

Vergaderjaar 2022–2023

35 496

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Invorderingswet 1990 ter bestrijding van belastinguitstel en -afstel als gevolg van excessief lenen bij een eigen vennootschap (Wet excessief lenen bij eigen vennootschap)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 november 2022

INLEIDING

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, de PvdA, GroenLinks en de ChristenUnie. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

Doel en effectiviteit van het wetsvoorstel

De leden van de fracties van de VVD en van het CDA vragen welke situaties na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel beter, effectiever worden bestreden. De situatie waarin een aanmerkelijkbelanghouder in privé over middelen van zijn vennootschap beschikt voor zover die meer bedragen dan € 700.000 zullen effectiever worden bestreden, doordat het belastinguitstel dat zich in dergelijke situaties voordoet door de voorgestelde maatregel wordt weggenomen.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen wat de achterliggende principiële overwegingen van het kabinet zijn bij het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel heeft als doel belastinguitstel en -afstel tegen te gaan dat zich voordoet als gevolg van bovenmatig lenen bij de eigen vennootschap. In 2016 bedroeg het totaal aan schulden bij de eigen vennootschap € 55 miljard. In 2018 is dit bedrag opgelopen tot € 62,4 miljard. Dit gegeven is de aanleiding geweest om maatregelen voor te stellen die deze excessieve leenverhoudingen ontmoedigen. Het wetsvoorstel wil de mogelijkheid beperken dat de aanmerkelijkbelanghouder in privé over middelen kan beschikken die aan de vennootschap zijn onttrokken zonder daarover eerst box 2-heffing te hebben betaald. Met dit wetsvoorstel wordt dit doel bereikt doordat aanmerkelijkbelanghouders met een bovenmatige schuld gestimuleerd worden om hun schulden aan de eigen vennootschap terug te brengen tot in ieder geval

€ 700.000, dan wel doordat een fictief regulier voordeel in aanmerking zal worden genomen waardoor sprake is van heffing in box 2.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen waarom het mogelijk is om geld te lenen bij de eigen vennootschap. Een besloten vennootschap is een zelfstandig juridische rechtspersoon die rechtshandelingen kan verrichten, zoals het sluiten van een lenings- of kredietovereenkomst. Het civielrechtelijk verbieden van lenen van de eigen vennootschap is niet de doelstelling van dit wetsvoorstel. Er is enkel gezocht naar een fiscaalrechtelijke oplossing voor het tegengaan van belastinguitstel en -afstel dat zich voordoet wanneer bovenmatig wordt geleend van de eigen vennootschap. Een algeheel verbod op lenen van de eigen vennootschap is ook niet mogelijk door middel van fiscale wetgeving. Het verstrekken van een lening is immers een civielrechtelijke handeling, waardoor een civielrechtelijk verbod nodig zou zijn. De fiscale motieven van het lenen van de eigen vennootschap rechtvaardigen geen algeheel civielrechtelijk verbod.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen of het kabinet kan bevestigen dat een aanmerkelijkbelanghouder via een lening van de eigen vennootschap meer kan besteden dan als hij belasting had betaald over dividend of looninkomsten. Daarnaast vragen deze leden of het kabinet de opvatting deelt dat het niet te rechtvaardigen is als het belastinguitstel louter voor consumptie wordt benut en dat in dat geval dan belasting zou moeten worden betaald. Verder vragen deze leden of het kabinet het beleggen met uitgesteld belastinggeld en het behalen van rendement op kosten van de belastingbetaler kan rechtvaardigen. Een aanmerkelijkbelanghouder die geld leent van de eigen vennootschap heeft inderdaad tijdelijk meer vermogen tot zijn beschikking ten opzichte van de situatie dat hetzelfde bedrag permanent tot zijn beschikking staat via het uitkeren van dividend of het genieten van loon. Het voornaamste verschil tussen het uitkeren van dividend en het lenen bij de eigen vennootschap is dat met een dividenduitkering het vermogen daadwerkelijk overgaat van de vennootschap naar de aanmerkelijkbelanghouder. Bij een lening is dit niet het geval. De lening moet immers op enig moment worden terugbetaald aan de vennootschap. Daarnaast is de aanmerkelijkbelanghouder een zakelijke rente verschuldigd over de schulden. De rentekosten van een lening hebben een negatief effect op de financiële privésituatie van een aanmerkelijkbelanghouder. De grote en toenemende mate waarin aanmerkelijkbelanghouders beschikken over financiële middelen die afkomstig zijn van de vennootschap zonder daarover eerst box 2-heffing te hebben betaald, is in de ogen van het kabinet onwenselijk. Het doel van het wetsvoorstel is het tegengaan van belastinguitstel en -afstel dat zich voordoet bij bovenmatig lenen bij de eigen vennootschap. De aanwending van de geleende gelden is daarbij niet relevant.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen of het kabinet bekend is met spaar-bv's waar banken de aandelen in die bv's als onderpand benutten voor een beleggingsportefeuille. Deze leden vragen of dat als een rechtvaardiging voor belastinguitstel wordt gezien. Het kabinet is bekend met het fenomeen spaar-bv's. Als een aanmerkelijkbelanghouder geld leent bij een bank waarbij de vennootschap waarin het aanmerkelijk belang wordt gehouden zich op alle punten garant stelt voor de door de schuldenaar aangegane verplichtingen, dan is in feite sprake schuld die indirect is aangegaan bij de eigen vennootschap die zodoende onder het wetsvoorstel valt. De garantstelling is bewust onder de reikwijdte van de maatregel gebracht omdat door de garantstelling een vennootschap de belastingplichtige in staat stelt om een schuld bij een bank aan te gaan. Of de garantstelling daadwerkelijk is ingeroepen, speelt

