden om ze afzonderlijk te behandelen. De DSR heeft betrekking op de inkomstenbelasting terwijl de BOR ziet op de schenk- en erfbelasting. Daarbij is bij de DSR sprake van uitstel en bij de BOR sprake van een vrijstelling. Verder geldt dat de knelpunten van de DSR sterk samenhangen met het in hoofdstuk 4 beschreven knelpunt van fiscaal gedreven winstinhouding. De DSR vergroot de prikkel tot winstinhouding omdat de ingehouden winst ook in geval van een bedrijfsoverdracht niet in aanmerking komt voor de inkomstenbelasting. De BOR heeft hier geen samenhang mee maar kent zijn eigen onevenwichtigheden, zie hoofdstuk 7.

⁶⁵ Kamerstukken II 1995/96, 24 761, nr. 3, p. 21.

Tabel 6.1: Overeenkomsten en verschillen DSR en BOR

	Doorschuifregeling	BOR
Belastingsoort	Inkomstenbelasting	Schenk- en erfbelasting
Aard faciliteit	Uitstel	Vrijstelling
Doel	Overdracht bevorderen	Overdracht bevorderen
Doelgroep	IB-onderneming en AB-pakketten	IB-onderneming en AB-pakketten
Aangrijppunt	Verschillende vormen van overdracht	Alleen schenking/erving
Geïdentificeerd knelpunt	Fiscaal gedreven winstinhouding AB-houders	Bevoordeling t.o.v. regulier vermogen

6.2 Werken doorschuiffaciliteiten goed?

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Zoals hiervoor gesteld, vergroot de DSR de prikkel tot fiscaal gedreven winstuitstel. Hiertegenover staat het doel van de DSR om knelpunten rond reële bedrijfsoverdrachten weg te nemen. Een regeling is doeltreffend wanneer de regeling het gestelde doel bereikt. Een regeling is doelmatig wanneer deze zijn doel bereikt tegen zo min mogelijk kosten. In de context van de DSR zou de uitstelbare claim dan niet groter moeten zijn dan nodig om de eventuele belemmering van de continuering van de onderneming weg te nemen. Anders treedt een *cadeau*-effect op. SEO Economisch onderzoek heeft in 2014 onderzoek⁶⁶ gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de DSR en concludeert dat bij 7% tot 33% van de bedrijfsoverdrachten de doorschuifregeling naar werknemers of medeondernemers doeltreffend is in de zin dat het gebruik van de regeling ervoor heeft gezorgd dat er sprake was van een rendabele investering. In de andere gevallen is de investering in een bedrijfsovername zowel met als zonder gebruik van de doorschuifregeling onrendabel, of zowel met als zonder gebruik van de doorschuifregeling rendabel.

Het SEO-onderzoek richt zich op de mate waarin de DSR voorkomen dat de netto contante waarde van de onderneming negatief is door acute betaling van de inkomstenbelasting. Het doel van de DSR is echter smaller, namelijk het voorkomen van een liquiditeitsprobleem als gevolg van belastingbetaling. Hierbij moet ook worden meegewogen of de belasting op grond van de invorderingswet gespreid kan worden betaald, dan wel externe financiering aangetrokken kan worden, of dat de belasting uit privémiddelen kan worden betaald. In deze gevallen is het niet nodig middelen (in één keer) aan de onderneming te onttrekken. Er bestaat geen empirisch onderzoek naar de omvang van de DSR ten opzichte van het beschikbare (liquide) vermogen van de ondernemer/ab-houder en de onderneming. Of de DSR strikt noodzakelijk is om de continuïteit van overgedragen ondernemingen te borgen is zodoende onduidelijk.

SEO heeft ook gekeken naar de mogelijkheid om de verschuldigde inkomstenbelasting bij een bedrijfsoverdracht te financieren door financiële middelen aan te trekken op de kapitaalmarkt. Op basis van enquêtes en interviews concludeert SEO dat de zogenaamde informatie-asymmetrie tussen overdrager, verkrijger en kapitaalverstrekker een negatieve factor vormt bij de verkrijging van externe financiering, waardoor bedrijfsoverdrachten bemoeilijkt worden. Dit kapitaalmarktfaal kan voor de overheid reden zijn om in te grijpen op de markt.⁶⁷ Met de betalingsfaciliteiten in de invorderingswet bestaan echter binnen de fiscaliteit reeds specifieke oplossingsmogelijkheden om dit te ondervangen. Met deze gespreide-betalingsregeling van (ten hoogste) 10 jaar ontvangt de overdragende ondernemer de facto een financiering van overheidswege. De toegevoegde waarde van de DSR bij het wegnemen van belemmeringen bij overdracht is in het licht van het onderzoek van SEO en het bestaan van de betalingsregeling daarom twijfelachtig.

⁶⁶ SEO Economisch Onderzoek, 'Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht', 2014. De theoretische effecten zijn in kaart gebracht door middel van een theoretische en kwalitatieve analyse. Daarnaast zijn op basis van de beschikbare data de empirische effecten (doelmatigheid en doeltreffendheid) van deze regelingen in kaart gebracht. SEO concludeert dat een zuivere kwantitatieve analyse van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de fiscale regelingen voor bedrijfsoverdrachten niet mogelijk is omdat er onvoldoende adequate data beschikbaar waren. Hierdoor is uiteindelijk teruggevallen op simulatieberekeningen.

⁶⁷ J. Stiglitz & A. Weiss, 'Credit rationing in markets with imperfect information', 1981.

Zonder de DSR zou het in hoofdstuk 4 besproken knelpunt met betrekking tot belastinguitstel een 'natuurlijk' einde kennen. In dat geval zou bij overdracht te allen tijde afgerekend moeten worden over de ingehouden winst. Versobering van de DSR kan daarom effectief beleid zijn om fiscaal gedreven belastinguitstel te beperken. Het verdient echter de voorkeur om deze problematiek allereerst bij de bron aan te pakken zoals het beperken van de mogelijkheid tot lenen bij de eigen bv en/of het verhogen van (met name het lage) Vpb tarief en/of het verhogen van het box 2-tarief. Dit ook omdat een bedrijfsoverdracht niet in alle gevallen een gelukkig moment is om af te rekenen over de belastingclaim.

6.3 Conclusie en aanbeveling

De grens tussen een doelmatige regeling en het voorkomen van het cadeau-effect is op voorhand niet exact te bepalen. Daarom is het belangrijk dat, voor zover het overheidsingrijpen noodzakelijk zou zijn, het overheidsingrijpen geregeld wordt 'daar waar het schuurt'. Dat wil in de context van de DSR zeggen: zo dicht mogelijk op het vermeende marktfalen met betrekking tot bedrijfsoverdrachten. Als het marktfalen bestaat uit kapitaalmarktfalen heeft de overheid daartoe ook binnen de fiscaliteit reeds specifieke oplossingsmogelijkheden door gebruik te maken van de invorderingswet. De belastingheffing kan op grond van de invorderingswet onder voorwaarden reeds worden uitgesteld. De overdragende ondernemer krijgt dan feitelijk een financiering van overheidswege. De toegevoegde waarde van de DSR lijkt daarmee beperkt. Daarbij vergroot de DSR de prikkel tot fiscaal gedreven belastinguitstel zoals in hoofdstuk 4 beschreven. Ten slotte kent de DSR in de praktijk grote overeenkomsten met de BOR. Het is daarom wenselijk deze regelingen in samenhang te versoberen en/of te vereenvoudigen om (in ieder geval de grootste) cadeau-effecten te verminderen.

6.4 Beleidsopties

Inperken of afschaffen van de DSR voor het aanmerkelijk belang bij schenking en vererving. Hierdoor kan minder ondernemingswinst fiscaal vriendelijk worden doorgeschoven naar volgende generaties. Dat verkleint de prikkel voor de huidige generatie ondernemers om winst niet uit te keren. Inperken is denkbaar door verhuurd vastgoed wettelijk als beleggingsvermogen te beschouwen. Hierdoor worden veel discussie in de uitvoering vermeden. Zie in dit kader ook de beleidsopties bij BOR in hoofdstuk 7. In geval van afschaffing zorgt de bestaande betalingsfaciliteit in de invorderingswet ervoor dat ondernemingen niet hoeven te stoppen als gevolg van onvoldoende liquiditeiten om de box 2-claim te voldoen. Eventueel kan de betalingsregeling worden verruimd. Zie bijlage 2 voor uitgewerkte fiches.

7. Bedrijfsopvolgingsregeling

- Het doel van de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) is het voorkomen van financiële (liquiditeits-)problemen voor de onderneming doordat de schenk- of erfbelasting (hierna: S&E-belasting) bij bedrijfsoverdracht in één keer moet worden betaald.
- De huidige ruime vormgeving van de faciliteit leidt er echter toe dat niet of nauwelijks S&E-belasting wordt betaald in situaties waar geen sprake is van gevaar voor de continuïteit van de onderneming en waar belastingheffing in het licht van het draagkrachtbeginsel wel wenselijk zou zijn.
- De afbakening van de BOR tot ondernemingsvermogen staat onder grote druk omdat abhouders - vanwege de ruime vrijstelling die de BOR biedt - er groot belang bij hebben dat vermogen in een vennootschap ondernemingsvermogen vormt en dus voor de BOR in aanmerking komt.
- Scherpere afbakening dan wel versoering van de BOR is wenselijk om (in ieder geval de grootste) cadeau-effecten te verminderen.

7.1 Wat is de BOR?

De successiewet schrijft voor dat schenkbelasting of erfbelasting verschuldigd is over de waarde van respectievelijk schenkingen en nalatenschappen. Wanneer de schenking of erfenis een onderneming betreft, kan de verkrijger gebruik maken van de bedrijfsopvolgingsregeling: de BOR. Op verzoek, en onder voorwaarden, wordt (een deel van) het ondernemingsvermogen vrijgesteld van schenk- of erfbelasting. De vrijstelling betreft:⁶⁸

- 100% van het verschil tussen de liquidatiewaarde en de waarde going concern;⁶⁹
- 100% van de (lagere) waarde going concern, tot een bedrag van € 1.102.209 (bedrag 2020);
- 83% van de overige waarde.

Het onderscheid tussen liquidatiewaarde en waarde going concern is relevant voor ondernemingen met relatief veel vaste activa en een laag rendement. Deze situatie komt vooral voor in de agrarische sector en de detailhandel. Voor het gedeelte van het ondernemingsvermogen dat niet vrijgesteld is van S&E-belasting kan op verzoek maximaal 10 jaar uitstel van de belastingheffing worden verkregen.⁷⁰

Hoe werkt de BOR?

De belangrijkste voorwaarden om gebruik van de BOR te maken zijn de bezitseis en de voortzettingseis. De bezitseis schrijft voor dat voorafgaand aan de vererving of schenking de onderneming minimaal 1 jaar in het bezit geweest moet zijn van de erflater of 5 jaar in het bezit van de schenker. De voortzettingseis schrijft voor dat de overnemer de onderneming minimaal 5 jaar moet voortzetten. Als niet wordt voldaan aan de bezitseis, kan geen beroep worden gedaan op de faciliteit. Zolang nog niet aan de voortzettingseis is voldaan, is de vrijstelling voorwaardelijk. Dat betekent dat zowel belanghebbenden als de Belastingdienst gedurende een periode van 5 jaar moeten toezien op de vervulling van de voorwaarden voor de voortzettingseis. Tot slot is relevant dat de BOR enkel van toepassing is op het deel van de waarde van het bedrijf dat betrekking heeft op het ondernemingsvermogen. Beleggingsvermogen binnen een onderneming (vennootschap) komt niet in aanmerking voor de BOR.

Door de hoge vrijstelling en de reikwijdte van de BOR is het verschil in de te betalen S&E-belasting erg groot in vergelijking met schenking en vererving van overig vermogen. Onderstaande tabel 7.1 illustreert dit voor een schenking van € 2.000.000 ondernemingsvermogen aan een kind. Bij een schenking van regulier vermogen betaalt dit kind € 386.224 schenkbelasting. Door de BOR is 100% van het ondernemingsvermogen tot € 1.102.209 en 83% over het meerdere vrijgesteld van belasting. De resterende grondslag bedraagt € 151.687, waarover € 17.665 schenkbelasting is verschuldigd. De betaling van dit bedrag kan op verzoek in tien jaar worden voldaan. De BOR leidt

⁶⁸ Zie Artikel 35b, eerste lid, onderdeel b, SW 1956.

⁶⁹ De liquidatiewaarde verwijst naar de waarde van de onderneming wanneer deze wordt gestaakt, de eigendommen verkocht worden en de schulden worden afbetaald. De waarde going concern verwijst naar de waarde van de onderneming onder de aanname dat deze voortgezet wordt.

⁷⁰ Art. 25, twaalfde lid IW.

tot een fors lagere belastingdruk in de S&E-belasting met als rechtvaardiging dat dit noodzakelijk is om de continuïteit van ondernemingen te waarborgen. Dit hoofdstuk beoordeelt de werking van de BOR.