geen rol bij de beoordeling of de garantstelling de aanmerkelijkbelanghouder in staat stelt om de lening aan te gaan. Een garantstelling die uitsluitend leidt tot gunstigere voorwaarden voor de schuld van de belastingplichtige, zoals een lagere rente, valt niet onder de maatregel. In dat geval kan de belastingplichtige ook op eigen kracht de lening aangaan bij een bank. De situatie die de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks schetsen is echter anders. De vennootschap stelt zich namelijk niet zelf garant voor de schulden van de aanmerkelijkbelanghouder bij de bank, maar de aanmerkelijkbelanghouder geeft een privébezit, hier aanmerkelijkbelangaandelen, in onderpand aan de bank. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer hebben de leden Maatoug en Van der Lee een amendement ingediend met als doel om schulden die een aanmerkelijkbelanghouder heeft bij derden, waarvan de aandelen in de eigen vennootschap als onderpand dienen, eveneens in aanmerking te nemen bij de beoordeling of sprake is van bovenmatige schulden aan de vennootschap.¹ Dit amendement is verworpen. In de appreciatie is aangegeven dat dit amendement kan leiden tot «overkill». Hierbij kan het volgende voorbeeld worden gegeven. Een aanmerkelijkbelanghouder heeft in privé een lening nodig. De eigen vennootschap heeft weliswaar een positief eigen vermogen maar heeft geen liquide middelen om dividend uit te keren vanwege bedrijfsmatige investeringen. De aanmerkelijkbelanghouder trekt een lening aan bij de bank waarvoor hij ten gunste van de bank een pandrecht vestigt op de aandelen van de eigen vennootschap. In deze situatie kan niet gezegd worden dat de aanmerkelijkbelanghouder de keuze had om dividend uit te laten keren uit de vennootschap maar in plaats daarvan geld leent van de bank om met als doel om heffing in box 2 uit te stellen. Daartegenover staat de situatie dat een aanmerkelijkbelanghouder met een spaar-bv geld leent van een derde, waarbij de aandelen in de eigen vennootschap als onderpand dienen, met als doel om een dividenduitkering uit te stellen ondanks dat de spaar-bv beschikt over voldoende liquide middelen. Deze situatie acht ik onwenselijk. Het is echter niet bekend of en hoe vaak beide uitersten voorkomen. Als ik signalen ontvang dat onwenselijke situaties zich in grote mate zal voordoen, zal de geamendeerde aanscherping van het wetsvoorstel opnieuw worden gewogen.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks stellen dat het investeren van het geleende geld geen rechtvaardiging is om belastingvrij te kunnen lenen van de eigen vennootschap omdat geïnvesteerd wordt met uitgesteld belastinggeld. Deze leden vragen welke rechtvaardiging het kabinet hiervoor ziet ten opzichte van bedrijven en burgers die dit voordeel niet hebben. Verder vragen deze leden of werknemers niet het recht gegeven moet worden op uitstel van belastingheffing over looninkomsten vanuit het oogpunt van gelijke behandeling. Alle belastingplichtigen hebben de mogelijkheid om onder voorwaarden premies voor inkomensvoorzieningen, zoals een verzekerde of bancaire lijfrente, op het belastbaar inkomen uit werk en woning in mindering te brengen. Feitelijk wordt via de premieaftrek de belastingheffing over een deel van het inkomen, zoals winst uit onderneming en looninkomsten, uitgesteld. Deze generieke fiscale faciliteit voor het opbouwen van een inkomensvoorziening is echter niet een rechtvaardiging voor het bovenmatig lenen door aanmerkelijkbelanghouders. De voorgestelde maatregel draagt bij aan het verkleinen van de verschillen in de fiscale behandeling van aanmerkelijkbelanghouders ten opzichte van IB-ondernemers en werknemers. Immers, belastingplichtigen die winst uit onderneming genieten (IB-ondernemers) hebben geen mogelijkheid om belastingheffing over de winst uit te stellen door geld te lenen van hun onderneming. Hetzelfde geldt voor werknemers ten aanzien van de belastingheffing over hun looninkomsten.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 496, nr. 19.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen of het kabinet de visie deelt dat over elke lening belasting betaald moet worden omdat geen enkel drempelbedrag is gerechtvaardigd. Het doel van het wetsvoorstel is het tegengaan van belastinguitstel en -afstel dat zich voordoet bij bovenmatig lenen bij de eigen vennootschap. In het coalitieakkoord is afgesproken dat hiervan sprake is bij leningen boven de € 700.000.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen hoeveel de belastingopbrengst zou zijn als bijvoorbeeld het maximum vrijgestelde bedrag één of twee ton zou zijn. Als het maximumbedrag verlaagd zou worden van € 700.000 naar € 200.000 zou de opbrengst van het wetsvoorstel toenemen met € 30 miljoen (van € 20 miljoen naar € 50 miljoen). Als het maximumbedrag verlaagd zou worden naar € 100.000 zou de opbrengst toenemen met € 40 miljoen (van € 20 miljoen naar € 60 miljoen).

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen of het kabinet het standpunt deelt dat het belastingvrij lenen vanuit de eigen vennootschap voor het opbouwen van pensioen geen valide argument is omdat de er in de vennootschap geen of onvoldoende liquiditeit achterblijft. Het opbouwen van pensioen is naar mening van het kabinet geen valide argument voor het bovenmatig lenen van de eigen vennootschap. Het doel van het wetsvoorstel is het tegengaan van belastinguitstel en -afstel dat zich voordoet bij bovenmatig lenen bij de eigen vennootschap. De aanwending van de geleende gelden door de aanmerkelijkbelanghouder is daarbij niet relevant. Als gevolg van het uitlenen van gelden beschikt de vennootschap gedurende de overeengekomen looptijd niet over de betreffende liquide middelen. Daarnaast loopt de vennootschap het risico dat de lening aan het einde van de looptijd niet (volledig) wordt afgelost, bijvoorbeeld doordat de gelden door de aanmerkelijkbelanghouder voor consumptieve doeleinden zijn gebruikt of de (onroerende) goederen of beleggingen waarin is geïnvesteerd, in waarde zijn gedaald. Lenen van de eigen vennootschap maakt de vennootschap in beginsel minder wendbaar en kan leiden tot liquiditeitsproblemen.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks merken op dat het marginale tarief, inclusief heffingskortingen, in box 1 van de inkomstenbelasting 56% is voor inkomens tussen de € 73.000 en € 115.230, waardoor het voor die groep aantrekkelijker is om box 2-ondernemer te zijn. Zij vragen waarom geen gelijke fiscale behandeling is gerealiseerd en of er hierdoor een extra prikkel bestaat om te lenen van de eigen vennootschap om deze hoge marginale druk te ontgaan. Wanneer een aanmerkelijkbelanghouder werkzaamheden verricht voor zijn vennootschap, dient hij zichzelf een gebruikelijk loon toe te kennen dat vervolgens wordt belast in box 1. Een ondernemer kan de marginale druk in box 1 dus niet ontgaan door te ondernemen via een vennootschap in box 2 of door te lenen bij de eigen vennootschap. Door de maatregelen in het Belastingplan 2023 worden stappen gezet naar herstel van het fiscale evenwicht. De IB-ondernemer heeft recht op ondernemersfaciliteiten waardoor het marginale toptarief van een IB-ondernemer in box 1 in 2024 zal uitkomen op 44,33%. Dit tarief is vrijwel gelijk is aan het gecombineerde tarief van de vennootschapsbelasting (Vpb) en box 2 bij een winst tot € 200.000 (44,11%). Bij een hogere winst komt het gecombineerde tarief van Vpb en box 2 hoger uit, namelijk 48,8%. Dit benadert het marginale toptarief van de werknemer.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de Belastingdienst uit de voeten kan met de regeling die dubbele heffing voorkomt. Daarnaast vragen deze leden of deze regeling zal leiden tot veel discussies

met belastingplichten en een procesgang naar de rechter. Dubbele heffing wordt voorkomen door het maximumbedrag, dat in beginsel € 700.000 bedraagt, te verhogen met het fictief regulier voordeel van het voorgaande jaar, dan wel te verhogen met het negatief regulier voordeel (verhoging van een negatief bedrag leidt tot een verlaging van het maximumbedrag). Naar verwachting zal dit niet leiden tot veel discussies tussen de Belastingdienst en de belastingplichtigen, aangezien de verhoging gelijk is aan het genoten (negatief) fictief regulier voordeel van het voorgaande jaar.

De leden van de ChristenUnie vragen in welke mate dit wetsvoorstel leidt tot de door het kabinet beoogde vereenvoudiging van fiscale regelgeving. Dit wetsvoorstel is een aanvulling op de huidige wet en maakt de fiscale regelgeving daarmee niet eenvoudiger. De complexiteit van de maatregel is daarentegen – met uitzondering van migratiesituaties – beperkt. Er is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande systematiek van box 2 en gebruikgemaakt van gesloten normen en harde grenzen. Dit komt de uitvoering ten goede, voor zowel de belastingplichtige als de Belastingdienst. Daarnaast heeft het wetsvoorstel met name een preventieve werking. Het doel van de regeling is het tegengaan van belastinguitstel en -afstel dat zich voordoet bij bovenmatig lenen bij de eigen vennootschap. Aanmerkelijkbelanghouders kunnen voorkomen dat ze onder de maatregel vallen, door hun schulden af te lossen en hun schulden onder het maximumbedrag te houden. Door het grensbedrag van € 700.000 en de vrijstelling voor een eigenwoningsschuld wordt naar verwachting circa 2,2% van de aanmerkelijkbelanghouders geraakt door de maatregel.

Grens van € 700.000

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen in hoeverre de middelen die voor het bereiken van het doel van het wetsvoorstel zijn gekozen, in overeenstemming zijn met de beginselen van behoorlijke wetgeving. Het wetsvoorstel heeft als doel belastinguitstel en -afstel tegen te gaan dat zich voordoet bij bovenmatig lenen bij de eigen vennootschap. Gerekend vanaf de aankondiging van het wetsvoorstel op 18 september 2018 tot de voorgestelde eerste peildatum op 31 december 2023 hebben aanmerkelijkbelanghouders meer dan vijf jaar de tijd om te anticiperen op het wetsvoorstel. Deze termijn van ruim vijf jaar geeft de aanmerkelijkbelanghouders met een excessieve lening voldoende tijd om hun schuldenpositie, als zij daarvoor kiezen, terug te brengen tot € 700.000.