Tabel 7.1: Schenking van ondernemings- en regulier vermogen (bedragen in €)

Casus		
Type transactie	Schenking	Schenking
Onderneming	Ja	Nee
Waarde schenking	2.000.000	2.000.000
- Reguliere kindvrijstelling	5.515	5.515
- BOR (100%)	1.102.209	n.v.t.
- BOR (83%)	740.589	n.v.t.
Grondslag schenkbelasting	151.687	1.994.485
Schenkbelasting (10%-tarief)	12.672	12.672
Schenkbelasting (20%-tarief)	4.993	373.552
Totaal belasting	17.665	386.224

Ontstaan en doel van de BOR

Bij invoering van de Successiewet 1956 was voorzien in een algemene betalingsfaciliteit. De Minister van Financiën kon in bijzondere gevallen uitstel van betaling verlenen indien zich 'niet langs andere weg op te vangen liquiditeitsmoeilijkheden' voordeden bij de vererving van een onderneming.⁷¹ Deze faciliteit werd in latere jaren wettelijk verankerd waardoor de erfbelasting bij de verkrijging van een onderneming in 5 jaarlijkse (renteloze) termijnen mocht worden voldaan.⁷² De regeling had als doel te voorkomen dat de verschuldigdheid van belasting bij schenking of erving van een onderneming de continuïteit van de onderneming in gevaar bracht. Dit gevaar kan zich voordoen wanneer middelen aan het bedrijf onttrokken moeten worden om de belasting te betalen.

Dit doel is sinds invoering van de faciliteit in 1956 niet gewijzigd. Wel is de faciliteit sterk uitgebreid. In 1995 werd de betalingsfaciliteit verlengd naar 10 jaar.⁷³ In 1998 is in de Invorderingswet, naast de renteloze betalingsfaciliteit, een voorwaardelijke kwijtschelding van 25% van de S&E-belasting opgenomen voor ondernemingsvermogen.⁷⁴ Ook hierbij werd gewezen op het gevaar van de belastingheffing voor de continuïteit van de onderneming: "Vanuit het algemeen sociaaleconomisch belang is het onwenselijk dat een onderneming die overgaat door vererving moet worden gestaakt of geforceerd moet worden verkocht zonder dat de bedrijfsresultaten daar aanleiding toe geven, met als gevolg een verlies aan werkgelegenheid en economische diversiteit."⁷⁵ In de loop van de jaren is deze vrijstelling – zonder duidelijke, inhoudelijke onderbouwing – uitgebreid naar 30% in 2002, 60% in 2005, 75% in 2007, en het huidige regime in 2010.⁷⁶ De ontwikkeling van de vrijstelling is weergegeven in tabel 7.2.

⁷¹ Kamerstukken II 1948/49, 915, nr. 2, p. 9 en §49 van de Leidraad Successiewet 1956. Beschikking van 3 december 1956, nr. C6/12 705.

⁷² Kamerstukken II 1983/84, 28226, nr. 2.

⁷³ Kamerstukken II 1995/96, 24428, nr. 2, Kamerstukken II 1983/84, 18226, nr. 3, p. 3 en Kamerstukken II 1995/96, 24428, nr. 3, p. 1.

⁷⁴ Kamerstukken II 1997/98, 25688, nr. 2.

⁷⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25688, nr. 3, p. 7.

⁷⁶ Kamerstukken II 2000/01, 28015, nr. 3, p. 4 en *Kamerstukken II 2004/05*, 29767, nr. 36.

Tabel 7.2: Uitbreiding van de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten in de S&E-belasting

Jaar	Faciliteit	Ratio
1956	Betalingsfaciliteit	Mogelijke liquiditeitsproblemen die niet op andere wijze kunnen worden voorkomen.
1985	Wettelijke betalingsfaciliteit – 5 jaarlijkse en renteloze termijnen.	Mogelijke liquiditeitsproblemen bij voortzetting van de onderneming als gevolg van de verschuldigdheid van erfbelasting.
1995	Wettelijke betalingsfaciliteit – 10 jaarlijkse en renteloze termijnen	Idem en betrekkelijk weinig gebruik.
1998	25% vrijstelling ondernemingsvermogen.	Mogelijke liquiditeitsproblemen die de voortzetting in gevaar brengen met negatieve sociaaleconomische consequenties tot gevolg.
2002	30% vrijstelling ondernemingsvermogen	Idem en budgettaire ruimte.
2005	60% vrijstelling ondernemingsvermogen	
2007	75% vrijstelling ondernemingsvermogen	
2010	100% vrijstelling ondernemingsvermogen tot € 1 mln. 83% vrijstelling ondernemingsvermogen voor het restant.	

Gelijkheidsbeginsel en rechtvaardigheid

De ruimhartige faciliteit op grond van de BOR zoals deze sinds 2010 bestaat, vormde aanleiding voor juridische procedures met een verschillend standpunt van de rechterlijke macht. Een en ander ging gepaard met vele bezwaarschriften waarop besloten is de massaalbezwaarprocedure in te stellen. De Hoge Raad (HR) heeft in de BOR-arresten geoordeeld dat de BOR niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.⁷⁷ Belanghebbenden stelden dat sprake is van discriminatie omdat bij het verkrijgen van ondernemingsvermogen een vrijstelling geldt die niet van toepassing is als de nalatenschap geen ondernemingsvermogen bevat. De HR erkent in het arrest dat sprake is van gelijke gevallen maar dat er legitieme doelstellingen zijn die het verschil in behandeling rechtvaardigen. Ten eerste het voorkomen van liquiditeitsproblemen bij de onderneming die ontstaan door het invorderen van de belastingclaim en ten tweede het stimuleren van ondernemerschap:

‘Het verbod van discriminatie gaat niet zo ver dat een maatregel die met het oog op een in de praktijk ervaren probleem onderscheid maakt tussen gelijke of in relevante opzichten vergelijkbare gevallen, slechts toelaatbaar is indien het bestaan en de omvang van dat probleem en de effectiviteit van de gekozen oplossing empirisch zijn vastgesteld. Gelet op de hem toekomende beoordelingsvrijheid mag de fiscale wetgever een dergelijk onderscheid ook baseren op veronderstellingen omtrent het probleem en de effectiviteit van de daarvoor gekozen oplossing, tenzij deze veronderstellingen zo weinig voor de hand liggen dat het evident onredelijk is ze aan het onderscheid ten grondslag te leggen.’

Het oordeel van de Hoge Raad laat onverlet dat er kritiek blijft op de proportionaliteit van de BOR, ook vanuit juridische hoek. Advocaat-Generaal IJzerman stelde in zijn advies aan de Hoge Raad dat de BOR enkele ongerijmdheden en gebreken vertoont, nu de wetgever het behandelen van gelijke gevallen (ondernemingsvermogen en overig vermogen) ongelijk behandelt en de reden daartoe onvoldoende daadkrachtig heeft geformuleerd.⁷⁸ Ook de Raad van State stelt in meerdere adviezen vast dat de verhouding tussen het doel (voorkomen dat liquiditeiten uit de onderneming moeten worden getrokken) en het middel (vergaande vrijstelling van S&E-belasting) zoek is.⁷⁹

⁷⁷ HR 23 november 2013, nummers 13/01154, 13/01160, 13/01161, 13/01622 en 13/02453 ECLI:NL:HR:2013:1206.

⁷⁸ A. Visscher, ‘Bedrijfsopvolgingsregeling schenk- en erfbelasting niet discriminatoir’, Tijdschrift voor Agrarisch Recht, 2013/12, 429-432.

⁷⁹ Zie Kamerstukken II 2016/2017, 34 553, nr. 4 en Kamerstukken II 2008/09, 31 930, nr. 4.

7.2 Werkt de BOR goed?

Overdrachten van bedrijven

Het is onwenselijk dat een onderneming gestaakt moet worden als een economisch rendabele voortzetting mogelijk is, maar een ondernemer om welke reden dan ook hier zelfstandig niet toe in staat is. Een succesvolle bedrijfsoverdracht voorkomt dit. De literatuur wijst op negatieve directe en indirecte gevolgen bij mislukte overdracht voor de onderneming zelf, maar ook voor schuldeisers, leveranciers, klanten, en werknemers.⁸⁰

Integrale gegevens over het aantal overdrachten van IB-ondernemingen en aanmerkelijkbelangaandelen zijn niet beschikbaar. Uit onderzoek op enquêtebasis van Panteia blijkt dat in 2013 10% van het aantal mkb-bedrijven een overdracht in leiding heeft doorgemaakt (dit betreft dus niet noodzakelijk eigenaarschap hetgeen voor de BOR relevant is). Van de overige bedrijven heeft 20% plannen voor overdracht in de (nabije) toekomst.⁸¹ Structureel gezien wordt een stijging van het aantal overdrachten verwacht. De vergrijzing van de (ondernemende) bevolking betekent dat meer ondernemers stoppen en een opvolger nodig hebben.⁸² In de praktijk is de BOR met name relevant voor familiebedrijven. Volgens CBS betreft dit circa 75% van de bedrijven in Nederland.⁸³ Deze bedrijven variëren van plaatselijke bedrijvigheid en agrarische ondernemingen tot zeer grote (soms beursgenoteerde) bedrijven.

Doeltreffendheid

De overheid heeft zich vanwege het belang van bedrijfsoverdracht als beleidsdoel gesteld om eventuele belemmeringen weg te nemen. Eén belemmering genoemd door overdragers en verkrijgers is het rondkrijgen van de financiering.⁸⁴ Hier haakt de BOR op aan. De regeling heeft als doel te voorkomen dat (acute) betaling van de belasting bij overdracht door schenking of erving de continuïteit van de onderneming in gevaar brengt. De BOR reduceert de financieringslast sterk. De Belastingdienst heeft sinds de aanpassing van de BOR in 2010 (tot 100% vrijstelling over de eerste miljoen ondernemingsvermogen en 83% vrijstelling over het meerdere) geen gevallen geconstateerd waarbij de S&E-belasting een belemmering vormt voor de continuïteit van ondernemingen.⁸⁵ Voor zover de regeling op deze manier wordt beoordeeld is deze – vanzelfsprekend – doeltreffend.

Wanneer met een bredere blik naar bedrijfsoverdrachten wordt gekeken, valt de bijzonder soepele behandeling van schenking en erving van ondernemingsvermogen echter moeilijker te rechtvaardigen. Het hoofdzakelijke probleem is namelijk niet de te betalen S&E-belasting, maar het feit dat een onderneming onvoldoende zijn solvabele positie kan aanwenden om liquiditeit aan te trekken om de belasting te betalen. In dat geval is sprake van een probleem op de kapitaalmarkt. Het mkb, waar de BOR met name voor bedoeld is, ervaart inderdaad vaak beperkte toegang tot de kapitaalmarkt. Dit is vanuit het perspectief van marktfalen als gevolg van asymmetrische informatie goed te verklaren. Vanwege asymmetrische informatie over de kredietwaardigheid van de onderneming verstrekken banken minder krediet dan maatschappelijk optimaal is.⁸⁶ Dit probleem speelt meer bij het mkb dan bij het grootbedrijf. Bovendien lijkt dit vooral in Nederland te spelen.⁸⁷ Dit knelpunt op de kapitaalmarkt kan aanleiding geven voor overheidsbeleid. In de context van de BOR gelden hierbij echter enkele nuances: ten eerste speelt deze problematiek met name voor iemand die het volle pond moet betalen voor een onderneming en niet voor iemand die

⁸⁰ SEO Economisch Onderzoek, 'Evaluatie fiscale regelingen gericht op overdracht', september 2014, p. 25

⁸¹ Panteia, 'Bedrijfsoverdrachten in een periode van recessie en vergrijzing', februari 2014.

⁸² SEO Economisch Onderzoek, 'Evaluatie fiscale regelingen gericht op overdracht', september 2014, p. 61 en OESO, 'Business transfer as an engine for SME growth', 22 februari 2018.

⁸³ CBS, 'Familiebedrijven in Nederland', april 2017.

⁸⁴ L. van Teeffelen, *Exploring success and failure in small firm business transfers* (diss. Nyenrode business Universiteit), 2010, p. 14.

⁸⁵ Kamerstukken I, 2016/17, 34552, nr. E, p. 61

⁸⁶ J. Stiglitz & A. Weiss, 'Credit rationing in markets with imperfect information', *The American Economic Review*, 71(3), p. 393-410.

⁸⁷ CPB, 'MKB-bankfinanciering in Europees perspectief', Policy Brief 11 juni 2019 en CBS, Financieringsmonitor 2018.

deze geschonken krijgt. Ten tweede bestaan bij overdrachten die in aanmerking komen voor de BOR reeds minder onzekerheden over de kredietwaardigheid van de onderneming. Het betreft namelijk bestaande ondernemingen die vaak aan een medeondernemer of werknemer worden geschonken waardoor de bank het risicoprofiel van de onderneming beter kan afleiden uit prestaties uit het verleden.

De BOR verlaagt de kosten van schenking en erving van een onderneming maar raakt niet aan het onderliggende probleem van toegang tot de kapitaalmarkt voor het mkb. Deze onderliggende problematiek aanpakken zou doeltreffender zijn, maar is lastiger te bewerkstelligen dan verlichting van de S&E-belasting. Het overheidsingrijpen hierbij zou echter dichter moeten blijven bij 'daar waar het schuurt'. Dat wil zeggen: zo dicht mogelijk op het marktfalen met betrekking tot bedrijfsoverdrachten. De huidige vrijstelling vormt juist een inbreuk op de neutraliteit die het belastingstelsel in algemene zin beoogt.⁸⁸ Daarom lijkt een oplossing binnen de invorderingswet waarbij heffing onder voorwaarden worden uitgesteld, geschikter.

Doelmatigheid

Een regeling is doelmatig wanneer deze zijn doel bereikt tegen zo min mogelijk kosten. In de context van de BOR betekent dit dat de omvang van de vrijstelling niet verder reikt dan het bedrag nodig om belemmeringen bij voortzetting van de onderneming te voorkomen. Wanneer de vrijstelling groter is dan dit bedrag treedt een *cadeau*-effect op: dat deel van de vrijstelling draagt niet direct bij aan de beoogde voortzetting van de onderneming.

De BOR is een erg ruime regeling. De BOR kent geen voorwaarden die betrekking hebben op de liquiditeitspositie van de verkrijger - bijvoorbeeld beschikbaar particulier spaargeld of vrije middelen (beleggingsvermogen) in de onderneming - die gebruikt zouden kunnen worden om schenk- en erfbelasting mee te betalen. Evenmin wordt gekeken wat de verkrijger verkrijgt naast het ondernemingsvermogen. Van de BOR kan dus ook gebruik worden gemaakt indien de verkrijger van de onderneming (deels) met een schenking of erfenis in staat is om de verschuldigde schenk- of erfbelasting over die schenking of erfenis te betalen. Vanuit het perspectief van doelmatigheid heeft de wetgever blijkbaar gekozen voor de aanpak 'liever te veel dan te weinig'; de omvang van de BOR is door de jaren heen sterk toegenomen zonder objectief beschikbare informatie over de noodzaak hiertoe.

Uit recent intern onderzoek van de Belastingdienst blijkt dat in 75% van de onderzochte nalatenschappen over 2017 er voldoende vrije middelen waren om ook zonder BOR de erfbelasting te kunnen betalen.⁸⁹ Conclusie is dat het aannemelijk is dat in veel gevallen het doel van de BOR bereikt kan worden met een gerichtere regeling.

Internationale context

In internationaal perspectief is de BOR geen uitzondering. Uit vergelijkingen uitgevoerd door PwC en KPMG blijkt dat door de BOR de belastingdruk op erving of schenking van ondernemingsvermogen in Europees verband gemiddeld is.^{90, 91} Dit komt omdat andere landen ook een vrijstelling of een verlaagd tarief voor ondernemingsvermogen kennen, dan wel helemaal geen schenk- en erfbelasting heffen. De lage lastendruk op schenking en erving van ondernemingsvermogen illustreert de paradox dat het belasten van dergelijke verkrijgingen economisch efficiënt is, maar een beperkt politiek draagvlak heeft. Zie ook het bouwsteenrapport 'De Nederlandse belastingmix' en het bouwsteenrapport 'Belasten van vermogen'.

⁸⁸ Mirrlees et al, 'Tax by design', IFS 13 september 2011, hoofdstuk 15.

⁸⁹ In eerder onderzoek van M.J. Hoogeveen, 2011, "De kwaliteit van de fiscale bedrijfsopvolgingswetgeving" is aangetoond dat in 69% van de over 2002 – 2005 onderzochte nalatenschappen voldoende vrije middelen in de nalatenschap aanwezig waren om de belasting te kunnen voldoen. Voldoende vrije middelen is zowel in dit onderzoek als het recent onderzoek van de Belastingdienst gedefinieerd als de situatie waarbij er binnen de nalatenschap middelen overblijven na aftrek van het ondernemingsvermogen en de verschuldigde erfbelasting over de totale nalatenschap.

⁹⁰ PwC, 'West-Europa trekt één lijn bij overdracht familiebedrijven: Onderzoek naar de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen in West-Europa', april 2015.

⁹¹ KPMG, '2018 Global family business tax monitor', mei 2018.

Zoekend gedrag

Door de belastingdruk op de overdracht van ondernemingsvermogen zo sterk te verlagen ten opzichte van ander vermogen, hebben (vermogende) schenkers en erflaters een zeer sterke prikkel om zoveel mogelijk vermogen als ondernemingsvermogen te kwalificeren. Dit leidt tot zoekend gedrag dat gepaard gaat met onevenwichtigheden.

Voldoen aan eisen

De BOR kent een bezitseis en voortzettingseis van ieder maximaal 5 jaar. Deze eisen beogen het gebruik van de regeling te beperken tot reële bedrijfsopvolgingen. De voorwaarden leiden er echter ook toe dat ondernemingen mogelijk langer worden aangehouden dan overdrager of verkrijger eigenlijk zou willen of langer dan economisch efficiënt is. Bedrijfseconomisch wenselijke wijzigingen in de (structuur van de) onderneming zijn in het licht van de voortzettingseis niet altijd mogelijk.

Fiscale constructies

Door de zeer ruime vrijstelling is het voor erfgenamen of begiftigden aantrekkelijk om ondernemingsvermogen te verkrijgen. Gevolg is dat er structuren tot stand komen die zonder de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten nooit tot stand waren gekomen. Het gaat daarbij ook om structuren die primair zijn ingegeven door belastingbesparing en geen economische toegevoegde waarde hebben. Ook is het mogelijk om, anticiperend op een schenking of erving, particulier vermogen onder te brengen in een onderneming alvorens deze over te dragen (waarbij dit vermogen wel als ondernemingsvermogen dient te kwalificeren, zie hierna).

Oprekken definitie ondernemingsvermogen

Het onderscheid tussen ondernemingsvermogen en beleggingsvermogen binnen een bedrijf is door de BOR van groot financieel belang. Deze twee zijn echter niet in alle gevallen goed van elkaar te onderscheiden. Verkrijgers hebben daarmee de prikkel om zoveel mogelijk vermogen als ondernemingsvermogen te doen kwalificeren. Dit leidt tot veel discussie met de Belastingdienst en juridische procedures (zie ook paragraaf 7.4). Treffend voorbeeld hierbij is de exploitatie van vastgoed. In beginsel kwalificeert het beheer van een vastgoedportefeuille niet als ondernemingsvermogen en komt deze dus niet voor de BOR in aanmerking. Dit wordt ingewikkelder wanneer bijvoorbeeld ook sprake is van projectontwikkeling of aan het beheer ook diensten gekoppeld zijn (denk aan onderhoud en schoonmaak). De kans op oprekking van de reikwijdte BOR naar bijvoorbeeld grotere vastgoedportefeuilles is een risico voor de financiële beheersbaarheid van de regeling.

Beperken kring van opvolgers

Tot slot stimuleert de BOR om de kring van potentiële overnemers te beperken tot familie en naasten. Dit kent voordelen aangezien bedrijven met een familieband zich kenmerken door een hoge mate van stabiliteit en een langetermijnvisie. Tegelijk bevindt zich binnen de familie niet altijd de meest geschikte kandidaat voor opvolging, maar maakt de BOR het lastig voor een externe partij om financieel te concurreren, ook wanneer deze bedrijfseconomisch een geschikter opvolger zou zijn.

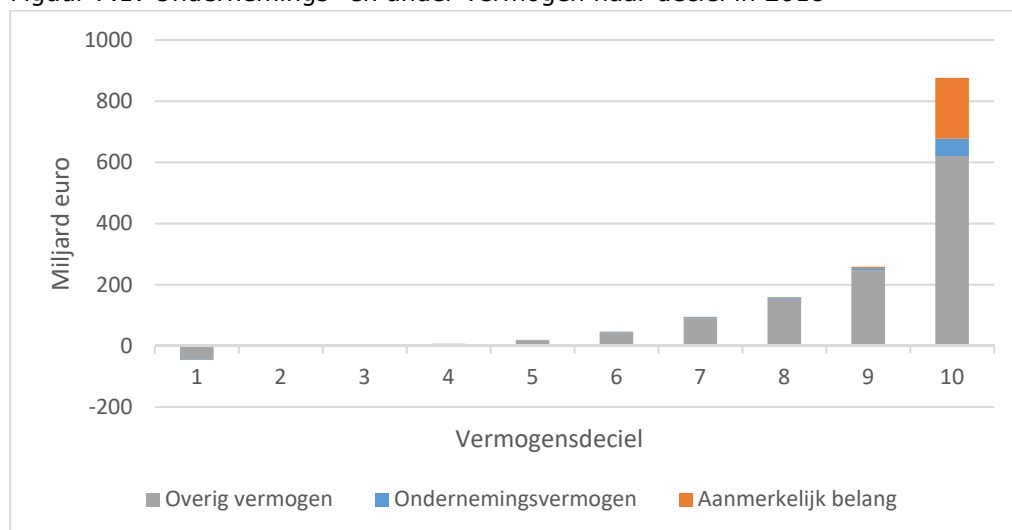
7.3 Vermogensongelijkheid

Uit het voorgaande blijkt dat de effectiviteit en doelmatigheid van de BOR beperkt is. Daarnaast kan de BOR ook gezien worden in het licht van vermogensongelijkheid. Schenkingen en erfenissen vergroten niet direct de vermogensongelijkheid. Sterker nog, omdat vermogende mensen vermogen schenken of achterlaten aan de volgende generatie die nog maar beperkt vermogen heeft kunnen opbouwen neemt de vermogensongelijkheid juist af.⁹² Daartegenover staat dat schenkingen en erfenissen een erfelijk element introduceren in de vermogensongelijkheid waardoor

⁹² S. Groot, M. Lever en J. Möhlman, 'Effect van erfenissen en schenkingen op vermogensongelijkheid en de rol van belastingen', CPB notitie december 2019.

de vermogensongelijkheid over de generaties heen in stand blijft.⁹³ De belasting op schenkingen en erfenissen vermindert deze component van vermogensongelijkheid. In dit licht speelt de vrijstelling voor ondernemingsvermogen een opvallende rol. Het blijkt dat een beperkt aantal huishoudens beschikt over ondernemingsvermogen of aanmerkelijk belang; in 2018 betrof dit 14%.⁹⁴ Ondernemingsvermogen en aanmerkelijk belang zijn daarmee (nog) schever verdeeld dan vermogen in algemene zin. Figuur 7.1 toont de verdeling van het bezit van ondernemingsvermogen, aanmerkelijk belang en overig vermogen per vermogensdecil. Hieruit blijkt dat ondernemingsvermogen en met name aanmerkelijk belang voornamelijk in bezit is van de 10% meest vermogende huishoudens. Deze vrijstelling van S&E-belasting kent daarmee een sterk degressieve werking.

Figuur 7.1: Ondernemings- en ander vermogen naar decil in 2018



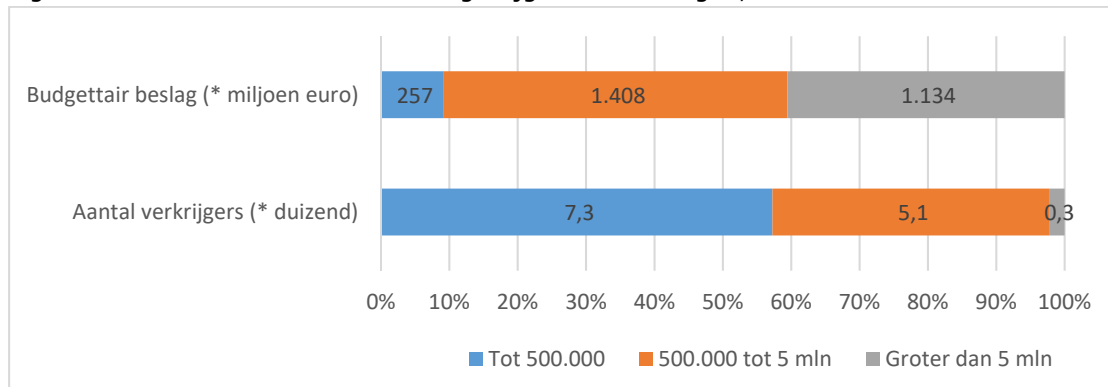
Uit aangifte-informatie over de jaren 2010 tot en met 2016 komt de verdeling van het gebruik van de BOR naar voren.⁹⁵ De belastingderving van de BOR over de periode 2010 tot en met 2016 bedraagt € 2,8 miljard, ongeveer € 400 miljoen per jaar. Daarvan komt ongeveer 40% terecht bij de 2% grootste overdrachten, dat zijn ongeveer 300 verkrijgers. Hierbij betreft het nalatenschappen en schenkingen met een gemiddelde waarde van € 19 miljoen. Figuur 7.2 toont deze verdeling van het gebruik van de BOR over de periode 2010-2016 door de verkrijgers in te delen in drie groepen: klein (ontvangen vermogen tot € 500.000), middel (ontvangen vermogen tot € 5.000.000), en groot (ontvangen vermogen groter dan € 5.000.000). Uit de aangiftegegevens blijkt dat de kleine vermogensgroepen (blauwe balk) de meerderheid van het aantal gebruikers uitmaakt terwijl zij een klein budgettair beslag plegen op de BOR (circa 10%). Andersom geldt dat een zeer klein aantal gebruikers (vermogens boven de € 5.000.000, grijze balk 40% van het budgettair beslag claimt).