De leden van de fracties van de VVD, het CDA en de ChristenUnie vragen naar de onderbouwing en totstandkoming van het maximumbedrag van € 700.000. In het oorspronkelijke wetsvoorstel bedroeg het maximumbedrag € 500.000. In de nota naar aanleiding van het verslag van 18 december 2020 is hierover het volgende toegelicht.²

Een belangrijke overweging waarom tot de grens van € 500.000 en naamgeving van de maatregel is besloten, is gelegen in de grootte van het gemiddelde leenbedrag. In 2016 bedroegen de totale schulden van aanmerkelijkbelanghouders aan de eigen vennootschap ruim € 55 miljard, waarbij is gebleken dat slechts een klein aantal aanmerkelijkbelanghouders meer dan de helft van dit bedrag heeft geleend. 10% van de lenende aanmerkelijkbelanghuishouders leende gezamenlijk circa 60% van het totale leenbedrag. Door voor de grens van € 500.000 te kiezen, krijgt naar verwachting maximaal 3% van alle aanmerkelijkbelanghuishouders te maken met de maatregel. De grens van € 500.000 is dus

² Kamerstukken II 2020/21, 35 496, nr. 7.

gebaseerd op het gemiddelde leenbedrag, de grootte van de totale schuld en de verdeling daarvan over het aantal aanmerkelijkbelanghuishoudens. Hoewel iedere grens in zekere mate arbitrair is, is het kabinet van mening dat met het huidige maximumbedrag van € 500.000 een goede balans is gevonden om excessief lenen te ontmoedigen. Bij een lager maximumbedrag zou een grotere groep aanmerkelijkbelanghouders direct onder de maatregel vallen en in de heffing worden betrokken. Bij een hoger maximumbedrag zou enerzijds het signaal aan de lenende aanmerkelijkbelanghouders die niet onder de maatregel vallen maar wel substantiële bedragen lenen minder krachtig zijn. Anderzijds zou het wetsvoorstel minder effect sorteren doordat er minder aanmerkelijkbelanghouders onder de maatregel zouden vallen en het doel daardoor in mindere mate zou worden bereikt. Het kabinet acht de grens van € 500.000 passend.

In het coalitieakkoord van 15 december 2021³ is afgesproken om het wetsvoorstel voort te zetten met een maximumbedrag van € 700.000. De verhoging van het maximumbedrag is de uitkomst geweest van een politiek compromis bij de totstandkoming van het coalitieakkoord als geheel.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen in hoeverre het kabinet het verdedigbaar acht dat een politiek compromis, zoals de verhoging van de drempel van € 500.000 naar € 700.000, niet alleen nog in deze kabinetsperiode kan worden aangepast, maar dat dat ook in de toekomst door volgende kabinetten kan gebeuren. In het coalitieakkoord is de verhoging van het bedrag van € 500.000 naar € 700.000 opgenomen. Het kabinet is niet voornemens dit bedrag aan te passen.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen om een reflectie op hun stelling dat het wetsvoorstel een nieuwe discriminatie creëert, namelijk die tussen aanmerkelijkbelanghouders met een schuld aan de vennootschap tot € 700.000 en aanmerkelijkbelanghouders met een schuld boven € 700.000. Aanmerkelijkbelanghouders zijn vrij om te lenen bij de eigen vennootschap en om hun schulden af te lossen tot een hoogte die zij zelf wenselijk en/of noodzakelijk achten. Die keuze heeft echter een fiscale consequentie, namelijk dat het deel boven de € 700.000 belast wordt als fictief regulier voordeel in box 2. Het kabinet is het niet eens met de leden dat dit wetsvoorstel een vorm van discriminatie tot gevolg heeft.

De leden van de fracties van de VVD en van het CDA vragen wat de efficiencywinst van dit wetsvoorstel voor de Belastingdienst blijft als de zakelijkheid van leningen onder € 700.000 onverminderd moet worden getoetst. Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat inkomen uit aanmerkelijk belang wordt genoten als een aanmerkelijkbelanghouder meer leent dan € 700.000 van zijn vennootschap. De schuld zelf blijft bestaan en wordt bijvoorbeeld ook niet weggedacht voor fiscale doeleinden. Dit betekent dat voor alle schulden, zowel boven als onder € 700.000, blijft gelden dat voor het vaststellen van de winst van de vennootschap moet worden uitgegaan van een zakelijke vergoeding op de lening(en). Van een «safe haven» is dus geen sprake. De efficiencywinst voor de Belastingdienst zit in het inkomen dat in aanmerking wordt genomen als meer dan € 700.000 wordt geleend. In zijn algemeenheid geldt dat getoetst moet worden of de lening daadwerkelijk een lening is, dan wel moet worden geherkwalificeerd tot een verkapte winstuitdeling. Met name de jurisprudentie over de

³ Coalitieakkoord 2021–2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst; Kamerstukken II 2021/22, nr. 2021D50025.

schijnlening en de bodemlozeputlening is hierbij van belang.⁴ Een bodemlozeputlening is een lening waarvan van begin af aan duidelijk is dat deze niet of niet volledig kan of zal worden afgelost zodat de lening het vermogen van de vennootschap blijvend heeft verlaten. De bewijslast om aannemelijk te maken dat sprake is van een schijnlening of een bodemlozeputlening ligt in beginsel bij de inspecteur. Met de voorgestelde maatregel hoeft de Belastingdienst dergelijke toetsen niet meer aan te leggen voor zover de schulden meer bedragen dan € 700.000. De efficiencywinst zit hem dus in deze gevallen bij grote leningen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat de cijfers laten zien dat in 2016 zo'n 60% van de circa 216.000 aanmerkelijkbelanghouders leningen had uitstaan bij de eigen vennootschap. Bij 11.000 aanmerkelijkbelanghouders was sprake van een schuld boven het in het oorspronkelijke wetsvoorstel geïntroduceerde normbedrag van € 500.000. Het corresponderende leenbedrag bedroeg circa € 17 miljard. Deze leden vragen of het kabinet een geactualiseerd overzicht kan bieden van de huidige schuldposities. Zij vragen bij hoeveel aanmerkelijkbelanghouders zich een schuld voordoet boven het nieuwe normbedrag van € 700.000. Het meest recente jaar dat beschikbaar is voor een analyse van de schuldposities is 2019. Voor de jaren daarna zijn voor deze doelgroep nog niet voldoende aangiften vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting beschikbaar voor een volledig beeld.⁵ In de Memorie van Toelichting is gemeld dat in 2016 60% van de 355.000 aanmerkelijkbelanghuishouders, dat zijn 216.000 huishoudens, leningen waren aangegaan bij eigen vennootschap. In 2019 betrof dit 223.000 huishoudens, 59% van het totale aantal van 378.000 huishoudens. In 2019 hadden 8.600 huishoudens een schuld (exclusief eigenwoningschuld) boven het nieuwe maximumbedrag van € 700.000. Hun totale schuld (exclusief eigenwoningschuld) was € 16,9 miljard. Hiervan zou € 10,9 miljard (bedrag op basis van 2019) potentieel geraakt kunnen worden door de maatregel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe vaak de facto sprake is van belastinguitstel en -afstel. Hoewel er geen vastomlijnde definitie is van belastinguitstel, meent het kabinet dat in het geval dat aanmerkelijkbelanghouders lenen van de eigen bv sprake is van uitstel van belastingheffing. In principe is dit niet het geval als wordt geleend van de vennootschap als er geen latente belastingclaim in box 2 is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat een aanmerkelijkbelanghouder privévermogen via een kapitaalstorting in de eigen vennootschap inbrengt om box 3-heffing te voorkomen waarna de aanmerkelijkbelanghouder vervolgens de ingebrachte middelen aan de vennootschap onttrekt door middel van een lening. Alhoewel in dit voorbeeld geen sprake is van latente box 2-belasting acht het kabinet het wenselijk dat de maatregel ook dergelijke kasrondjes die voortkomen uit fiscale motieven ontmoedigt. Afstel van belastingheffing doet zich voor als de schuld niet kan worden terugbetaald. Om vast te stellen in welke mate er uiteindelijk sprake zal zijn van belastingafstel, moeten nadere veronderstellingen gemaakt worden, aangezien dit niet zonder meer uit de aangiftegegevens is op te maken. Op basis van de schuld- en de vermogenspositie van de aanmerkelijkbelanghouder is voor het oorspronkelijke wetsvoorstel ingeschat dat met het wetsvoorstel jaarlijks € 10 miljoen aan belastingafstel wordt voorkomen. Met de aanpassing van het drempelbedrag is deze inschatting iets verlaagd, namelijk naar € 8 miljoen.