⁹³ P. de Beer, J. van der Meer, J. Plantenga, en W. Salverda, 'Voor wie is de erfenis', Amsterdam: Van Gennep 2018, p. 38.

⁹⁴ CBS, Statline, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83834NED/table?dl=2CC8C>, geraadpleegd op 2 december 2019. Let op: de CBS-vermogensstatistiek omvat niet al het geïdentificeerd AB-vermogen zoals gepresenteerd in hoofdstuk 1.

⁹⁵ Dit is het meest recente tijdvak waarover complete informatie beschikbaar is.

Figuur 7.2: Gebruik BOR naar omvang vrijgesteld vermogen, 2010-2016



7.4 Uitvoerbaarheid

Zowel de DSR zoals besproken in hoofdstuk 6 als de BOR kennen een grote mate van complexiteit. Enerzijds komt dit omdat de faciliteiten behoorlijk ruim zijn. Daarvan gaat een aanzuigende werking uit: belastingplichtigen zullen feiten en omstandigheden willen aanpassen zodat zij gebruik kunnen maken van de faciliteiten. Omdat de regelingen zijn bedoeld om 'reële' bedrijfsoverdrachten te stimuleren, worden aan de ruime faciliteiten veel, veelal zeer gedetailleerde, voorwaarden gesteld. Uit een inventarisatie blijkt dat sprake is van 81 hoofdvoorwaarden voor de BOR en DSR gezamenlijk die bovendien vaak meerdere subvoorwaarden kennen. Bovendien is de complexiteit in de loop der jaren toegenomen vanwege continue verruiming van de faciliteiten. Anderzijds wordt de complexiteit veroorzaakt doordat de toepassing van verschillende faciliteiten op elkaar ingrijpt. Uitvraag bij de Belastingdienst leert dat de volgende voorwaarden tot erg veel discussie en procedures leiden, met rechtsonzekerheid tot gevolg:

1. Het drijven van een onderneming

De vrijstellingen in de schenkbelasting en erfbelasting gelden indien een materiële onderneming wordt gedreven. Met het oog op de nagestreefde rechtsvormneutraliteit is voor het begrip ondernemingsvermogen aangesloten bij het objectieve ondernemingsbegrip zoals dat wordt gehanteerd voor de inkomstenbelasting. Er is sprake van beleggingsvermogen of ondernemingsvermogen en dat moet worden beoordeeld alsof de vennootschap een IB-onderneming zou drijven. In de praktijk is deze beoordeling bij veel vennootschappen niet eenvoudig. Dit leidt tot veel discussies en procedures met de Belastingdienst, ook over historische feiten en omstandigheden, vooral bij vastgoedvennootschappen.

Discussiegronden (illustratief)

Naar de mening van de wetgever drijft een vennootschap die zich uitsluitend bezighoudt met de verhuur van onroerende zaken in beginsel geen objectieve onderneming zodat de BOR in het geheel niet van toepassing is.⁹⁶ Dit wordt niet anders indien de vennootschap zelf het onderhoud verricht of indien sprake is van een omvangrijke vastgoedportefeuille. Dit ligt in het verlengde van een arrest van de Hoge Raad waaruit volgt dat voor het drijven van een objectieve onderneming sprake moet zijn van meer dan normaal vermogensbeheer, dat de arbeid moet zijn verricht door de eigenaar van de onroerende zaak en dat deze arbeid door zijn aard en omvang onmiskenbaar ten doel heeft meer rendement te behalen dan bij normaal vermogensbeheer het geval zou zijn.⁹⁷ De recente jurisprudentie over de BOR levert echter geen eenduidige beleidslijn op en in de literatuur zijn de meningen over het standpunt van de wetgever verdeeld. Daardoor dient steeds

⁹⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31930, nr. 9, p. 96.

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld: HR 17 augustus 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC5731.

een feitelijke toets plaats te vinden met veel vooroverleg en procedures tot gevolg. Zo bestaan voorbeelden van casussen waarbij de rechtbank, het hof en vervolgens de Hoge Raad andersluidend oordelen. Het resultaat is onduidelijkheid en onzekerheid voor de praktijk die soms jaren kan duren.

2. *Het onderscheid tussen ondernemingsvermogen en beleggingsvermogen*

Stel dat is geconcludeerd dat er door de vennootschap een materiële onderneming wordt gedreven. Dan moet vervolgens worden bekeken welk vermogen in de vennootschap hoort tot het ondernemingsvermogen in die vennootschap. Deze voorwaarde vereist het aanbrengen van een splitsing tussen ondernemingsvermogen en beleggingsvermogen. Bij vennootschappen met aandelen in dochtervennootschappen vereist dit vergaande consolidatie.

Discussiegronden (illustratief)

Er zijn volgens jurisprudentie over IB-ondernemingen zaken die verplicht ondernemingsvermogen zijn, zaken die verplicht privévermogen zijn en zaken die zowel ondernemingsvermogen als privévermogen kunnen zijn (zogenaamd keuzevermogen). Bij keuzevermogen is het van de wil van de belastingplichtige afhankelijk of het vermogensbestanddeel tot het ondernemingsvermogen dan wel tot het privévermogen behoort. Liquide middelen behoren veelal tot het keuzevermogen. Wil een belastingplichtige liquide middelen tot het ondernemingsvermogen rekenen dan moet bij hem het oogmerk aanwezig zijn om deze gelden werkelijk aan te wenden voor de bedrijfsuitoefening of hij moet deze middelen bestemmen voor de (toekomstige) versteviging van de onderneming. Het is aan de belastingplichtige om het oogmerk aannemelijk te maken. Dit levert veel discussie op tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige.

3. *Type aandelen en kwalificatie aanmerkelijk belang*

In de praktijk doet zich een grote verscheidenheid aan vormen van een aanmerkelijk belang voor. Het standaard aanmerkelijk belang is ten minste 5% van de aandelen. Maar ook andere vormen komen voor. Bijvoorbeeld iemand met een aanmerkelijk belang van 5% van de aandelen waarbij dat aanmerkelijk belang niet is volgestort (schuld aan de vennootschap). Een ander voorbeeld is dat twee personen aandelen in een vennootschap hebben, A heeft soorttaandeel A die 99% van de waarde van de onderneming vertegenwoordigen en B heeft 100% van soorttaandeel B dat 1% van de waarde van de onderneming vertegenwoordigt, ook soorttaandeel B kwalificeert voor de BOR, hoewel geen sprake is van 5% belang in de onderneming. Daarnaast komen er veel bijzondere situaties met betrekking tot de eigendomsstructuur van een vennootschap voor.⁹⁸ Als gevolg van holding- en deelnemingsstructuren ontstaat al snel een onoverzichtelijk geheel, waarbij de voorgaande discussiegronden eveneens opspelen.

Handhaven op bovengenoemde en andere voorwaarden van de BOR en DSR vereist veel (hooggekwalificeerde) inzet van verschillende onderdelen van de Belastingdienst. Aanpassing van de BOR biedt dus aanzienlijk perspectief voor beperking van uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en beperking administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

7.5 Conclusie en aanbeveling

Acute betaling van S&E-belasting bij overdracht van een onderneming of aanmerkelijk belang kan in gevallen een reëel knelpunt zijn voor bedrijfsoverdracht. De BOR lost dit op door ondernemingsvermogen nagenoeg geheel uit te zonderen van belastingheffing. De huidige ruime vormgeving van de faciliteit leidt er echter ook toe dat niet of nauwelijks S&E-belasting wordt betaald in situaties waar geen sprake is van gevaar voor de continuïteit van de onderneming omdat reeds voldoende liquiditeit aanwezig is. Aangifte-informatie toont dat het budgettaire beslag van de BOR vooral zeer grote vermogens ten goede komt. Bovendien zet het moeilijk te handhaven onderscheid tussen ondernemingsvermogen en beleggingsvermogen de regeling onder druk. Het is

⁹⁸ Hierbij gaat het onder meer om preferente aandelen, verschillende soorten aandelen, agio, informele kapitaalstortingen, en tracking stocks.

daarom wenselijk de BOR scherper toe te spitsen dan wel te versoberen om (in ieder geval de grootste) cadeau-effecten te verminderen.

7.6 Beleidsopties

Beperk de BOR binnen de S&E-belasting⁹⁹.

Om de S&E-belasting effectiever te laten zijn in het belasten van grotere draagkracht ligt het voor de hand de BOR te beperken. Een optie om de vrijstelling over de waarde *going concern* te verlagen naar 25%. De omvang van de vrijstelling wordt daarbij afgetopt op € 5 miljoen ondernemingsvermogen. De huidige vrijstelling van 100% voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de lagere waarde *going concern* blijft bestaan. Om acute betaling van schenk- of erfbelasting bij bedrijfsopvolging te voorkomen blijft uitstel van betaling met 10 jaar op grond van de Invorderingswet mogelijk.¹⁰⁰ Een verdergaande beleids optie is het geheel afschaffen van de vrijstelling waarde *going concern* in de BOR.

Merk verhuurd vastgoed standaard aan als beleggingsvermogen voor de BOR en de DSR.

Door vastgoedexploitatie – verhuur aan derden en ter beschikking stelling aan derden – wettelijk aan te merken als beleggingsvermogen wordt de nodige duidelijkheid verschaft, wat leidt tot minder vooroverleg met de Belastingdienst en minder juridische procedures. Daarnaast wordt hiermee 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 omdat bij vastgoedportefeuilles externe financiering voor het betalen van de verschuldigde belasting door de mogelijkheden tot onderpand/hypotheek in de regel geen probleem is. Daarnaast kan voor het betalen van de belasting ook een gedeelte van de vastgoedportefeuille worden verkocht, dat vormt in het algemeen geen bezwaar voor de continuïteit van de bv. Ten slotte zal het maatschappelijk belang van het bijeen houden van een vastgoedportefeuille veelal beperkt zijn.

Kleine aanmerkelijk belangpakketten uitzonderen van BOR.

Het is de vraag of het 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? 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 *soort*aandelen. Hierdoor kan het zo zijn dat 5% in aandelen van een *soort* economisch gezien maar een minimaal belang (bijvoorbeeld 0,01%) vertegenwoordigt in het ondernemingsvermogen.

⁹⁹ Bij aanpassingen van de BOR ligt een aanpassing van de DSR in dezelfde lijn voor de hand.

¹⁰⁰ Artikel 25, elfde tot en met dertiende lid, Invorderingswet 1990.

Literatuurlijst

Alstadsæter A. en M. Jacob, 2014, 'Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules', Expertgruppen for Studier I Offentlig økonomi (4).

Alstadsæter A. en M. Jacob, 2015, 'Dividend taxes and income shifting', The Scandinavian Journal of Economics, 118(4).

Alstadsæter A., W. Kopczuk en K. Telle, 2014, 'Are Closely Held Firms Tax Shelters?', Tax Policy and the Economy, vol 28, no. 1.

Auerbach A.J., 1998, 'Retrospective capital gains taxation', American Economic Review 81, afl. 1.

Beer P. de, J. van der Meer, J. Plantenga, en W. Salverda, 'Voor wie is de erfenis', Amsterdam: Van Gennep 2018.

Bettendorf L., A. Lejour en M. van 't Riet, 2015, 'Beschrijvende statistiek DGA's', CPB achtergronddocument

Bettendorf L., A. Lejour en M. van 't Riet, 2016, 'Tax Bunching by owners of small corporations', CPB Discussion Paper.

Boadway R., 2004, 'The dual income tax system: an overview', CESifo DICE Report 3.

Bos N., en A. Lejour, 2017, 'Fiscaliteit en de rechtsvorm van ondernemingen', CPB Policy Brief.

CBS, 2017, 'Familiebedrijven in Nederland'.

CBS, 2018, Financieringsmonitor 2018.

CBS, 2019, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83834NED/table?dl=2CC8C>, Tabeltoelichting bij Vermogen van huishoudens; huishoudenskenmerken, vermogensbestanddelen, geraadpleegd op 2 december 2019.

Commissie Regulering van werk, 2020, 'In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor regulering van werk'.

Dubovik A., F. van Solinge en K. van der Wiel, 2019, 'MKB-bankfinanciering in Europees perspectief', CPB Policy Brief.

DNB, 2019, 'Het spaaroverschot van Nederland ontrafeld', Occasional Studies, Volume 17-4.

Groot S., M. Lever en J. Möhlman, 2019, 'Effect van erfenissen en schenkingen op vermogensongelijkheid en de rol van belastingen', CPB notitie.

Hoogeveen M.J., 2011, 'De kwaliteit van de fiscale bedrijfsopvolgingswetgeving'. Proefschrift Universiteit van Tilburg.

KPMG, 2018, '2018 Global family business tax monitor'.

Lejour A. en M. van 't Riet, 2015/16, 'Een meer uniforme belasting van kapitaal', CPB Policy Brief.

Lejour A. en L. Stevens, 2016, 'Geloofwaardig Belasting Heffen'. Deventer: Wolters Kluwer.

Lindhe T., J. Södersten and A. Öberg, 2002, 'Economic Effects of Taxing Closed Corporations under a Dual Income Tax', Ifo Studien, 48

Mirrlees et al, 2011, 'Tax by design', IFS hoofdstuk 15.

OECD, 2010, 'Tax Policy Reform and Economic Growth'.

OECD, 2018, 'Business transfer as an engine for SME growth'.

Panteia, 2014, 'Bedrijfsoverdrachten in een periode van recessie en vergrijzing'.

PwC, 2015, 'West-Europa trekt één lijn bij overdracht familiebedrijven: Onderzoek naar de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen in West-Europa'.

Ministerie van Financiën, 2005/06, 'Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001'. Kamerstukken II, 2005/06, 30 375, nrs. 1-2

Ministerie van Financiën, 2015, IBO-rapport 'Zelfstandigen zonder personeel'.

Ministerie van Financiën, 2016, rapport werkgroep 'Fiscaliteit' van de Studiegroep Duurzame Groei.

SEO Economisch Onderzoek, 2014, 'Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht'.

Stiglitz J. en A. Weiss, 1981, 'Credit rationing in markets with imperfect information'. The American Economic Review, 71(3).

Teeffelen L. van, 2010, 'Exploring success and failure in small firm business transfers'. Nyenrode Business Universiteit.

Visscher A., 2013, 'Bedrijfsopvolgingsregeling schenk- en erfbelasting niet discriminatoir', Tijdschrift voor Agrarisch Recht, 12.

Bijlage 1: Overzicht toepassingen DSR

Situatie	Type onderneming en ondernemer (van wie naar wie)	Faciliteit
Verkoop	IB-Onderneming: Van de ondernemer of de medegerechtigde naar de mede-ondernemer of werknemer.	Doorschuiwing stakingswinst naar overnemer (Art. 3.63 Wet IB).
Verkoop	Aanmerkelijkbelangaandelen: -	Geen in formele zin. op systeemniveau door gebruikmaking holdingstructuur
Verkoop tegen schuldigerkenning	IB-Onderneming: Van de ondernemer of de medegerechtigde naar de mede-ondernemer of werknemer.	10 jaar renteloos uitstel van belastingheffing voor de stakingswinst indien koopsom wordt schuldig gebleven (Art. 25, achttiende lid, IW).
Verkoop tegen schuldigerkenning	Aanmerkelijkbelangaandelen: Van de aanmerkelijkbelanghouder naar de voortzettende aanmerkelijkbelanghouder of een rechtspersoon.	10 jaar rentedragend uitstel van belastingheffing voor de vervreemdingswinst indien koopsom wordt schuldig gebleven (Art. 25, negende lid, IW).
Schenken	IB-Onderneming: Van de ondernemer of de medegerechtigde naar de mede-ondernemer of werknemer.	Doorschuiwing stakingswinst naar overnemer (Art. 3.63 Wet IB).
Schenken	Aanmerkelijkbelangaandelen: Van de aanmerkelijkbelanghouder naar de werknemer.	Doorschuiwing vervreemdingswinst naar overnemer (Art. 4.17c Wet IB).
Schenken	Aanmerkelijkbelangaandelen: Van de holding van de aanmerkelijkbelanghouder naar de voortzettende aanmerkelijkbelanghouder of een rechtspersoon.	10 jaar rentedragend uitstel van belastingheffing voor de vervreemdingswinst indien de holding overdraagt tegen een waarde lager dan in het economische verkeer (Art. 25, elfde lid, Wet IW).
Schenken	Aanmerkelijkbelangaandelen: Van de aanmerkelijkbelanghouder naar de buitenlands belastingplichtige voortzettende aanmerkelijkbelanghouder.	Onbeperkt (in de tijd) en renteloos uitstel van belastingheffing voor de vervreemdingswinst bij schenking aan buitenlands belastingplichtige (Art. 4.16(1)h i.c.m. Art. 2.8 Wet IB i.c.m. Art. 25, achtste lid, IW).
Overlijden	IB-Onderneming: Van de ondernemer of de medegerechtigde naar de voortzettende ondernemer of medegerechtigde (erfgenaar).	Doorschuiwing stakingswinst naar overnemer (Art. 3.62 Wet IB).
Overlijden	Aanmerkelijkbelangaandelen: Van de aanmerkelijkbelanghouder naar de voortzettende aanmerkelijkbelanghouder (erfgenaar).	Doorschuiwing vervreemdingswinst naar overnemer (Art. 4.17a Wet IB).

Bijlage 2: Klankbordgroep

Het bouwsteenonderzoek 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang' is geadviseerd door een klankbordgroep bestaande uit de volgende leden:

- Prof. mr. dr. J.P. Boer, Universiteit Leiden
- Prof. dr. I.J.J. Burgers, Rijksuniversiteit Groningen
- Prof. mr. N.C.G. Gubbels, Tilburg University, Vrije Universiteit Amsterdam, Belastingdienst
- Mr. dr. M.L.M. van Kempen, Tilburg University
- Prof. dr. A.M. Lejour, Centraal Planbureau, lid vanaf 1 december 2019
- Dr. M.H.C. Lever, Centraal Planbureau, lid tot 1 december 2019

Het voorzitterschap van de bijeenkomsten van de klankbordgroep was in handen van drs. P.M. Sweers, Ministerie Economische Zaken en Klimaat.

Bijlage 3: Fiches met beleidsopties

1. MKB-winstvrijstelling afschaffen / uitfaseren	
Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Globaal evenwicht tussen IB-ondernemers, dga's en werknemers
Omschrijving van de maatregel	
Afschaffing van de mkb-winstvrijstelling voor de IB-ondernemer. Het toptarief voor de IB-ondernemer wordt hiermee op gelijk niveau gebracht met het toptarief van een werknemer.	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> De mkb-winstvrijstelling geldt voor de IB-ondernemer en bedraagt 14%. Deze vrijstelling verlaagt de fiscale winst. Tegenover de gemiste belastinginkomsten staan geen maatschappelijke baten van betekenis. Zelfstandigen blijken nauwelijks door te groeien (qua winstniveau en werkgelegenheid) en weinig te investeren; ook is er op sectorniveau geen positieve relatie tussen het aantal IB-ondernemers en innovatie (zie SEO, 2017, 'Evaluatie ondernemersregelingen'). Zelfstandigen (en vooral zzp'ers) zijn gemiddeld minder productief dan werknemers met vergelijkbare karakteristieken (zie "OESO, 2019, 'Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work'). Bij de invoering van de Wet IB 2001 was sprake van een globaal evenwicht tussen een IB-ondernemer, een dga en een werknemer. Tussen 2001 en 2020 is het verschil in de (gecumuleerde) marginale tarieven van een IB-ondernemer en een dga enerzijds en dat van een werknemer anderzijds fors toegenomen dankzij opeenvolgende Vpb-tariefsverlagingen en de introductie en verruiming van de MKB-winstvrijstelling. De mkb-winstvrijstelling is destijds ingevoerd om de IB-ondernemer lastenverlichting te geven toen de ab-houder die kreeg door Vpb-verlaging. Met deze verlagingen is het globaal evenwicht met de werknemer verlaten. Het toptarief van een werknemer in box 1 bedraagt 49,50%. Het marginale toptarief van een IB-ondernemer bedraagt dankzij de mkb-winstvrijstelling 44,31% vanaf 2023.¹⁰¹ Door afschaffing van de mkb-winstvrijstelling worden deze twee toptarieven op gelijk niveau gebracht. Zonder verhoging van het (lage) Vpb- of box 2-tarief, vergroot het afschaffen van de mkb-winstvrijstelling de aanzuigende werking naar de bv. Om plotselinge inkomenseffecten te voorkomen kan er voor worden gekozen de mkb-winstvrijstelling geleidelijk (gefaseerd) af te schaffen. 	
Effecten	
Economie	Het marginale toptarief voor de IB-ondernemer wordt hoger en gelijk aan dat van een werknemer. Hiermee wordt de fiscaal gedreven prikkel om IB-ondernemer verkleind. Dit kan verstoringen in de arbeidsmarkt verminderen. Het afschaffen van de mkb-winstvrijstelling leidt tot een lastenverhoging, wat een negatief effect kan hebben op investeringen. Zonder gelijktijdige verhoging van het marginale toptarief (Vpb/box 2) van een dga leidt afschaffen van de mkb-winstvrijstelling tot een aanzuigende werking naar een bv.
Begroting	Afschaffen ineens levert een budgettaire opbrengst van € 1.950 miljoen structureel vanaf het moment van invoering
Overig	
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> Afschaffen van de mkb-winstvrijstelling maakt het stelsel eenvoudiger en betekent een vereenvoudiging in het toezicht. Het uitfaseren van de mkb-winstvrijstelling betreft een jaarlijkse parameteraanpassing. In het laatste jaar (afschaffing) is sprake van een eenvoudige structuurwijziging.

¹⁰¹ $44,31\% = 49,5\% - (14\% \times 37,1\%)$

2. Afschaffen lage Vpb-tarief

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

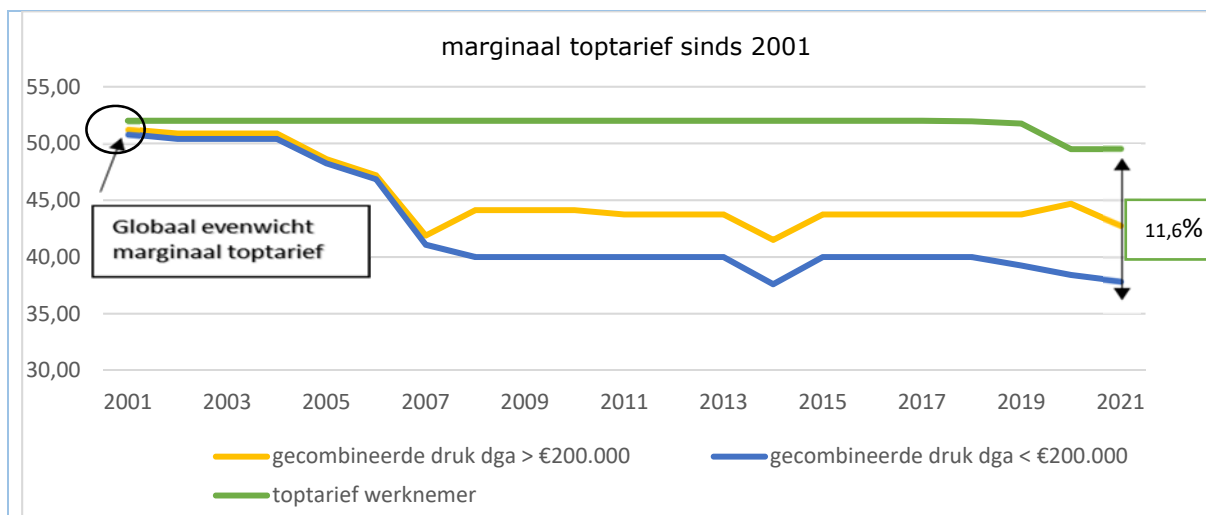
Omschrijving van de maatregel

Het huidige lage tarief voor winst tot en met € 200.000 van 16,5% (15% in 2021) wordt afgeschaft en gelijk aan het algemene Vpb-tarief (21,7% per 2021).

Achtergrond/rationale

- De Vpb kent sinds 1 januari 2000 een tariefopstapje. Dat betekent dat voor lagere belastbare winstbedragen een verlaagd tarief geldt. Bij de invoering van IB2001 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 2020 is het verschil in de (gecumuleerde) marginale tarieven van een IB-ondernemer en een dga enerzijds en dat van een werknemer anderzijds fors toegenomen dankzij opeenvolgende Vpb-tariefsverlagingen en de introductie en verruiming van de mkb-winstvrijstelling.
- In 2020 geldt voor winst tot en met € 200.000 een Vpb-tarief van 16,5% en voor het meerdere een tarief van 25%. In 2021 wordt dit 15% respectievelijk 21,7%.
- Er is geen economische onderbouwing voor een lager Vpb-tarief voor winsten tot € 200.000. Het huidige lage tarief wordt vooral onderbouwd als een tegemoetkoming voor het mkb.
- 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 en de Mirrlees Review die speciale faciliteiten voor kleine ondernemingen afraadt. Ook uit wetenschappelijke hoek wordt dit standpunt gedeeld.¹⁰²
- 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.
- 90% van de ondernemingen gehouden door dga's hebben winsten tot € 200.000, 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%-punt bedraagt, 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 dga's meteen wordt belast, wat fiscaal gedreven winstinhouding kan verminderen.