⁴ Zie Hoge Raad 11 februari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA2443 en Hoge Raad 29 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AR4761.

⁵ Zie ook Tabel 3.2 in het rapport van het IBO Vermogensverdeling 2022.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de schulden overdraagbaar zijn aan derden. Civielrechtelijk is het uitgangspunt dat vorderingsrechten (schulden) kunnen worden overgedragen aan derden, tenzij uit de wet, de aard van de vordering of een beding tussen debiteur en crediteur het tegendeel volgt. Voordat het mogelijk is om vorderingsrechten over te dragen, moet worden voldaan aan een drietal cumulatieve vereisten die voortvloeien uit de wet (artikel 3:84 lid 1 Burgerlijk Wetboek). Het gaat om de volgende vereisten: (1) er moet een geldige titel zijn die de overdracht rechtvaardigt, (2) er moet een rechtsgeldige levering hebben plaatsgevonden en (3) de vervreemder moet beschikkingsbevoegd zijn op het moment van voltooiing van de levering. Voor deze maatregel heeft schuldoverdracht hetzelfde effect als aflossing. Op de volgende peildatum is de schuld aan de eigen vennootschap immers dan gelijk aan of lager dan het maximumbedrag, waardoor de belastingplichtige een negatief fictief regulier voordeel geniet.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een nadere toelichting op de proportionaliteit van het wetsvoorstel. Door de grens van € 700.000 krijgt naar verwachting maximaal 2,2% van de aanmerkelijkbelanghuishouders te maken met de voorgestelde maatregel. Het kabinet acht deze grens een goed signaal om excessief lenen te ontmoedigen. Bij een hoger maximumbedrag zou het signaal aan de lenende aanmerkelijkbelanghouders die niet onder de maatregel vallen maar wel substantiële bedragen lenen minder krachtig zijn. Een (veel) lagere grens of een algeheel verbod op (excessief) lenen zou naar het oordeel van het kabinet een te vergaande maatregel zijn en daarom is gekozen voor de meer proportionele maatregel, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de term «excessief lenen» wordt gehanteerd. Op grond van het wetsvoorstel wordt belasting geheven als sprake is van een excessieve lening. Vanaf welk bedrag een lening «excessief» kan worden genoemd, is niet zozeer een cijfermatige, maar vooral een politieke en beleidsmatige keuze. Voor de toepassing van het wetsvoorstel wordt onder «excessief lenen» verstaan leningen van aanmerkelijkbelanghouders tezamen met hun partner bij hun vennootschap voor zover die leningen hoger zijn dan € 700.000. Wanneer het totaal aan schulden op de peildatum meer bedraagt dan het maximumbedrag (van € 700.000 of het bedrag dat resulteert na verhoging met een eerder in aanmerking genomen fictief regulier voordeel), dan wordt het meerdere als fictief regulier voordeel belast.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen dat het oorspronkelijke maximumbedrag van € 500.000 was gebaseerd op het gemiddelde leenbedrag, de grootte van de totale schuld en de verdeling daarvan over het aantal aanmerkelijkbelanghouders. Zij vragen hoe deze redenering uitvalt voor het opgehoogde grensbedrag van € 700.000. In de Memorie van Toelichting was aangegeven dat bij een maximumbedrag van € 500.000 11.000 huishoudens te maken zouden krijgen met de maatregel. Dit was toen 3% van alle aanmerkelijkbelanghuishoudens. Hun schuld (exclusief eigenwoningschuld) bedroeg € 17 miljard van de totale schuld (exclusief eigenwoningschuld) van € 25 miljard. Bij het opgehoogde maximumbedrag van € 700.000 daalt het aantal huishoudens dat te maken krijgt met de maatregel naar 7.500 (2016, op basis van 2019: 8.600), dat is 2% van het totale aantal. Hun schuld (exclusief eigenwoningschuld) bedraagt nog steeds € 14,9 miljard (2016, op basis van 2019: € 16,9 miljard) van de totale schuld (exclusief eigenwoningschuld) van € 25 miljard (2016, op basis van 2019: € 28 miljard). Ook bij het opgehoogde maximumbedrag wordt dus hoewel slechts een zeer klein deel van de aanmerkelijkbelanghuishoudens geraakt wordt door de maatregel toch een relatief groot deel van de schuld geraakt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen dat de ambtsvoorganger van de huidige Staatssecretaris in de nota naar aanleiding van het verslag heeft vermeld dat een verhoging van het oorspronkelijke maximumbedrag van € 500.000 onwenselijk was omdat het om een beperkte groep gaat, er een verkeerde signaalwerking vanuit gaat, dat het wetsvoorstel aan daadkracht inboet en minder effectief is. Deze leden vragen of deze argumentatie vervalt vanwege de verhoging van het maximumbedrag van € 500.000 naar € 700.000. Daarnaast stellen deze leden dat de ambtsvoorganger van de huidige Staatssecretaris heeft aangegeven dat het oorspronkelijke wetsvoorstel in balans was. Deze leden vragen of dit ook geldt voor het gewijzigde wetsvoorstel waarbij het maximumbedrag met 40% is verhoogd. De beschreven effecten van een verhoging van het maximumbedrag zijn niet veranderd. Als gevolg van de verhoging van het maximumbedrag zal een kleiner deel van de schulden van aanmerkelijkbelanghouders aan de eigen vennootschap geraakt worden door de maatregel. Hierdoor is de maatregel minder effectief. De balans tussen enerzijds het beperkt aantal aanmerkelijkbelanghouders dat geraakt wordt door het wetsvoorstel en anderzijds het aanzienlijke totaalbedrag aan leningen dat als bovenmatig wordt aangemerkt, verschuift ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel als gevolg van de verhoging van het maximumbedrag.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er ook een gesaldeerd maximumbedrag van € 700.000 geldt in het geval een aanmerkelijkbelanghouder belangen heeft in meerdere vennootschappen en daar schulden aangaat. Indien de aanmerkelijkbelanghouder bij meerdere eigen vennootschappen leent, worden al deze schulden voor de toepassing van de maatregel bij elkaar opgeteld.

De leden van de ChristenUnie vragen naar een reactie op het rapport van het IBO Vermogensverdeling dat onder andere pleit voor het terugbrengen van de schuldgrens naar nul en de rekening-courant tussen de eigen vennootschap en aanmerkelijkbelanghouders te beperken. Het kabinet heeft met veel interesse kennisgenomen van het IBO Vermogensverdeling dat vlak voor het zomerreces is opgeleverd en naar de Tweede Kamer is gestuurd. Het kabinet heeft in zijn reactie aan de Eerste en Tweede Kamer op dit rapport diverse beleidsrichtingen uit het IBO-rapport omarmt en omgezet in concrete beleidsvoornemens voor deze kabinetsperiode die voor een deel al in het Belastingplan 2023 terecht zijn gekomen. Wat betreft de schuld aan de eigen vennootschap houdt het kabinet zich aan de afspraak uit het Coalitieakkoord dat de schuld aan de eigen vennootschap – anders dan de eigenwoningschuld – wordt afgetopt op € 700.000 euro.

Eigenwoningschulden

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen of het klopt dat bij de bepaling van eigenwoningschulden zakelijke en onzakelijke schulden bij elkaar worden opgeteld. Het klopt dat geen onderscheid gemaakt wordt tussen zakelijke en onzakelijke eigenwoningschulden. Een lening met een onzakelijke rente of de kwalificatie «onzakelijke lening» heeft slechts gevolgen voor de fiscale winstberekening van de vennootschap. Het wetsvoorstel heeft alleen gevolgen voor de belastingheffing bij de aanmerkelijkbelanghouder en niet voor de belastingheffing over de fiscale winst bij de vennootschap. Als gevolg van het wetsvoorstel wordt bij de aanmerkelijkbelanghouder ook inkomstenbelasting geheven als sprake is van een bovenmatige lening van de eigen vennootschap. Zowel bij een zakelijke als bij een onzakelijke lening vloeien liquide middelen van de vennootschap naar de aandeelhouder zonder dat op dat moment daarover belasting is verschuldigd. Voor eigenwoningschulden geldt dat

daarvoor een uitzondering geldt. Zolang de schuld voldoet aan de voorwaarden voor een eigenwoningschuld als opgenomen in artikel 3.119 Wet IB 2001, is de uitzondering van toepassing.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen waarom schulden die bij de bv zijn aangegaan voor de financiering van een pand dat aan studenten of expats wordt verhuurd, niet worden uitgezonderd. Het doel van de regeling is het tegengaan van belastinguitstel en -afstel dat zich voordoet bij bovenmatig lenen bij de eigen vennootschap. De grote mate waarin aanmerkelijkbelanghouders beschikken over financiële middelen die afkomstig zijn van de vennootschap, zonder dat daarover belasting is verschuldigd, is in de ogen van dit kabinet onwenselijk. Gelet op het doel van de regeling (het tegengaan van belastinguitstel en -afstel) is een onderscheid in verschillende typen leningen en de aanwending van de geleende gelden niet relevant. Zowel in het geval waarin de aanmerkelijkbelanghouder onvoldoende vermogen heeft om de schuld (op termijn) terug te betalen, als in de situatie waarin de aanmerkelijkbelanghouder wel voldoende vermogen heeft en de schuld al dan niet heeft geseceureerd met een zekerheidsrecht, beschikt de aanmerkelijkbelanghouder over de geleende gelden. Het maken van onderscheid tussen gedekte en ongedekte leningen of op basis van de aanwending van de geleende gelden is bovendien dusdanig complicerend in de uitvoering voor de Belastingdienst dat het zeer problematisch is dit onderscheid in leningen te handhaven en te controleren. Dit geldt des te meer als onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen de typen huurders van panden die zijn gefinancierd met een lening bij de eigen vennootschap. Daarnaast komt de uitzondering voor de eigen woning voort uit de mogelijk ingrijpende gevolgen van de maatregel voor de aanmerkelijkbelanghouder en zijn gezin indien deze zou ontbreken. Dit geldt niet voor beleggingspanden.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen waarom de vrijstelling voor de eigenwoningschuld geen plafond heeft. Bij de aankondiging van het wetsvoorstel in de aanbiedingsbrief bij het pakket Belastingplan 2019 heeft het kabinet laten weten om voor bestaande eigenwoningschulden aan de eigen vennootschap een overgangsmaatregel te treffen. Het kabinet heeft dus overwogen om eigenwoningschulden ook (op termijn) onder de reikwijdte van het voorstel te brengen. De destijds geschetste contouren zijn later echter verzacht: in plaats van een overgangsregeling voor bestaande eigenwoningschulden worden ook nieuwe eigenwoningschulden van de aanmerkelijkbelanghouder uitgezonderd. Dit betekent dat alle schulden worden uitgezonderd zolang die schuld voldoet aan de voorwaarden die worden gesteld aan de eigenwoningschuld. Voor nieuwe eigenwoningschulden is een aanscherping opgenomen in de vorm van de aanvullende voorwaarde dat een recht van hypotheek is gevestigd op de eigen woning ten behoeve van de vennootschap. Het kabinet is van mening dat een structurele uitzondering op haar plaats is. De keuze om een uitzondering te maken voor alle eigenwoningschulden komt voort uit de mogelijk ingrijpende gevolgen van de maatregel voor de aanmerkelijkbelanghouder en zijn gezin als deze zou ontbreken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken om een meer uitgewerkte visie op het uitzonderen van hypotheekschulden. Zij vragen of het kabinet een recent beeld heeft van de geaggregeerde eigenwoningschulden. Schulden die kwalificeren als eigenwoningschuld in box 1 zijn uitgezonderd in dit wetsvoorstel. Dat is gedaan om de mogelijke impact van het wetsvoorstel op de aanmerkelijkbelanghouder en zijn gezin enigszins te beperken. Wel heeft het kabinet gemeend een aanscherping voor nieuwe eigenwoningschulden op te moeten nemen in de vorm van

de aanvullende voorwaarde dat een recht van hypotheek is gevestigd op de eigen woning ten behoeve van de vennootschap. Dit is gedaan om het risico op belastingafstel te verkleinen, doordat de eigenwoningschuld wel wordt uitgezonderd van het wetsvoorstel, terwijl het risico dat de aanmerkelijkbelanghouder een eigenwoningschuld niet aan de vennootschap kan terugbetalen onverminderd is gebleven. In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat op basis van de aangiften van 2016 onder bepaalde aannamen is ingeschat dat de eigenwoningschuld bij de eigen vennootschap circa € 30 miljard jaar bedroeg. Voor 2019 is het beeld dat het bedrag iets gestegen is naar € 32 miljard.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de zeer scheve verdeling van de schuld aan de eigen bv het uitzonderen van hypotheekschulden rechtvaardigt. Hierbij refereren zij naar het rapport «Bouwstenen voor een beter belastingstelsel» waarin wordt gesteld dat € 30 miljard van de totale € 55 miljard aan schuld aan de bv in 2016 de eigen woning betreft. En dat van de resterende € 25 miljard een bedrag van € 17 miljard (dat is 70%) in handen is van 3% van alle aanmerkelijkbelanghouders en dat dit bedrag zeer scheef is verdeeld. Met deze laatste zin doelt de Bouwstenen dus op schuld die niet voor de financiering van de eigen woning wordt aangewend en die dus onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt. Ook de eigenwoningschuld is scheef verdeeld. Zoals hiervoor reeds is aangegeven zijn schulden die kwalificeren als eigenwoningschuld in box 1 uitgezonderd in dit wetsvoorstel om de mogelijke impact van het wetsvoorstel op de aanmerkelijkbelanghouder en zijn gezin te beperken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er een maximum is aan het bedrag dat aanmerkelijkbelanghouders kunnen lenen voor de aanschaf van de eigen woning. Of een schuld voldoet aan de voorwaarden die zijn gesteld aan de uitzondering voor eigenwoningschulden, hangt af van de individuele feiten en omstandigheden. Zo kan de lening als eigenwoningschuld worden uitgezonderd van de onderhavige maatregel als deze voldoet aan de voorwaarden voor een eigenwoningschuld van artikel 3.119 Wet IB 2001. Daarvoor geldt geen absoluut maximumbedrag, maar gelden wel voorwaarden aan bijvoorbeeld de besteding van de middelen en een minimale aflossing per jaar.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het wetsvoorstel schuldaflossing stimuleert. Verwacht wordt dat een groot deel van de aanmerkelijkbelanghouders met een schuld van € 700.000 of hoger de heffing als gevolg van deze maatregel wil voorkomen en de schuldenpositie daarom vóór de peildatum van 31 december 2023 tot onder de € 700.000 zal terugbrengen. Als dat niet lukt, wordt ervan uitgegaan dat de maatregel een stimulans biedt om de schuld niet (veel) hoger te laten oplopen. Daarnaast zal de preventieve werking ertoe leiden dat de groep die niet getroffen wordt door de maatregel, wordt gestimuleerd om hun schulden aan de eigen vennootschap in de toekomst niet hoger dan de maximumgrens te laten oplopen.