¹⁰² 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 € 1.720 miljoen structureel vanaf moment van invoering.

Overig

-

Uitvoeringsaspecten

- 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 en een vereenvoudiging van de heffingsstructuur.

3. Verhoging box 2-tarief naar 30% of 35%

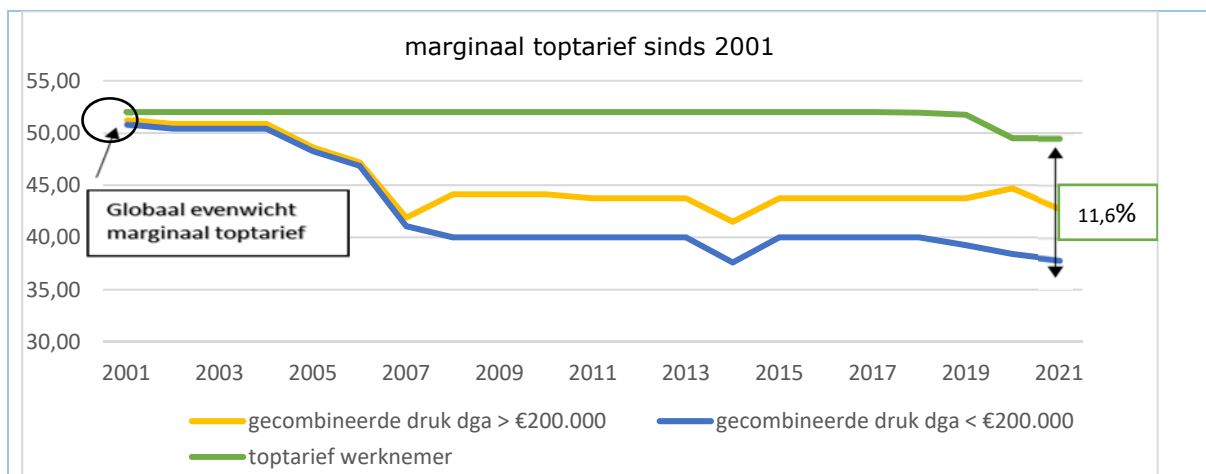
Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Globaal evenwicht tussen IB-ondernemers, dga's en werknemers

Omschrijving van de maatregel

Verhoging van het box 2-tarief naar 30% of 35%.

Achtergrond/rationale

- 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 de 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 € 200.000 heeft behaald en het arbeidsinkomen van een werknemer 11,6%-punt waar dat in 2001 slechts 1%-punt bedroeg. Als het lage Vpb-tarief wordt afgeschaft bedraagt het verschil nog bijna 7%-punt.
- 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.
- 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 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 de box 2 verhoging zal de belastingdruk op het inkomen van de dga verhogen, wat een negatief effect kan hebben op investeringen.

Begroting

Een verhoging van het box 2-tarief leidt incidenteel tot hogere winstuitkeringen. Dit betreft anticipatiegedrag op de toekomstige hogere box 2-heffing.

Budgettaire opbrengst in € miljoen bij ingaan maatregel in 2023 en aankondiging in 2021

Variant	2022	2023	2024	2025	2026	2027	struc
tarief 30%	1614	-464	-104	76	166	256	277
tarief 35%	3228	-985	-145	275	485	695	724

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

4. Afschaffen doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon

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

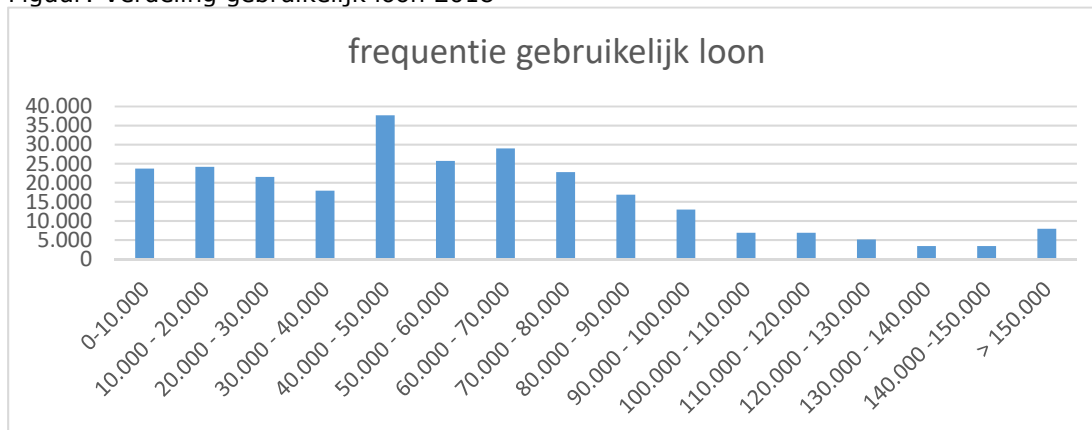
Omschrijving van de maatregel

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 aangegeven 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 er van oudsher op gericht 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. € 46.000 (bedrag 2020)
- De doelmatigheidsmarge kan echter niet tot gevolg hebben dat het loon op een lager bedrag wordt gesteld dan € 46.000.
- 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 2018

**Effecten****Economie**

De doelmatigheidsmarge zorgt er voor 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 verstrend 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 verstrend 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:

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

- 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.

5. 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 € 1.090.000.	
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 € 1.090.000 (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 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 € 1.090.000. 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 kasgeving 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.

6. 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

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.

Achtergrond/rationale

- 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 58 miljard (2017).
- 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 staatssecretaris¹⁰³ 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 van werk.
-----------------	--

¹⁰³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034892/2014-03-12>

Begroting	<p>De lastenrelevante budgettaire opbrengst bedraagt € 55 miljoen structureel vanaf moment van invoering.</p> <p>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.</p>
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.

7. 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	
<p>Conform de eerste aankondiging 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.</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. • 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 verstrend 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 € 15 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 bewerkelijker.• 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.
----------------------------	--

8. 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%¹⁰⁴ 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

- 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-aangifte 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 2017 ongeveer € 400 miljard bedraagt.
- 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.
- 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	<div>De maatregel leidt incidenteel tot hogere winstuitkeringen. Dit betreft anticipatiegedrag. De budgettaire opbrengst bedraagt bij invoering 2023 en aankondiging in 2021 (x € miljoen):</div> <table><tr><th>2022</th><th>2023</th><th>2024</th><th>2025</th><th>2026</th><th>2027</th><th>struc</th></tr><tr><td>807</td><td>-238</td><td>-52</td><td>41</td><td>88</td><td>134</td><td>144</td></tr></table>	2022	2023	2024	2025	2026	2027	struc	807	-238	-52	41	88	134	144
2022	2023	2024	2025	2026	2027	struc									
807	-238	-52	41	88	134	144									
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														

¹⁰⁴ Bij het fische 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 systemen worden gebouwd. Dit vergt een beperkte IV-aanpassing.

9. 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

- 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.¹⁰⁵
- 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 is de heffing een stimulans om de onderneming met vreemd vermogen te financieren dan wel vanuit privé te financieren (terbeschikkingstelling). Ook wordt het aantrekkelijk om vermogen te storten in deelnemingen.
- 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 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 gezien 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 is aan de aandeelhouder.

¹⁰⁵ 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.

- 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 handhaving capaciteit 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.

10. 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 doorschuifregeling voor het aanmerkelijk belang voor vererving en schenking.																					
Achtergrond/rationale																					
<ul style="list-style-type: none">De DSR in de ab-sfeer regelt dat bij overdracht van een onderneming, onder voorwaarden, geen inkomstenbelasting over de vervreemdingswinst verschuldigd is. De verkrijgingsprijs van de aandelen 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.¹⁰⁶ 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><tr><th>2022</th><th>2023</th><th>2024</th><th>2025</th><th>2026</th><th>2027</th><th>struc</th></tr><tr><td>27</td><td>30</td><td>32</td><td>35</td><td>38</td><td>41</td><td>80</td></tr></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.																				
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.																				

¹⁰⁶ Artikel 25, elfde tot en met dertiende lid, Invorderingswet 1990.

11. Kleine aanmerkelijk belangpakketten uitzonderen van BOR ¹⁰⁷	
Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Evenwichtigere herverdeling
Omschrijving van de maatregel	
Voor de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) kwalificeert een aanmerkelijkbelang (ab) 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 ab in box 2. Het ab 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 ab 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	-
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 voldoen, verleden tijd.

¹⁰⁷ Bij alle fiches over de BOR ligt een aanpassing van de DSR in dezelfde lijn voor de hand.

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">• De voorgestelde maatregel maakt het stelsel fraudebestendiger en beter handhaafbaar. |
|--|--|

12. 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. 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 belastinginkomsten.

	Er zijn diverse grote (miljoenen) vastgoedfondsen in particulier bezit (dga's) en daarmee is dus een groot potentieel fiscaal belang gemoeid.
Overig	Door deze maatregel wordt de grondslag van de schenk- en erfbelasting verbreed en neemt de erfelijke component van vermogensongelijkheid af.
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.

13. 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.¹⁰⁸

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 miljoen 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.¹⁰⁹
- 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).
- Voor die gevallen waarin de (acute) betaling van schenk- of erfbelasting op het moment van overdracht een probleem vormt, biedt een betalingsregeling uitkomst.¹¹⁰ De bestaande

¹⁰⁸ Artikel 25, elfde tot en met dertiende lid, Invorderingswet 1990.

¹⁰⁹ M. Hoogeveen, *De kwaliteit van de fiscale bedrijfsopvolgingswetgeving*, 2011, p. 454.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 32637, nr. 158. SEO evaluatie SEO Economisch Onderzoek, *Evaluatie fiscale regelingen gericht op overdracht*, 2014.

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><tr><td>2022</td><td>2023</td><td>2024</td><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td><td>struc</td></tr><tr><td>80</td><td>89</td><td>97</td><td>106</td><td>114</td><td>122</td><td>240</td></tr></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.																				
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 hoog gekwalificeerde 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 aantrekkelijker 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.																				

14. Afschaffen van vrijstelling waarde going concern in de BOR	
Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang, belasten van vermogen
Doel	Evenwichtigere herverdeling
Omschrijving van de maatregel	
<ul style="list-style-type: none"> De bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) voor de schenk- en erfbelasting wordt gedeeltelijk afgeschaft. De vrijstelling voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de lagere waarde going concern blijft bestaan maar de vrijstelling over de waarde going concern wordt afgeschaft. Om te voorkomen dat de acute betaling van schenk- of erfbelasting bij bedrijfsopvolging de continuïteit van de onderneming in gevaar kan brengen, blijft een betalingsregeling in de invorderingswet bestaan.¹¹¹ 	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> De BOR leidt tot een verschil in behandeling tussen ondernemingsvermogen en overig vermogen in de schenk- en erfbelasting. Dit verschil kan mogelijk worden gerechtvaardigd vanwege het belang van de continuïteit van ondernemingen bij overdracht. De BOR is echter beperkt doeltreffend en doelmatig in het waarborgen van de continuïteit van ondernemingen bij overdracht. Bovendien leidt de BOR tot economische verstoringen en hoge uitvoeringslasten. Zie fiches hiervoor voor nadere onderbouwing. Vanuit dit oogpunt is afschaffing van de vrijstelling going concern wenselijk. Naast de vrijstelling going concern kent de BOR een vrijstelling voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de waarde going concern indien de liquidatiewaarde van de onderneming hoger is dan de waarde going concern. In dit fiche blijft deze vrijstelling wél bestaan. Deze vrijstelling is met name relevant voor bedrijven met grote vermogensbasis maar een klein rendement. Vanuit economisch oogpunt ligt het niet voor de hand om in het belang van de collectieve welvaart niet- of slecht renderende ondernemingen te laten voortbestaan, maar vanuit een breder welvaartspectief kunnen er redenen zijn dit te faciliteren. Hierbij kan gedacht worden aan het als land kunnen voorzien in de eigen voedselvoorziening en het behoud van kleine detailzaken in de binnenstad. Tegelijkertijd zou de faciliteit niet moeten leiden tot een (perverse) prikkel om slecht renderende ondernemingen voort te zetten en (kort) na afloop van de voortzettingstermijn van 5 jaar te verkopen tegen liquidatiewaarde. Daarom zou bijvoorbeeld de voortzettingstermijn verlengd kunnen worden om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten. Een andere optie is om aan te sluiten bij een meerwaardeclausule indien de voortzetter daarvan in de familie gebruik heeft gemaakt. Het is de praktijk dat als belanghebbenden in hun onderlinge verhoudingen uitgaan van een lagere waardering zoals de going concern waarde in plaats van de liquidatiewaarde, zij in hun afspraken gebruik maken van een meerwaardeclausule. Deze clausule bewerkstelligt dat indien de voortzetter binnen een bepaalde periode alsnog over gaat tot verkoop of liquidatie, een eventuele meerwaarde wordt gedeeld met de overige belanghebbenden. Voor de vrijstelling zou minimaal bij de gehanteerde periode aangesloten kunnen worden. Voor die gevallen waarin de (acute) betaling van schenk- of erfbelasting op het moment van overdracht een probleem vormt, biedt een betalingsregeling uitkomst.¹¹² De bestaande betalingsregeling – 10 jaar uitstel van betaling met belastingrente – blijft gehandhaafd. Eventueel kan gekeken worden naar een ruimere betalingsregeling. 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 vermogen (soms fors) groter dan € 5 miljoen. Vrijstelling van schenk- en erfbelasting knelt in deze gevallen zwaar met het draagkrachtbeginsel. Afschaffing van de vrijstelling waarde going concern vermindert erfelijke vermogensongelijkheid. 	
Effecten	
Economie	Een groot deel van het budgettaire beslag van de BOR is ondoelmatig. Afschaffing van de vrijstelling voor de waarde going concern neemt het

¹¹¹ Artikel 25, elfde tot en met dertiende lid, Invorderingswet 1990.