De leden van de ChristenUnie vraagt de Staatssecretaris hoe hij de aanbevelingen uit de «Bouwstenen voor een beter belastingstelsel» over het lenen van de eigen vennootschap evalueert. Ik heb met veel belangstelling kennisgenomen van de aanbevelingen uit de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. In het Coalitieakkoord is echter besloten de schulden aan de eigen vennootschap anders dan de eigenwoningschuld af te toppen op € 700.000. Een (veel) lagere grens of een algeheel verbod op lenen van de eigen bv acht het kabinet als te vergaand.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen hoe reëel het argument is dat de aanmerkelijkbelanghouder sinds 18 september 2018, de datum waarop het wetsvoorstel bekend werd gemaakt tot en met 31 december 2023, de eerste peildatum, tijd heeft gehad om de desbetreffende schulden aan de eigen vennootschap af te lossen, als men in aanmerking neemt dat veel ondernemers vanwege corona niet konden aflossen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de behandeling van dit wetsvoorstel zo veel tijd in beslag heeft genomen en of deze ruime periode te maken heeft met het bieden van tijd aan aanmerkelijkbelanghouders om te anticiperen op dit wetsvoorstel en zo ja, of dit effectief is gebleken. Om de rechtszekerheid te borgen en aanmerkelijkbelanghouders voldoende tijd te geven om op het wetsvoorstel te anticiperen, heeft het kabinet ervoor gekozen de maatregel in september 2018 aan te kondigen en in werking te laten treden per 1 januari 2022. Vervolgens is (mede) vanwege de coronacrisis de inwerkingtreding van het wetsvoorstel met een jaar uitgesteld. Het wetsvoorstel zal 1 januari 2023 in werking treden waardoor de eerste peildatum 31 december 2023 zal zijn. Op deze manier hebben aanmerkelijkbelanghouders tot de eerste peildatum op 31 december 2023 de tijd om te anticiperen op de inwerkingtreding van de wet. De termijn van ruim vijf jaar tussen aankondiging en materiële werking van de maatregel acht het kabinet voldoende voor aanmerkelijkbelanghouders om hun schuldenpositie, als zij daarvoor kiezen, terug te brengen tot € 700.000. Het is op dit moment nog niet duidelijk hoeveel aanmerkelijkbelanghouders hebben geanticipeerd op het wetsvoorstel. Uit realisatiecijfers van de dividendbelasting kon wel al worden vastgesteld dat er in 2019 een fors anticipatie-effect van naar schatting € 13,6 miljard meer uitgekeerd dividend door bv's heeft plaatsgevonden.⁶ Het is op dit moment nog niet duidelijk welk deel daarvan ziet op het voorliggende wetsvoorstel en welk deel uitsluitend ziet op de tariefsverhoging in box 2 per 2020. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de behandeling van dit wetsvoorstel zo veel tijd in beslag heeft genomen. Het wetsvoorstel dateert uit het vergaderjaar 2019–2020. Vervolgens is op 18 december 2020⁷ en 2 juni 2021⁸ de nota naar aanleiding van het (nader) verslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Op 1 oktober 2021 heeft mijn ambtsvoorganger de Tweede Kamer per brief verzocht om de behandeling van het wetsvoorstel voorlopig aan te houden.⁹ In die brief heeft mijn ambtsvoorganger dit verzoek als volgt toegelicht.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op het vermogen in box 2. Dit betekent dat het wetsvoorstel in de ogen van het kabinet gezien moet worden binnen de context van de bredere discussie over de fiscale behandeling van vermogen die in de formatie kan worden gevoerd. Om deze discussie goed te kunnen voeren, moet het vermogen dat in box 2 wordt belast in onderlinge samenhang worden bekeken met het vermogen dat in box 1 of box 3 wordt belast. Zo is er mogelijk een samenhang met wijzigingen in box 3 waarover ik uw Kamer een contourennota heb toegezegd. Het is wenselijk om het wetsvoorstel Wet excessief lenen bij eigen vennootschap te betrekken bij deze bredere discussie (mogelijk in de formatie).

Op 24 maart 2022 heb ik de derde nota van wijziging aangeboden aan de Tweede Kamer waarmee in overeenstemming met het coalitieakkoord het

⁶ Zie Th. de Jong, Ondernemers anticiperen op verhoging box 2-tarief, ESB 105(4787), p3, 2020.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 496, nr. 7.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 496, nr. 9.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 496, nr. 13.

maximumbedrag is verhoogd naar € 700.000.¹⁰ In deze brief heb ik de Tweede Kamer verzocht om het wetsvoorstel aan te melden voor plenaire behandeling. De plenaire behandeling in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden op 7 september 2022.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen of het ontbreken van een disculpatiemogelijkheid niet in strijd is met de vereiste zorgvuldigheid en evenredigheid die passen bij behoorlijke wetgeving. Als deze leden een tegenbewijsmogelijkheid voor zakelijke schulden bedoelen, heeft het kabinet daarvoor niet gekozen. De grote mate waarin aanmerkelijkbelanghouders beschikken over financiële middelen die afkomstig zijn van zijn vennootschap, zonder dat daarover belasting is verschuldigd, is in de ogen van dit kabinet onwenselijk. Met uitzondering van bepaalde eigenwoningsschulden en schulden die fiscaal zijn geherkwalificeerd, worden daarom alle civielrechtelijke schuldverhoudingen en verplichtingen van de aanmerkelijkbelanghouder in aanmerking genomen. Gelet op het doel van de regeling is het soort leningen niet relevant. Daarom acht het kabinet het niet wenselijk om een tegenbewijsmogelijkheid op te nemen. Het ontbreken van een tegenbewijsregeling heeft tot gevolg dat aanmerkelijkbelanghouders niet onbelast excessief in privé kunnen beschikken over middelen uit de vennootschap, los van het doel waarvoor deze middelen worden aangewend of onder welke voorwaarden de lening is aangegaan. Daarnaast leidt een tegenbewijsregeling tot uitvoeringscomplexiteit voor de Belastingdienst en voor extra administratieve lasten bij belastingplichtigen.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen hoe schulden uit hoofde van overdracht van economische eigendom in het kader van het wetsvoorstel worden beoordeeld. Stel een aanmerkelijkbelanghouder heeft in het verleden een pand economisch overgedragen aan de vennootschap, waarbij de juridische eigendom in handen bleef van de aanmerkelijkbelanghouder, met de verplichting om de juridische eigendom alsnog te leveren op het moment dat de vennootschap hierom verzoekt. Deze leveringsverplichting van de aanmerkelijkbelanghouder is een civielrechtelijke verplichting. Evenals alle civielrechtelijke schuldverhoudingen vallen ook alle civielrechtelijke verplichtingen onder het begrip «schulden» in het wetsvoorstel. Het kabinet heeft bewust gekozen voor een brede reikwijdte van het begrip «schulden» om het ontgaan van de regeling en misbruik te voorkomen. Als leveringsverplichtingen niet onder het wetsvoorstel zouden vallen, dan zou het wetsvoorstel op dergelijke manieren kunnen worden ontweken. Overigens leiden de genoemde verplichtingen alleen tot belastingheffing als op de peildatum het maximumbedrag wordt overschreden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet en de Belastingdienst de regie hebben over de hoogte van de toegestane rentepercentages bij lenen van de eigen vennootschap en of daarvoor marktconforme percentages en aflossingsbepalingen gelden. Zoals bij elke transactie tussen aandeelhouder en vennootschap geldt voor een lening de toets of partijen daarbij zakelijk (at arm's length) handelen. Bij deze toets wordt een vergelijking gemaakt met voorwaarden die tussen zakelijk handelende derden zouden zijn overeengekomen, zoals rente, looptijd en zekerheden. De Belastingdienst kan de zakelijkheid toetsen. Als uitvloeisel hiervan dient de vennootschap een onzakelijke rente altijd te corrigeren naar een percentage dat binnen zakelijke verhoudingen zou zijn afgesproken. De toets is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Als het, gezien de overige voorwaarden van de lening, niet mogelijk is een rente vast te stellen die onafhankelijke derden

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 496, nr. 15.