¹¹² Kamerstukken II 2014/15, 32 637, nr. 158 . SEO evaluatie SEO Economisch Onderzoek, *Evaluatie fiscale regelingen gericht op overdracht*, 2014.

	cadeau-effect grotendeels weg en leidt dus tot efficiëntere inzet van publieke middelen. Overdracht van ondernemingen middels schenking/erving wordt (zwaarder) belast, maar de bestaande betalingsfaciliteit betekent dat ondernemingen niet hoeven te worden gestaakt als gevolg van onvoldoende liquide middelen.														
Begroting	<div>De budgettaire opbrengst bedraagt € 290 miljoen structureel.</div> <table><tr><th>2022</th><th>2023</th><th>2024</th><th>2025</th><th>2026</th><th>2027</th><th>struc</th></tr><tr><td>97</td><td>107</td><td>117</td><td>128</td><td>138</td><td>148</td><td>290</td></tr></table>	2022	2023	2024	2025	2026	2027	struc	97	107	117	128	138	148	290
2022	2023	2024	2025	2026	2027	struc									
97	107	117	128	138	148	290									
Overig	Het beter richten van de BOR verbreedt de grondslag van de schenk- en erfbelasting en draagt bij aan verkleining van erfelijke vermogensongelijkheid.														
Uitvoeringsaspecten	<p>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 hoog gekwalificeerde 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.</p> <p>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.</p> <p>De voorgestelde maatregel maakt het stelsel fraudebestendiger en beter handhaafbaar.</p>														

15. Gebruikelijk kapitaalregeling

Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Betere inschatting van arbeidsinkomen en kapitaalinkomen dga

Omschrijving van de maatregel

Invoeren van een gebruikelijk kapitaalregeling. De gebruikelijkloonregeling wordt afgeschaft. Met de gebruikelijk kapitaalregeling wordt eerst het kapitaaldeel van de winst bepaald. Het restant van de winst wordt dan beschouwd als arbeidsinkomen. Het kapitaaldeel wordt met Vpb belast en het arbeidsinkomen in box 1. De box 2 heffing blijft bestaan.

Achtergrond/rationale

- Onder de huidige gebruikelijkloonregeling wordt het arbeidsinkomen eerst geschat, waarbij het resterende inkomen wordt gezien als kapitaalinkomen. Het arbeidsinkomen wordt bij de ab-houder belast als loon. Het kapitaalinkomen wordt eerst bij de vennootschap belast met Vpb en daarna bij uitkering aan de ab-houder in box 2.
- Alternatief is om juist eerst het kapitaaldeel te schatten, waarbij het restant wordt aangemerkt als arbeidsinkomen. De gebruikelijkloonregeling wordt dan afgeschaft. Om het kapitaalinkomen te schatten wordt uitgegaan van een verondersteld rendement op het kapitaal van de bv. De belasting van 'arbeidsinkomen' en 'kapitaalinkomen' blijft hetzelfde als nu. Het arbeidsinkomen wordt dan bij de ab-houder belast in box 1. Het kapitaalinkomen wordt eerst bij de vennootschap belast met Vpb en daarna bij de ab-houder in box 2.
- In sommige systemen voor duale inkomstenbelasting wordt het (risicovrije) kapitaaldeel alleen met Vpb belast. In dit fiche is ervoor gekozen om voor dit deel de box 2 heffing in stand te laten.
- Zowel voor het rendement (brutowinst, nettowinst, geconsolideerde NL'se winst etc.) als het kapitaal (eigen vermogen van de vennootschap, fiscale boekwaarde van de activa etc.) kunnen verschillende grondslagen bestaan. Hierin dient bij de uitwerking een keuze te worden gemaakt.
- Onder de huidige regeling is voor het bepalen van het arbeidsinkomen geen bepaling van de totale winst van de ab-houder nodig. Bij een gebruikelijkkapitaalregeling is dat wel het geval. Dit betekent dat de vennootschap fiscaal transparant moet worden: alle winst wordt als onderdeel van het belastbaar inkomen toegerekend aan de aandeelhouder(s).
- Conform het (voormalige) Noorse model wordt voor de ab-houders eerst het kapitaalinkomen geschat aan de hand van een risicovrij rendement over het kapitaal. Dit kan door uit te gaan van het rendement op driemaandoverheidsobligaties (circa -0,4%) plus een risico-opslag. Een andere mogelijkheid is om aan te sluiten bij het forfaitaire rendement op overige bezittingen in box 3 (5,28%).
- Als grondslag voor kapitaal kan het fiscaal eigen vermogen of de fiscale waarde van activa gelden. Dit is uitvoeringstechnisch het eenvoudigst, omdat beide waarden jaarlijks wordt vastgesteld via de aangifte Vpb. Aan de andere kant geeft het fiscale vermogen niet de werkelijke waarde van de onderneming aan en is het gemakkelijk te manipuleren door bijvoorbeeld vermogen in dochtervennootschappen of in buitenlandse deelnemingen onder te brengen.
- De geconsolideerde waarde economisch verkeer van de aandelen sluit beter aan bij de werkelijkheid (dit is immers de totale waarde van alle aandelen in alle vennootschappen waar de ab-houder belang in heeft), maar is lastig te bepalen wanneer de aandelen niet regelmatig of op de beurs verhandeld worden. Er wordt op dit moment niet naar gevraagd, noch in de Vpb-aangifte van de vennootschap, noch in de IB-aangifte van de ab-houder. Een dergelijke waardering is bovendien vreemd aan het fiscale stelsel, waar fiscale winstregels leidend zijn.
- Een belangrijk aandachtspunt van het kapitaal is het volgende. De consolidatie van vermogen dient op groepsniveau, inclusief buitenland, plaats te vinden (anders is ontwikingsrisico te groot). Het internationale belastingrecht staat echter niet zonder meer toe belasting te kunnen heffen over kapitaal dat niet tot de belastinggrondslag in NL behoort (bijvoorbeeld omdat dit is ondergebracht in een dochtervennootschap in het buitenland). Mogelijk komt door deze wijziging een grote stroom kapitaal richting Nederland (dit vermindert immers de belastingdruk van de aandeelhouders).

- Restricties binnen het civiele recht over het mogen uitkeren door de vennootschap worden buiten beschouwing gelaten. Een vennootschap die door ons civiele recht weerhouden zou worden om dividend uit te keren vanwege de zekerheid voor de schuldeisers wordt door dit stelsel gedwongen de winst in dat jaar alsnog uit te keren (als arbeidsinkomen).
- Dezelfde aandachtspunten die gelden voor het bepalen van het gebruikelijk kapitaalinkomen gelden voor het bepalen van het arbeidsinkomen. Om het arbeidsinkomen te bepalen moet eerst de geconsolideerde winst van de ab-houder worden bepaald. Indien de winst niet geconsolideerd wordt, kan de fiscale winst en daarmee het arbeidsinkomen laag gehouden worden door winsten van dochtermaatschappijen niet uit te betalen aan de holding waar de ab-houder zijn aandeel in heeft. Vennootschappen die in het huidige stelsel bijvoorbeeld zouden kiezen om gemaakte winsten te gebruiken om kapitaal aan te vullen (doordat het kapitaal in waarde is gedaald door bijv. afschrijvingen), dienen namelijk in dit stelsel een relatief hoog arbeidsinkomen (rendement op kapitaal is immers laag) uit te betalen en daardoor meer belasting betalen waardoor er minder overblijft om kapitaal aan te vullen.
- Een complicerende factor voor het rendement is dat de waarde van het rendement pas naderhand vast te stellen is (het arbeidsinkomen wordt dus een jaar later bepaald, wanneer de winstcijfers van de vennootschappen bekend zijn). Ook is het de vraag hoe om te gaan met bijvoorbeeld stemrechtloze aandelen of tracking stock (aandelen die gekoppeld zijn aan in de structuurgelegen vermogen) in het toerekenen van winsten voor de gebruikelijkkapitaalregeling.
- Bij een gebruikelijkkapitaalregeling is het mogelijk dat het forfaitaire kapitaalinkomen hoger is dan de winst. De vraag is dan of hierin verrekening mogelijk binnen box 2 dan wel box 1 (negatief arbeidsinkomen?). Hierin dient uiteraard te worden meegewogen dat een dergelijke verliesverrekening uitvoeringstechnische uitdagingen omvat.
- Charme van de regeling is dat de dga die als ondernemer geen of een geringe inzet heeft van kapitaal nagenoeg volledig arbeidsinkomen geniet. Hierdoor is het niet langer mogelijk voor een dergelijke dga om een groot deel van zijn winst om te zetten in kapitaalinkomen.
- Hoewel Noorwegen als het voorbeeld wordt gezien van een duaal inkomstenbelastingstelsel, heeft Noorwegen in 2006 een splitsing tussen kapitaal- en arbeidsinkomen op basis van (een soort van) gebruikelijk kapitaalregeling voor actieve aandeelhouders losgelaten. Dit omdat de grote tariefsverschillen tussen belasting op arbeid en die op kapitaal leidden tot belastingontwijking op grote schaal (splitsing kon worden ontgaan door geen actieve aandeelhouder meer te zijn), met lagere belastingontvangsten als gevolg.
- Door het marginale tarief in box 1 en het gecumuleerde marginale tarief van de Vpb en box 2 globaal gezien aan elkaar gelijk te houden, kan een dergelijke ontwijking worden voorkomen.

Effecten

Economie	Fiscaal gedreven uitstel van winstneming wordt met dit systeem voorkomen. Ook worden inkomensverschuivingen aangepakt, mits de (gecumuleerde) tarieven ongeveer gelijk worden aan die van box 1, waardoor het systeem neutraler en minder verstorend wordt.
Begroting	In hoeverre deze maatregel macro gezien leidt tot een groter arbeidsdeel van de winst dan in de huidige situatie en daarmee hogere belastingontvangsten dan in de huidige situatie met een gebruikelijk loon, is afhankelijk van het slagen van de consolidatie en de verdere invulling van het systeem (bv. negatief arbeidsinkomen).
Overig	In geval van ab-houders die niet werkzaam zijn in hun eigen bv kan het problematisch zijn om een deel van de winst als 'arbeidsinkomen' te definiëren.
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> • Zeer complex en is een forse ingreep in box 2. Voor een robuuste regeling worden veel extra gegevens van belastingplichtigen (geconsolideerd vermogen en geconsolideerde winst) gevraagd. Onderzocht moet worden of een aandeelhoudersregister naar Noors model hierbij behulpzaam kan zijn.

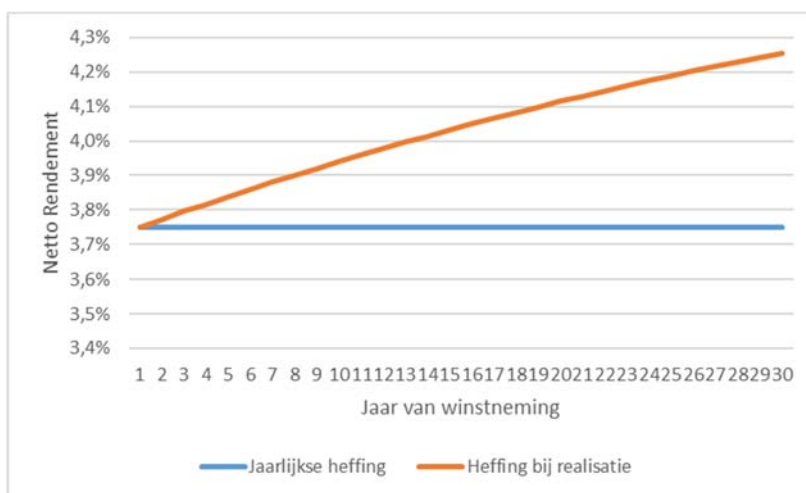
- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">• De maatregel zal leiden tot nieuwe discussies in het toezicht en verzoeken om vooroverleg. |
|--|--|

16. Rente over ingehouden winsten in de bv belasten in box 2**Thema** Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang**Doel** Voorkomen uitstel van box 2-heffing**Omschrijving van de maatregel**

- Op het niveau van de ab-houder belasten van nettowinsten die niet worden uitgekeerd door de vennootschap.
- Wanneer een bv over de looptijd meer winst realiseert dan het aan dividend uitkeert, wordt een percentage hiervan (bijv. 4%) bij ab-houders in aanmerking genomen als (toegerekend) rentevoordeel. Dit percentage wordt belast tegen het box 2-tarief.

Achtergrond/rationale

- Een verschil tussen box 1-ondernemers en box 2-ondernemers is dat box 2-ondernemers (een deel van de) belasting pas betalen als de door hen gehouden vennootschappen winsten daadwerkelijk uitkeren. De IB-heffing in box 1 (over het loon) en de Vpb (over de winst) wordt wel jaarlijks betaald, de IB-heffing in box 2 pas bij dividenduitkering.
- De mogelijkheid van ab-houders om inkomen, en dus belasting, uit te stellen kent een rentevoordeel. Het rentevoordeel komt tot stand omdat belastingheffing in box 2 pas plaats vindt bij realisatie, terwijl de middelen in de bv zonder box 2-belasting kunnen renderen. Dit maakt het aantrekkelijk om winst niet uit te keren, omdat het nettorendement (het rendement per jaar ná box 2-belasting) toeneemt over de tijd, ook bij een constant bruto rendement. Bij een jaarlijkse heffing speelt geen rentevoordeel. Figuur onderstaand is een gestileerd voorbeeld bij een bruto rendement van 5%, een box-2-tarief van 25%, en geen Vpb.

**Voorstel**

- Om deze prikkel tegen te gaan is het te overwegen om het rentevoordeel dat volgt op door de bv ingehouden winst in aanmerking te nemen in box 2 als voordeel uit aanmerkelijk belang.
- In de praktijk betekent dit dat fiscale winsten en uitgekeerde dividenden van iedere bv over de tijd worden gevolgd.
- Kwantificeren van het rentevoordeel is lastig, zeker op individueel niveau, dat is op het niveau van de ab-houder. Daarom is een algemene inschatting noodzakelijk. Het lijkt dan logisch met de rente aan te sluiten bij het forfaitair rendement in box 3.
- Wanneer in een jaar de som van in het verleden behaalde winsten groter is dan de som van uitgekeerde dividenden, is sprake van per saldo winstinhouding, met bovengenoemd voordeel. (Bijvoorbeeld) 4% van dit saldo wordt daarom bij de ab-houder - naar rato van zijn/haar aandeel- als belastbaar inkomen in aanmerking genomen.
- Indien een bv jaarlijks alle winst uitkeert, verandert niets t.o.v. de huidige situatie. Ook wanneer een bv niet winstgevend is, verandert niets (i.t.t. variant Dijkhuizen, waarbij wel

belasting geheven wordt). Extra belastingheffing vindt plaats alleen indien en naar rato van hoeveel winst wordt ingehouden. De prikkel hiertoe vermindert daarom.

- Omdat gerekend wordt met een algemeen geldend forfaitair rendement en niet alle ingehouden winsten in die mate zullen renderen, ligt een vergelijkbare weerstand als bij box 3 in de lijn der verwachting.

Nog grote vraagtekens bij de uitwerking

- Het idee om ingehouden winst van een bv bij de ab-houder als inkomen in aanmerking te nemen wordt vaker voorgesteld maar is in de praktijk nieuw. Alle beleidsmatige consequenties zijn daarom nog lastig te overzien. Een eerste inventarisatie levert nog belangrijke uitzoekpunten op. Een aantal punten:
- Hoe moet worden omgegaan met in het buitenland behaalde winsten?
- Het is nog de vraag in hoeverre verliesverrekening een rol gaat spelen in deze maatregel. Mogelijk wordt voorgesteld om de fiscale winst, na verrekening in de Vpb, te gebruiken. Maar indien in enig jaar een onverrekend verlies voor de vennootschap resulteert, is het nog onduidelijk of en hoe deze maatregel voorziet in een terugbetaling of verrekening van belasting.
- Daarnaast geldt een timingsissue, winsten behaald in jaar t worden pas na afronding van dat jaar vastgesteld en later in de Vpb betrokken dan het moment waarop de ab-houder zijn aangifte inkomstenbelasting doet. Leidt de fiscale verliesverrekening in de Vpb ertoe dat aanslagen in de inkomstenbelasting opnieuw moeten worden berekend?
- Doordat de maatregel aansluiting zoekt bij het volledig uitkeren van de winst door een vennootschap heeft de maatregel grote impact¹¹³ voor de ab-houders die beperkte invloed hebben op het dividendbeleid van de vennootschap of binnen hun eigen sortaandeel hebben gekozen voor volledig uitkeren. Met name die laatste groep kan ook worden geconfronteerd met een heffing vanwege niet-uitgekeerde winst terwijl zij juist volledig voldoen aan de doelstelling van de maatregel, zij keren immers alle winst uit die hen is toe te rekenen. Als andere aandeelhouders echter niet besluiten uit te keren, dan geldt er een rentevoordeel op het niveau van de bv. Dat rentevoordeel zou dan eigenlijk niet een de ab-houders moeten worden toegerekend die wel al hun winst laten uitkeren. Hier dient in de verdere uitwerking van de maatregel rekening mee te worden gehouden.
- Deze maatregel kent grote uitdagingen voor de uitvoering. Het is in ieder geval noodzakelijk om jaarlijks alle verbanden tussen ab-houders en hun bv's in beeld te hebben, en om door holdingstructuren heen te kunnen kijken. Voor deze variant is het bovendien wenselijk de fiscale winst in de bv vast te stellen vóór de aangifte inkomstenbelasting, wat in de praktijk niet het geval is. Ook is de toerekening van winsten van een vennootschap aan een aandeelhouder zeer complex. Tracking stock, sortaandelen of andere (bijv. cumulatief preferente) winstgerechtigdheid maakt een toerekening van winst aan een ab-houder beperkt uitvoerbaar voor de Belastingdienst en bovendien complex voor de belastingplichtige.
- Ingehouden winsten die een functie hebben in de vennootschap worden ook belast, ook al is daarbij niet per se sprake van uitstel van belastingheffing.

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.

Box 2-ondernemers gaan meer belasting betalen. Daarnaast zal een deel van de ab-houders sneller uitkeren waardoor zal ook afstel minder vaak voorkomen.

¹¹³ Beursgenoteerde bedrijven die fors winstgevend zijn keren veelal niet al hun winst uit. Zij lopen dus vrijwel standaard tegen deze maatregel aan. Een beursgenoteerde vennootschap met een winstreserve van een paar miljard betaalt dan al gauw enkele 100'en miljoenen aan extra belasting (ook bij herinvestering / uitbreiding etc.).

Begroting	Deze maatregel levert een budgettaire opbrengst. De effecten van deze maatregel zijn niet te kwantificeren omdat de benodigde grootheden niet in de aangifte voorhanden zijn.
Overig	De maatregel ligt gevoelig in internationale verhoudingen, nu een uitstel wordt verondersteld en vervolgens belast. Onderdeel van dit uitstel zijn ook de winsten die niet onder het Nederlands heffingsbereik vallen. Er zijn geen praktische toepassingen van een dergelijk systeem bekend.
Uitvoeringsaspecten	De maatregel is zeer complex en zal grote uitdagingen in de uitvoering kennen. Er zijn geen toepassingen van een dergelijke regeling in andere landen bekend.

17. Invoering aandelhoudersregister

Thema	Belasten (inkomen uit) aanmerkelijk belang
Doel	Meer transparantie en betere monitoring bedrijven

Omschrijving van de maatregel

Invoering van een aandelhoudersregister waarin alle vennootschappen jaarlijks per aandeel aangeven wie de houder is van het aandeel, de verkrijgingsprijs, de economische waarde van het aandeel en welke transacties hebben plaatsgevonden.

Achtergrond/rationale

- De Noorse belastingdienst heeft een aandelhoudersregister, waarin alle vennootschappen jaarlijks per aandeel aangeven wie de houder is van het aandeel, wat de verkrijgingsprijs en de werkelijke waarde is, welke transacties dat jaar hebben plaatsgevonden. Deze gegevens moeten jaarlijks voor 31 januari zijn ingediend. De Belastingdienst neemt deze gegevens vervolgens op in de voor ingevulde inkomstenbelastingaangifte van de aandeelhouder.
- Een dergelijk aandelhoudersregister zou voor Nederland gunstig kunnen zijn in het licht van de bestrijding van (financieel-economische) criminaliteit, voor zover deze data nog niet bekend is bij de Belastingdienst of andere op dit gebied bevoegde autoriteiten.
- Verder is duidelijkheid op het gebied van aandelhoudersstructuren van belang voor de dataverzameling voor beleidsinformatie. Aan de hand van deze data kunnen beleidsmakers beter bestaand beleid evalueren en nieuw beleid maken. Deze data kan gebruikt worden om de gedragseffecten en budgettaire effecten beter in te schatten en door te rekenen.
- In Noorwegen wordt het systeem bovendien gebruikt voor het voorinvullen van de IB-aangifte van de aandeelhouders.
- Ook biedt een aandelhoudersregister meer mogelijkheden wat betreft belastinghervormingen. Denk hier bijvoorbeeld aan de invoering van een gebruikelijk kapitaalregeling, waar een aandelhoudersregister een van de voorwaarden is om een dergelijke hervorming te kunnen invoeren.
- Momenteel ligt er in Nederland al een voorstel voor een centraal aandelhoudersregister (CAHR). Hierin worden gegevens opgenomen over aandelen op naam, houders van aandelen op naam, vruchtgebruikers van aandelen op naam en pandhouders van aandelen op naam in het kapitaal van besloten en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen. Het register is bedoeld als middel voor fraude- en criminaliteitsbestrijding. Het CAHR zal gevuld worden door notarissen. De informatie in het CAHR zal enkel raadpleegbaar worden voor de Belastingdienst en andere aangewezen publieke diensten ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taken op het gebied van controle, toezicht, handhaving en opsporing.
- Ook is er reeds een wetsvoorstel voor een zgn. UBO-register (ultimate beneficial owner) in behandeling. Het UBO-register komt voort uit Europese regelgeving. Het gaat bijdragen aan het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwaspraktijken en terrorismefinanciering. Het UBO-register maakt transparanter wie aan de touwtjes trekt bij organisaties die in Nederland zijn opgericht. Hierin worden naast de aandelhouders ook de personen achter stichtingen, verenigingen en personenvennootschappen opgenomen. Alleen de persoon die direct of indirect meer dan 25% van de aandelen in een vennootschap heeft wordt in het UBO-register opgenomen. Het UBO-register zal gevuld worden door de betrokken organisaties zelf. Het register zal openbaar toegankelijk zijn.
- Er zal onderzocht moeten worden in hoeverre het CAHR en het UBO-register voorzien in de functies die in Noorwegen door het aandelhoudersregister worden vervuld. De waardebepaling van de aandelen die niet op de beurs worden verhandeld is erg moeilijk. Daarbij dient te worden bepaald wie verantwoordelijk is voor de aanlevering van de waarde.
- Ook is het niet duidelijk welke rechten aan het register kunnen worden ontleend. Kunnen belastingplichtigen bijvoorbeeld tegen de waarde van hun onderneming in bezwaar gaan indien de Belastingdienst die heeft vastgesteld? Werkt deze waarde door in andere wetten, bijvoorbeeld de BOR?
- Openbaarheid van een dergelijk register, waarin vermogenstransparantie teweeg wordt gebracht ligt gevoelig op het gebied van privacy.

Effecten	
Economie	Door meer toezicht zal financiële criminaliteit dalen en kan de zwarte markt krimpen.
Begroting	-
Overig	<ul style="list-style-type: none"> • Naamloze vennootschappen zijn niet verplicht bij te houden wie de aandeelhouders zijn en hebben vrij overdraagbare aandelen. Zeker voor grote beursgenoteerde bedrijven met ook buitenlandse aandeelhouders is het vrijwel onmogelijk de aandeelhouders te achterhalen. Daarnaast is het aantrekkelijk om je bv om te zetten in een nv om onder het register uit te komen. • Niet elke aandeelhouder is zich verder bewust van zijn verkrijgingsprijs. Indien die verkrijgingsprijs moet worden opgenomen in het register, zal de Belastingdienst overspoeld gaan worden met verzoeken.
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> • Het aanleveren van gegevens houdt een administratieve lastenverzwaring in voor degene die de gegevens moet aanleveren en voor de instantie die het register bij moet houden. Onderzocht moet worden in hoeverre de informatie al aanwezig is in Centraal aandeelhoudersregister (CAHR) dan wel het UBO-register. • De impact voor de uitvoering door de Belastingdienst moet worden onderzocht, waaronder of een gegevenskoppeling met de Kamer van Koophandel hiervoor noodzakelijk is. Voor de Belastingdienst als toezichthouder is het een administratieve lastenverlichting nu voor de aangifte relevante gegevens beschikbaar zijn in het register.