overeen zouden komen, is sprake van een zogenoemde «onzakelijke lening». In dat geval heeft de vennootschap vanwege aandeelhoudersmotieven een debiteurenrisico geaccepteerd, dat een onafhankelijke derde niet zou accepteren. Het gevolg van een dergelijke onzakelijke lening is dat als vuistregel de rente wordt vastgesteld alsof sprake is van een borgstelling en dat een eventuele afwaardering van de vordering door de vennootschap niet ten laste van de winst kan worden gebracht. Bij een zogenoemde onzakelijke lening is fiscaal gezien wel sprake van een lening. De kwalificatie heeft alleen invloed op het berekenen van de fiscale winst.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de rol is van in het verleden afgesloten vaststellingsovereenkomsten. De Belastingdienst sluit met een belastingplichtige een vaststellingsovereenkomst (vso) om onduidelijkheden over de toepassing van wet, beleid en jurisprudentie op de specifieke casus van een belastingplichtige weg te nemen. In situaties waarbij wordt geleend van de eigen vennootschap kan een vso betrekking hebben op de zakelijkheid van de lening of de vraag of de betreffende lening al dan niet fiscaal moet worden geherkwalificeerd tot verkapte winstuitdeling. Op grond van het Besluit Fiscaal Bestuursrecht dient een vso aan een aantal voorwaarden te voldoen.¹¹ Een van de voorwaarden die in een vso wordt opgenomen is dat deze komt te vervallen bij een relevante wetswijziging. Hoewel het onderhavige wetsvoorstel geen afbreuk doet aan de jurisprudentie ten aanzien van het herkwalificeren van een lening en de jurisprudentie over leningen met onzakelijke voorwaarden, kan de in het wetsvoorstel opgenomen maatregel naar de mening van het kabinet mogelijk een relevante wetswijziging zijn. Of dit het geval is, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval. De maatregel zal geen relevante wetswijziging zijn in het geval de vso ziet op een bestaande eigenwoningschuld. Dergelijke schulden worden immers uitgezonderd van de maatregel. Ook zal het wetsvoorstel naar de mening van het kabinet niet relevant zijn voor de situaties waarin de vso betrekking heeft op een totaal van schulden van meer dan € 700.000, maar als gevolg van het in de vso vermelde aflossingsschema op 31 december 2023 de schulden minder bedragen dan € 700.000, waardoor geen fictief regulier voordeel in aanmerking zal worden genomen. Het wetsvoorstel heeft in voorkomende gevallen geen effect op de vso waardoor de vso dan ook niet komt te vervallen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke rechtszekerheid aanmerkelijkbelanghouders kunnen rekenen. De belastingheffing over het fictief regulier voordeel wordt geheven op basis van de Wet IB 2001. De inspecteur legt de aanslag conform de wet op. Dat biedt burgers rechtszekerheid. Indien een aanmerkelijkbelanghouder het niet eens is met de aanslag inkomstenbelasting bestaan de gebruikelijke bezwaar- en beroepsmogelijkheden open.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat het voorstel kan leiden tot gedragseffecten van de zijde van aanmerkelijkbelanghouders. Zij verzoeken om een nadere duiding van deze effecten. Zij geven aan dat het anticipatie-effect werd geraamd op € 1,35 miljard in 2019. Deze leden vragen of deze raming achteraf correct is gebleken. Zij vragen of er zicht is op de veronderstelde aanpassing door aanmerkelijkbelanghouders van hun schuldenpositie en of het kabinet cijfermatig aantoonbaar kan maken dat zij hun schulden onder de voorgestelde bovengrens van € 700.000 hebben gebracht in de afgelopen jaren. Een belangrijk onderdeel van de raming van het wetsvoorstel was het anticipatie-effect dat in 2019 is opgetreden, waarbij aanmerkelijkbelang-

¹¹ Stcrt 2017, 28270, § 26.

houders reeds een deel van de schuld inlopen door een dividenduitkering voordat het tarief in box 2 verhoogd werd per 2020. Het is op dit moment nog niet duidelijk hoeveel aanmerkelijkbelanghouders hebben geanticipeerd op het wetsvoorstel. Uit realisatiecijfers van de dividendbelasting kon wel al vastgesteld worden dat er in 2019 een fors anticipatie-effect van naar schatting € 13,6 miljard meer uitgekeerd dividend door bv's heeft plaatsgevonden.¹² Het is op dit moment nog niet duidelijk wel deel daarvan ziet op het voorliggende wetsvoorstel en welk deel uitsluitend ziet op de tariefsverhoging in box 2 per 2020. Meer duidelijkheid zal er zijn zodra er voldoende aangiften vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting over de jaren na 2019 beschikbaar zijn. Door de verhoging van het maximumbedrag van € 500.000 naar € 700.000 zal een deel van het anticipatie-effect weer worden teruggenomen. Dit is meegewogen in de raming van de derde nota van wijziging.¹³

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er een preventieve, ontmoedigende werking zal uitgaan van het wetsvoorstel. Door het wetsvoorstel wordt het niet meer mogelijk de box-2-belastingclaim te ontlopen door te lenen van de eigen vennootschap voor zover de schuld boven € 700.000 uitkomt. Daarmee wordt het doel van het wetsvoorstel om belastinguitstel te voorkomen bereikt. Doordat lenen op dit punt minder aantrekkelijk wordt zal er ook een ontmoedigende werking uitgaan ten opzichte van de huidige situatie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het kabinet het oordeel van het CPB over de gedragseffecten van het wetsvoorstel weegt. Voor de raming van het wetsvoorstel en de derde nota van wijziging zijn de inzichten die het CPB heeft medebepalend geweest. Met name bij de verhoging van het maximumbedrag van € 500.000 naar € 700.000 heeft het CPB gewezen op een onderdeel van het gedragseffect dat in eerste aanleg nog niet voldoende was meegewogen. Hierdoor is de raming van de opbrengst van het wetsvoorstel naar beneden bijgesteld.¹⁴ Het CPB geeft aan dat de raming een hoge onzekerheid kent, maar wel redelijk en neutraal is.¹⁵

Internationale aspecten

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat 10% van de aanmerkelijkbelanghouders 60% van de schulden van de eigen bv bezit. Zij vragen of hier een verklaring voor kan worden gegeven en hoe de ontwikkeling van deze verhouding is over de tijd. De schulden zijn niet evenredig, maar scheef verdeeld over de aanmerkelijkbelanguishouders. Een relatief klein aantal huishoudens is verantwoordelijk voor de grootste schulden. De mate waarin de schulden scheef verdeeld zijn blijkt vrij constant over de tijd, zoals blijkt uit onderstaande grafiek.

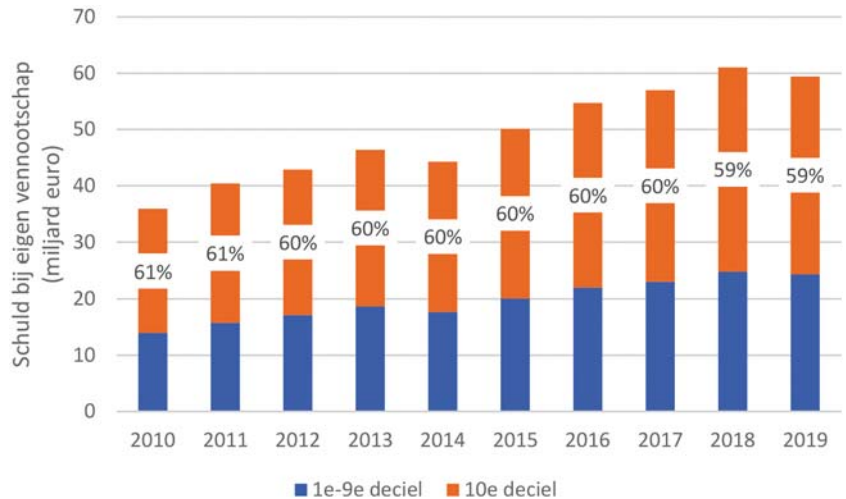
¹² Zie Th. de Jong, Ondernemers anticiperen op verhoging box 2-tarief, ESB 105(4787), p3, 2020.

¹³ Zie de ramingstoelichting in de bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 496, nr. 18.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 496, nr. 18.

¹⁵ Zie het certificeringsdocument van het CPB in de bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 496, nr. 18.

Figuur 1: Verdeling van de schulden bij eigen vennootschap en ontwikkeling over de tijd



De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke maximumbedragen in andere EU-landen worden gehanteerd en of het EU-recht voorwaarden stelt rond excessief lenen door aanmerkelijkbelanghouders in de lidstaten. Omdat in andere landen het belastingstelsel anders is vormgegeven, is de Nederlandse situatie van de aanmerkelijkbelanghouder niet direct internationaal vergelijkbaar. Een beschrijving van hoe andere landen omgaan met schulden bij de eigen vennootschap en de daarbij behorende problematiek is dan ook niet beschikbaar. In het hoofdstuk «Belasten van inkomen uit aanmerkelijk belang» in het rapport «Bouwstenen voor een belastingstelsel» wordt wel uitgebreid ingegaan op het Noorse belastingstelsel. Na een hervorming van het belastingstel in 2006 was er in Noorwegen sprake van forse toename van leningen vanuit de eigen vennootschap aan de aandeelhouder. Deze toename is naar verwachting voor een belangrijk deel gedreven door fiscale motieven. De Noorse regering zag dit als een onwenselijke ontwikkeling. Daarom kwalificeert Noorwegen sinds 2015 leningen boven circa € 10.000 als een dividenduitkering waar inkomstenbelasting over moet worden betaald.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen dat Noorwegen sinds 2015 leningen van de eigen vennootschap die meer bedragen dan € 10.000 aanmerken als een dividenduitkering. Deze leden vragen wat het oordeel van het kabinet is over deze Noorse fiscale wijziging die een aanzienlijk lager maximumbedrag kent. In het hoofdstuk belasten van inkomen uit aanmerkelijk belang in het rapport «Bouwstenen voor een belastingstelsel»¹⁶ wordt uitgebreid ingegaan op het Noorse belastingstelsel. Na een hervorming van het belastingstel in 2006 was er in Noorwegen sprake van een forse toename van leningen vanuit de eigen vennootschap aan de aandeelhouder.¹⁷ Deze toename is naar verwachting voor een belangrijk deel gedreven door fiscale motieven. De Noorse regering zag dit als een onwenselijke ontwikkeling. Daarom kwalificeert Noorwegen sinds 2015 leningen boven de € 10.000 als een dividenduitkering waar inkomstenbelasting over moet worden betaald. In Noorwegen wordt sinds de hervorming van 2006 geen onderscheid gemaakt tussen

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 32 140, nr. 71.

¹⁷ In Noorwegen wordt sinds de hervorming van 2006 geen onderscheid gemaakt tussen actieve en passieve aandeelhouders. Noorwegen ken het begrip aanmerkelijkbelanghouder daardoor niet.

actieve en passieve aandeelhouders. Noorwegen ken het begrip aanmerkelijkbelanghouder daardoor niet. De Nederlandse situatie van de aanmerkelijkbelanghouder is internationaal niet direct vergelijkbaar omdat in andere landen het belastingstelsel anders is vormgegeven. Het kabinet heeft gekozen om schulden van aanmerkelijkbelanghouders aan de eigen vennootschap van meer dan € 700.000 te kwalificeren als bovenmatig.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het wetsvoorstel uitwerkt voor grenswerkers die in het buitenland wonen en een aanmerkelijk belang hebben in een in Nederland gevestigde vennootschap. Zij vragen verder of hierbij speciale condities gelden. Natuurlijke personen die niet in Nederland wonen en die Nederlands inkomen genieten uit een aanmerkelijk belang in een in Nederland gevestigde vennootschap (hierna: buitenlandse ab-houders) zijn volgens de Nederlandse belastingwetgeving buitenlandse belastingplichtige voor de Nederlandse inkomstenbelasting. Dit betekent dat ook bij hen – indien het wetsvoorstel wordt aangenomen – het bovenmatige deel van de schuld (in beginsel) in de Nederlandse heffing wordt betrokken. Of dit heffingsrecht kan worden geëffectueerd is echter afhankelijk van het toepasselijke verdrag ter voorkoming van dubbele belasting dat geldt tussen Nederland en het woonland. Onder deze verdragen hangt het Nederlandse heffingsrecht af van de vraag of sprake is van (verkapte) dividend. Bij buitenlandse ab-houders waarbij een conserverende aanslag bij hun emigratie uit Nederland is opgelegd over de waardeaan groei van hun aanmerkelijkbelangaandelen, vormt het ontstaan of toenemen van een bovenmatige schuld een reden om in zoverre het verleende uitstel van betaling over de conserverende aanslag in te trekken. Naar het oordeel van het kabinet beperken de Nederlandse belastingverdragen een dergelijke intrekking van een verleend uitstel van betaling niet, aangezien dit de belastingheffing betreft over de waardeaan groei van de aandelen in de periode dat de betreffende buitenlandse ab-houder nog inwoner van Nederland was.

Overig

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen waarom schulden in gelijke delen bij meerdere belastingplichtigen in aanmerking worden genomen en niet naar rato van hun aandelenbezit. Onder omstandigheden kan het voorkomen dat eenzelfde schuld zowel bij de belastingplichtige als bij andere belastingplichtigen in aanmerking wordt genomen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in de situatie waarin een verbonden persoon van twee belastingplichtigen, niet zijnde de belastingplichtige en diens partner, een schuld heeft aan een vennootschap waarin die twee belastingplichtigen een aanmerkelijk belang hebben. Dit betreffende lid regelt dat in een dergelijk geval het bovenmatige deel van de schuld bij ieder van hen voor gelijke delen in aanmerking wordt genomen. Voor deze toerekening is voornamelijk gekozen vanwege de eenvoud. Door deze toerekening, in tegenstelling tot de toerekening die de fracties van de VVD en het CDA voorstellen, is het niet nodig om te achterhalen wat het relatieve aandelenbelang van de desbetreffende belastingplichtige is. Het relatieve aandelenbelang is overigens niet altijd eenvoudig vast te stellen, bijvoorbeeld wanneer de desbetreffende vennootschap(pen) meerdere soorten aandelen heeft uitgegeven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er kan worden aangegeven wat de belangrijkste evaluatiecriteria zullen zijn bij de evaluatie van dit wetsvoorstel in 2026. Ook vragen de leden zich af wanneer het kabinet denkt te kunnen spreken van een succesvol wetsvoorstel. Het kabinet is voornemens het wetsvoorstel over vier jaar te evalueren op doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor doeltreffendheid

zal de centrale vraag zijn in welke mate het wetsvoorstel (beleidsinstrument) erin is geslaagd om belastinguitstel en -afstel tegen te gaan dat zich voordoet als gevolg van excessief lenen bij de eigen vennootschap (beleidsdoel). Voor doelmatigheid zal de centrale vraag zijn in welke mate het wetsvoorstel erin is geslaagd om het beleidsdoel te behalen met zo min mogelijk negatieve bijwerkingen. Dit kan betrekking hebben op uitvoeringsproblemen, problemen bij belastingplichtigen, onbedoelde neveneffecten of het ontwijken van het wetsvoorstel. Ook andere tussentijdse signalen over de werking van het wetsvoorstel worden meegenomen in deze evaluatie. Zowel voorafgaand als tijdens de evaluatie.

De leden benoemen twee specifieke onderdelen van het wetsvoorstel: het maximumschuldbedrag van € 700.000 en het uitzonderen van (hypothecaire) eigenwoningschulden. Deze onderdelen van het wetsvoorstel zijn bedoeld om het risico op liquiditeitsproblemen bij belastingplichtigen te verminderen, zonder hierdoor significant af te doen van het beleidsdoel. Op basis van de verhouding tussen het voorkomen van belastinguitstel en ontstane liquiditeitsproblemen kan geëvalueerd worden of deze onderdelen van het wetsvoorstel te ruimhartig of juist te streng zijn. Op basis van de benoemde punten denkt het kabinet te kunnen spreken van een succesvol wetsvoorstel wanneer het beleidsdoel wordt behaald, maar dit in verhouding staat tot mogelijke negatieve neveneffecten.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij