

Vergaderjaar 2020–2021

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)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 december 2020

Inhoudsopgave

I.	INLEIDING	1
II.	ALGEMEEN	2
1.	Inleiding	9
2.	Eerdere aankondiging van de maatregel	15
3.	Ontmoedigen excessief lenen	21
4.	Praktijk	25
4.1.	Arbeidsintensieve discussies	25
5.	Contouren van de voorgestelde maatregel	28
5.1.	Het fictief reguliere voordeel	29
5.2.	Groep belastingplichtigen	30
5.2.1.	Partner	30
5.2.2.	Verbonden personen	32
5.3.	Schulden	34
5.4.	Maximumbedrag	38
5.5.	Voorkomen dubbele heffing	40
5.6.	Inwerkingtreding	42
6.	Internationale aspecten	43
7.	EU-aspecten	49
8.	Budgettaire effecten	49
9.	Gevolgen voor bedrijfsleven en burger	53
10.	Uitvoeringsaspecten	56
	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	57
	BIJLAGE: UITVOERINGSTOETS	58
	BIJLAGE: RAMINGSTOELICHTING	59

I. INLEIDING

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van VVD, PVV, CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA, ChristenUnie en SGP en van het lid Van Haga.

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.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen om te reageren op de vragen en de opmerkingen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) en het Register Belastingadviseurs (RB). De reactie op deze commentaren vindt zo veel mogelijk plaats waar dat onderwerp in deze nota aan bod komt.

II. ALGEMEEN

De leden van de fractie van het CDA vragen of het verschil tussen de ondernemer voor de inkomstenbelasting en de aanmerkelijkbelanghouder met onderhavig wetsvoorstel kleiner wordt of juist toeneemt. Daarnaast vragen deze leden of het niet logischer zou zijn om eerst fundamenteeler te kijken naar het verschil in behandeling tussen de ondernemers voor de inkomstenbelasting en aanmerkelijkbelanghouders in plaats van specifieke wetgeving te maken voor leningen van de eigen vennootschap. Ook vragen deze leden in hoeverre het wetsvoorstel bijdraagt aan een fiscaal meer neutrale keuze voor een ondernemingsvorm, aangezien met de maatregel slechts een klein percentage van de aanmerkelijkbelanghouders wordt geraakt. Belastingplichtigen die winst uit onderneming genieten, hebben in tegenstelling tot aanmerkelijkbelanghouders geen mogelijkheid om belastingheffing uit te stellen door geld te lenen van hun onderneming. Hierdoor kan de aanmerkelijkbelanghouder een voordeel genieten dat de ondernemer voor de inkomstenbelasting niet heeft. Het kabinet vindt het van belang dat de keuze voor een ondernemingsvorm zo min mogelijk wordt bepaald vanuit fiscale motieven. Deze maatregel draagt daaraan bij.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet nog eens goed kan kijken naar de gevallen waarin geen sprake is van een latente box 2-belastingclaim. Ook als er geen sprake is van een latente box 2-belastingclaim, is het wenselijk om een excessieve lening van de eigen vennootschap te voorkomen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden 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. De aanmerkelijkbelanghouder heeft in deze situatie de mogelijkheid om onder voorwaarden over te gaan tot onbelaste terugbetaling van kapitaal. Het ontbreken van een latente box 2-belastingclaim kan ook het gevolg zijn van negatieve resultaten van de onderneming. Ook in een dergelijk geval is het niet wenselijk dat een aanmerkelijkbelanghouder middelen aan de onderneming onttrekt op een wijze waarop geen belastingheffing plaatsvindt. Overigens leidt de maatregel uit het wetsvoorstel in dergelijke situaties ook niet tot meer belastingheffing. Uiteindelijk, wanneer de schuld wordt afgelost, of het aanmerkelijk belang wordt vervreemd, zal de aanmerkelijkbelanghouder een negatief fictief regulier voordeel genieten.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het kabinet verklaart dat meer dan de helft van de aanmerkelijkbelanghouders bij de eigen vennootschap leent. Daarnaast vragen de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA en D66 welke redenen aanmerkelijkbelanghouders hebben om bij de eigen vennootschap te lenen, welke zaken worden gefinancierd met leningen van de eigen vennootschap, in hoeverre dit fiscaal gedreven is

en welke niet-fiscale redenen denkbaar zijn. De leden van de fractie van D66 vragen waarom aanmerkelijkbelanghouders niet kiezen voor alternatieven zoals een lening bij een bank of kredietverstrekker. Daarnaast vragen deze leden om een korte schets te geven van de verschillen tussen het proces waarin een aanmerkelijkbelanghouder een hypotheekair krediet bij zijn eigen vennootschap afsluit en een werknemer of ondernemer voor de inkomstenbelasting die een hypotheekair krediet afsluit bij een reguliere kredietverstrekker. Tot slot vragen deze leden welke verschillen in de verplichtingen en voorwaarden bij het afsluiten van een hypotheekair krediet en de aankoop van een huis optreden.

Consumenten – waaronder werknemers, ondernemers voor de inkomstenbelasting en aanmerkelijkbelanghouders – die een hypotheekair krediet afsluiten bij een reguliere kredietverstrekker doen dit doorgaans via een hypotheekadviseur omdat het een complex financieel product betreft. De kredietverstrekker zal een aantal controles uitvoeren, waaronder een inkomenstoets. Dat is verplicht op grond van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Bij het vaststellen van het inkomen moet de kredietverstrekker rekening met de huidige vaste en bestendige inkomsten van de consument. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op de naleving van deze wettelijke norm. Voor een dergelijke toetsing zijn inkomensgegevens van de geldnemer benodigd. Om het gehele proces van een hypotheekaanvraag te doorlopen, is enige tijd benodigd. Een eerste verschil is dat de eigen vennootschap niet verplicht is om te voldoen aan vereisten die voortvloeien uit de Wft zoals het uitvoeren van een inkomenstoets om te bepalen wat de maximale financieringslast is – en dus de maximale hypotheekaire lening – die verantwoord geleend kan worden. Een aanmerkelijkbelanghouder moet bij een reguliere kredietverstrekker voor het vaststellen van het bestendige toetsinkomen veel documenten overleggen zoals jaarcijfers tot drie jaar in het verleden. Aangezien de jurisprudentie over geldleningen onverkort van toepassing blijft, dient er overigens wel een zakelijke rente in aanmerking te worden genomen. Ook eigenwoningschulden die onder omstandigheden uitgezonderd worden van de voorgestelde maatregel kunnen dus nog steeds op grond van jurisprudentie worden geherkwalificeerd als een verkapte winstuitdeling. Er gelden dus wel beperkingen aan het mogelijk te lenen bedrag wat betreft de terugbetalingscapaciteit van de aandeelhouder, dit zijn alleen niet dezelfde beperkingen als onder de reguliere regels omtrent verantwoorde verstrekking van hypotheekair krediet. Verder kan lenen van de eigen vennootschap ervoor zorgen dat het geld om een woning te kopen sneller beschikbaar is. Tot slot heeft de aanmerkelijkbelanghouder belang bij het lenen van zijn eigen vennootschap omdat hij zo kan beschikken over liquide middelen zonder dat daar direct belasting over verschuldigd is. Dit is anders indien gelden door de vennootschap als dividend of loon worden aan hem worden uitgekeerd. Ook zijn situaties bekend waarbij aanmerkelijkbelanghouders privévermogen via een kapitaalstorting inbrengen in de eigen vennootschap om belastingheffing in box 3 te ontgaan en vervolgens dit vermogen teruglenen. En deel van de leningen wordt aangewend ter financiering van een eigen woning. Ook komt het voor dat andere woningen, zoals een tweede woning of een woning die bestemd is voor de verhuur, worden gefinancierd met een dergelijke lening. Daarnaast zal een deel van de leningen worden aangewend voor consumptieve doeleinden of voor de financiering van beleggingen.

De leden van de fractie van D66 geven aan dat zakelijk wordt gehandeld als de vennootschap de lening aan de aanmerkelijkbelanghouder onder dezelfde voorwaarden verstrekt als een lening aan een derde die in vergelijkbare omstandigheden verkeert. Deze leden vragen of er voldoende vergelijkbare situaties zijn, bijvoorbeeld waarin vennootschappen, anders dan financiële marktpartijen, een hypotheek

verstrekken. De leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre wordt gecorrigeerd voor arbitraire rentetarieven. 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. Als uitvloeisel hiervan dient de vennootschap een onzakelijke rente altijd te corrigeren naar een percentage dat binnen zakelijke verhoudingen zou zijn afgesproken. Juist financiële marktpartijen zijn relevant vergelijkingsmateriaal voor de beoordeling van de zakelijkheid van een lening, omdat zij zakelijk zullen handelen. De toets is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval. De zakelijkheidstoets moet bij elke beoordeling van een dergelijke lening worden toegepast.

De leden van de fractie van D66 vragen of het klopt dat aanmerkelijkbelanghouders bij een derde een vergelijkbare zakelijke lening zouden moeten kunnen krijgen als zij hebben bij hun eigen vennootschap, bijvoorbeeld voor de eigen woning. Dit klopt gedeeltelijk. In de eerste plaats moet civielrechtelijk sprake zijn van een lening. In het geval van een terugbetalingsverplichting is hier doorgaans sprake van. Fiscaal wordt de civielrechtelijke duiding alleen niet gevolgd als sprake is van een van de drie uitzonderingen die gevormd zijn in jurisprudentie van de Hoge Raad. Dit zijn (i) de schijnlening; (ii) de bodemlozeputlening; en (iii) de deelnemerschapslening.¹ In het kader van lenen van de eigen vennootschap zijn de eerste twee uitzonderingen relevant. Van een schijnlening is sprake als door partijen wordt voorgedaan dat sprake is van een lening, maar dat dit eigenlijk niet hun bedoeling is. Een bodemlozeputlening is een lening waarvan duidelijk is dat deze nimmer zal kunnen worden terugbetaald. Wanneer een van deze uitzonderingen aan de orde is, dan wordt de lening aangemerkt als een verkapte dividenduitkering. Het verstrekken van de lening door de vennootschap is dan (fiscaal gezien) een dividenduitkering. Wanneer niet een van deze uitzonderingen aan de orde is, is ook fiscaal sprake van een lening. Voor het berekenen van de hoogte van de fiscale winst is van belang of de aanmerkelijkbelanghouder ook tegen vergelijkbare zakelijke voorwaarden een lening kan verkrijgen. Wanneer de lening niet is afgesloten conform voorwaarden die onafhankelijke partijen met elkaar zouden zijn overeengekomen, wordt de winst opgevat alsof die zakelijke voorwaarden wel overeengekomen zouden zijn.² Als het, gezien de overige voorwaarden van de lening, niet mogelijk is een rente vast te stellen die onafhankelijke derden overeen zouden komen, is sprake van een zogenaamde «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 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 onzakelijke lening is dus fiscaal gezien ook sprake van een lening. De kwalificatie heeft alleen invloed op het berekenen van de fiscale winst.

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre de toename van het aantal aanmerkelijkbelanghouders en het aantal leningen van aanmerkelijkbelanghouders vanuit de eigen vennootschap ook in andere landen zichtbaar is. De leden van de fractie van het CDA vragen hoe buurlanden omgaan met schulden bij de eigen vennootschap. Een algehele internationale vergelijking is niet voorhanden. In het Bouwstenenrapport³ «Het

¹ HR 27 januari 1988, nr. 23 919, BNB 1988/217, r.o. 4.3 en 4.4.

² HR 25 november 2011, nr. 08/05323, BNB 2012/37, r.o. 3.3.2.

³ Kamerstukken II 2019/20, 32 140, nr. 71.

belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang» wordt wel uitgebreid ingegaan op het Noorse belastingstelsel. Na een hervorming van het belastingstelsel in 2006 was er in Noorwegen sprake van forse toename van leningen vanuit de eigen vennootschap aan de aandeelhouder.^{4 5} Deze toename was naar alle waarschijnlijkheid voor een belangrijk deel gedreven door fiscale motieven. De Noorse regering zag dit als een onwenselijke ontwikkeling. Daarom ziet Noorwegen sinds 2015 leningen boven de € 10.000 als een dividenduitkering, waarover de ontvanger inkomstenbelasting moet betalen. De ontwikkeling van de totale omvang van leningen bij de eigen vennootschap na de hervorming van 2015 is nog niet beschikbaar.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het komt dat zowel de vermogens als de schulden van aanmerkelijkbelanghouders zo geconcentreerd zijn, namelijk dat 10% van de aanmerkelijkbelanghouders 60% van de schulden aan de eigen vennootschap bezit en 10% van de aanmerkelijkbelanghouders 71,5% van het totale aanmerkelijkbelangvermogen. Voorts vragen deze leden of deze concentratie over tijd stabiel is, of juist is toegenomen of afgenomen. Tot slot vragen de leden van de fractie van de PvdA of de 10% aanmerkelijkbelanghouders met 60% schuld ook de groep is met het grootste vermogen. De uitleencapaciteit van de eigen vennootschap wordt in principe groter naarmate de winstreserves in die vennootschap toenemen. Dit kan een goede verklaring zijn voor het feit dat de groep aanmerkelijkbelanghouders met de hoogste schulden ook de hoogste aanmerkelijkbelangvermogens hebben en omgekeerd. Uit de cijfers blijkt dat in de periode 2015 t/m 2018 de groep met de 10%-hoogste schulden ongeveer 60% van het schuldbedrag en 49% van het aanmerkelijkbelangvermogen bezit en dat de groep met de 10%-hoogste aanmerkelijkbelangvermogens in al die jaren ongeveer 70% van het aanmerkelijkbelangvermogen en 45% van het schuldbedrag bezit. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de concentratie over de tijd stabiel is.

De leden van de fractie van D66 vragen welke macro-economische risico's en risico's voor de financiële stabiliteit kunnen optreden doordat aanmerkelijkbelanghouders in totaal € 58 miljard aan schulden bij eigen vennootschappen hebben, waarvan € 30 miljard aan eigenwoning-schulden. Ook geven deze leden aan dat bij onderzoeken naar mogelijke macro-economische onevenwichtigheden in Nederland er vaak wordt gewezen op hoge private schulden. Deze leden vragen zich af in hoeverre schulden van aanmerkelijkbelanghouders aan hun eigen vennootschap in deze analyses worden meegenomen en welke adviezen hierover worden gegeven. Daarnaast vragen deze leden welke risico's de concentratie van de schulden van aanmerkelijkbelanghouders met zich meebrengen. Een grote uitstaande schuld brengt altijd financiële risico's met zich mee. Een lening van een aanmerkelijkbelanghouder vanuit de eigen vennootschap kent het risico dat de lening niet kan worden terugbetaald, bijvoorbeeld omdat de lening gebruikt is voor private consumptie. Mede daarom wil het kabinet met het wetsvoorstel ook de omvang van leningen vanuit de eigen vennootschap terugdringen. In (internationale) onderzoeken naar macro-economische onevenwichtigheden wordt wat betreft hoge private schulden in Nederland niet direct gerefereerd aan het lenen van de eigen vennootschap. Wel wordt de mogelijkheid tot lenen vanuit de eigen vennootschap aangehaald als een mogelijke oorzaak van het hoge

⁴ In Noorwegen wordt sinds de hervorming van 2006 geen onderscheid gemaakt tussen actieve en passieve aandeelhouders. Noorwegen kent het begrip aanmerkelijkbelanghouder daardoor niet.

⁵ Zie figuur 5.5 in het Bouwstenenrapport «Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang», p. 48.

spaaroverschot bij het MKB.⁶ De Nederlandsche Bank adviseert om fiscale prikkels die aanmerkelijkbelanghouders aanzetten tot winstinhouding nader te bekijken en waar nodig aan te passen.

De leden van de fractie van D66 vragen of er inzicht bestaat in het totaalvermogen van de eigen vennootschappen waarvan meer dan € 500.000 wordt geleend aan de aanmerkelijkbelanghouder en wat het totale schuldenbeeld van deze vennootschappen is. De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet op basis van de meest recente cijfers kan aangeven hoeveel aanmerkelijkbelanghouders op dit moment nog een lening hebben van de eigen vennootschap van meer dan € 500.000, niet zijnde een eigenwoningschuld. Het totale eigen vermogen van vennootschappen die meer dan € 500.000 uitlenen aan een aanmerkelijkbelanghouder bedraagt in 2018 € 121,8 miljard. Het totaal aan langlopende en kortlopende schulden van deze groep vennootschappen bedraagt respectievelijk € 11,0 en € 10,8 miljard. Het meest recente jaar waarvoor de bestanden met aangiftegegevens inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting voldoende zijn gevuld, is 2018. Uitgaande van de bij de raming van de budgettaire effecten van het wetsvoorstel gehanteerde veronderstelling dat een eventuele eigenwoningschuld zoveel mogelijk kan worden toegerekend aan schuld bij de eigen vennootschap hadden naar de huidige stand in dat jaar circa 14.000 aanmerkelijkbelanghuishouders een schuld van meer dan € 500.000 bij de eigen vennootschap, niet zijnde een eigen woningschuld.

De leden van de fractie van D66 vragen welk type vorderingen en schulden er op de balans staan en hoe deze zich verhouden tot de vordering(en) op de aanmerkelijkbelanghouder. Zij vragen of het kabinet hier een overzicht van kan geven. In de aangifte vennootschapsbelasting wordt aan de actiefzijde van de balans in de rubriek «Financiële vaste activa» onderscheid gemaakt tussen langlopende vorderingen op groepsmaatschappijen, langlopende vorderingen op participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen en overige financiële vaste activa. Aan de actiefzijde van de balans wordt in de rubriek «Vorderingen» onderscheid gemaakt naar vorderingen op handelsdebiteuren, vordering omzetbelasting, kortlopende vorderingen op groepsmaatschappijen, kortlopende vorderingen op participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen en overige vorderingen. Aan de passiefzijde van de balans wordt in de rubriek «Langlopende schulden» onderscheid gemaakt naar converteerbare leningen, obligaties, langlopende schulden aan groepsmaatschappijen, langlopende schulden aan participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen, schulden aan kredietinstellingen en overige langlopende schulden. Aan de passiefzijde van de balans wordt in de rubriek «Kortlopende schulden» onderscheid gemaakt tussen schulden aan leveranciers en handelskredieten, omzetbelasting, loonheffingen, kortlopende schulden aan groepsmaatschappijen, kortlopende schulden aan participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen en overige kortlopende schulden.

Uit een vergelijking van de in de aandeelhoudersspecificatie van de aangiften vennootschapsbelasting vermelde bedragen bij de rubriek «vorderingen op de aanmerkelijkbelanghouder» met de bij de bovengenoemde balansposten vermelde bedragen, volgt dat de vorderingen op de aanmerkelijkbelanghouder hoofdzakelijk worden opgenomen bij de posten «Kortlopende vorderingen op participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen» en «Langlopende vorderingen op participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen» en in mindere mate bij de post «Overige vorderingen».

⁶ Zie bijvoorbeeld: DNB (2019), het spaaroverschot van Nederlandse bedrijven ontrafeld.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen of het kabinet een actuele stand van zaken kan geven van het aantal leningen uit de eigen vennootschap en welke ontwikkelingen sinds 2017 zijn opgetreden. Ook vragen zij of deze leningen in aantal en waarde zijn toegenomen of dat aanmerkelijkbelanghouders vanwege het anticipatie-effect juist schulden aan hun eigen vennootschap aflossen. De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel het totaal aan schulden van aanmerkelijkbelanghouders aan hun vennootschappen in 2019 bedroeg en om hoeveel aanmerkelijkbelanghouders het in totaal gaat. Ook vragen zij of er een patroon valt te ontdekken in het totaal aan schulden over de afgelopen 10 jaar. Tot slot vragen de leden van de fracties van GroenLinks en van D66 het kabinet te verklaren waarom de totale schuld aan de eigen vennootschap in 2017 € 58 miljard bedroeg en in 2007 slechts € 20 miljard. Daarbij vragen zij voorts hoeveel het wetsvoorstel had opgeleverd als het al voor 2007 in werking was getreden, ook bij een andere drempel dan € 500.000, bijvoorbeeld € 0.

Tabel 1 bevat de ontwikkeling van het aantal aanmerkelijkbelanghuishouders⁷, het aantal aanmerkelijkbelanghuishouders met schuld bij de eigen vennootschap en het totaalbedrag aan schulden van aanmerkelijkbelanghuishouders bij de eigen vennootschap in de periode 2007 t/m 2018 volgens gegevens vermeld in de aandeelhoudersspecificatie van de aangiften vennootschapsbelasting. Ook is het percentage van het aantal aanmerkelijkbelanghuishouders met een schuld bij de eigen vennootschap en de gemiddelde schuld bij de eigen vennootschap weergegeven in de tabel. Omdat voor 2019 nog onvoldoende aangiften zijn binnengekomen is dit jaar nog niet in dit overzicht opgenomen. Wel is bekend dat aanmerkelijkbelanghouders in vergelijking tot bijvoorbeeld 2018 meer dividend hebben uitgekeerd in 2019. Dit hangt, naar verwachting, enerzijds samen met de verhoging van het tarief in box 2 en anderzijds met de aankondiging van dit wetsvoorstel. Wat betreft het patroon in de afgelopen 10 jaar kan worden opgemerkt dat zowel het aantal aanmerkelijkbelanghuishouders met schuld bij de eigen vennootschap als het totaalbedrag aan schuld bij de eigen vennootschap in de periode 2009–2018 een stijgende lijn vertoont, met uitzondering van 2014 en 2007 omdat vanwege een incidentele verlaging van het tarief in box 2 meer dividend is uitgekeerd.

Verder kan uit tabel 1 worden afgeleid dat het percentage aanmerkelijkbelanghuishouders met een schuld bij de eigen vennootschap ten opzichte van het totaal aantal aanmerkelijkbelanghuishouders tussen 2007 en 2018 ligt tussen de 57% en 63%. Het aantal aanmerkelijkbelanghuishouders met een schuld aan de eigen vennootschap is dus verhoudingsgewijs niet significant gestegen. De toename van de schulden van aanmerkelijkbelanghouders aan de eigen vennootschap in de periode 2007–2017 loopt parallel met de zowel toename van het box 2-vermogen als de groei van het aantal huishoudens met box 2-vermogen. Beide grootheden zijn verdubbeld in deze periode. Wel is de gemiddelde schuld van een aanmerkelijkbelanghouder bij diens vennootschap gestegen, namelijk van € 177.958 in 2007 naar € 273.050 in 2018. Het totaal geleende bedrag is toegenomen van € 19,7 miljard in 2007 naar € 61,6 miljard in 2018.

Tot slot stelt het kabinet geen fictieve raming op, voor de vraag wat als een maatregel in het verleden zou zijn genomen. Dat is immers ook afhankelijk van de economische en fiscale context in 2007. Zo was er in 2007 sprake van een incidentele verlaging van het box 2-tarief van 25% naar 22% voor dividenduitkeringen tot € 250.000.

⁷ Onder een aanmerkelijkbelanghuishouden wordt de belastingplichtige tezamen met een eventuele fiscaal partner verstaan.

Tabel 1: aanmerkelijkbelanghuishoudens en schuld aan vennootschap volgens Vpb-aangifte

Jaar	Aantal ab-huishoudens totaal	Aantal ab-huishoudens met schuld bij vennootschap	Bedrag schuld bij vennootschap x € mld	Percentage ab-huishoudens met schuld bij vennootschap	Gemiddelde schuld bij de vennootschap
2007	191.000	110.700	€ 19,7	57,96%	€ 177.958
2008	235.000	143.200	€ 27,4	60,94%	€ 191.341
2009	262.800	162.500	€ 32,2	61,83%	€ 198.154
2010	291.300	181.200	€ 37,7	62,20%	€ 208.057
2011	303.700	191.900	€ 42,2	63,19%	€ 219.906
2012	315.600	199.700	€ 45,0	63,28%	€ 225.338
2013	328.900	205.400	€ 48,6	62,45%	€ 236.611
2014	338.300	195.300	€ 46,0	57,73%	€ 235.535
2015	348.300	210.500	€ 51,8	60,44%	€ 246.081
2016	362.600	219.900	€ 56,5	60,65%	€ 256.935
2017	372.600	223.200	€ 58,7	59,90%	€ 262.993
2018	375.700	225.600	€ 61,6	60,05%	€ 273.050

De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze aanmerkelijkbelanghouders geanticipeerd hebben op de voorgestelde maatregel en of het kabinet meer zicht heeft op de anticipatie-effecten tot nu toe en vragen welke ontwikkelingen het kabinet verwacht richting en in 2023. De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet merkt dat aanmerkelijkbelanghouders voorsorteren op deze maatregel en, zo ja, op welke manier en wat dit zegt over de verwachte belastingopbrengst en de verwachte schuldaflossingen van aanmerkelijkbelanghouders richting 2023 en, zo nee, waarom niet. De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de extra opbrengsten waren in box 2 door aankondiging van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de PVV vragen of het kabinet kan aangeven of er inmiddels vastgestelde cijfers beschikbaar zijn die de inschatting van € 1,35 miljard als gevolg van anticipatiegedrag en daaruit voortvloeiende extra box 2 grondslag bevestigen dan wel ontkrachten. Aanmerkelijkbelanghouders hebben in 2019 sterk geanticipeerd op de voorgestelde maatregel en op de verhoging van het belastingtarief in box 2 per 2020. Dit kan inmiddels worden afgeleid uit de aangiftegegevens van de dividendbelasting.⁸ Uitgaande van deze realisatiecijfers is het anticipatie-effect circa € 13,6 miljard meer uitgekeerd dividend in 2019. Dit zorgt voor een extra belastingopbrengst in box 2 van € 3,4 miljard. Het is op dit moment nog niet duidelijk welk deel hiervan wordt aangewend om de schulden aan de eigen vennootschap af te lossen. Dit zal blijken als er voldoende aangiften vennootschapsbelasting over 2019 zijn binnengekomen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet bekend is met het rapport⁹ «Bouwstenen voor een beter belastingstelsel» en of het kabinet de analyse van de ambtenaren van Financiën deelt dat «lenen van de eigen vennootschap niet bijdraagt aan de investeringscapaciteit of liquiditeitspositie van de onderneming». Daarnaast vragen deze leden of het kabinet de analyse van de ambtenaren van Financiën deelt dat het «zeer aannemelijk is dat uitstel van belastingheffing het belangrijkste motief vormt bij dergelijke leningen» en dat «het onwenselijk is om deze vorm van arbitrage te faciliteren en dat er een risico is op afstel van belastingheffing». Het lenen van de eigen vennootschap maakt mogelijk dat een aandeelhouder zonder belastingheffing in privé kan beschikken over financiële middelen uit de eigen vennootschap. Agevraagd kan worden waarom een onderneming wier primaire activiteit buiten de

⁸ Zie ook ESB, *Ondernemers anticiperen op verhoging box 2-tarief*, 21 juli 2020.

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 32 140, nr. 71.

kredietverlening valt, om bedrijfseconomische redenen leningen verstrekt aan enkel haar aandeelhouder of diens directe verwanten. Het verstrekken van een dergelijke lening heeft weliswaar niet direct invloed op de solvabiliteit van een onderneming, maar draagt ook niet bij aan de investeringscapaciteit of liquiditeitspositie van de onderneming. De aanmerkelijkbelanghouder kan de middelen ook als een winstuitdeling van de vennootschap ontvangen. Een dergelijke winstuitdeling is in box 2 belast als inkomen uit aanmerkelijk belang. In de praktijk wordt echter een groot deel van de winst van de vennootschap in de vennootschap opgepot en niet jaarlijks uitgekeerd aan de aanmerkelijkbelanghouder. Het is daarom zeer aannemelijk dat uitstel van belastingheffing een belangrijk motief vormt bij het verstrekken van dergelijke leningen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom het kabinet er niet voor kiest om de complexiteit verder te reduceren. Deze leden willen weten waarom het kabinet de eenduidigheid niet verder vergroot en het aantal uitzonderingen in de regeling niet vermindert. Het kabinet herkent zich niet in het beeld dat deze regeling niet eenduidig is en veel uitzonderingen kent. De maatregel is namelijk van toepassing op alle leningen en kent slechts twee uitzonderingen, namelijk de lening ter zake waarvan eerder inkomen uit aanmerkelijk belang is genoten en bepaalde eigenwoningsschulden. Er is slechts sprake van enige complexiteit wat betreft flankerende maatregelen die voorkomen dat de regeling kan worden omzeild. Tenslotte zorgt de voorgestelde maatregel er voor dat dat discussies over schuldverhoudingen van meer dan € 500.000 waar mogelijk sprake is van een verkapte winstuitdeling niet langer hoeven worden gevoerd.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of is overwogen om lenen bij de eigen vennootschap geheel te verbieden. Een algeheel verbod op lenen van de eigen vennootschap is niet overwogen. Dit 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 echter geen algeheel civielrechtelijk verbod. Het verbieden van lenen van de eigen vennootschap is ook 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 excessief wordt geleend van de eigen vennootschap.

1. Inleiding

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA en de SGP vragen welke andere, ook niet wetgevende, maatregelen het kabinet heeft overwogen en waarom uiteindelijk is gekozen voor deze maatregel. Allereerst zij opgemerkt dat het doel van het onderhavige wetsvoorstel niet is gelegen in het ontmoedigen van onzakelijke leningen, maar in het tegengaan van belastinguitstel en in sommige gevallen zelfs -afstel dat zich voordoet wanneer excessief wordt geleend van de eigen vennootschap. De wens om maatregelen te onderzoeken waarmee kan worden voorkomen dat box 2-heffing kan worden uitgesteld is in 2016 al geuit met de motie Bashir en Groot.¹⁰ Aan deze motie heeft het kabinet uitvoering gegeven door maatregelen te onderzoeken die hebben geleid tot een maatregel in het Belastingplan 2017 die ervoor heeft gezorgd dat een box 2-claim niet langer kan worden doorgeschoven naar het fiscaalvriendelijke regime van de vrijgestelde beleggingsinstelling. Door deze maatregel zal de aanmerkelijkbelanghouder direct in box 2 moeten afrekenen op het moment dat hij overtollig vermogen uit zijn vennootschap afsplitst naar een vrijge-

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 98.

stelde beleggingsinstelling. Destijds was nog onvoldoende inzichtelijk hoe vaak lenen van de eigen vennootschap voorkomt en in hoeverre dit bijdraagt aan uitstel van box 2-heffing. Er is gekozen voor een specifieke maatregel die ziet op excessief lenen van de eigen vennootschap toen uit intern onderzoek duidelijk werd hoe vaak lenen van de eigen vennootschap voorkomt en met name ook om welke bedragen het gaat. 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. Het geven van voorlichting in plaats van het treffen van een wetgevende maatregel werd onvoldoende effectief geacht, gelet op de soms grote financiële voordelen die behaald kunnen worden.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom voor de berekening van het aantal aanmerkelijkbelanghouders en bedragen aan schuld is gekozen voor het belastingjaar 2016. Er is gekozen voor de berekening over het belasting jaar 2016 omdat deze bij het ontwerp van het wetsvoorstel het meest volledige actuele belastingjaar betrof.

De leden van de fracties van de VVD, D66, het CDA, de PVV, de SGP en het lid Van Haga vragen waarom het kabinet geen onderscheid maakt tussen verschillende leningen. Daarnaast vragen de leden van de fracties van de VVD, D66, het CDA en de SGP om een tegenbewijsregeling in te voeren. Het lid Van Haga vraagt waar de problemen in verband met het lenen bij de eigen vennootschap momenteel uit bestaan. Het doel van de regeling is het tegengaan van belastinguitstel en -afstel dat zich voordoet bij excessief 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. Met uitzondering van bepaalde eigenwoningschulden en schulden die fiscaal zijn geherkwalificeerd¹¹, 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, de SGP, D66 en het CDA vragen hoe vaak er daadwerkelijk belastingafstel plaatsvindt en hoeveel belasting daardoor is ontweken dan wel is misgelopen in de afgelopen 10 jaar. De structurele opbrengst op kasbasis van € 10 miljoen als gevolg van het beperken van belastingafstel, betreft een schatting op basis van microdata-analyse. Daarbij is op basis van het vermogen gekeken in hoeverre de aanmerkelijkbelanghouder in staat zou zijn te voldoen aan de belastingclaim over de vordering. Het valt niet te zeggen hoe het verloop van faillissementen bij deze specifieke groep is geweest in de afgelopen 10 jaar. Een ruwe schatting is dat het ook toen ging om jaarlijks circa € 10 miljoen aan gemiste belastinginkomsten in box 2.

¹¹ Namelijk als er sprake is van een schijnlening, een deelnemerschapslening, of een bodemloze-putlening (Zie bijvoorbeeld HR 27 januari 1988, r.o. 4.3 en 4.4, ECLI:NL:HR:1988:ZC3744).

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom de voorgestelde maatregel naar het oordeel van het kabinet het gewenste effect zal hebben. Het doel van de regeling is het tegengaan van belastinguitstel en -afstel dat zich voordoet bij excessief lenen bij de eigen vennootschap. De verwachting van het kabinet is dat dit doel gehaald zal worden doordat het overgrote deel van de aanmerkelijkbelanghouders zich de komende tijd voorbereidt op de maatregel door schulden terug te brengen tot in ieder geval onder € 500.000, dan wel dat een fictief regulier voordeel in aanmerking zal worden genomen.

Het lid Van Haga vraagt welke invloed het advies van verschillende partijen, waaronder de Raad van State en De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, heeft gehad op het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de VVD vragen wat het kabinet heeft gedaan met het advies van de Raad van State om de maatregel te heroverwegen. De leden van de fractie van de SGP vragen of het klopt dat aan de bezwaren van de Raad van State tegemoet is gekomen door het moment van inwerkingtreding met één jaar uit te stellen. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de VVD waarom is besloten tot uitstel van de inwerkingtredingsdatum naar 1 januari 2023. De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet de huidige overgangsregeling tot 1 januari 2023 voldoende acht, ook in relatie tot het advies van de Raad van State. Deze leden vragen of het klopt dat het uitstel vooral te maken heeft gehad met de huidige coronacrisis en de grote impact die het heeft op alle bedrijven. Het grootste bezwaar uit de internetconsultatie, waarop onder andere de NOB heeft gereageerd, bleek de potentiële dubbele economische heffing. Aan dit bezwaar is tegemoetgekomen middels de introductie van het negatief fictief reguliere voordeel. Het advies van de Raad van State was om het wetsvoorstel niet in te dienen tenzij het zou worden aangepast. Daarbij werden drie aanbevelingen gedaan waar gehoor aan is gegeven. De eerste aanbeveling luidde om het voorstel niet in te dienen bij uw Kamer voordat de resultaten van het bouwstenenonderzoek naar de wijze waarop kapitaalinkomen van de aanmerkelijkbelanghouder wordt belast, bekend waren.¹² Ten tweede heeft de Raad van State meer inzicht gevraagd in de effectiviteit van het voorstel, waaraan is voldaan middels het nader rapport en de aanvullingen op de memorie van toelichting. Ten derde is geadviseerd bestaande schulden te eerbiedigen, dan wel van een ruimere overgangsperiode te voorzien. Als gevolg van de coronacrisis en deze laatste aanbeveling is besloten de datum van inwerkingtreding met een jaar uit te stellen tot 1 januari 2023 en op deze manier een ruimere overgangsperiode te creëren. Het kabinet acht de huidige overgangsperiode tot 1 januari 2023 voldoende. Aanmerkelijkbelanghouders hebben tot de eerste peildatum, 31 december 2023, de tijd om te anticiperen op de inwerkingtreding van de wet.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen wat de invloed van het wetsvoorstel is op de pensioenopbouw van aanmerkelijkbelanghouders. Het wetsvoorstel heeft hier in principe geen invloed op. Wel kan lenen van de eigen vennootschap ertoe leiden dat fiscale sanctiebepalingen in werking treden ten aanzien van het in de eigen vennootschap opgebouwde pensioen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer het pensioen feitelijk voorwerp van zekerheid is geworden voor de lening die de aanmerkelijkbelanghouder heeft aan zijn vennootschap. Indien de lening meer bedraagt dan € 500.000 zal daarnaast een fictief regulier voordeel in aanmerking worden genomen.

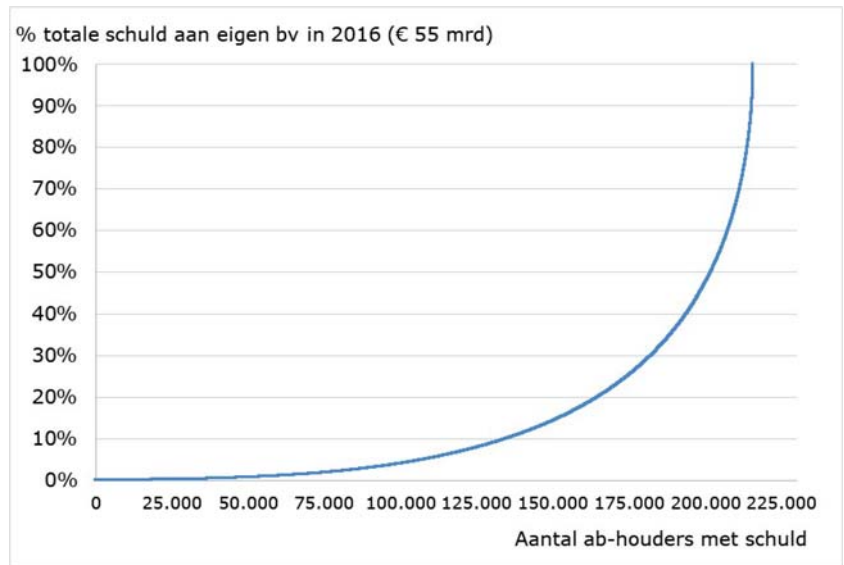
¹² Bief rapporten Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, 18 mei 2020, kenmerk 2020-0000094149.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat er gebeurt als een aanmerkelijkbelanghouder na inwerkintreding van het wetsvoorstel een grotere schuld bij de eigen vennootschap heeft dan € 500.000. Om het bovenmatige deel van een schuld te bepalen, geldt een kwantitatieve grens die is vormgegeven als het zogenoemde maximumbedrag. Het maximumbedrag bedraagt in beginsel € 500.000. Dit betekent dat wanneer een aanmerkelijkbelanghouder na inwerkintreding van het wetsvoorstel op het eerste toetsmoment (31 december 2023) een schuld van meer dan € 500.000 heeft bij de eigen vennootschap, het meerdere als fictief regulier voordeel in aanmerking wordt genomen. Het maximumbedrag wordt vervolgens verhoogd met het bedrag dat als fictief regulier voordeel in aanmerking is genomen. Deze systematiek voorkomt dat jaarlijks over hetzelfde bovenmatige gedeelte van de schulden een fictief regulier voordeel met inkomstenbelasting wordt belast.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel belasting een aanmerkelijkbelanghouder moet betalen die in het eerste jaar na inwerkintreding een schuld van € 600.000 heeft bij de eigen vennootschap en in het tweede jaar een schuld van € 650.000. Daarnaast vragen zij hoeveel belasting hij moet betalen als hij in het eerste jaar een schuld heeft van € 600.000, maar in het tweede jaar de schuld heeft teruggebracht naar € 550.000. Volgens de hiervoor beschreven systematiek geniet de aanmerkelijkbelanghouder uit het eerste voorbeeld in het eerste jaar een fictief regulier voordeel van € 100.000 (€ 600.000 minus € 500.000). Het maximumbedrag wordt vervolgens verhoogd met hetzelfde bedrag en bedraagt dan € 600.000 (€ 500.000 plus € 100.000). In het tweede jaar is de schuld toegenomen tot € 650.000. Hierdoor wordt in het tweede jaar een fictief regulier voordeel van € 50.000 in aanmerking genomen (€ 650.000 minus € 600.000). In het tweede voorbeeld geniet de aanmerkelijkbelanghouder in het eerste jaar net als in het eerste voorbeeld een fictief regulier voordeel van € 100.000. Het maximumbedrag wordt vervolgens weer verhoogd tot € 600.000. Doordat in het tweede jaar de schuld wordt teruggebracht tot € 550.000, is het totaal aan schulden aan het einde van dat jaar lager dan het verhoogde maximumbedrag. Hierdoor wordt een negatief fictief regulier voordeel van € 50.000 in het jaar van aflossing in aanmerking genomen (€ 550.000 minus € 600.000).

De leden van de fracties van de SP, de PvdA en het CDA vragen inzicht in de omvang en diversiteit van de groep aanmerkelijkbelanghouders die onder de maatregel vallen. Verder vragen de leden van de fractie van de SP of dit wetsvoorstel niet met name aanmerkelijkbelanghouders van kleine vennootschappen zou treffen. De leden van de fractie van het CDA vragen hoe groot het totale bedrag is dat nog aan excessieve schulden uitstaat en hoe dit is verdeeld over de aanmerkelijkbelanghouders. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het kabinet de groep heeft bepaald die wordt geraakt door dit wetsvoorstel. De verdeling van de groep aanmerkelijkbelanghuishouders met schulden aan de eigen vennootschap is zeer scheef. Er is een kleine groep met een relatief hoge schuld. Figuur 1 geeft dit overzicht. De laatste 26.000 huishoudens (12% van het getoonde totaal aantal aanmerkelijkbelanghuishouders met een schuld aan de eigen vennootschap in 2016) hadden een schuld hoger dan € 500.000, met een totaalbedrag van € 35 miljard (64% van € 55 miljard). Eigenwoningschulden vallen echter niet onder de voorgestelde maatregel. Figuur 1 houdt hier geen rekening mee.

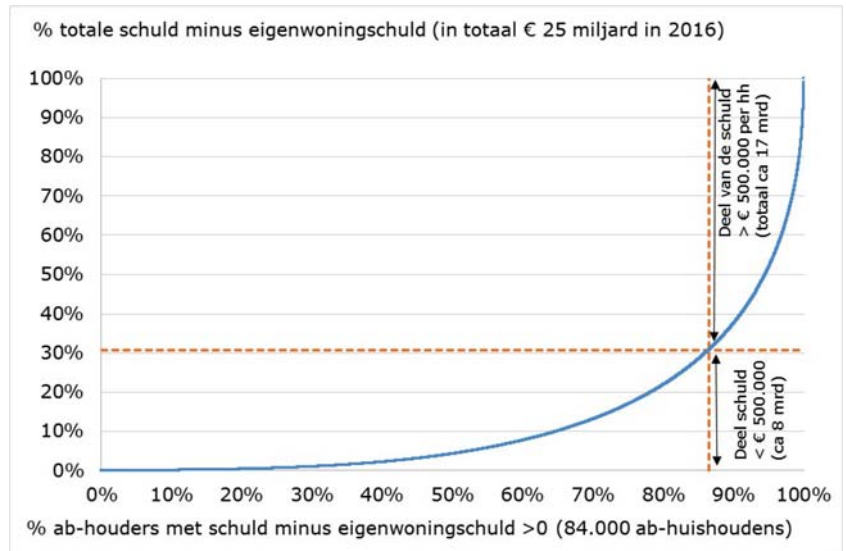
Figuur 1:Verdeling aanmerkelijkbelanghuishoudens met schuld aan de eigen vennootschap in 2016, stand aangiftegegevens medio 2018, Bron: Ministerie van Financiën



Figuur 2 toont de verdeling van de schuld van de aanmerkelijkbelanghuishoudens aan de eigen vennootschap, waarbij per aanmerkelijkbelanghuishouden de eigenwoningsschuld wel in mindering is gebracht. Volgens de aandeelhoudersspecificaties van de aangiftes vennootschapsbelasting waren er in 2016 ongeveer 355.000 aanmerkelijkbelanghuishoudens die ruim € 55 miljard leenden van de eigen vennootschap. Ten tijde van het vormgeven van de maatregel had de Belastingdienst nog niet alle aangiftes vennootschapsbelasting over het jaar 2016 ontvangen. Van de totale € 55 miljard in 2016 blijft vanwege de vermindering met de eigenwoningsschulden dan € 25 miljard aan schuld over, verdeeld over 84.000 aanmerkelijkbelanghuishoudens. Van deze groep zijn er 11.000 aanmerkelijkbelanghuishoudens met een schuld groter dan € 500.000, met een totaalbedrag van ruim € 17 miljard. De uiteindelijke groep die onder het wetsvoorstel valt, is een kleine groep; slechts 3% van de totale groep aanmerkelijkbelanghuishoudens (11.000 van de 355.000¹³ aanmerkelijkbelanghuishoudens in 2016).

¹³ Het bekende aantal aanmerkelijkbelanghuishoudens ten tijde van het vormgeven van de maatregel. Inmiddels blijkt het totaal aantal aanmerkelijkbelanghuishoudens in 2016 circa 363 duizend te bedragen. Het percentage van circa 3% blijft hiermee overigens gelijk.

Figuur 2: Verdeling aanmerkelijkbelanghuishoudens met schuld aan de eigen vennootschap in 2016, verminderd met eigenwoningschuld, Bron: Ministerie van Financiën



De leden van de fractie van de SGP vragen wat de precieze doelen van het wetsvoorstel zijn. De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen hoe het kabinet de werking van dit wetsvoorstel wenst te evalueren. De leden van de fracties van D66, de SGP, GroenLinks en het CDA vragen op welke wijze en op basis van welke criteria het kabinet een oordeel wil geven over de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze maatregel. De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet de mening deelt dat alleen op basis van de cijfers over 2016 en de grote onzekerheidsmarge die er in de voorspellingen zit geen goed oordeel kan worden gegeven over de grootte van de problematiek en daarmee de verwachte effectiviteit van dit wetsvoorstel. De leden van de fracties van GroenLinks en D66 vragen hoe de veronderstelde gedragseffecten worden gemonitord tot aan de peildatum van 31 december 2023 en hoe de Tweede Kamer hiervan op de hoogte wordt gehouden. Ook vragen de leden van de fractie van GroenLinks waarom in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een toelichting op doelmatigheid en doeltreffendheid conform artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet en een toelichting op de evaluatie van het voorstel ontbreekt. Vervolgens vragen de leden van de fractie van de VVD waarom het wetsvoorstel geen evaluatiebepaling kent en of het kabinet de mening deelt dat een evaluatiebepaling past binnen de grote onzekerheid qua gedragseffecten en opbrengsten die het wetsvoorstel met zich meebrengt. Ten slotte vragen deze leden of het kabinet de Tweede Kamer in een jaarlijkse monitoring op de hoogte kan houden van het bedrag aan uitstaande schulden bij aanmerkelijkbelanghouders en het aantal aanmerkelijkbelanghouders met een schuld van boven de € 500.000 bij de eigen vennootschap.

Het wetsvoorstel heeft als doel belastinguitstel en -afstel tegen te gaan dat zich voordoet bij excessief lenen bij de eigen vennootschap. Met dit wetsvoorstel wordt dit doel direct bereikt. Wat betreft de gedragseffecten geldt dat is gebleken dat in 2019 – zoals ook verondersteld – een fors gedragseffect zich heeft voorgedaan als gevolg van de aankondiging van het onderhavige wetsvoorstel en het feit dat in 2019 nog gebruik kon worden gemaakt van het box 2-tarief van 25%. Dit volgt uit de aangiftegegevens van de dividendbelasting. Uitgaande van deze realisatiecijfers is het anticipatie-effect dat in 2019 circa € 13,6 miljard meer dividend is uitgekeerd door vennootschappen aan aanmerkelijkbelanghouders. Dit zorgt voor een extra belastingopbrengst in box 2 van € 3,4 miljard. Het is

op dit moment nog niet duidelijk welk deel hiervan toe te schrijven is aan schuldaflissing als gevolg van de onderhavige maatregel en welk deel aan gewone extra dividenduitkeringen uitsluitend als anticipatie op de box 2-tariefsverhoging. Hierover valt meer te zeggen zodra er voldoende aangiften vennootschapsbelasting over 2019 zijn binnengekomen. Daarnaast valt uit de aangiften vennootschapsbelasting af te leiden hoe de schuld van aanmerkelijkbelanghouders aan de eigen vennootschap zich ontwikkelt en met behulp van aanvullende informatie in principe ook het aantal aanmerkelijkbelanghuishouders met een schuld van boven de € 500.000. Zodra voldoende aangiften over een belastingjaar binnen zijn kan een jaar worden toegevoegd aan tabel 1. Gemiddeld duurt het 2 à 3 jaar voordat het aangiftebestand voor een bepaald jaar voldoende representatief gevuld is. Tabel 1 bevat de ontwikkeling van het aantal aanmerkelijkbelanghuishouders, het aantal aanmerkelijkbelanghuishouders met schuld bij de eigen vennootschap en het totaalbedrag aan schulden van aanmerkelijkbelanghuishouders bij de eigen vennootschap in de periode 2007–2018. Aan deze tabel zou in principe een kolom met de ontwikkeling van het aantal aanmerkelijkbelanghuishouders met een schuld van meer dan € 500.000 kunnen worden toegevoegd. Als gedragseffecten in de vorm van het reduceren van schulden groter blijken te zijn dan verondersteld, dan zal er sprake zijn van een lagere kasopbrengst en vice versa. Dit heeft echter geen gevolgen voor de begroting en doet niks af aan de doelstelling.

2. Eerdere aankondiging van de maatregel

De leden van de fracties van D66, de PvdA, de SGP en de SP vragen waarom eigenwoningschulden zijn uitgezonderd van de maatregel. De leden van de fractie van de VVD vragen waarom specifiek nieuwe eigenwoningschulden zijn uitgezonderd. De leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre aanmerkelijkbelanghouders een dubbel voordeel genieten als zij voor de eigen woning lenen van de vennootschap. De leden van de fractie van de SGP vragen of het klopt dat aanmerkelijkbelanghouders onbeperkt kunnen lenen bij de eigen vennootschap om een eigen woning te financieren (met inachtneming van de voorwaarden). Tot slot vragen de leden van de fractie van de SP of het kabinet heeft overwogen om eigenwoningschulden waarvoor de aanmerkelijkbelanghouder geen vergoeding hoeft te betalen eveneens onder de reikwijdte van het wetsvoorstel te brengen en wat het kabinet heeft doen besluiten hiervan af te zien.

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.¹⁴ 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.¹⁵ Dit betekent dat alle schulden worden uitgezonderd zolang die schuld voldoet aan de voorwaarden die worden gesteld aan de eigenwoningschuld. Het kabinet heeft gemeend dat een structurele uitzondering op haar plaats is. De aanmerkelijkbelanghouder is in tegenstelling tot hetgeen wordt gevraagd door de leden van de fractie van de SP wel degelijk een zakelijke rente verschuldigd aan de eigen vennootschap. Ook wanneer geen rente is overeengekomen vanwege

¹⁴ Zie Kamerstukken II 2018/19, 35 026, nr. 6, onderdeel 2.2, maatregelen niet opgenomen in pakket Belastingplan 2019.

¹⁵ Zie Kamerstukken II 2018/19, 35 000, 72, onderdeel 8.

aandeelhoudersmotieven, dient een zakelijke rente in aanmerking te worden genomen.

De keuze om een uitzondering te maken voor eigenwoningschulden komt voort uit de mogelijk ingrijpende gevolgen van de maatregel voor de aanmerkelijkbelanghouder en zijn gezin indien deze zou ontbreken. Net als personen die lenen bij een bank of hypotheekverstrekker zijn zij rente verschuldigd en dienen zij de eigenwoningschuld terug te betalen. Dit moet ten minste annuïtair en in ten hoogste 360 maanden. 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.

De leden van de fracties van de VVD, D66 en de PvdA vragen onder welke voorwaarde een eigenwoningschuld geheel of gedeeltelijk wordt uitgezonderd van de voorgestelde maatregel en hoe wordt getoetst of sprake is van een eigenwoningschuld. Verder vragen de leden van de fractie van de VVD of er een verschil is in gestelde eisen aan een eigenwoningschuld voor bestaande en nieuwe schulden. Uitsluitend een eigenwoningschuld in de zin van artikel 3.119a van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) komt in aanmerking voor de uitzondering van de voorgestelde maatregel. Daarnaast wordt voor nieuwe eigenwoningschulden ook de voorwaarde gesteld dat een recht van hypotheek op de eigen woning is verstrekt aan de vennootschap. Wanneer slechts voor een gedeelte van de lening het recht van hypotheek wordt verstrekt, wordt voor eenzelfde gedeelte van de lening de toepassing van de maatregel uitgezonderd. Voor bestaande eigenwoningschulden die dateren van voor 1 januari 2023 behoeft geen recht van hypotheek te zijn verstrekt aan de vennootschap. Voor nieuwe eigenwoningschulden vanaf 1 januari 2023 geldt deze eis wel.

De leden van de fractie van D66 merken op dat de uitzondering voor hypotheekschulden alleen geldt voor zover ter zake van schulden een recht van hypotheek op de eigen woning is verstrekt aan de vennootschap. Deze leden vragen op welke manier die genoemde voorwaarde het risico van niet-terugbetalen vermindert. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de VVD waarom het kabinet heeft gekozen voor de aanvullende eis van het recht van hypotheek op de eigen woning en vragen de leden van de fracties van de VVD en D66 waarom er is gekozen voor de grens van 31 december 2021 terwijl het wetsvoorstel pas ingaat op 1 januari 2023.

Ten aanzien van nieuwe eigenwoningschulden heeft het kabinet overwogen om als aanvullende eis te stellen dat een aanmerkelijkbelanghouder een recht van hypotheek op de eigen woning moet verstrekken aan zijn vennootschap. Als de eigenwoningschuld zonder een dergelijke aanvullende voorwaarde structureel zou worden uitgezonderd, kan de aanmerkelijkbelanghouder op een later moment met de eigen woning als zekerheidsrecht nog een of meerdere leningen afsluiten. Zo zou de aanmerkelijkbelanghouder een eigenwoningschuld bij zijn vennootschap kunnen aangaan om een eigen woning aan te schaffen en vervolgens de met die lening aangeschafte woning als onderpand geven aan (bijvoorbeeld) een bank in verband met het aangaan van een lening bij die bank. De eigen woning zou dan gebruikt kunnen worden voor herfinanciering van een consumptieve behoefte. Deze situatie is meermaals gesignaleerd door de Belastingdienst en wordt tegengegaan door het stellen van een voorwaarde van een hypotheekrecht. Als de eigen woning tot zekerheid dient van (bijvoorbeeld) de bank en er tevens een schuld bij de eigen vennootschap is, bestaat bovendien een reëler risico dat de aanmerkelijkbelanghouder zijn schuld aan de vennootschap niet kan terugbetalen, hetgeen tot belastingafstel kan leiden. Een dergelijke situatie acht het

kabinet onwenselijk. In de memorie van toelichting wordt als einddatum van het overgangsrecht ten onrechte 31 december 2021 genoemd. In het wetsvoorstel is wel de datum van 31 december 2022 opgenomen. Dat betekent dat voor de op 31 december 2022 bestaande eigenwoning-schulden niet de voorwaarde geldt dat een recht van hypotheek op de eigen woning is verstrekt aan de vennootschap.

De leden van de fractie van D66 vragen op welke manier het verminderen van het risico van terugbetaling in de geest is van het voorkomen van afstel of uitstel van belasting. De maatregel vermindert de kans dat een lening niet wordt terugbetaald, waardoor de kans op belastingafstel kleiner wordt. Belastingafstel doet zich bijvoorbeeld voor op het moment dat een vordering op de aanmerkelijkbelanghouder – indirect – in de heffing zou moeten worden betrokken, maar deze belasting niet kan worden betaald. Dit kan zich voordoen wanneer de vennootschap failliet gaat en de aanmerkelijkbelanghouder geen middelen (meer) heeft om zijn schuld af te lossen.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe vaak het voorkomt dat een aanmerkelijkbelanghouder niet meer aan zijn hypothecaire verplichtingen kan voldoen. Daarbij vragen deze leden tevens in welke mate deze eigenwoningschulden bij de eigen vennootschap de vorm hebben van een aflossingsvrije hypotheek. Voorts vragen de leden van de fractie van de SP naar de omvang van het bedrag aan hypothecaire leningen en naar de omvang van het mogelijke financiële voordeel van deze groep ten opzichte van de rest van de bevolking. Een integraal micro-overzicht is niet voorhanden. De eigenwoningschuld en de aflossingsvorm worden contractueel afgesloten tussen de geldverstrekker (bijvoorbeeld een financiële instelling of de eigen vennootschap) en de consument of geldlener (in dit geval de aanmerkelijkbelanghouder). Deze gegevens hoeven niet te worden opgegeven in de aangifte inkomstenbelasting. Enkel de eigenwoningschuld wordt aangegeven in de aangifte inkomstenbelasting indien die in aanmerking komt voor renteaftrek in box 1. Wel is in de memorie van toelichting vermeld dat bij benadering in 2016 van de ruim € 55 miljard aan schulden van aanmerkelijkbelanghouders, € 30 miljard een eigenwoningschuld betrof in box 1, waardoor per saldo € 25 miljard aan schulden van aanmerkelijkbelanghouders resteerde, waarvan circa € 17 miljard door het onderhavige wetsvoorstel wordt aangemerkt als excessief. Het financiële voordeel van een hypothecaire lening van een aanmerkelijkbelanghouder van de eigen vennootschap, waaronder begrepen het uitstellen van heffing in box 2, is afhankelijk van de omstandigheden en de voorwaarden van de lening.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat naast het uitzonderen van nieuwe eigenwoningschulden de andere wijzigingen in het wetsvoorstel zijn naar aanleiding van de heroverweging en de internetconsultatie en of het kabinet een tabel kan leveren met de specifieke wijzigingen. Ook vragen deze leden of per wijziging kan worden aangegeven wat de gevolgen zijn van de wijziging en waarom er voor deze wijziging gekozen is. De grootste wijziging naar aanleiding van de internetconsultatie en de bezwaren tegen de mogelijke dubbele economische heffing, betreft de introductie van het negatief fictief regulier voordeel. Daarnaast zijn enkele redactionele wijzigingen aangebracht en is de inwerkintreding van het wetsvoorstel met een jaar uitgesteld tot 1 januari 2023.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet een overzicht kan geven van de verschillende maatregelen die in de internetconsultatie naar voren zijn gebracht en niet tot wijziging hebben geleid. Ook vragen deze leden of kan worden aangegeven waarom deze maatregelen niet tot een wijziging hebben geleid. Dit is in de onderstaande tabel opgenomen.

Voorgestelde maatregel	Reden afdoen
Het verhogen van de verkrijgingsprijs van de aandelen ter hoogte van het in aanmerking te nemen fictief regulier voordeel.	Dit is geen werkbare optie. De maatregel is beperkt tot een (fictief) regulier voordeel, er is geen sprake van een voortijdige heffing op een vervreemdingsvoordeel. Een tegemoetkoming in de verkrijgingsprijs van de aandelen heeft drie nadelen. Deze zijn beschreven in de memorie van toelichting. Hoewel een tax credit dubbele belastingheffing voorkomt, stimuleert het niet de aflossing van schulden aan de eigen vennootschap.
Het geven van een tax credit (belastingverrekening) voor de daadwerkelijk verschuldigde inkomstenbelasting over een in aanmerking genomen fictief regulier voordeel. De vervreemdingskorting zoals die voor 2023 in aanmerking wordt genomen ook toepassen voor fictief reguliere voordelen die na dit jaar ontstaan.	Op grond van het conceptwetsvoorstel zou een vervreemdingskorting worden verleend. Deze kan echter pas geëffectueerd worden bij de (volledige) vervreemding van het aanmerkelijk belang.
Een tijdelijke vrijstelling voor de overdrachtsbelasting.	Het kabinet vindt een dergelijke vrijstelling onwenselijk om diverse redenen. Deze zijn in deze nota benoemd in onderdeel 5.6. Er zijn bovendien meerdere alternatieven om te anticiperen op het wetsvoorstel.
Verbonden personen zelf aanmerken als aanmerkelijkbelanghouder in het geval van een excessieve lening.	Dit voorstel zorgt voor een zeer ingrijpende wijziging van het box 2-regime. Daarnaast zou dit grote uitvoeringsproblemen veroorzaken, onder meer in het geval van buitenlandse verbonden personen en in de situatie van verliesverrekening bij een negatief fictief regulier voordeel.
Verliesverrekeningsmogelijkheden uitbreiden (zoals een onbeperkte verliesverrekeningstermijn).	De redenen hiervoor staan in nader rapport Belastingplan 2021 van 5 oktober 2020.¹
De maatregel beperken tot onzakelijke leningen.	Het beperken van de maatregel tot onzakelijke leningen is niet in overeenstemming met het doel van de maatregel.
Enkel bovenmatige schulden in aanmerking nemen die zijn ontstaan of aangegaan vanaf de datum van bekendmaking van de maatregel of vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet. Het juridische omhulsel rond de aanmerkelijkbelanghouder weghalen en dus de vennootschap transparant maken. Aansluiten bij het Australische systeem dat criteria geeft voor wanneer een lening als dividend moet worden aangemerkt.	Ook het uitzonderen van bestaande schulden van de voorgestelde maatregel past niet binnen de doelstelling van de maatregel.
Introductie van een <i>loan-to-value-indicator</i> in de aangifte inkomstenbelasting om een risicoanalyse te maken.	De verregaande gevolgen daarvan zijn in het kader van dit wetsvoorstel niet te overzien.
Invoering van een forfaitair voordeel, zoals voorgesteld door de Commissie Van Dijkhuizen.	Dit alternatief bereikt niet het beoogde doel. Het blijft mogelijk om door middel van leningen in privé te beschikken over de middelen van de eigen vennootschap zonder belasting verschuldigd te zijn. Een dergelijke indicator geeft het risico aan dat de lening niet meer terugbetaald kan worden. Deze suggestie biedt echter geen oplossing voor excessief lenen en het bijbehorende belastinguitstel.
Het invoeren van een documentatieverplichting met betrekking tot de lening.	Het invoeren van een jaarlijks forfaitair voordeel zou (ingrijpende) gevolgen hebben voor alle aanmerkelijkbelanghouders, ook de aanmerkelijkbelanghouders die weinig of helemaal niet lenen.
Het invoeren van een duale inkomstenbelasting.	Het invoeren van een documentatieverplichting leidt tot extra administratieve lasten voor de aanmerkelijkbelanghouders en extra toezichtcapaciteit van de Belastingdienst. In het Bouwstenenrapport is het Noorse duale stelsel beschreven. Hierin zijn de overeenkomsten en verschillen met het Nederlandse stelsel toegelicht, evenals de redenen waarom dit stelsel in Noorwegen niet goed functioneert. Er is geen reden om aan te nemen dat dit voor Nederland anders is.

Voorgestelde maatregel	Reden afdoen
Beperking van de maatregel tot consumptieve/rekening-courantschulden.	De grote mate waarin aanmerkelijkbelanghouders beschikken over financiële middelen die afkomstig zijn van de vennootschap is in de ogen van dit kabinet onwenselijk. Gelet op het doel van het kabinet is een onderscheid naar type leningen niet relevant.
Rekening-courantopnamen belasten als dividenduitkering.	Het kabinet acht dit een forse ingreep in de bestaande systematiek en is van mening dat met het huidige maximumbedrag van € 500.000 een goede balans is gevonden om excessief lenen te ontmoedigen.
Iedere lening bij de vennootschap aanmerken als dividenduitkering.	Dit betekent in feite dat het maximumbedrag op € 0 zou worden gesteld. Het maximumbedrag van € 500.000 beperkt de impact van het wetsvoorstel tot een beperkte groep en geeft toch een duidelijk signaal af. Het kabinet acht het daarom niet wenselijk om een hogere of lagere grens te hanteren.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 572, nr. 16.

De leden van de fractie van D66 vragen wat de reikwijdte van dit voorstel betekent voor de preventieve werking van de voorgestelde maatregel en het terugdringen van schulden aan de eigen vennootschap. Het doel van de regeling is het tegengaan van belastinguitstel en -afstel dat zich voordoet bij excessief lenen bij de eigen vennootschap. Naar verwachting wordt slechts een kleine groep, zo'n 3% van de aanmerkelijkbelanghouders, geraakt door het voorstel. Verwacht wordt dat een groot deel van de aanmerkelijkbelanghouders met een schuld van € 500.000 of hoger de heffing als gevolg van deze maatregel willen voorkomen en de schuldenpositie nog voor de peildatum van 31 december 2023 tot onder de € 500.000 zullen terugbrengen. Indien dat niet lukt, wordt ervan uitgegaan dat de maatregel een stimulans biedt om de schuld niet (veel) hoger op te laten lopen. 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 fractie van de VVD en het lid Van Haga vragen waarom het kabinet ervoor heeft gekozen het wetsvoorstel eind 2019 in te dienen bij de Raad van State, nog vóór de resultaten van het onderzoek naar de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel zijn gepubliceerd. Verder vragen de leden van de fractie van de VVD of het kabinet kan toelichten hoe groot het risico is dat dit wetsvoorstel een structurele oplossing in de weg zit. De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen of de nieuwe inzichten uit de Bouwstenen voor een nieuw belastingstelsel voor het kabinet aanleiding hebben gevormd om te overwegen de reikwijdte van het voorstel te vergroten. De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet een stapeling van de huidige voorgestelde wet en mogelijk verdergaande maatregelen zoals uiteengezet in de bouwstenennotitie wenselijk acht in het licht van vertrouwen in en voorspelbaarheid van het fiscale stelsel voor belastingplichtigen. Daarnaast vragen deze leden of het opportuun is een dergelijke complexe maatregel nu in te voeren, terwijl in een volgend kabinet verdere keuzes worden gemaakt ten aanzien van de bouwstenen en mogelijke hervormingen van het systeem als geheel. Tot slot vragen leden van de fractie van de SGP of het kabinet kan onderbouwen waarom dit wetsvoorstel tijdig is, mede gezien de bredere discussie over het belasten van box 2-inkomen en de discussie rond het belasten van aanmerkelijkbelanghouders, maar ook gezien de gevolgen van de coronacrisis.

Het kabinet heeft het onderhavige wetsvoorstel ingediend toen de resultaten van het bouwstenenonderzoek naar de wijze waarop inkomen van de aanmerkelijkbelanghouder en de directeur-groootaandeelhouder in het bijzonder wordt belast, bekend waren. Deze resultaten waren reeds gepubliceerd ten tijde van het aanbieden van het wetsvoorstel aan uw Kamer. De conclusie uit de Bouwstenen is in lijn met het wetsvoorstel, namelijk dat uitstel van belastingheffing door het oppotten van winsten een knelpunt is en dat de mogelijkheid tot lenen van de eigen vennootschap belastinguitstel bevordert. Dit wetsvoorstel ziet precies op deze problematiek, past goed bij de voorstellen uit het bouwstenenonderzoek en staat een eventuele verdergaande oplossing niet in de weg. De maatregel betreft verder een (beperkte) reductie van de huidige complexiteit. Verder is besloten de datum van inwerkingtreding met een jaar op te schuiven tot 1 januari 2023. Zo hebben aanmerkelijkbelanghouders een additioneel jaar – namelijk tot 31 december 2023 – de tijd om te anticiperen op de inwerkingtreding van de wet. De coronacrisis maakt dat veel bedrijven op korte termijn behoefte hebben aan liquide middelen. Het wetsvoorstel draagt hier ook aan bij, aangezien aanmerkelijkbelanghouders door het wetsvoorstel een stimulans hebben om hun schuld af te lossen. Deze aflossing verbetert de liquiditeitspositie van de vennootschap.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet de mening deelt dat het goed is om statistieken en gegevens over box 2 op meer structurele wijze te verzamelen. Het kabinet is altijd voorstander van goede statistieken en beleidsinformatie, ook over box 2.

De leden van de fractie van D66 vragen of de leningen bij de eigen vennootschap voor de aankoop van een huis bijdragen aan een ongelijk speelveld op de woningmarkt. Lenen van de eigen vennootschap moet – om de lening fiscaal als eigenwoningschuld aan te kunnen merken – onder zakelijke voorwaarden plaatsvinden en voldoen aan de aflossingsvoorwaarden zoals die van toepassing zijn op eigenwoningschulden. Aanmerkelijkbelanghouders zullen hierdoor een vergelijkbare rente betalen en voldoen aan dezelfde aflossingsverplichting als particulieren die lenen van een reguliere geldverstrekker. Een mogelijk voordeel van lenen van de eigen vennootschap zou kunnen zijn het besparen van eventuele hypotheekadvieskosten. Daarnaast is het denkbaar dat er meer kan worden geleend van de eigen vennootschap doordat een hypotheekverstrekker bepaalde inkomensvoorwaarden voor het bepalen van de maximale hoogte van de hypotheek hanteert. Per saldo zijn deze verschillen vermoedelijk van geen of geringe invloed als het gaat om een mogelijk ongelijk speelveld op de woningmarkt.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de eigenwoningschulden van aanmerkelijkbelanghouders bij de eigen vennootschap zich ten tijde van de financiële crisis hebben ontwikkeld. Uitgaande van de bij de raming van de budgettaire effecten van het wetsvoorstel gehanteerde veronderstelling dat de eigenwoningschuld zoveel mogelijk wordt toegerekend aan de schuld bij de eigen vennootschap, toont tabel 2 de ontwikkeling van deze schulden in de jaren 2007–2011.

Tabel 2: eigenwoningschuld bij eigen vennootschap 2007–2011

jaar	bedrag x € mld
2007	10,4
2008	14,8
2009	17,7
2010	21,0
2011	23,6

De leden van de fractie van de SP vragen het kabinet in hoeverre een vennootschap die de financiële ruimte heeft om meer dan € 500.000 aan de eigen aanmerkelijkbelanghouder uit te lenen door deze maatregel in de problemen zou kunnen komen. Het wetsvoorstel heeft als doel belasting-uitstel en -afstel tegen te gaan dat zich voordoet bij excessief lenen bij de eigen vennootschap. Het is de aanmerkelijkbelanghouder die vanaf de eerste peildatum na de inwerkingtreding van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregel inkomstenbelasting moet betalen over leningen van de eigen vennootschap voor zover die leningen hoger zijn dan € 500.000. De inkomstenbelasting betreft een persoonlijke belastingschuld van de aanmerkelijkbelanghouder. De heffing heeft geen (directe) gevolgen voor de vennootschap(pen) van de aanmerkelijkbelanghouder(s).

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet inzicht heeft in hoeveel van deze vennootschappen vooral bestaan om als beleggingsvehikel te dienen en vermogen in te stallen om dit gratis uit te lenen aan de eigenaar zonder dat hierover belasting hoeft te worden betaald. Daarnaast vragen deze leden of het kabinet de mening deelt dat dergelijke constructies in de strijd tegen belastingontwijking te allen tijde moeten worden voorkomen en of het kabinet bereid is om ook voor deze categorie bedrijven substance-eisen te introduceren, zodat ook deze brievenbus-firma's kunnen worden uitgebannen. Het komt regelmatig voor dat aanmerkelijkbelanghouders een zogenoemde holdingstructuur aanhouden. Hierbij houdt de aanmerkelijkbelanghouder een aanmerkelijk belang in een vennootschap die op haar beurt weer de eigenaar is van de werkmaatschappij (de vennootschap waar de onderneming in zit). In de holding bevindt zich naast de aandelen in de werkmaatschappij bijvoorbeeld overtollig beleggingsvermogen, de pensioenspaarpot van de aanmerkelijkbelanghouder of vastgoed dat aan de werkmaatschappij wordt verhuurd. Deze structuur wordt bijvoorbeeld gebruikt om te voorkomen dat bij een eventueel faillissement van de onderneming de schuldeisers aanspraak kunnen maken op het vermogen in de holding. Er zijn dus meerdere – ook niet-fiscale – redenen om een vennootschap met vermogensbestanddelen en zonder actieve onderneming aan te houden. De substance-eisen worden gebruikt in de bestrijding van belastingontwijking en zijn bedoeld voor concerns die gebruikmaken van de gunstige Nederlandse fiscale wetgeving en het verdragennetwerk, zonder dat deze bedrijven daadwerkelijk binding hebben met Nederland. Het merendeel van de beleggings-, pensioen- en holdingvennootschappen die geld hebben uitgeleend aan de aanmerkelijkbelanghouder en die onder de reikwijdte vallen van dit wetsvoorstel, zullen geen onderdeel zijn van een internationale structuur die is gericht op het ontwijken van belasting. Het kabinet ziet dan ook geen reden om substance-eisen in te voeren voor dergelijke vennootschappen. Overigens – voor zover deze vennootschappen wel deel zouden uitmaken van een internationale structuur – gelden de substance-eisen (bijvoorbeeld voor informatie-uitwisseling) ook voor deze vennootschappen.

3. Ontmoedigen excessief lenen

De leden van de fractie van de VVD willen weten wat de gehanteerde definitie van het begrip «partner» is. De voorgestelde maatregel maakt onderdeel uit van de Wet IB 2001. Hierdoor geldt voor het begrip «partner» de definitie uit artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelasting (AWR) en artikel 1.2 Wet IB 2001.

De leden van de fractie van de PVV vragen of de maatregel zich primair richt op de groep van 11.000 aanmerkelijkbelanghouders waarbij een totaal leenbedrag uitstaat van € 17 miljard. De maatregel richt zich op alle

huidige en toekomstige aanmerkelijkbelanghouders die lenen bij de eigen vennootschap en een schuld hebben van meer dan € 500.000. Leningen kunnen immers op- en afgebouwd worden over de jaren.

De leden van de fractie van de PVV vragen of het kabinet heeft onderzocht in hoeverre die groep mogelijkheden heeft om deze regelgeving fiscaal dan wel anderszins te ontlopen. Bij de totstandkoming van het voorstel is uiteraard steeds nagedacht hoe deze zodanig effectief kan worden vormgegeven dat wordt voorkomen dat de maatregel kan worden ontlopen door belastingplichtigen. Om die reden is bijvoorbeeld besloten dat leningen die rechtens dan wel in feite direct of indirect via een verbonden persoon aan de aanmerkelijkbelanghouder zijn verstrekt ook onder de maatregel vallen. De Belastingdienst is voortdurend bij dit traject betrokken. Daarnaast zijn de reacties uit de internetconsultatie en gesprekken met belangenorganisaties meegenomen in de afwegingen.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke groepen aanmerkelijkbelanghouders niet in staat zullen zijn om hun positie alvast aan te passen en wat daar de reden van is. Aanmerkelijkbelanghouders krijgen bijvoorbeeld met de maatregel uit het wetsvoorstel te maken indien zij onvoldoende liquide middelen hebben of kunnen verkrijgen om hun schuld geheel of gedeeltelijk af te lossen en de vennootschap de schuld ook niet geheel of gedeeltelijk kan kwijtschelden.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke voorwaarden zijn verbonden aan investeringen en beleggingen vanuit de vennootschap. In het kader daarvan vragen deze leden voor welke beleggingen de aanmerkelijkbelanghouder de keuze heeft tussen beleggen vanuit de eigen vennootschap en vanuit privé en welke beleggingen naar hun aard alleen door de aanmerkelijkbelanghouder zelf kunnen worden gedaan. Het staat zowel de vennootschap als de aanmerkelijkbelanghouder vrij om te bepalen waarin wordt geïnvesteerd en belegd met eigen middelen. Investerings kunnen door zowel de vennootschap als de aanmerkelijkbelanghouder worden gedaan. De aanmerkelijkbelanghouder kan bijvoorbeeld een tweede woning aanschaffen vanuit privé, al dan niet door middel van een lening van de vennootschap. Hij kan er ook voor kiezen om de vennootschap deze woning te laten aanschaffen. Wanneer de aanmerkelijkbelanghouder deze woning vervolgens privé gebruikt, dient hij wel een zakelijke huur te betalen aan de vennootschap. Doet hij dit niet, dan wordt de winst van de vennootschap opgevat alsof wel een zakelijke huur overeen zou zijn gekomen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet kan aangeven welke gevolgen het huidige wetsvoorstel heeft op de belastingheffing in box 3. De voorgestelde maatregel heeft alleen gevolgen voor de bepaling van het inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2) van de inkomstenbelasting. Dit betekent onder andere dat de maatregel niet doorwerkt naar de overige fiscale wet- en regelgeving, zoals box 1 en box 3 van de inkomstenbelasting. Ingeval de schuld in box 3 valt, verlaagt de schuld de rendementsgrondslag voor het inkomen uit sparen en beleggen. Dit wetsvoorstel leidt ertoe dat het inkomen uit het aanmerkelijk belang wordt genoten wanneer meer bovenmatig wordt geleend. Het wetsvoorstel heeft in die zin geen effect op box 3.

De leden van de fractie van het CDA vragen of dit wetsvoorstel materieel enig effect gaat hebben vanaf de inwerkingtredingsdatum aangezien een aanmerkelijkbelanghouder nu de belastingheffing in box 3 ook uit kan stellen als de lening loopt via een bank. Deze leden merken op dat aanmerkelijkbelanghouders die per se belastingheffing in box 2 willen uitstellen middels een lening uit de eigen vennootschap dit nog steeds

kunnen doen, mits de lening via een bank loopt. Het doel van het wetsvoorstel is het tegengaan van belastinguitstel en -afstel dat zich voordoet bij excessief lenen bij de eigen vennootschap. Het voorgestelde artikel 4.13, eerste lid, onderdeel f Wet IB 2001 regelt dat het bovenmatige deel van de schulden die de belastingplichtige rechtens dan wel in feite direct of indirect heeft bij vennootschappen waarin de belastingplichtige een aanmerkelijk belang heeft in aanmerking wordt genomen als regulier voordeel. Met de bewoordingen «rechtens dan wel in feite direct of indirect» is aangesloten bij de vormgeving van en gedachte achter artikel 3.92, eerste lid, onderdeel a Wet IB 2001 en artikel 10a, eerste lid van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969). De zinsnede is onder meer opgenomen om ook zogenoemde «back-to-back»-situaties, waarbij de schulden zodanig worden gestructureerd dat niet van een letterlijke maar wel van een feitelijke samenhang kan worden gesproken, onder de reikwijdte van de bepaling te brengen. Daarbij kan worden gedacht aan de situatie waarbij de belastingplichtige gelden 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. Ook kan worden gedacht aan de situatie zoals geschetst door de leden van de fractie van het CDA waarbij de vennootschap een deposito heeft bij de bank en de bank onder min of meer dezelfde voorwaarden het geld doorleent aan de aanmerkelijkbelanghouder.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen het kabinet om te bevestigen dat voor de grens van € 500.000 rekening wordt gehouden met de som van verschillende leningen, eventueel van verschillende vennootschappen, aan een aanmerkelijkbelanghuishouden. Voor de toepassing van de regeling worden alle (civielrechtelijke) schulden van de aanmerkelijkbelanghouder, de schulden van zijn partner en de schulden van de belastingplichtige tezamen met zijn partner aan de eigen vennootschap in aanmerking genomen. Het is hierbij niet relevant of de schuld is aangegaan door de belastingplichtige dan wel door zijn partner en of deze behoort tot het individuele vermogen van de belastingplichtige dan wel van zijn partner. Daarnaast worden, indien de aanmerkelijkbelanghouder bij meerdere van zijn eigen vennootschappen leent, al deze schulden voor de toepassing van deze maatregel samengenomen. Voor de grens van € 500.000 wordt dus rekening gehouden met de som van verschillende leningen, eventueel van verschillende vennootschappen, aan een aanmerkelijkbelanghuishouden. Schulden die niet onder de reikwijdte van de maatregel vallen, worden net zo behandeld als nu het geval is.

De leden van de fractie van D66 vragen welke effecten hoge schulden bij de eigen vennootschap hebben op het verder aantrekken van eigen en vreemd vermogen door de vennootschap, bijvoorbeeld als zij een lening willen aangaan om bedrijfseconomische investeringen te financieren. Daarnaast vragen deze leden op welke wijze toezicht wordt gehouden op de mogelijke nadelige gevolgen van leningen van aanmerkelijkbelanghouders bij de eigen vennootschap en welke rol De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) spelen. Kredietverstrekkers kijken bij het verstrekken van krediet naar de solvabiliteit en terugbetaalcapaciteit van de leningnemer. Hogere schulden of minder reserves in een vennootschap zullen een negatief effect hebben op de hoeveelheid externe financiering die aangetrokken kan worden. DNB houdt toezicht op bancaire instellingen. Daarvan is geen sprake in het geval van de eigen vennootschap van de aanmerkelijkbelanghouder (als deze geen opvorderbare gelden aantrekt bij het publiek en kredieten verleent voor eigen rekening). De AFM houdt toezicht op het aanbieden van krediet in de zin van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Er moet dan sprake zijn van het in de uitoefening van een beroep of bedrijf

aanbieden van krediet aan een consument. Daarbij is van belang of er sprake is van professionele dienstverlening en de kredietverlening niet slechts op incidentele basis plaatsvindt. Hiervan zal over het algemeen geen sprake zijn bij de eigen vennootschap van de aanmerkelijkbelanghouder.

De leden van de fractie van de SP vragen of de verbeterde cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over het vermogen in box 2 tot andere cijfers leiden dan eerder onderzoek van SEO Economisch Onderzoek (SEO). Het kabinet is niet bekend met onderzoek van SEO op het gebied van aanmerkelijkbelanghouders, lenen van de eigen vennootschap of vermogen in box 2.

Het lid Van Haga constateert dat met dit wetsvoorstel de eigen vennootschap niet meer dan € 500.000 mag uitlenen en vraagt wat het verschil is tussen een zakelijke lening van een vennootschap aan de aanmerkelijkbelanghouder en een zakelijke lening van diezelfde vennootschap aan een willekeurige andere partij. De voorgestelde wet vormt geen verbod op het uitlenen van gelden aan aanmerkelijkbelanghouders of derden boven een bepaalde grens.

Vennootschappen kunnen nog steeds bedragen van meer dan € 500.000 lenen aan hun aanmerkelijkbelanghouders of aan derden. In het geval van een aanmerkelijkbelanghouder zal echter het meerdere als fictief regulier voordeel in aanmerking worden genomen. Het verschil tussen een zakelijke lening aan de aanmerkelijkbelanghouder en een zakelijke lening aan een willekeurige partij is als volgt. Een aanmerkelijkbelanghouder heeft als aandeelhouder een nauwe verbondenheid met de vennootschap waarin hij aandelen houdt. Hierdoor heeft hij de mogelijkheid om als directeur gelden uit de vennootschap uit te lenen waardoor hij in privé – als grootaandeelhouder – over de middelen beschikt zonder dat hij deze als loon of dividend ontvangt. Op deze wijze kan de belastingheffing over deze gelden langdurig worden uitgesteld of in sommige gevallen zelfs worden afgesteld. De situatie is echter anders indien de vennootschap gelden uitleent aan een derde, niet zijnde een met de belastingplichtige of zijn partner verbonden persoon. De aanmerkelijkbelanghouder heeft dan namelijk (mede) niet als gevolg van de aandeelhoudersrelatie in privé beschikking over de middelen.

Het lid Van Haga vraagt hoe het kabinet denkt te voorkomen dat er een lening-carrousel ontstaat. Om te voorkomen dat de maatregel kan worden ontlopen door belastingplichtigen, vallen ook leningen die rechte dan wel in feite direct of indirect aan de aanmerkelijkbelanghouder zijn verstrekt onder de maatregel. De zinsnede is onder meer opgenomen om ook zogenoemde «back-to-back»-situaties, waarbij de schulden zodanig worden gestructureerd dat niet van een letterlijke maar wel van een feitelijke samenhang kan worden gesproken, onder de reikwijdte van de bepaling te brengen.

De leden van de fractie van de SGP vragen of het kabinet van mening is dat aanmerkelijkbelanghouders met de voorgestelde maatregel meer afhankelijk worden van derden, zoals financiële instellingen. Deze leden vragen daarnaast of het kabinet daarvan een appreciatie kan geven, mede in het licht van de kredietverlening en liquiditeitsproblemen tijdens de coronacrisis. Het lid Van Haga vraagt hoe het kabinet het extra risico op afhankelijkheid van banken kwalificeert. Naar de mening van het kabinet worden aanmerkelijkbelanghouders niet per definitie meer afhankelijk van derden. Immers, het wetsvoorstel maakt het niet onmogelijk om te lenen van de vennootschap. Het wetsvoorstel leidt er enkel toe dat belasting wordt geheven over het geleende bedrag (voor zover dat meer bedraagt dan € 500.000). Daarnaast kan de aanmerkelijkbelanghouder over de

middelen van de vennootschap gaan beschikken door dividend te laten uitkeren, of een hoger loon te genieten. De aanmerkelijkbelanghouder komt door de maatregel in een positie die vergelijkbaar is met de positie waarin bijvoorbeeld een ondernemer voor de inkomstenbelasting zich bevindt. Daarmee acht het kabinet de maatregel niet principieel bezwaarlijk.

De leden van de fractie van D66 vragen in welke mate leningen bij de eigen vennootschap de mogelijkheden van vennootschappen beperken om op korte termijn te reageren op onverwachte schokken, zoals de coronacrisis, en daaropvolgende liquiditeitsproblemen. 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.

4. Praktijk

De leden van de fractie van D66 lezen dat belastingafstel met dit voorstel in beginsel wordt voorkomen door de heffing over een onttrekking in de vorm van een excessieve lening te vervroegen. Deze leden vragen wat het kabinet bedoelt met de woorden «in beginsel». Door de heffing over de verstrekte lening te vervroegen, wordt belastinguitstel bestreden en wordt daarnaast gepoogd de situatie te voorkomen dat wanneer een vennootschap failliet gaat en de aanmerkelijkbelanghouder geen middelen (meer) heeft om zijn schuld af te lossen er een belastingclaim verloren gaat. De kans hierop wordt kleiner indien in een eerder stadium – waarin de aanmerkelijkbelanghouder nog in staat is om de box 2-heffing over het reguliere voordeel te voldoen – reeds belasting wordt geheven. De woorden «in beginsel» dienen ertoe om aan te geven dat niet valt uit te sluiten dat in alle gevallen belastingafstel kan worden voorkomen.

4.1. Arbeidsintensieve discussies

Vanuit verschillende fracties zijn vragen gesteld over vaststellingsovereenkomsten (vso's) tussen een belastingplichtige en de Belastingdienst. Zo vragen de leden van de fractie van het CDA om in te gaan op de huidige praktijk waarbij vso's worden gesloten over het lenen van de eigen vennootschap. Daarbij vragen deze leden welke voorwaarden worden gesteld en of er grensbedragen gelden. Daarnaast vragen de leden in hoeverre in dergelijke gevallen niet alsnog heffing heeft plaatsgevonden als gevolg van herkwalificatie van de lening als dividenduitkering. De leden van de fractie van D66 vragen in welke situaties en hoeveel vso's er zijn gesloten waarin is overeengekomen dat een recht van hypotheek wordt gevestigd. De leden van de fracties van D66 en de PVV vragen hoeveel vso's zijn afgesloten met aanmerkelijkbelanghouders over lenen van de eigen vennootschap. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe een vaststellingsovereenkomst (vso) met de Belastingdienst wordt gesloten en op welke manier hier een prioriteit in wordt aangebracht wanneer blijkt dat een aanmerkelijkbelanghouder met leningen van meerdere vennootschappen boven de grens van € 500.000 uitkomt. De Belastingdienst sluit met een belastingplichtige een vso om onduidelikheden over de toepassing van wet, beleid en jurisprudentie op de specifieke casus van een belastingplichtige weg te nemen. Een dergelijke vso kan voortvloeien uit vooroverleg dan wel dienen ter beëindiging van

een geschil in de situatie waarbij een aanmerkelijkbelanghouder leent van de eigen vennootschap. Op grond van het Besluit Fiscaal Bestuursrecht dient een vso aan een aantal voorwaarden te voldoen.¹⁶ Zo moet een vso onder andere een omschrijving bevatten van de feiten waarover partijen overeenstemming hebben en de omstandigheden op grond waarvan de overeenkomst eerder eindigt. In situaties waarbij wordt geleend van de eigen vennootschap kan een vso betrekking hebben op bijvoorbeeld een aflossingsschema of het vestigen van een zekerheidsrecht. Deze elementen kunnen de zakelijkheid van de lening verhogen waardoor in de betreffende casus mogelijk geen aanleiding meer is tot het fiscaal herkwalficeren van de lening. Dit voorkomt tevens eventuele tijdrovende discussies achteraf. Indien na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is gebleken dat een aanmerkelijkbelanghouder op de peildatum voor een totaal van meer dan € 500.000 heeft geleend van eigen vennootschappen, dan zal deze aanmerkelijkbelanghouder een fictief regulier voordeel genieten. Over het maximumbedrag wordt weinig tot geen vooroverleg verwacht. De Belastingdienst hanteert bij het afsluiten van vso's die zien op de leningen van de eigen vennootschap bovendien geen standaard-grensbetragten. Dit kan ook niet, aangezien het steeds draait om de specifieke feiten en omstandigheden van het geval. Wel komt het voor dat de Belastingdienst als voorwaarde stelt dat wanneer de lening wordt aangewend ter financiering van de eigen woning, voor deze lening een hypotheekrecht moet worden verstrekt. Dit wordt echter alleen gedaan als het voor de desbetreffende casus relevant is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie waarbij de aanmerkelijkbelanghouder naast de eigen woning beperkte middelen heeft om de schuld af te kunnen lossen. Overigens zou een bank in een dergelijke situatie ook een recht van hypotheek verlangen. Het vestigen van een hypotheekrecht draagt bij aan de zakelijkheid van de lening. Het aantal vso's dat de Belastingdienst heeft afgesloten met belastingplichtigen die onder de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel vallen, wordt niet door de Belastingdienst als bestuurlijke informatie systematisch bijgehouden. Hetzelfde geldt voor de informatie in hoeverre in dergelijke gevallen alsnog heffing heeft plaatsgevonden als gevolg van herkwalficatie van de lening als dividenduitkering.

De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over het al dan niet vervallen van een vso als gevolg van het wetsvoorstel en over de gevolgen daarvan. Zo vragen de leden van de fractie van D66 op welke wijze en in welke mate dit wetsvoorstel leidt tot het vervallen of aanpassen van vso's. De leden van de fractie van de VVD vragen waarom nog niet duidelijk is wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor de afgesloten vso's. De leden van de fractie van de PVV vragen waarom niet is in te schatten hoeveel vso's komen te vervallen. Ook vragen deze leden hoe wordt omgegaan met een vso die betrekking heeft op een eigenwoningsschuld. 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 herkwalficeren van een lening en de jurisprudentie over leningen met onzakelijke voorwaarden, kan de in het wetsvoorstel opgenomen maatregel naar de mening van het kabinet wel een relevante wetswijziging zijn. Of dit het geval is, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval. Het is daardoor niet aan te geven hoeveel vso's als gevolg van het in werking treden van de voorgestelde wetswijziging komen te vervallen. De maatregel zal geen relevante wetswijziging zijn in het geval de vso ziet op een bestaande eigenwoningsschuld. Dergelijke schulden worden immers uitgezonderd van de maatregel. Ook zal het wetsvoorstel naar de mening van het kabinet niet relevant zijn voor

¹⁶ Stcrt 2017,28270, § 26.

de situaties waarin de vso betrekking heeft op een totaal van schulden van meer dan € 500.000, maar als gevolg van het in de vso vermelde aflossingsschema op 31 december 2023 de schulden minder bedragen dan € 500.000, waardoor geen fictief regulier voordeel in aanmerking zal worden genomen. Het wetsvoorstel heeft in voorkomende gevallen geen effect op de vso.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de stand van zaken ten aanzien van het voornemen van het kabinet om rulings met een internationaal karakter onder de vernieuwde rullingpraktijk alleen nog af te geven in de vorm van een vso. De vernieuwde rullingpraktijk is van start gegaan per 1 juli 2019. Vanaf deze datum worden alle rulings met een internationaal karakter alleen gesloten in de vorm van een vso.

De leden van de fracties van de SP en D66 vragen hoeveel vso's niet de voorwaarde bevatten dat de overeenkomst komt te vervallen bij een relevante wetswijziging. Daarnaast vragen deze leden of de desbetreffende situaties daarmee vrijgesteld zijn. Verder vragen de leden van de fractie van de SP of, indien het antwoord op deze laatste vraag bevestigend is, in dit wetsvoorstel voor een dwingend wetsartikel had kunnen worden gekozen en waarom hiervan afgezien is. De leden van de fractie van de VVD vragen waarom de maatregel ook van toepassing is op bestaande vso's en wat de gevolgen zijn als de maatregel voor alle vso's werkt. Op grond van het Besluit Fiscaal Bestuursrecht dient een vso de voorwaarde te bevatten dat de overeenkomst vervalt bij een relevante wetswijziging. Of een dergelijke voorwaarde in alle gevallen is opgenomen, is mij niet bekend. Hiervoor heb ik aangegeven dat niet alle vso's zullen vervallen als gevolg van deze wetswijziging. Wanneer de vso niet komt te vervallen als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel, blijven de partijen gebonden aan hetgeen is overeengekomen. De vso zal de toepassing van de onderhavige maatregel niet verhinderen. Van een vrijstelling is dus geen sprake.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe ongewenste constructies die de Belastingdienst op dit moment tegenkomt eruitzien en op welke manier de Belastingdienst daarmee omgaat. Daarnaast vragen deze leden hoeveel fte hiermee momenteel is gemoeid en wat de gemiddelde periode is van een discussie met een belastingplichtige. De leden van de fractie van de VVD vragen het kabinet een toelichting te geven op de beperkte complexiteitsreductie die dit wetsvoorstel in de uitvoering met zich meebrengt. De inspecteur toetst in beginsel of de schuldverhouding tussen de aanmerkelijkbelanghouder en de vennootschap fiscaal kwalificeert als lening, en daarnaast of de lening onder zakelijke voorwaarden is overeengekomen. Wanneer daar geen sprake van is, kan mogelijk een verkapte winstuitdeling hebben plaatsgevonden op basis van de geldende jurisprudentie. Hiervoor zijn specifieke constructies veelal niet noodzakelijk en veelal ook niet aan de orde. Indien de inspecteur het standpunt inneemt dat sprake is van een verkapte winstuitdeling, dan rust op hem de bewijslast om dit aannemelijk te maken. De gemiddelde periode van dergelijke discussies kan zeer verschillen van kortstondig tot het vormen van een aanleiding om een gerechtelijke procedure te starten. Bij zeer weerbarstige problematiek is de behandeling arbeidsintensief. Regelmatig monden dergelijke discussies uit in een gerechtelijke procedure of worden de spelregels voor het afbouwen van de problematische schuldverhouding neergelegd in een vso. Hoewel de huidige jurisprudentie rond het herkwalificeren van leningen en onzakelijke leningen onverkort van kracht blijft, en deze jurisprudentie dus ook naast het fictief reguliere voordeel toegepast kan worden, heeft het fictief reguliere voordeel effect op het risicogericht

toezicht, wat naar de inschatting van de Belastingdienst uiteindelijk leidt tot een beperkte complexiteitsreductie.

De leden van de fractie van het CDA vragen of er in de verwachte structurele besparing van 1,5 fte, zoals vermeld in de uitvoeringstoets, is meegenomen dat (veel) aanmerkelijkbelanghouders een manier zullen vinden om onderhavige wet te omzeilen. Verwacht wordt dat belastingplichtigen zullen anticiperen op de maatregelen uit het wetsvoorstel. In de uitvoeringstoets is rekening gehouden met werkzaamheden voor de Belastingdienst die hieruit voort zullen vloeien, zoals extra vooroverleg. De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet een inschatting kan geven van wat het effect zou zijn op de uitvoeringslast voor de Belastingdienst indien de bewijslast van de Belastingdienst zou worden verlegd naar de belastingplichtige. Het is dan aan de belastingplichtige om te bewijzen dat geen sprake is van een verkapte winstuitdeling en aan te geven waar de maximale schuldgrens ligt waarbinnen tot mogelijke terugbetaling kan worden overgegaan. Het kan enerzijds de preventieve werking versterken. Anderzijds creëert dit situaties met onzekerheid of hogere administratieve lasten voor belastingplichtigen.

De leden van de fractie van D66 vragen het kabinet te reageren op de inschatting dat de nieuwe praktijk juist meer werk voor de Belastingdienst zou betekenen. In de praktijk worden veelvuldig discussies gevoerd tussen de belastingplichtige en de inspecteur over leningen van de vennootschap aan de aanmerkelijkbelanghouder. Daarbij kan de vraag spelen of en in hoeverre daadwerkelijk sprake is van een lening of dat de lening een verkapte (fiscale) winstuitdeling is. Indien de inspecteur het standpunt inneemt dat sprake is van een verkapte winstuitdeling, dan rust op hem de bewijslast om dit aannemelijk te maken. Het beoordelen van deze situaties vergt veel toezichtscapaciteit van de Belastingdienst. Met de voorgestelde maatregel hoeven deze discussies over schuldverhoudingen van meer dan € 500.000 niet langer te worden gevoerd.

5. Contouren van de voorgestelde maatregel

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom de totale som van relevante schulden aan het einde van het kalenderjaar wordt vastgesteld. Daarnaast vragen deze leden hoe wordt voorkomen dat aanmerkelijkbelanghouders gaan schuiven met gelden waardoor zij op het meetmoment aan het einde van het jaar onder het schuldbedrag van € 500.000 vallen. Verder vragen de leden van de fractie van de VVD hoe wordt voorkomen dat aanmerkelijkbelanghouders met ingang van de maatregel de randen van de wet gaan opzoeken. Het maximumbedrag wordt vastgesteld op 31 december van het betreffende belastingjaar. Op deze manier hebben wijzigingen van het totale bedrag aan leningen bij de eigen vennootschap gedurende het jaar geen invloed op het maximumbedrag. Uit de systematiek van een peildatum vloeit voort dat in de tijd tussen twee peildata de schuld hoger of lager kan zijn. In de huidige fiscale wet- en regelgeving geldt een vergelijkbare systematiek voor de bepaling van het vermogen in box 3, dat jaarlijks op 1 januari wordt vastgesteld. Voor belastingplichtigen die gedurende het jaar een hogere schuld hebben dan op de peildatum is dit systeem voordelig, voor een ander deel van de belastingplichtigen kan het juist nadelig uitpakken. Wanneer hun schuld op de peildatum boven de grens uit komt, wordt dit deel belast als (fictief) regulier voordeel uit aanmerkelijk belang. Wanneer de schuld in een later jaar wordt afgelost, ontstaat een negatief fictief regulier voordeel dat, wanneer er dat jaar geen positieve inkomsten uit box 2 zijn, als verlies uit aanmerkelijk belang verrekenbaar is met het box 2-inkomen van het voorgaande jaar, of de zes volgende jaren. Met betrekking tot het risico dat aanmerkelijkbelanghouders de randen van de wet gaan opzoeken, wordt ten slotte opgemerkt dat de rechtspraak omtrent herkwalificatie van schulden onverkort van toepassing blijft.

5.1. Het fictief reguliere voordeel

De leden van de fracties van D66, GroenLinks en de PvdA vragen hoe fiscaal wordt omgegaan met rentebetalingen van een schuld aan de eigen vennootschap waar deze maatregel op van toepassing is. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de rente fiscaal aftrekbaar is en of hiermee belasting wordt ontweken. De voorgestelde maatregel heeft alleen gevolgen voor de bepaling van het inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2) van de inkomstenbelasting. De lening, inclusief rente- en aflossingsverplichtingen, blijft dus civielrechtelijk bestaan. Voor de vennootschap betekent dit dat de waardering van de vordering op de aandeelhouder op de fiscale balans als gevolg van deze maatregel geen wijziging ondergaat. De vennootschap die periodiek – ook over het voor de aanmerkelijkbelanghouder bovenmatige deel van de lening – rente ontvangt, moet deze verantwoorden in haar resultatenrekening. De aanmerkelijkbelanghouder blijft rente verschuldigd over het totale bedrag van de lening. Indien de schuld in box 3 valt, verlaagt de schuld de rendementsgrondslag voor het inkomen uit sparen en beleggen. Als sprake is van een eigenwoningschuld in de zin van artikel 3.119a Wet IB 2001 is de betaalde rente aftrekbaar als kosten met betrekking tot een eigen woning. Hiermee wordt geen belasting ontweken.

De leden van de fracties van D66, de VVD, het CDA en de SPG vragen hoeveel leningen onzakelijke voorwaarden kennen, en hoeveel leningen zijn geherkwalificeerd als verkapte winstuitdeling. De leden van de fractie van D66 vragen om een nadere toelichting op de wijze waarop de Belastingdienst toezicht houdt op leningen van de eigen vennootschap. Het lid Van Haga vraagt hoe vaak het voorkomt dat er door ondernemers oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van lenen bij de eigen vennootschap. Tot slot wordt door de leden van de fractie van de VVD gevraagd hoeveel het kost om alleen de onzakelijke leningen onder het wetsvoorstel te laten vallen. Bij lenen van de eigen vennootschap rijst de vraag of de lening voor fiscale doeleinden moet worden behandeld als een uitdeling. Wanneer dat niet het geval is, en moet worden uitgegaan van een lening, dan doet zich de vraag voor of de voorwaarden die de vennootschap en de aanmerkelijkbelanghouder zijn overeengekomen zakelijk zijn. Beide vragen dienen in beginsel te worden beantwoord op basis van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval op het moment van de totstandkoming van de lening. Ook het handelen of nalaten van partijen gedurende de looptijd kan leiden tot het oordeel dat de geleende middelen definitief aan de vennootschap geacht worden te zijn onttrokken. Dit vergt toezicht op het moment van afsluiten maar ook tijdens de looptijd van de lening. Het toezicht vindt risicogericht plaats op basis van de ingediende aangifte vennootschapsbelasting door de vennootschap en de aangifte inkomstenbelasting van de aanmerkelijkbelanghouder. Uit deze aangiften blijkt namelijk de omvang van schuldpositie van de aanmerkelijkbelanghouder. Of de afspraken uit een vso worden nageleefd blijkt echter niet altijd uit de aangiften. Ook hierop vindt risicogericht toezicht plaats. Dit alles maakt het toezicht buitengewoon complex en arbeidsintensief. Het aantal leningen dat wordt geherkwalificeerd tot een uitdeling wordt, evenals het aantal leningen dat onzakelijke voorwaarden kent, niet als zodanig bijgehouden en is derhalve niet systematisch voorhanden. Dit maakt ook dat geen betrouwbare schatting kan worden gemaakt van de kosten om alleen onzakelijke leningen onder het wetsvoorstel te laten vallen.

De leden van de fractie van D66 vragen of de maatregel nog steeds van toepassing is wanneer de lening op basis van jurisprudentie wordt geherkwalificeerd. De leden van de fractie van het CDA vragen in hoeverre de problematiek van fiscale herkwalificatie van onzakelijke leningen aan

de orde is bij leningen onder een bedrag van € 500.000. Wanneer een lening bijvoorbeeld als schijnlening wordt aangemerkt, wordt de lening fiscaal geherkwalificeerd als een verkapte dividenduitkering. Ook in die situatie blijven schulden civielrechtelijk bestaan. Dit betekent dat in beginsel de maatregel van toepassing is op deze schulden. Voor deze maatregel is namelijk alleen de civielrechtelijke kwalificatie relevant. Om te voorkomen dat dit leidt tot dubbele heffing over schulden die in het verleden als verkapt dividend zijn aangemerkt, is echter een uitzondering opgenomen.¹⁷ De arbeidsintensieve discussie tussen de belastingplichtige en de inspecteur over de vraag of en in hoeverre daadwerkelijk sprake is van een lening of dat de lening een verkapte (fiscale) winstuitdeling is, zal gevoerd blijven worden voor bedragen tot en met € 500.000. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de PvdA of er een maximumtermijn is gebonden aan een lening voordat deze wordt geherkwalificeerd, en zo nee, waarom dit niet het geval is. Er geldt geen maximumtermijn wanneer een lening wordt geherkwalificeerd tot kapitaal. Herkwalificatie is alleen aan de orde in de situatie waarbij wordt voldaan aan een van de drie uitzonderingen – op de hoofdregel dat in beginsel de civielrechtelijke vorm leidend is – die door de Hoge Raad zijn geformuleerd.¹⁸ Dat de lening een lange looptijd heeft, leidt er op zichzelf niet toe dat een van deze uitzonderingen van toepassing is.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom is gekozen voor de constructie van het fictief regulier voordeel en niet voor een herkwalificatie tot regulier voordeel uit aanmerkelijk belang. Daarnaast vragen deze leden of een herkwalificatie de regeling niet eenvoudiger en beter uitvoerbaar zou maken. Excessief lenen van de eigen vennootschap zou, zonder voorgestelde wetswijziging, geen inkomen uit aanmerkelijk belang opleveren. Om die reden bepaalt het wetsvoorstel dat het fictief regulier voordeel behoort tot de reguliere voordelen. Het kabinet meent dat deze vormgeving eenvoudig en goed uitvoerbaar is.

5.2. Groep belastingplichtigen

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe wordt omgegaan met buitenlandse belastingplichtigen en de dividendbelasting. Indien een natuurlijk persoon niet in Nederland woont en een aanmerkelijk belang heeft in een in Nederland gevestigde vennootschap, is sprake van buitenlandse belastingplicht. Het bovenmatige deel van de schuld wordt dan ook op grond van de maatregel in de heffing betrokken. Of dat heffingsrecht kan worden geëffectueerd, is afhankelijk van het verdrag ter voorkoming van dubbele belasting dat al dan niet met de woonstaat van de aanmerkelijkbelanghouder is gesloten. Uiteraard blijft de mogelijkheid tot het in aanmerking nemen van een verkapte dividenduitkering onder de verdragen bestaan. De voorgestelde maatregel heeft alleen gevolgen voor de bepaling van het inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2) van de inkomstenbelasting. Dit betekent onder andere dat de maatregel niet doorwerkt naar de overige fiscale wet- en regelgeving, zoals de dividendbelasting en de vennootschapsbelasting.

5.2.1. Partner

De leden van de fracties van D66, de PVV en de VVD vragen zich af hoe wordt omgegaan met een situatie waarin twee belastingplichtigen die tevens fiscaal partner zijn ieder een aanmerkelijk belang hebben in een eigen vennootschap maar geen aanmerkelijk belang hebben in elkaars vennootschap. De leden van de fracties van het CDA en D66 vragen wat

¹⁷ Zie hiervoor het voorgestelde artikel 4.14b, lid 4, Wet IB 2001.

¹⁸ Namelijk als er sprake is van een schijnlening, een deelnemerschapslening, of een bodemloze putlening (Zie bijvoorbeeld HR 27 januari 1988, nr. 23 919, BNB 1988/217 r.o. 4.3 en 4.4).

de rechtvaardiging is van het feit dat wel de schulden van de partner worden meegerekend bij de toepassing van de maatregel, maar het maximumbedrag van € 500.000 voor hen gezamenlijk geldt. Voorgesteld wordt om de aanmerkelijkbelanghouder niet individueel maar met zijn partner gezamenlijk in de heffing te betrekken voor hun schulden boven de € 500.000 aan vennootschappen waarin een aanmerkelijk belang wordt gehouden. Het maakt daarbij voor de hoogte van het maximumbedrag niet uit of één of beide partners een aanmerkelijk belang hebben in één of meerdere vennootschappen. Voor zover het totaal aan schulden van de aanmerkelijkbelanghouder, zijn partner, of gezamenlijk aan die vennootschappen meer dan € 500.000 bedraagt, is sprake van een (fictief) inkomensbestanddeel. In alle gevallen geldt voor de aanmerkelijkbelanghouder en zijn partner in totaal derhalve eenmaal een buiten de heffing blijvend bedrag van € 500.000. Daar is voor gekozen om te voorkomen dat de grondslag van de maatregel wordt uitgehold door naast een lening aan de aanmerkelijkbelanghouder een additionele lening aan de partner te verstrekken.

Verder vragen de leden van de fracties van de VVD, de PVV en D66 wat er gebeurt als twee aanmerkelijkbelanghouders van hetzelfde bedrijf besluiten tot een fiscaal partnerschap en daardoor boven de grens van € 500.000 uitkomen. Ook vragen de leden van de fractie van de PVV of de maximumgrens automatisch hoger wordt dan € 500.000 en of er moet worden afgerekend op het moment van samengaan. Tot slot vragen de leden van de fractie van de VVD of kan worden toegelicht of, en zo ja, op welke manier het wetsvoorstel voldoende rekening houdt met bijzondere, uitzonderlijke gevallen als de hiervoor genoemde. Het maximumbedrag wordt niet verhoogd vanwege het feit dat twee aanmerkelijkbelanghouders kwalificeren als fiscaal partner. Op het moment dat twee aanmerkelijkbelanghouders besluiten tot een fiscaal partnerschap waardoor de gezamenlijke relevante schulden boven de grens van € 500.000 uitkomen, wordt het meerdere in de vorm van een fictief regulier voordeel als inkomen uit aanmerkelijk belang in aanmerking genomen. De belastingplichtige wordt door deze maatregel niet verplicht om de schuld af te lossen. Hij is vrij om te bepalen of, en zo ja, hoe de schuld wordt teruggebracht tot of onder de gestelde maximumgrens. Het past niet binnen de doelstelling van de maatregel een uitzondering te maken voor de gevallen die door deze leden worden genoemd.

De leden van de fractie van de VVD vragen wie van de twee fiscale partners dan als aanmerkelijkbelanghouder met bovenmatige schuld wordt beschouwd. De schulden van de aanmerkelijkbelanghouder en zijn fiscaal partner worden gezamenlijk in aanmerking genomen. Indien beide partners individueel een schuld hebben van € 600.000 aan de eigen vennootschap, dan bedraagt de gezamenlijke schuld van het aanmerkelijkbelanghuishouden € 1.200.000. Beide partners worden dan ook als aanmerkelijkbelanghouder met een bovenmatige schuld beschouwd. Om te voorkomen dat de schuld in het desbetreffende kalenderjaar tweemaal in aanmerking wordt genomen – eenmaal bij de belastingplichtige en eenmaal bij de partner (als zelfstandig belastingplichtigen) – worden schulden in een kalenderjaar slechts eenmaal in aanmerking genomen bij de belastingplichtige en zijn partner tezamen. Deze systematiek leidt ertoe dat een fictief regulier voordeel wordt genomen ter hoogte van € 700.000. Het fictief reguliere voordeel is inkomen uit aanmerkelijk belang, dat een gemeenschappelijk inkomensbestanddeel is als bedoeld in artikel 2.17 Wet IB 2001. Het is derhalve aan de belastingplichtige en zijn partner tezamen om te kiezen aan wie het fictief reguliere voordeel in de aangifte wordt toegerekend. Indien geen keuze wordt gemaakt, geldt dat het inkomen bij de belastingplichtige en zijn partner voor de helft opkomt.

5.2.2. Verbonden personen

De leden van de fractie van de VVD vragen welke invloed verbonden personen hebben op de schuld van de aanmerkelijkbelanghouder aangezien ook hun schuld aan de vennootschap wordt meegenomen in het totale bedrag. Daarnaast willen deze leden weten of het juist is dat de schuld van een verbonden persoon die geen aanmerkelijkbelanghouder is moet worden opgeteld bij zijn of haar eigen schuld, maar dat twee aanmerkelijkbelanghouders die binnen de categorie verbonden persoon vallen de schuld niet bij elkaar hoeven op te tellen. De leden van de fractie van D66 vragen of de schulden van verbonden personen aan de aanmerkelijkbelanghouder ook worden meegerekend wanneer deze verbonden personen ook zelf een aanmerkelijk belang hebben in de vennootschap waaraan zij een schuld hebben. Voor schulden die een verbonden persoon rechtens dan wel in feite direct of indirect heeft aan de vennootschap van de aanmerkelijkbelanghouder, waarin de verbonden persoon zelf geen aanmerkelijk belang heeft, geldt dat deze worden toegerekend aan de aanmerkelijkbelanghouder voor zover deze meer bedragen dan € 500.000 (het maximumbedrag). Daar is voor gekozen om te voorkomen dat de grondslag van de maatregel wordt uitgehold door naast een lening aan de aanmerkelijkbelanghouder een additionele lening aan de partner dan wel een verbonden persoon te verstrekken. Indien een verbonden persoon zelfstandig een aanmerkelijk belang heeft in die vennootschap, dan is de regeling van het fictief reguliere voordeel van toepassing op de verbonden persoon zelf. Voor deze persoon geldt dat indien de schuld aan de eigen vennootschap meer bedraagt dan het maximumbedrag het meerdere wordt belast als een fictief regulier voordeel. Indien rechtens dan wel in feite direct of indirect via de verbonden persoon een lening is verstrekt aan de aanmerkelijkbelanghouder dan wordt de schuld volledig tot de schulden van de aanmerkelijkbelanghouder gerekend die gezamenlijk in aanmerking worden genomen bij de toets aan het maximumbedrag van € 500.000.

De leden van de fractie van de PVV vragen of, indien de aanmerkelijkbelanghouder in de heffing wordt betrokken en niet de verbonden persoon, de betaling van die heffing dan (indirect) als een belaste schenking kwalificeert. Daarbij vragen deze leden of het kabinet kan aangeven waarom deze wel, dan wel niet kwalificeert als een belaste schenking. De aanmerkelijkbelanghouder is persoonlijk belastingplichtig voor de inkomstenbelasting waarin de heffing over het fictief regulier voordeel is betrokken en niet de verbonden persoon. Zodoende vindt er geen bevoordeling door de belastingplichtige plaats ten aanzien van de verbonden persoon. Om die reden is er geen sprake van een belaste schenking.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de grens daadwerkelijk ligt op € 500.000 of dat in de praktijk veel meer mogelijk is door de vennootschap ook € 500.000 te laten lenen aan de kinderen en aan de partners van de kinderen van de aanmerkelijkbelanghouder. Zij vragen of de grens van € 500.000 ook geldt voor de kinderen en hun partners tezamen. Daarnaast vragen deze leden of het klopt dat de aanmerkelijkbelanghouder vanuit de eigen vennootschap aan zichzelf, aan zijn drie kinderen en aan hun partners een lening van € 500.000 kan verstrekken tot een totaalbedrag van € 2.000.000 zonder dat een fictief regulier voordeel in aanmerking wordt genomen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het klopt dat een vennootschap meerdere keren een half miljoen belastingvrij kan lenen aan verschillende aanmerkelijkbelanghouders. Voor de toepassing van de voorgestelde regeling wordt onder een met de belastingplichtige verbonden persoon verstaan: een bloed- of aanverwant in de rechte lijn van de belastingplichtige of van zijn partner. Zoals in deze beantwoording is opgemerkt, worden de schulden van een

verbonden persoon bij de vennootschap van de aanmerkelijkbelanghouder voor de toepassing van de voorgestelde regeling toegerekend aan de aanmerkelijkbelanghouder indien deze schulden meer bedragen dan € 500.000 en de verbonden persoon zelf geen aanmerkelijk belang in die vennootschap heeft. Deze grens geldt per verbonden persoon. Indien de verbonden persoon zelf een aanmerkelijk belang heeft in de vennootschap dan is deze toerekening van de schuld niet van toepassing. In dat geval is de maatregel van het fictief regulier voordeel bij die verbonden persoon zelf van toepassing. De eigen vennootschap kan dus inderdaad aan drie kinderen van de aanmerkelijkbelanghouder en de partners van die kinderen een lening verstrekken van € 500.000 zonder dat een fictief regulier voordeel in aanmerking wordt genomen, zolang de lening per verbonden persoon niet groter is dan € 500.000. Het klopt ook dat een vennootschap aan meerdere aanmerkelijkbelanghouders kan lenen zonder dat deze maatregel tot belastingheffing leidt, mits de aanmerkelijkbelanghouders hun eigen maximumbedrag niet overschrijden. Het excessief lenen wordt namelijk vanuit het oogpunt van de schuldenaar gezien, niet vanuit het oogpunt van de schuldeiser (de eigen vennootschap).

De leden van de fractie van het CDA vragen vervolgens hoe deze ruimte zich verhoudt tot het doel van de maatregel en of het kabinet in deze vormgeving alsnog een mogelijkheid ziet tot uitholling van de grondslag van de maatregel. Het doel van de maatregel is om belastinguitstel en -afstel tegen te gaan dat zich voordoet bij excessief lenen bij de eigen vennootschap. Voor de bepaling van een «excessieve» leenverhouding is een kwantitatieve grens gesteld van € 500.000. Voor zover de lening onder dit bedrag blijft, leidt de maatregel niet tot heffing. Indien de vennootschap bijvoorbeeld de grens opzoekt en € 499.999 leent aan een kind van de aanmerkelijkbelanghouder dan leidt deze kwantitatieve grens ertoe dat deze schuld niet wordt toegerekend aan de aanmerkelijkbelanghouder zelf. Als de vennootschap echter een lening verstrekt aan het kind van de aanmerkelijkbelanghouder, die het geld vervolgens weer doorleent aan de aanmerkelijkbelanghouder, dan wordt de lening voor de maatregel echter wel in aanmerking genomen. Voor zover een lening rechtens dan wel in feite direct of indirect via de verbonden persoon aan de aanmerkelijkbelanghouder is verstrekt, wordt de schuld namelijk direct in aanmerking genomen bij de schulden van de aanmerkelijkbelanghouder. Uitholling van de grondslag is op deze manier derhalve niet mogelijk.

De leden van de fractie van het CDA vragen het kabinet te bevestigen dat leningen van de vennootschap aan niet-verbonden personen niet onder de regeling vallen. Daarnaast vragen deze leden of eigenwoningschulden ook ten aanzien van verbonden personen, dan wel andere personen, buiten beschouwing blijven. De uitzondering voor eigenwoningschulden geldt ook voor leningen aan verbonden personen.¹⁹ Leningen aan andere personen vallen niet onder de voorgestelde maatregel. Om die reden is een uitzondering voor eigenwoningschulden voor hen niet aan de orde. Echter, wanneer sprake is van een doorleenconstructie dan leidt de zinssnede «rechtens dan wel in feite direct of indirect» ertoe dat de schulden van een niet-verbonden persoon aan de vennootschap van een aanmerkelijkbelanghouder aan deze aanmerkelijkbelanghouder worden toegerekend.

De leden van de fractie van het CDA vragen het kabinet wat de rechtvaardiging is dat het bovenmatige deel van de schulden van een verbonden persoon wordt toegerekend aan de aanmerkelijkbelanghouder. Zoals

¹⁹ Op grond van de in het voorgestelde artikel 4.14ba, eerste zesde lid, Wet IB 2001 opgenomen verwijzing naar artikel 4.14a, zesde lid, Wet IB 2001.

hiervoor is aangegeven, is daarvoor gekozen om te voorkomen dat de grondslag van de maatregel wordt uitgehold door via de vennootschap naast een lening aan de aanmerkelijkbelanghouder of zijn partner een additionele lening aan een verbonden persoon te verstrekken.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet er rekening mee heeft gehouden dat aanmerkelijkbelanghouders kruislings kunnen gaan lenen door elkaar leningen vanuit de eigen vennootschap te gaan verstrekken. Het kabinet heeft rekening gehouden met het scenario dat aanmerkelijkbelanghouders kruislings kunnen gaan lenen en heeft dit willen voorkomen. Mede om die reden is de passage «rechtens dan wel in feite direct of indirect» in de wettekst opgenomen. De aanmerkelijkbelanghouder zal deze lening dan ook mee moeten nemen bij het doen van zijn aangifte inkomstenbelasting.

De leden van de fractie van D66 vragen in welke mate de meesleepregeling en meetrekregeling van toepassing zijn. Daarnaast vragen deze leden hoe wordt omgegaan met schulden in vennootschappen waarin een aanmerkelijk belang aanwezig wordt geacht op basis van de meesleep- of meetrekregeling. Verder vragen deze leden of het niet in de rede zou liggen om de schulden van een vennootschap met een aanmerkelijk belang van 4% op basis van een meesleep- of meetrekregeling slechts voor 4/5e deel in aanmerking te nemen. De voorgestelde maatregel is van toepassing op aanmerkelijkbelanghouders in de zin van afdeling 4.3 Wet IB 2001. De toepassing van de regeling op belastingplichtigen die een aanmerkelijk belang hebben op grond van artikel 4.6 Wet IB 2001, is gelijk aan belastingplichtigen die een aanmerkelijk belang hebben op grond van de meesleep- of meetrekregeling. De schulden worden daarom ook niet gedeeltelijk in aanmerking genomen. Ook bij reguliere voordelen uit aanmerkelijk belang die een belastingplichtige geniet als hij op grond van de meetrek- of meesleepregeling aanmerkelijkbelanghouder is, wordt geen rekening gehouden met de grootte van het zelfstandige belang van diegene. Het ligt daarom niet in de rede om dit wel te doen bij schulden die mogelijk leiden tot een fictief regulier voordeel op grond van de voorgestelde maatregel.

5.3 Schulden

De leden van de fracties van de VVD, de ChristenUnie en het lid Van Haga vragen waarom er niet voor is gekozen, in het belang van de rechtszekerheid, om een uitzondering te maken voor bestaande schulden om daarmee terugwerkende kracht te voorkomen. De leden van de fractie van de VVD vragen wat deze ingreep in een jarenlang gehanteerde fiscale systematiek zegt over de waarde die het kabinet hecht aan rechtszekerheid. De leden van de fractie van de SGP vragen of het kabinet het met deze leden eens is dat het uitstellen van het moment van inwerkingtreding met één jaar slechts een zeer beperkte oplossing biedt voor de uitdagingen op het gebied van rechtszekerheid. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de VVD wat precies de «rechtszekerheid» is waar deze ondernemers op mogen rekenen en of dit een juridisch houdbare afbakening is. De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen dat het handelingsperspectief voor aanmerkelijkbelanghouders met de inwerkingtreding van 1 januari 2023 beperkt is. Deze leden vragen hoe het kabinet hier tegenaan kijkt en vragen daarnaast of het kabinet mogelijke gevaren ziet met betrekking tot de investeringskracht van het bedrijfsleven wanneer aanmerkelijkbelanghouders hierdoor inderdaad in de problemen komen. Tot slot vragen de leden van de fractie van de VVD waarom het kabinet ervoor heeft gekozen deze wet in te dienen bij uw Kamer nu het lenen van de eigen vennootschap specifiek voor aanmerkelijkbelanghouders een manier is om extra vermogen op te bouwen in deze crisistijd.

Het kabinet is van mening dat het uitzonderen van bestaande schulden van de voorgestelde maatregel niet past binnen de doelstelling van de maatregel, namelijk het tegengaan van belastinguitstel en -afstel dat zich voordoet bij excessief lenen van de eigen vennootschap. Aanmerkelijkbelanghouders die in privé beschikken over gelden van de eigen vennootschap – in plaats van deze gelden als loon of dividend uit te laten keren – realiseren belastinguitstel. Aangezien dit ook geldt voor schuldverhoudingen die reeds bestaan ten tijde van de ingangsdatum van de voorgestelde maatregel wordt hiervoor geen uitzondering opgenomen. Indien bestaande schulden wel zouden worden uitgezonderd, bestaat er daarnaast ook geen fiscale prikkel meer om deze schulden aan de eigen vennootschap terug te brengen tot ten hoogste € 500.000.

Het kabinet deelt de opvatting van de Raad van State dat het wetsvoorstel voor een kleine groep belastingplichtigen leidt tot een ingreep binnen het huidige stelsel. 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 pas in werking te laten treden per 1 januari 2023. Op deze manier hebben aanmerkelijkbelanghouders tot 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, indien zij daarvoor kiezen, terug te brengen tot € 500.000.

Daarvoor heeft de aanmerkelijkbelanghouder verschillende alternatieven. Een groot aantal aanmerkelijkbelanghouders heeft inmiddels ook daadwerkelijk geanticipeerd, door bijvoorbeeld dividend uit te keren of door af te lossen vanuit privévermogen. Het kabinet verwacht geen negatief effect op de investeringskracht van het bedrijfsleven als geheel. De maatregel stimuleert aanmerkelijkbelanghouders juist om hun schulden af te lossen, wat goed is voor de liquiditeitspositie en daarmee de investeringskracht van de vennootschap. De voorgestelde regeling belemmert niet de opbouw van vermogen. Integendeel, het ontmoedigt juist het door de aanmerkelijkbelanghouder aangaan van bovenmatige leningen. Opbouw van vermogen blijft mogelijk, zowel in de eigen vennootschap als in privé na uitkering van loon of dividend. Overigens vindt geen vermogensopbouw plaats door het enkel afsluiten van een lening. Wanneer een aanmerkelijkbelanghouder in crisistijd leent van zijn eigen vennootschap dan wordt de liquiditeitspositie van de eigen vennootschap uitgehold terwijl met (fiscale) steunmaatregelen wordt geprobeerd de liquiditeitspositie van ondernemingen op peil te houden. Het (extra) lenen door de aanmerkelijkbelanghouder in deze crisistijd acht het kabinet daarom onwenselijk.

De leden van de fractie van de VVD stellen dat sommige aanmerkelijkbelanghouders het van de eigen vennootschap geleende bedrag van boven de € 500.000 privé hebben geïnvesteerd in vastgoed. Deze leden vragen waarom het kabinet van mening is dat het op deze manier lenen van de vennootschap aan de aanmerkelijkbelanghouder ontmoedigd moet worden. De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen of het kabinet aanmerkelijkbelanghouders met dit wetsvoorstel nu niet verplicht om afstand te doen van vastgoed en ander privé-eigendom wanneer deze door de lening van de onderneming worden gefinancierd, dan wel extra dividend uit te keren om maar onder de grens van € 500.000 te komen. Daarnaast vragen deze leden op basis waarvan het kabinet denkt dat in de gegeven tijd aanmerkelijkbelanghouders het vastgoed voldoende kunnen omzetten in liquide middelen. Ook vragen de leden van de fractie van de VVD waarom het kabinet denkt dat uitstel met een jaar ertoe leidt dat aanmerkelijkbelanghouders beleggingen liquide kunnen maken die zijn gefinancierd met leningen van de eigen vennootschap. De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet verwacht of belastingplichtigen in

staat zullen zijn hun schuldenpositie terug te brengen, waar het kabinet die verwachting op baseert en hoeveel aanmerkelijkbelanghouders hier niet toe in staat zullen zijn. Daarnaast vragen deze leden of belastingplichtigen in het geval dat zij niet in staat zijn om de schuldenpositie terug te brengen wel liquide genoeg zijn om de belastingheffing te betalen en niet in liquiditeitsproblemen terechtkomen. Ook vragen deze leden of het kabinet bereid is om belastingplichtigen die in liquiditeitsproblemen komen tegemoet te komen. Verder vragen de leden van de fractie van de VVD wat de verwachte gevolgen zijn van de maatregel voor anderen, zoals huurders, familie buiten de «partner» of «verbonden personen» en werknemers. Tevens vragen deze leden om, in het geval dat deze gevolgen niet in beeld zijn, aan te geven waarom het kabinet hiervan niet op de hoogte is. Tot slot vragen de leden van de fractie van D66 waarom wordt uitgegaan van een preventieve werking, terwijl er mogelijk reële zaken worden gefinancierd met de liquide middelen van die lening. Het doel van de regeling is het tegengaan van belastinguitstel en -afstel dat zich voordoet bij excessief lenen bij de eigen vennootschap. De aanwending van de geleende gelden is daarbij niet relevant. Ook als de aanmerkelijkbelanghouder het geleende bedrag investeert in (bewoond) vastgoed, beschikt de aanmerkelijkbelanghouder in privé over de geleende gelden waarmee uitstel van box 2-heffing wordt gerealiseerd. Doordat de maatregel reeds in 2018 is aangekondigd en de eerste peildatum na inwerkingtreding 31 december 2023 is, heeft de aanmerkelijkbelanghouder ruim vijf jaar om te voorkomen dat hij geraakt wordt door de maatregel. Daarnaast is iedere situatie anders, waardoor de gevolgen van de maatregel ook afhangen van de individuele omstandigheden van het geval. Daarom kan niet eenduidig worden aangegeven of de maatregel gevolgen heeft voor anderen dan de aanmerkelijkbelanghouder. Indien de lening als financiering dient voor investeringen in bewoond vastgoed dat in privé wordt gehouden, kan de aanmerkelijkbelanghouder ervoor kiezen om dit vastgoed te verkopen en met de opbrengst de schulden af te lossen. Het is daarbij niet gezegd dat deze verkoop de bewoners ertoe dwingt om de woning te verlaten. Daarnaast verplicht de voorgestelde maatregel ook niet tot verkoop. Er bestaan verschillende mogelijkheden voor de aanmerkelijkbelanghouder. Zo kan de aanmerkelijkbelanghouder bijvoorbeeld middels een dividenduitkering de lening aflossen, het vastgoed of ander gefinancierde vermogen herfinancieren bij een bank, inbrengen in de vennootschap of andere (liquide) leningen aflossen om voor 31 december 2023 onder het grensbedrag van € 500.000 uit te komen. Als ervoor wordt gekozen om versneld af te lossen, hoeft de maatregel evenmin negatieve gevolgen te hebben voor werknemers. Het aflossen van leningen door aanmerkelijkbelanghouders is op zichzelf positief voor de liquiditeitspositie van een vennootschap, wat ten goede komt aan de investeringskracht van die vennootschap.

Het kabinet heeft ervoor gekozen de maatregel in september 2018 aan te kondigen. Doordat de inwerkingtredingsdatum met een jaar is uitgesteld tot 1 januari 2023, hebben aanmerkelijkbelanghouders tot 31 december 2023 de tijd om te anticiperen op de inwerkingtreding van de wet. Wanneer een aanmerkelijkbelanghouder toch wordt geraakt door de maatregel, is het niet gezegd dat hij daardoor in liquiditeitsproblemen komt. Gelet op de ruime periode voor inwerkingtreding verwacht het kabinet niet dat aanmerkelijkbelanghouders in liquiditeitsproblemen komen en acht het een eventuele tegemoetkoming niet noodzakelijk.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe wordt gecontroleerd of een aanmerkelijkbelanghouder schulden heeft bij meerdere vennootschappen en hoe wordt gecontroleerd of het totaal van de schulden meer bedraagt dan € 500.000. Het aangiftebiljet zal voor de onderhavige maatregel worden aangevuld met enkele vragen en invulvelden.

Zodoende kan de belastingplichtige de benodigde gegevens invullen, zoals het totaal aan schulden die onder het wetsvoorstel vallen. Bij het opleggen van de aanslag heeft de inspecteur verschillende toezichtmidelen tot zijn beschikking, zo kan de inspecteur vragen stellen aan de belastingplichtige, maar ook gebruik maken van contra-informatie die beschikbaar is.

De leden van de fractie van de VVD vragen op welke manier wordt bepaald welk deel van de verschillende leningen aan verschillende vennootschappen het deel is boven de grens van € 500.000 en dus in aanmerking komt voor een fictief regulier voordeel als inkomen uit aanmerkelijk belang. Alle schulden van de aanmerkelijkbelanghouder bij een of meerdere van zijn vennootschappen worden voor de toepassing van deze maatregel samengenomen. Het gaat dus om de totale omvang van de schulden. Indien de aanmerkelijkbelanghouder verschillende leningen bij verschillende vennootschappen heeft, wordt dus niet per lening bepaald of en welk deel daarvan boven de grens van € 500.000 uitkomt.

De leden van de fractie van de PVV vragen om een nadere toelichting omtrent de overweging om vorderingen van de aanmerkelijkbelanghouder op de vennootschap niet te verrekenen. Het niet salderen van vorderingen en rechten op de vennootschap met schulden aan de vennootschap voor de toepassing van de maatregel bevordert de uitvoerbaarheid en eenvoud van de maatregel. De maatregel heeft tot doel belastinguitstel en -afstel tegen te gaan dat zich voordoet bij excessief lenen bij de eigen vennootschap. Daarbij is het niet relevant wat een aanmerkelijkbelanghouder aan vorderingen op de vennootschap heeft. Het staat de aanmerkelijkbelanghouder vrij om civielrechtelijk de vorderingen op en schulden aan de vennootschap met elkaar te verrekenen.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het wetsvoorstel uitpakt in het kader van een tweede hypotheek op de eigen woning en gemengde hypotheek. Deze leden vragen of een tweede hypotheek met een lagere rangorde ook voor de vrijstelling voor de eigen woning kwalificeert indien bijvoorbeeld een hypotheek op de eigen woning is aangegaan bij een bank en er voor verbetering van de woning een tweede hypotheek wordt aangegaan bij de eigen vennootschap. Een eigenwoningschuld blijft buiten aanmerking bij de toepassing van de maatregel voor zover ter zake van die eigenwoningschuld een recht van hypotheek op de eigen woning is verstrekt aan de vennootschap. Ook wanneer dit een tweede hypotheekrecht met een lagere rangorde betreft, wordt voldaan aan deze eis. Verder vragen de leden van de fractie van het CDA of er dan nog aanvullende voorwaarden gelden voor de lening. Alle voorwaarden zoals die gelden voor een vrijstelling voor een eigenwoningschuld zijn van toepassing op een lening waarvoor een tweede hypotheekrecht met een lagere rangorde is verstrekt aan de vennootschap. Er gelden dan ook geen aanvullende voorwaarden ten opzichte van een situatie waarin een eerste hypotheekrecht wordt verstrekt. Verder willen deze leden weten hoe wordt omgegaan met de situatie dat de bank als eerste hypotheekverstrekker niet akkoord gaat met een tweede hypotheek op hetzelfde onderpand. Een aanmerkelijkbelanghouder is vrij om te kiezen hoe hij zijn eigen woning financiert. De voorwaarde om een hypotheekrecht te verstrekken aan de eigen vennootschap geldt alleen voor eigenwoningleningen die worden afgesloten na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Zodoende kan de aanmerkelijkbelanghouder in de toekomst een hypotheekverstrekker zoeken die akkoord gaat met een tweede hypotheekrecht op hetzelfde onderpand van een op 31 december 2022 bestaande eigenwoningschuld. Verder kan naar een alternatieve financieringsconstructie worden

gekeken. Het is daarmee aan de aanmerkelijkbelanghouder hoe met die situatie wordt omgegaan.

De leden van de fractie van het CDA vragen om aan te geven of er vanaf 2031 effecten te verwachten zijn na het verstrijken van de 30-jaarstermijn zoals opgenomen in de regeling in artikel 3.119a Wet IB 2001 waarna de schuld niet langer kwalificeert als eigenwoningschuld. Verder willen deze leden weten of er rond 2031 meer dan voorheen eigenwoningschulden zullen gaan kwalificeren als reguliere leningen en meer aanmerkelijkbelanghouders onder het wetsvoorstel gaan vallen. De uitzondering voor eigenwoningschulden vervalt indien niet meer wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden. Dit is het geval wanneer de periode waarvoor de regeling ter zake van de aftrekbare kosten met betrekking tot een eigen woning geldt, verstrijkt. Deze periode bedraagt maximaal 30 jaar. De eigenwoningschuld als gedefinieerd in artikel 3.119a Wet IB 2001 kent tevens een aflossingseis. Hieruit volgt dat de eigenwoningschuld ten minste annuïtair in ten hoogste 360 maanden volledig moet worden aflost – ervan uitgaande dat men gebruik wil maken van de aftrekbare rente en kosten van de eigen woning. Voor hypotheekleningen die zijn afgesloten ná 2012 zijn geen effecten te verwachten omdat deze na het verstrijken van de 30-jaarstermijn zijn afgelost. Wat betreft hypotheekleningen die zijn afgesloten tussen 2001 en 2012, waarvan de 30-jaarstermijn vanaf 2031 verstrijkt, heeft de aanmerkelijkbelanghouder vanaf 2023 nog minimaal 8 jaar de gelegenheid om de schuld aan zijn vennootschap terug te brengen. Daarom verwacht het kabinet dat de effecten zeer klein zullen zijn.

5.4. Maximumbedrag

De leden van de fracties van D66, GroenLinks, de PvdA, de SGP, de SP, de VVD en het lid Van Haga vragen of een nadere toelichting kan worden gegeven op de grens van € 500.000 en of kan worden aangegeven waarop deze grens is gebaseerd. De leden van de fractie van het CDA vragen in hoeverre wordt voorkomen dat langdurig uitstel of mogelijk afstel van box 2-heffing niet alsnog plaatsvindt indien alle aanmerkelijkbelanghouders en de met hen verbonden personen nog steeds tot een bedrag van € 500.000 kunnen lenen. De leden van de fractie van D66 vragen hoe deze grens zich verhoudt tot bijvoorbeeld de grens van € 10.000 in Noorwegen. De leden van de fractie van de SGP vragen of hun indruk dat deze grens nu vooral gekozen is gelet op uitvoeringstechnische overwegingen correct is en zo nee, welke andere overwegingen aan de gekozen grens ten grondslag liggen. Daarnaast vragen de leden van de fracties van D66, de PvdA en de VVD waarom het kabinet niet kiest voor een hogere of lagere grens. Verder vragen de leden van de fracties van het CDA, GroenLinks en de PvdA of het kabinet een (cijfermatige) onderbouwing kan geven van de balans die wordt verondersteld tussen de kleine groep en het duidelijke signaal met de grens van € 500.000 en waarom deze balans optimaal wordt geacht. Tot slot vragen de leden van de fractie van de VVD waarom het kabinet heeft gekozen voor de term «excessief». 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 gebaseerd op het gemiddelde leenbedrag, de grootte van de totale schuld en de verdeling daarvan over het aantal aanmerkelijk-

belanghuishoudens. 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 Noorwegen wordt het lenen van de eigen vennootschap net als in Nederland gezien als een ontwijkingsmogelijkheid in het belastingstelsel en wordt lenen van de eigen vennootschap sinds 2016 aangemerkt als een dividenduitkering indien de totale som van schulden van de aanmerkelijkbelanghouder aan zijn eigen vennootschap meer dan € 10.000 bedraagt. Het kabinet kiest er echter voor om een grens van € 500.000 te hanteren om de hiervoor genoemde redenen.

De leden van de fractie van D66 vragen of de grens niet afhankelijk zou moeten zijn van het totale vermogen van de eigen vennootschap op het tijdstip van het feitelijke onttrekkingsmoment. Een grens die afhankelijk is van de verhouding tussen de hoogte van de schulden en de grootte van het vermogen van de vennootschap is niet in overeenstemming met het doel van de regeling, namelijk het tegengaan van belastinguitstel en -afstel dat zich voordoet bij excessief lenen bij de eigen vennootschap. Dit zou er bovendien op neerkomen dat hoe meer winst in een vennootschap wordt opgepot, hoe meer de vennootschap zou mogen uitlenen. Dat is naar de mening van het kabinet niet gewenst. Door liquide middelen als lening aan de eigen vennootschap te onttrekken in plaats van als dividend uit te laten keren of als loon te genieten, wordt belastingheffing bij de aanmerkelijkbelanghouder op dat moment voorkomen, terwijl hij wel over de middelen beschikt. Het kabinet wil voorkomen dat de aanmerkelijkbelanghouder de belastingheffing (over het excessieve deel van de lening) langdurig kan uitstellen of in sommige geval zelfs kan afstellen. De vermogenspositie van de vennootschap speelt hierbij geen rol.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het kabinet geen uitspraken doet over de indexatie van het maximumbedrag. Ook willen deze leden weten of het kabinet kan garanderen dat het nu instellen van een arbitraire grens van € 500.000 niet leidt tot een verlaging van de schuldengrens in de komende 10 jaar. Verder vragen deze leden of het kabinet erkent dat het niet opnemen van een indexatie niet moet leiden tot een verdere verlaging van de schuldengrens in de komende jaren, juist om de rechtszekerheid, maar ook zeker de betrouwbaarheid van de overheid te kunnen blijven waarborgen. Tot slot vragen deze leden of het kabinet voornemens is om aanvullend een termijn vast te leggen waarop de schuldengrens van € 500.000 gehandhaafd blijft en zo nee, waarom niet. Het kabinet heeft ervoor gekozen om het maximumbedrag niet te indexeren. De schulden worden namelijk ook niet geïndexeerd. Als wel voor indexatie zou worden gekozen kan dit ertoe leiden dat een aanmerkelijkbelanghouder ieder jaar meer zou kunnen lenen bovenop de bestaande schuld. Dat is niet in overeenstemming met het doel van de maatregel. Op dit moment is er geen voornemen om de grens op enig moment te verlagen.

De leden van de fractie van de SP vragen in welke mate de gekozen systematiek van het maximumbedrag zal leiden tot verhoging van het maximumbedrag en of het hierbij om substantiële of eerder kleine wijzigingen gaat. De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het

maximumbedrag wordt verhoogd met het bedrag dat als fictief regulier voordeel wordt belast. Het maximumbedrag is gekoppeld aan de belastingplichtige. Het maximumbedrag bedraagt in beginsel € 500.000 en wordt verhoogd wanneer sprake is van een fictief regulier voordeel. Hiermee wordt voorkomen dat jaarlijks over hetzelfde bovenmatige gedeelte van de schulden belasting wordt geheven. Voor een gedetailleerd voorbeeld van deze systematiek wordt verwezen naar voorbeeld 1 (verhogen maximumbedrag) in de memorie van toelichting. Het maximumbedrag kan een andere beginwaarde hebben dan € 500.000 ingeval een belastingplichtige immigrereert naar Nederland en op dat moment reeds schulden heeft aan zijn eigen vennootschap. Het maximumbedrag wordt dan gesteld op het bedrag dat de belastingplichtige verschuldigd is aan zijn vennootschap(pen) op het moment van immigratie. Op deze wijze wordt voorkomen dat de maatregel zou leiden tot een entreeheffing die niet in lijn zou zijn met Europees recht. Andere wijzigingen van de systematiek van het maximumbedrag zijn niet aan de orde. De hoogte van het maximumbedrag bij een belastingplichtige is alleen afhankelijk van de hoogte van diens schulden die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Het maximumbedrag wijzigt derhalve alleen door een verhoging of verlaging als gevolg van het al dan niet in aanmerking nemen van een positief of negatief fictief regulier voordeel.

Voorts vragen de leden van de fractie van de SP of met de systematiek van het maximumbedrag allerlei achterdeurtjes ontstaan om vermogende belastingplichtigen te ontzien. Dit is naar de inschatting van het kabinet niet het geval. Zoals hiervoor toegelicht verandert de hoogte van het maximumbedrag alleen wanneer sprake is van een fictief regulier voordeel, een negatief regulier voordeel of een immigratie.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de SP of werking van het maximumbedrag zal leiden tot een afname van de tijdrovende discussies met de Belastingdienst. Dit zal naar verwachting inderdaad het geval zijn in de situaties dat een belastingplichtige meer leent dan het maximumbedrag. Zoals gebruikelijk bij nieuwe wetgeving zullen in het begin potentiële onduidelijkheden in (de toepassing van) de regeling tot een tijdelijke toename van vooroverleg leiden, maar door de duidelijke grens van het maximumbedrag zullen de eventuele discussies hier naar verwachting geen betrekking op hebben.

5.5. Voorkomen dubbele heffing

De leden van de fractie van de VVD vragen op welke manier het kabinet is tegemoetgekomen aan de zorgen van een dubbele heffing die in de internetconsultatie meerdere malen zijn geuit. Daarnaast vragen deze leden of het kabinet ervaring heeft met het negatief fictief reguliere voordeel. Gezien de bezwaren tegen de economische dubbele heffing, is ervoor gekozen aanmerkelijkbelanghouders op dit punt tegemoet te komen. De voorgestelde wijze van voorkoming van economische dubbele heffing voorziet erin dat het fictief reguliere voordeel ook een negatief bedrag kan zijn. Dit houdt in dat wanneer de totale som van de schulden (als gevolg van een aflossing) minder bedraagt dan het maximumbedrag, sprake is van een negatief bovenmatig deel van de schulden tot ten hoogste het bedrag dat eerder als fictief regulier voordeel in aanmerking is genomen. De aanmerkelijkbelanghouder geniet in dat geval een negatief fictief regulier voordeel, dat bij de berekening van het inkomen uit aanmerkelijk belang in beginsel in het jaar van aflossing in aanmerking wordt genomen. Het negatieve fictief reguliere voordeel wordt in het jaar gesaldeerd met het overige inkomen uit box 2. Indien als gevolg hiervan een verlies uit aanmerkelijk belang ontstaat dan kan dit volgens de

bestaande regels voor verrekening van een verlies uit aanmerkelijk belang worden verrekend. Het maximumbedrag wordt vervolgens met hetzelfde bedrag verlaagd. Evenals de systematiek van het voorgestelde fictief reguliere voordeel, is ook de systematiek van het negatief fictief reguliere voordeel nieuw in de huidige wetssystematiek.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het kabinet ervan overtuigd is dat het instellen van een negatief fictief regulier voordeel het probleem van de dubbele heffing oplost. Dankzij de systematiek van het negatieve fictief reguliere voordeel wordt het belaste positieve fictief reguliere voordeel bij (gedeeltelijke) aflossing weer geheel (of gedeeltelijk) teruggenomen. In zoverre is dus geen sprake van economische dubbele heffing. De aanmerkelijkbelanghouder wordt dus per saldo niet in economische zin dubbel belast voor zover een dividenduitkering wordt gebruikt om het bovenmatige deel van de schulden af te lossen.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het kabinet ervoor kiest een negatief fictief regulier voordeel in te stellen in plaats van de verkrijgingsprijs te verhogen en waarom het kabinet de verkrijgingsprijs ziet als «geen werkbare optie». Een tegemoetkoming door aanpassing van de verkrijgingsprijs van de aandelen heeft een drietal nadelen. Ten eerste is bij veel belastingplichtigen de actuele verkrijgingsprijs onbekend. Het vaststellen van de basispositie brengt dus additionele administratieve lasten voor de belastingplichtige en de Belastingdienst met zich mee. Ten tweede brengt het vaststellen van de gecorrigeerde verkrijgingsprijs de nodige complexiteit met zich mee in situaties waarin de aanmerkelijkbelanghouder niet enkel 100%-posities bezit of naast reguliere aandelen ook soortaandelen bezit en het fictief reguliere voordeel aan die posities of aandelen toegerekend moet worden. Tot slot wenst het kabinet het excessieve leengedrag van de aanmerkelijkbelanghouders te ontmoedigen. Na het verhogen van de verkrijgingsprijs heeft de aanmerkelijkbelanghouder geen fiscale prikkel om de schuld aan zijn vennootschap af te lossen. Economische dubbele heffing wordt namelijk pas voorkomen bij de verkoop van aanmerkelijkbelangaandelen. Met het voorgestelde negatieve fictief reguliere voordeel bestaat deze prikkel wel. Om deze drie redenen ziet het kabinet af van het gebruik van de verkrijgingprijs ter voorkoming van dubbele belastingheffing. Het kabinet heeft geen reacties ontvangen die de drie genoemde nadelen bij de toepassing van de voorgestelde regeling voorkomen.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom is gekozen voor een specifieke termijn van één jaar waarin een fictief regulier voordeel kan worden verrekend wanneer het negatieve fictief reguliere voordeel leidt tot een verlies uit aanmerkelijk belang. Ook vragen deze leden of het klopt dat als er geen tijdige verrekening plaatsvindt er evengoed dubbel belasting wordt betaald en zo ja, wat het kabinet eraan gaat doen om dit te voorkomen. De leden van de fractie van het CDA constateren dat dubbele heffing kan ontstaan indien de aanmerkelijkbelanghouder er niet in slaagt tijdig winst uit te keren en vragen waarom dit gerechtvaardigd is. De voorgestelde maatregel sluit aan bij de normale regels van verliesverrekening uit afdeling 4.10 Wet IB 2001. Indien de berekening van het inkomen uit aanmerkelijk belang – bijvoorbeeld door een negatief fictief regulier voordeel – leidt tot een negatief bedrag, dan is sprake van een verlies uit aanmerkelijk belang. Deze kan de aanmerkelijkbelanghouder verrekenen met het inkomen uit aanmerkelijk belang – bijvoorbeeld door een uitgekeerd dividend of een vervreemdingsvoordeel – dat hij een jaar eerder of in een van de zes jaren daarna geniet. Wanneer de belastingplichtige geen aanmerkelijk belang meer heeft, kan het nog te verrekenen verlies worden omgezet in een belastingkorting op het inkomen uit box 1. Dat er mogelijk verliezen uit aanmerkelijk belang niet verrekend kunnen

worden, volgt derhalve uit de bestaande verliesverrekeningsregels. Het kabinet ziet geen reden om van deze wettelijke systematiek af te wijken wat betreft het negatieve fictief reguliere voordeel.

5.6. Inwerkingtreding

De leden van de fractie van GroenLinks en de VVD vragen naar de budgettaire effecten van het wel of niet uitstellen van de inwerkingtredingsdatum. Het kabinet was aanvankelijk voornemens om het wetsvoorstel van kracht te laten worden per 1 januari 2022. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State is besloten om dit een jaar uit te stellen, met inwerkingtreding per 1 januari 2023. Bij inwerkingtreding in 2022 zou in datzelfde jaar sprake zijn van een incidentele kasopbrengst van € 0,5 miljard. Dit naast de incidentele kasopbrengst van € 1,35 miljard in 2019 als anticipatie op het wetsvoorstel. Bij inwerkingtreding per 1 januari 2023 doet de incidentele kasontvangst van € 0,5 miljard zich niet in 2022 voor, maar in 2023.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen het kabinet om een reflectie op de volgende alternatieven: een bredere overgangsregeling, een verhoging van de grens van € 500.000 naar € 600.000 en een tijdelijke vrijstelling voor de overdrachtsbelasting om het aflossen van leningen middels overdracht van onroerende zaken aan de vennootschap tegen verrekening van de koopsom met de schuld aantrekkelijker te maken. De leden van de fractie van D66 vragen wat de «diverse redenen» zijn waardoor het kabinet een tijdelijke vrijstelling van overdrachtsbelasting onwenselijk vindt. Het kabinet heeft ervoor gekozen de maatregel in september 2018 aan te kondigen. Doordat de inwerkingtredingsdatum met een jaar is uitgesteld tot 1 januari 2023, hebben aanmerkelijkbelanghouders tot 31 december 2023 de tijd om te anticiperen op de inwerkingtreding van de wet. Het kabinet acht dit voldoende.

Een hoger maximumbedrag acht het kabinet niet wenselijk. 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. Dit maximumbedrag beperkt de impact van het wetsvoorstel tot een beperkte groep en geeft toch een duidelijk signaal af. 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. Tot slot vindt het kabinet een vrijstelling voor de overdrachtsbelasting eveneens onwenselijk. Naast het budgettaire beslag op de overheidsfinanciën is het vormgeven van een dergelijke vrijstelling, die zou moeten gelden voor Nederlands onroerend goed, complex. Zo dient er onder meer rekening te worden gehouden met mogelijk misbruik, ontwijkconstructies, verdragsvrijheden en het staatssteunverbod. Er zijn meerdere manieren waarop aanmerkelijkbelanghouders kunnen anticiperen op het wetsvoorstel. Of gekozen wordt voor bijvoorbeeld (deels) aflossen of herfinanciering van de lening of inbreng van vastgoed in de vennootschap hangt af van individuele feiten en omstandigheden. Het faciliteren van één keuze door middel van een belastingvrijstelling acht het kabinet onwenselijk.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet inzichtelijk heeft welke positieve dan wel negatieve gevolgen een tijdelijke vrijstelling van de overdrachtsbelasting heeft voor de druk op de woningmarktontwikkelingen. Het is onbekend hoe de woningmarkt zich de komende jaren gaat ontwikkelen. Ook het effect op de woningmarkt van een specifieke

tijdelijke vrijstelling van overdrachtsbelasting van verkrijging van onroerende zaken door de vennootschap tegen verrekening van de koopsom met de schuld is niet inzichtelijk te maken. Verder beoogt het kabinet met het wetsvoorstel Wet differentiatie overdrachtsbelasting de positie van de starter en doorstromer op de woningmarkt ten opzichte van andere kopers te verbeteren. Een algehele vrijstelling zou het beoogde effect van dit wetsvoorstel tenietdoen.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de budgettaire gevolgen zijn van een tijdelijke vrijstelling van de overdrachtsbelasting. Een tijdelijke vrijstelling van de overdrachtsbelasting voor woningen kost in 2021 circa € 1 miljard. Hiervoor dient dekking te worden aangedragen.

6. Internationale aspecten

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe wordt omgegaan met conserverende aanslagen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het klopt dat bij emigratie een conserverende aanslag wordt opgelegd, waarvoor in beginsel uitstel van betaling wordt verleend. In dat kader vragen deze leden of hier volgens het kabinet sprake is van een «vertrekboete». Bij emigratie van een aanmerkelijkbelanghouder is sprake van een fictieve vervreemding van het aanmerkelijk belang. Voor de belasting over dit vervreemdingsvoordeel wordt een conserverende aanslag opgelegd, waarvoor in beginsel uitstel van betaling wordt verleend tot het moment van realisatie van een voordeel uit aanmerkelijk belang. Het (fictieve) vervreemdingsvoordeel bij emigratie wordt vermeerderd met het negatieve bedrag dat als (negatief) fictief regulier voordeel in aanmerking zou zijn genomen als de aanmerkelijkbelanghouder aan het einde van het kalenderjaar nog steeds binnenlandse belastingplichtig zou zijn en zijn schulden zou hebben afgelost. Het fictieve vervreemdingsvoordeel bij emigratie wordt per saldo derhalve verlaagd, zodat een lagere conserverende aanslag wordt vastgesteld. Door bij emigratie de facto een negatief fictief regulier voordeel in aanmerking te nemen, wordt voorkomen dat sprake is van een (ongerechtvaardigde) belemmering van het vrije verkeer van personen en wordt ook bij emigratie economische dubbele heffing voorkomen. Voor een cijfermatige uitwerking van deze systematiek wordt verwezen naar voorbeeld 8 (negatief fictief regulier voordeel bij emigratie) in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Als de geëmigreerde aanmerkelijkbelanghouder vervolgens reguliere voordelen uit aanmerkelijk belang geniet, wordt het uitstel van betaling beëindigd voor de belasting die over dat inkomen in Nederland verschuldigd zou zijn als de aanmerkelijkbelanghouder in Nederland zou wonen, verminderd met de feitelijk in Nederland verschuldigde inkomsten- en dividendbelasting en de feitelijk in het buitenland geheven belasting. Op grond van dit wetsvoorstel wordt het uitstel van betaling ook ingetrokken voor zover bovenmatige schulden ontstaan of toenemen na emigratie van de aanmerkelijkbelanghouder. Voor een uitgebreide toelichting van deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 7 van de memorie van toelichting. Het kabinet herkent zich niet in de kwalificatie van de conserverende eindafrekening als «vertrekboete». De conserverende aanslag wordt opgelegd om de belastingclaim die gedurende de Nederlandse periode is ontstaan te kwantificeren en veilig te stellen. Er is geen sprake van een boete-element, de aanmerkelijkbelanghouder is niet meer en ook niet eerder belasting verschuldigd ten opzichte van de situatie dat hij niet zou zijn geëmigreerd.

Naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State hebben de leden van de fractie van de VVD enige vragen gesteld over de eventuele noodzaak tot aanpassing van belastingverdragen en mogelijke gevolgen daarvan. Of Nederland bij buitenlandse

belastingplichtigen zijn nationale heffingsrecht over een fictief regulier voordeel kan effectueren onder zijn belastingverdragen hangt af van de in het toepasselijke belastingverdrag opgenomen (toewijzings)regels. Daarbij kan onder meer de vraag relevant zijn of de excessieve lening wordt aangemerkt als een verkapte dividenduitkering. Als de excessieve lening niet kwalificeert als verkapt dividend, zal Nederland onder zijn belastingverdragen in de regel geen heffingsrecht hebben. Dit maakt aanpassing van door Nederland gesloten belastingverdragen volgens het kabinet nog niet noodzakelijk. Bij in het buitenland wonende aanmerkelijk belanghouders die voorheen inwoner waren van Nederland en waarbij in verband met hun emigratie een conserverende aanslag is opgelegd over, kort gezegd, de waardeaan groei van het aanmerkelijk belang gedurende de «binnenlandse» periode, wordt in beginsel het verleende uitstel van betaling ingetrokken voor het bedrag dat gelijk is aan het box 2-tarief, vermenigvuldigd met het bedrag waarmee een excessieve lening – die na de emigratie wordt verstrekt vanuit een Nederlandse vennootschap – het maximumbedrag overschrijdt. Ook voor dergelijke emigratiesituaties kan het wetsvoorstel dus een langdurig uitstel van Nederlandse belasting-claims tegengaan. Het kabinet acht het daarom niet nodig om Nederlandse belastingverdragen naar aanleiding van het wetsvoorstel aan te passen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het klopt dat het kabinet een «step-up bepaling» invoert voor immigranten. De leden van de fractie van de PVV merken op dat in het geval van immigratie het bedrag wordt vastgesteld op de waarde van de aanwezige schulden en vragen of het kabinet een nadere toelichting kan geven waarom in dat geval, in beginsel, een mogelijk hoger maximumbedrag aan schulden wordt toegestaan. Daarnaast vragen deze leden of het kabinet hierbij nader kan ingaan op mogelijke rechtsongelijkheid die ontstaat tussen belastingplichtigen. De leden van de fractie van de SP vragen het kabinet waarom immigranten worden vrijgesteld van de maatregel ter hoogte van het bedrag dat zij al hebben geleend van hun eigen vennootschap. Deze leden vragen ook waarom dit wordt beargumenteerd door te stellen dat dit de immigratie zo weinig mogelijk belemmert en of dit voortvloeit uit het streven om geen «(ongerechtvaardigde) fiscaalrechtelijke barrière» bij immigratie en emigratie op te werpen. Verder vragen deze leden waarom immigratie om fiscale redenen, door de in beginsel onbeperkte vrijstelling van leningen uit eigen vennootschappen, niet wordt ontmoedigd met dit wetsvoorstel. Tot slot vragen de leden van de fractie van de SP welke rechtvaardiging bestaat voor de rechtsongelijkheid die hiermee wordt gecreëerd tussen migranten en reeds in Nederland woonachtige aanmerkelijkbelanghouders die geen vso voor verlaging van de schulden uit eigen vennootschap hebben afgesloten met de Belastingdienst.

Vanuit EU-perspectief is het niet toegestaan EU-ingezetenen te beperken in hun verkeersvrijheden. Het EU-recht schrijft voor dat geen ongerechtvaardigde belemmeringen opgelegd mogen worden ter zake van (onder meer) het vrije verkeer van personen en vestiging. Bij immigratie en emigratie mag dus geen (ongerechtvaardigde) fiscaalrechtelijke barrière worden opgeworpen. Dit zou zich kunnen voordoen wanneer een niet in Nederland woonachtige aanmerkelijkbelanghouder met een bovenmatige schuld aan zijn vennootschap immigrereert en de aanmerkelijkbelanghouder vanaf dat moment als binnenlands belastingplichtige in de inkomstenbelasting wordt betrokken. Bij immigratie wordt de verkrijgingsprijs in beginsel gesteld op de waarde die de aandelen op het moment van immigratie hebben (step up). Dit is van belang voor het vaststellen van de toekomstige omvang van de vervreemdingsvoordelen, omdat Nederland slechts inkomstenbelasting heft over de in Nederland opgebouwde waarde van de aandelen. Voorgesteld wordt om bij

immigratie voor deze maatregel een vergelijkbare step up te geven door het maximumbedrag te stellen op het actuele totaalbedrag van de schulden van de aanmerkelijkbelanghouder aan zijn vennootschap bij immigratie, doch ten minste op het reguliere maximumbedrag van € 500.000. Zo wordt rekening gehouden met de in het buitenland opgebouwde waarde en (latente) inkomstenbelastingheffing over de in het buitenland opgebouwde schuld. Hiermee wordt voorkomen dat gelden die buiten de periode van Nederlandse belastingplicht als lening aan de vennootschap zijn onttrokken in de Nederlandse heffing worden betrokken. Op die manier wordt eventuele dubbele heffing, die ontstaat doordat zowel het land van immigratie als Nederland wil heffen, vermeden en worden EU-ingezetenen niet beperkt in hun verkeersvrijheden.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat er gebeurt als een migrant, die inmiddels binnenlands belastingplichtig is, zijn lening aan de eigen vennootschap aflost, aangezien hem bij immigratie een step-up wordt verleend. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt bij immigratie het maximumbedrag in beginsel gesteld op het (nominale) bedrag van de op het tijdstip van de immigratie aanwezige schulden (inclusief toegerekende schulden) van de belastingplichtige, doch ten minste op het reguliere maximumbedrag van € 500.000. Voor zover de totale som van de schulden – bijvoorbeeld door aflossing – lager is dan aan het einde van het voorafgaande kalenderjaar, wordt in beginsel een negatief bedrag als bovenmatig deel van schulden en daarmee als fictief regulier voordeel in aanmerking genomen (negatief fictief regulier voordeel). Er is sprake van een negatief fictief regulier voordeel voor ten hoogste het bedrag dat eerder als positief fictief regulier voordeel in aanmerking is genomen, en voor zover ter zake van dat bedrag nog niet eerder een negatief bedrag als het bovenmatige deel van schulden in aanmerking is genomen.

De leden van de fractie van het CDA vragen daarnaast of de step-up voor immigrerende aanmerkelijkbelanghouders een mogelijke legitimatie biedt om de box 2- belastingclaim uit te stellen. Daarnaast vragen deze leden of het wetsvoorstel ertoe zal leiden dat buitenlandse aanmerkelijkbelanghouders met het voornemen naar Nederland te migreren voor de migratie «excessieve schulden» bij de eigen vennootschap aangaan, zonder dat deze in de heffing worden betrokken bij immigratie. Bij immigratie wordt de verkrijgingsprijs van de aandelen in de vennootschap gesteld op de waarde die op dat tijdstip in het economisch verkeer aan die aandelen kan worden toegekend, tenzij de aanmerkelijkbelanghouder is geremigreerd of voordien ter zake van het aanmerkelijk belang buitenlands belastingplichtig is geweest.²⁰ Bij immigratie is dus – behoudens de hiervoor genoemde uitzonderingen – geen sprake van een aanmerkelijk belangclaim omdat een eventuele waardeontwikkeling van de aandelen zich heeft voorgedaan in een periode waarin de aanmerkelijkbelanghouder niet werd aangemerkt als binnenlandse of buitenlandse belastingplichtige. Het heffingsrecht lag in de periode voor immigratie bij het land waar de belastingplichtige op dat moment woonachtig was. Dubbele belastingheffing wordt vermeden door de in het buitenland als lening onttrokken gelden op het moment van immigratie niet nogmaals in de heffing te betrekken. Leningen die zijn opgenomen in de periode voor immigratie worden via de verhoging van het maximumbedrag niet geraakt door dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe dubbele belasting wordt voorkomen en schetsen daarbij enige grensoverschrijdende situaties. De eerste situatie betreft een in Nederland wonende aanmerkelijkbelang-

²⁰ Artikel 4.25 Wet IB 2001.

houder met een aanmerkelijk belang in een in Duitsland gevestigde vennootschap. Deze vennootschap leent in jaar één meer dan € 500.000 uit aan de aanmerkelijkbelanghouder waardoor Nederland een fictief regulier voordeel in aanmerking neemt voor het bedrag dat de schuld aan de vennootschap méér bedraagt dan € 500.000. In jaar twee keert de Duitse vennootschap dividend uit aan de aanmerkelijkbelanghouder waarmee de lening wordt afgelost. Hierdoor wordt in jaar twee een negatief fictief regulier voordeel in aanmerking genomen voor het bedrag waarmee, door de aflossing, de schuld minder is gaan bedragen dan het zogenoemde maximumbedrag doch tot ten hoogste het bedrag dat in jaar één als positief fictief regulier voordeel in aanmerking was genomen. Dit negatieve inkomen uit box 2 kan de aanmerkelijkbelanghouder met de positieve inkomsten uit box 2 – (waaronder) de bedoelde dividenduitkering – verrekenen. Ingeval in Duitsland in jaar twee ter zake van de dividenduitkering bronbelasting zou zijn verschuldigd, komt deze in Nederland in beginsel voor verrekening in aanmerking, maar is de belastingheffing in Nederland die aan het box 2-inkomen toerekenbaar is mogelijk niet voldoende om de Duitse bronbelasting in jaar twee (volledig) te kunnen verrekenen. De hierdoor niet-verrekende Duitse bronbelasting kan in een dergelijk geval worden voortgewenteld naar het volgende jaar.

De tweede situatie betreft een in België wonende aanmerkelijkbelanghouder met een aanmerkelijk belang in een in Nederland gevestigde vennootschap. De leden vragen of Nederland een lening van deze vennootschap aan de in België wonende aanmerkelijkbelanghouder zou kunnen belasten als fictief regulier voordeel onder het toepasselijke belastingverdrag. Kennelijk veronderstellen deze leden hierbij dat de verstrekte lening het zogenoemde maximumbedrag overschrijdt, zodat sprake is van een zogenoemd bovenmatig deel van schulden. Of Nederland alsdan zijn nationale heffingsrecht onder het belastingverdrag kan effectueren, hangt in beginsel af van de vraag of ter zake van de verstrekte lening sprake is van een verkapt dividend. Indien dat het geval is, kan Nederland zijn heffingsrecht effectueren tot het toepasselijke verdragstarief van 15% van het brutodividend. Indien geen sprake is van verkapt dividend kan Nederland zijn nationale heffingsrecht in beginsel niet effectueren. Wel kan het fictief reguliere voordeel leiden tot het intrekken van verleend uitstel van betaling voor het bedrag dat gelijk is aan het box 2-tarief, vermenigvuldigd met het fictief reguliere voordeel (zijnde het bedrag waarmee de schuld aan het eind van het betreffende jaar uitgaat boven het maximumbedrag), indien bij de aanmerkelijkbelanghouder eerder uit Nederland was geëmigreerd en in verband met die emigratie een conserverende aanslag is opgelegd over de gedurende de periode dat de aanmerkelijkbelanghouder inwoner van Nederland was ontstane waardeaan groei van de aanmerkelijkbelangaandelen.

In het verlengde van de hiervoor beschreven situatie vragen de leden van de fractie van het CDA naar de gevolgen bij een verkoop van de aandelen in de in Nederland gevestigde vennootschap door de in België wonende aanmerkelijkbelanghouder. Alsdan is België op basis van de relevante toewijzingsregels van het toepasselijke belastingverdrag ertoe gerechtigd een eventuele vermogenswinst die wordt behaald met de vervreemding van deze aandelen in de belastingheffing te betrekken. Ook in deze situatie is van belang dat Nederland een fictief regulier voordeel onder het belastingverdrag niet zal belasten als de lening niet als verkapt dividend is aangemerkt. In een dergelijke situatie ontstaat dus ook geen dubbele belasting als gevolg van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van het CDA schetsen een situatie van een in België wonende aanmerkelijkbelanghouder die via een Belgische houdstervennootschap een aanmerkelijk belang heeft in een in Nederland gevestigde vennootschap waarbij sprake is van een zogenoemde technisch aanmerkelijk belang.²¹ In reactie op de vraag van deze leden kan worden bevestigd dat het wetsvoorstel ook kan doorwerken naar dergelijke situaties, omdat bij technisch aanmerkelijk belang wordt aangesloten bij het belastbaar inkomen uit aanmerkelijk belang van hoofdstuk 4 van de Wet IB 2001, waaronder derhalve begrepen (de voorgestelde regels met betrekking tot) het fictief reguliere voordeel. Dat betekent dus inderdaad dat de maatregel in beginsel kan doorwerken naar de vennootschapsbelasting.

De leden van de fractie van het CDA vragen of emigratie niet disproportioneel wordt bemoeilijkt omdat de heffing over het fictief reguliere voordeel niet aan de grens wordt teruggekregen terwijl Nederland in feite geen heffingsrecht meer heeft over het inkomen, behalve door middel van de conserverende aanslag over de in Nederland gerealiseerde waardeaan-groei die bij emigratie is vastgesteld. Bij emigratie van een aanmerkelijkbelanghouder is sprake van een fictieve vervreemding van het aanmerkelijk belang. Voor de belasting over dit vervreemdingsvoordeel wordt een conserverende aanslag opgelegd waarvoor in beginsel uitstel van betaling wordt verleend. Dit vervreemdingsvoordeel wordt op grond van dit wetsvoorstel verlaagd met een bedrag dat op vergelijkbare wijze wordt berekend als een negatief fictief regulier voordeel. De conserverende aanslag wordt hierdoor lager vastgesteld. Voor een gedetailleerde uitwerking van de wijze waarop de conserverende aanslag tot een lager bedrag wordt vastgesteld wordt verwezen naar voorbeeld 8 in de memorie van toelichting. Het kabinet is van oordeel dat geen sprake is van disproportionaliteit bij emigratie, omdat bij het vaststellen van de conserverende aanslag rekening wordt gehouden met het genoten fictief reguliere voordeel.

De leden van de fractie van het CDA schetsen een situatie waarbij na emigratie de lening van een aanmerkelijkbelanghouder ontstaat of toeneemt met doorwerking naar de conserverende aanslag. Deze leden vragen of een zodanig nieuwe lening niet ook op in het buitenland gerealiseerde waardeaan-groei kan zien en of Nederland hier nog heffingsrecht over moet hebben. Op grond van dit wetsvoorstel wordt het uitstel van betaling van een conserverende aanslag ingetrokken voor zover bovenmatige schulden ontstaan of toenemen na emigratie van de aanmerkelijkbelanghouder. In de binnenlandse situatie zou hierover een positief fictief regulier voordeel in aanmerking zijn genomen. Net als bij een dividenduitkering is hiervoor de veronderstelling dat het reguliere voordeel is toe te rekenen aan de nog onbelaste waardeaan-groei bij emigratie. Het kabinet acht het onwenselijk dat een aanmerkelijkbelanghouder na emigratie onbeperkt van zijn vennootschap leent, terwijl een conserverende aanslag inzake die emigratie openstaat. Dit zou bovendien fiscale emigratie uitlokken. Daarnaast kan een geëmigreerde aanmerkelijkbelanghouder op grond van het wetsvoorstel voorkomen dat het uitstel van betaling bij bijvoorbeeld een dividenduitkering wordt ingetrokken tot maximaal de belasting over het bedrag van het bij emigratie in aanmerking genomen negatieve fictief reguliere voordeel. De aanmerkelijkbelanghouder dient dan aannemelijk te maken dat de schuld is afgenomen en hij in binnenlandse situaties daarom recht zou hebben op een negatief fictief regulier voordeel.

²¹ Artikel 17, derde lid, onderdeel b, van de Wet Vpb 1969.

De leden van de fractie van het CDA wijzen op een situatie waarbij een aanmerkelijkbelanghouder een belang in een vennootschap met veel liquide middelen heeft gekocht. De aanmerkelijkbelanghouder verkrijgt een lening waardoor een fictief regulier voordeel ontstaat en emigreert vervolgens. Bij emigratie is geen sprake van een latente belastingclaim. Deze leden vragen of in deze situatie een (negatieve) conserverende aanslag wordt opgelegd. Bij emigratie wordt het vervreemdingsvoordeel (waarde in het economische verkeer verminderd met de verkrijgingsprijs) vermeerderd met het negatieve bedrag dat als fictief regulier voordeel in aanmerking zou zijn genomen ingeval de belastingplichtige binnenlands belastingplichtige zou zijn gebleven en aan het einde van het kalenderjaar het bedrag van de schulden nihil zou zijn. Dit heeft tot gevolg dat in het jaar van emigratie sprake is van een verlies uit aanmerkelijk belang. Vanwege de emigratie zal geen conserverende aanslag worden opgelegd omdat geen sprake is van te conserveren inkomen. Een negatief inkomensbestanddeel, zoals een negatief vervreemdingsvoordeel bij emigratie, wordt namelijk niet aangemerkt als te conserveren inkomen.²²

De leden van de fractie van het CDA vragen of bij het aflossen van de lening na emigratie de mogelijkheid bestaat om de eerder in box 2 betaalde belasting te verrekenen. De grondslag van de conserverende aanslag bij emigratie wordt verminderd met het bedrag dat als fictief regulier voordeel in de binnenlandse situatie in aanmerking is genomen. De eerder betaalde box 2-belasting wordt daardoor als het ware verrekend bij de vaststelling van de conserverende aanslag. Economische dubbele heffing bij emigratie wordt op deze wijze voorkomen. Aflossingen die na emigratie plaatsvinden leiden niet tot een extra verrekening.

De leden van de fractie van D66 vragen of bij het maximumbedrag dat bij immigratie in aanmerking wordt genomen ook rekening wordt gehouden met de schulden die in het buitenland wonende verbonden personen of partners hebben aan de vennootschap. Daarnaast vragen deze leden of kan worden bevestigd dat bij het bepalen van het maximumbedrag bij immigratie alle schulden van alle vennootschappen van de aanmerkelijkbelanghouder in aanmerking worden genomen. Tevens vragen deze leden welke omringende landen een vergelijkbare maatregel hebben. Tot slot vragen deze leden om de woorden «in beginsel» uit de paragraaf over de internationale aspecten uit de memorie van toelichting nader toe te lichten. Indien een belastingplichtige in Nederland gaat wonen, wordt hij als binnenlandse belastingplichtige in de heffing betrokken. Het maximumbedrag wordt dan in beginsel gesteld op het (nominale) bedrag van de op het tijdstip van de immigratie aanwezige schulden van de belastingplichtige, doch ten minste op € 500.000. Hierbij worden alle civielrechtelijke schuldverhoudingen en verplichtingen van de belastingplichtige in aanmerking genomen. De woorden «in beginsel» zien op de situatie dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld inzake de vaststelling van het maximumbedrag indien de belastingplichtige voordien is opgehouden in Nederland te wonen of indien de belastingplichtige voordien ten aanzien van een aanmerkelijk belang buitenlandse belastingplichtige is geweest. Bij de bepaling van het maximumbedrag van de belastingplichtige die in Nederland gaat wonen, worden ook aan hem toegerekende schulden van de, al dan niet in het buitenland wonende, verbonden personen meegenomen. Een algehele internationale vergelijking is niet voorhanden.

²² Artikel 2.8, tweede lid, Wet IB 2001.

7. EU-aspecten

De leden van de fractie van de VVD vragen of het voorgestelde fictief reguliere voordeel dat niet geëffectueerd kan worden inhoudt dat het wetsvoorstel voor buitenlandse belastingplichtigen niet met terugwerkende kracht geldt maar voor binnenlandse belastingplichtigen wel. Daarnaast vragen deze leden hoe het kabinet dit verschil in gebruik verklaart voor binnenlandse en buitenlandse belastingplichtigen inzake het EU-recht voor een gelijke behandeling. Verder vragen deze leden of deze verschillende behandelingen juridisch houdbaar zijn. De leden van de fractie van het CDA vragen het kabinet waarom zij het wenselijk acht dat immigranten gunstiger worden behandeld dan binnenlandse belastingplichtigen die exact dezelfde lening hebben. Wat betreft het mogelijk niet kunnen effectueren van het heffingsrecht merk ik het volgende op. Indien een natuurlijk persoon die niet in Nederland woont een aanmerkelijk belang heeft in een in Nederland gevestigde vennootschap, is sprake van buitenlandse belastingplicht. In beginsel is de voorgestelde maatregel dan ook van toepassing. Of dat heffingsrecht kan worden geëffectueerd, is afhankelijk van het al dan niet met de woonstaat van de aanmerkelijkbelanghouder gesloten verdrag ter voorkoming van dubbele belasting. Hierbij geldt dat onder de huidige formulering in de reeds gesloten belastingverdragen het voorgestelde fictief reguliere voordeel – indien geen sprake zou zijn van een verkapt dividend – in beginsel niet kan worden geëffectueerd. Uiteraard blijft de mogelijkheid tot het in aanmerking nemen van een verkapt dividend onder de verdragen bestaan.

Indien een aanmerkelijkbelanghouder in Nederland gaat wonen, wordt hij vanaf dat moment als binnenlands belastingplichtige in de inkomstenbelasting betrokken. Met de term «terugwerkende kracht» wordt waarschijnlijk door deze leden bedoeld op de situatie dat bij immigratie een step-up wordt verleend. Op grond van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is het niet toegestaan, en los daarvan ook onwenselijk, om EU-ingezetenen te beperken in hun verkeersvrijheden door ongerechtvaardigde belemmeringen. In de vormgeving van de voorgestelde maatregel is hiermee rekening gehouden. Een belemmering zou zich voor kunnen doen wanneer een niet in Nederland woonachtige aanmerkelijkbelanghouder met een bovenmatige schuld aan zijn vennootschap immigrereert. Om belemmering te voorkomen wordt voorgesteld om bij immigratie het maximumbedrag in beginsel ten minste te stellen op het totaalbedrag van de schulden van de aanmerkelijkbelanghouder aan zijn vennootschap ten tijde van immigratie. Immigrerende aanmerkelijkbelanghouders zijn tot immigratie niet binnenlands belastingplichtig en bevinden zich in een andere situatie dan aanmerkelijkbelanghouders die gedurende de gehele periode binnenlands belastingplichtig zijn. Dit heeft gevolgen voor de omvang van het heffingsrecht van Nederland. Doordat dit ongelijke gevallen zijn, leidt de ongelijke behandeling niet tot discriminatie.²³ De step-up wordt slechts verleend om een (ongerechtvaardigde) fiscaalrechtelijke barrière bij immigratie te voorkomen.²⁴ De regeling is derhalve juridisch houdbaar.

8. Budgettaire effecten

De leden van de fractie van D66 vragen om een inschatting van de belastingopbrengst als de € 58 miljard aan schulden aan de eigen vennootschap niet aan de aanmerkelijkbelanghouder was geleend maar

²³ Zie ook het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 14 februari 1995 in de zaak Schumacker (C-279/93), ECLI:EU:C:1995:31, punt 30 en 31.

²⁴ Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 30 maart 2006 in de zaak N (C-470/04), ECLI:EU:C:2006:217, punt 107.

als inkomen voor de inkomstenbelasting was genoten of als dividend was uitgekeerd. De leden van de fracties van de PvdA en de SP vragen welk bedrag aan vennootschaps- en inkomstenbelasting door aanmerkelijkbelanghouders naar schatting langdurig wordt uitgesteld door leningen voor privédoeleinden aan zichzelf te verstrekken. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de VVD wat de zin is van het wetsvoorstel nu de budgettaire opbrengsten na 2019 verwaarloosbaar blijken. Allereerst dient te worden opgemerkt dat lenen van de eigen vennootschap door aanmerkelijkbelanghouders niet leidt tot uitstel van de betaling van de vennootschapsbelasting door de betreffende vennootschap, maar tot een verhoging van de winst in de vennootschap. De rente die wordt ontvangen, behoort immers tot de winst. Uitstel van belasting in relatie tot het lenen van de eigen vennootschap betreft box 2 van de inkomstenbelasting. In het volstrekt hypothetische scenario dat de volledige € 58 miljard aan schulden ineens en volledig als dividenduitkering zou worden beschouwd, dus zonder rekening te houden met een overgangperiode en bijbehorende gedragseffecten, zou dit in theorie eenmalig € 15,6 miljard aan belastingopbrengsten in box 2 opleveren.²⁵ Deze kasopbrengst zou – zoals gezegd – eenmalig zijn. In een langere periode daarna zou dan sprake zijn van een belastingderving. Immers, lenen van de eigen vennootschap zorgt voornamelijk voor belastinguitstel. Door bestaande leningen ineens te belasten als dividenduitkering worden toekomstige belastingontvangsten in box 2 naar voren gehaald. Ten slotte zou sprake zijn van een structurele opbrengst die gelijk is aan de belastingclaim die uiteindelijk in box 2 verloren gaat door gebrek aan liquiditeit bij de aanmerkelijkbelanghouder om de lening af te lossen. Deze structurele opbrengst is ten opzichte van de eenmalige kasopbrengst zeer beperkt (in totaal € 24 miljoen, dat is € 14 miljoen extra ten opzichte van het wetsvoorstel.)

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen naar de budgettaire effecten als de grens van € 500.000 naar boven of juist naar beneden zou worden aangepast, bijvoorbeeld met € 1.000. Er is geen algemene sleutel die bepaalt wat de effecten zijn van het verhogen van de maximumgrens met telkens € 1.000. Elke variant moet op zijn eigen merites worden doorgerekend. Dit onder meer omdat op microniveau moet worden bepaald wat de wijziging van de schuldpositie doet met de potentiële belastinggrondslag. In het rapport «Bouwstenen voor een beter belastingstelsel» zijn een aantal varianten in beeld gebracht bij een andere maximumgrens. Daarbij geldt uiteraard dat een hogere maximumgrens leidt tot een lagere budgettaire opbrengst en een lager maximumgrens leidt tot een hoger budgettaire opbrengst dan het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel het kost om privévermogen vrij te stellen. Allereerst zij opgemerkt dat de schuld voor de eigen woning doorgaans het belangrijkste onderdeel van het privévermogen uitmaakt. Deze schuld is reeds vrijgesteld in het wetsvoorstel. Hoewel geen goed inzicht bestaat in de aanwending van de bij de eigen vennootschap geleende bedragen, mag worden verondersteld dat ook de rest van de bij de eigen vennootschap geleende gelden voor een substantieel deel zijn aangewend voor de financiering van privébezittingen. Als privévermogen – net als de eigen woning – wordt vrijgesteld dan valt ook een substantieel deel van de voor het wetsvoorstel geraamde opbrengst weg.

De leden van de fractie van D66 vragen welke gevolgen de coronacrisis op de verwachte opbrengsten van dit wetsvoorstel heeft. De geraamde budgettaire opbrengst zou in de huidige economische situatie lager kunnen uitvallen, alhoewel het anticipatie-effect van de maatregel zich al

²⁵ 26,9% * € 58 miljard = € 15,6 miljard (26,9% is het box 2-tarief per 2021).

in 2019 heeft voorgedaan. Een eventueel lagere opbrengst van de maatregel heeft conform de begrotingsregels geen gevolgen zoals lastenverzwaring elders.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom het kabinet slechts € 25 miljard van de opgespaarde € 58 miljard onder de regeling wil laten vallen. Het kabinet heeft ervoor gekozen om eigenwoning-schulden onder voorwaarden van de maatregel uit te zonderen. Onder de aanname dat eigenwoningschulden van de aanmerkelijkbelanghouders die lenen van hun eigen vennootschap volledig zijn aangegaan bij de eigen vennootschap, daalt het totale geleende bedrag dat onder de maatregel valt van € 58 miljard naar € 25 miljard op basis van de cijfers uit het belastingjaar 2017.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om de budgettaire effecten als de maatregel aangepast zou worden naar een maximumgrens van € 0 en € 17.500 inclusief de uitvoeringskosten, waarbij er geen uitzondering wordt gemaakt voor de eigen woning. Daarnaast vragen deze leden of het klopt dat sprake zal zijn van structureel hogere opbrengsten indien de maximumgrens wordt verlaagd naar € 0 waardoor alle leningen worden gezien als een dividenduitkering. Ook vragen zij of het kabinet het niet vreemd vindt dat een maatregel die belastingontwijking tegen moet gaan, slechts € 35 miljoen structureel op transactiebasis oplevert. In het rapport «Bouwstenen voor een beter belastingstelsel» is een fiche uitgewerkt van deze beleidsoptie, waarbij een doelmatigheidsgrens van € 17.500 wordt gehanteerd. Een grens van € 17.500 sluit aan bij de huidige fiscale regelgeving. Over rekeningcourantschulden en -vorderingen hoeft geen rente te worden berekend voor zover deze het gehele jaar onder € 17.500 blijven. Ook wordt de schuld tot dit bedrag niet als verplichting in aanmerking genomen in box 3.²⁶ De lastenrelevante budgettaire opbrengst van deze beleidsoptie bedraagt € 60 miljoen structureel vanaf het moment van invoering.²⁷ Deze opbrengst komt bovenop het huidige wetsvoorstel dat verwerkt is in de Miljoenennota. Deze lastenrelevante opbrengst betreft de netto contante waarde van de langjarige kasopbrengsten van de maatregel. Deze kasstroom wordt contant gemaakt naar het jaar waarin de maatregel voor het eerst effect heeft en vervolgens omgezet («platgeslagen») in een eeuwigdurende constante kasstroom. Dit betreft het budgettaire effect dat relevant is voor het inkomstenkader. Deze methode wordt toegepast bij maatregelen waarbij sprake is van sterke intertemporele effecten, zoals bij onderhavige maatregel waarbij zich op korte termijn forse incidentele kaseffecten voordoen en op de langere termijn veel lagere kaseffecten. Achter het bedrag van € 60 miljoen gaat namelijk een forse incidentele kasopbrengst schuil en in de structurele situatie relatief (ten opzichte van het incidentele effect) lagere kasopbrengsten. De maatregel uit het wetsvoorstel haalt vooral toekomstige belastingontvangsten naar voren. Daarom zijn er alleen op korte termijn eenmalige forse kaseffecten. Na eenmalige betaling over de bestaande schuld is de belastingclaim over die schuld immers voldaan. Daarbij zal sprake zijn van forse gedragseffecten omdat er enige tijd zit tussen aankondiging en inwerkingtreding van de maatregel. Daardoor hebben aanmerkelijkbelanghouders tijd om hun excessieve schuld aan de eigen vennootschap omlaag te brengen. Dit maakt dat niet de volle schuld van € 58 miljard in box 2 wordt belast maar een fors lager bedrag. Daarnaast is in 2019 al sprake geweest van een eenmalig anticipatie-effect

²⁶ Besluit van 21 februari 2014, nr. BLKB 2014/286M, onderdeel 13.4 (Rekening-courant, wisselende debet- en creditstanden).

²⁷ Dit betreft een correctie van de opbrengst zoals gemeld in fiche 22 van de fichebundel beleidsopties «Bouwstenen voor een beter belastingstelsel» waar een lastenrelevante opbrengst van € 55 miljoen werd gemeld.

als gevolg van de aankondiging van het wetsvoorstel.²⁸ Aanmerkelijkbelanghouders hebben in 2019 meer dividend ontvangen. Voor zover die dividenduitkeringen zijn aangewend om de schulden af te lossen, zijn de eerste effecten van het wetsvoorstel zichtbaar. Het structurele kaseffect is gelijk aan de belastingclaim die uiteindelijk in box 2 verloren gaat door gebrek aan liquiditeit bij de aanmerkelijkbelanghouder om de lening af te lossen en is relatief gezien veel lager dan de incidentele kaseffecten voorafgaand aan en bij de invoering van de maatregel.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoeveel het wetsvoorstel zou opleveren als er geen gedragseffecten waren. Zij vragen het kabinet daarbij om een meerjarige raming. Allereerst zij opgemerkt dat het niet realistisch is om geen gedragseffecten te veronderstellen als gevolg van onderhavig wetsvoorstel. Het deel van de schuld van aanmerkelijkbelanghouders dat door het wetsvoorstel als excessief wordt beschouwd bedraagt € 13,4 miljard. In het volstrekt hypothetische scenario dat deze schuld ineens als dividenduitkering zou worden beschouwd, dus zonder rekening te houden met een overgangperiode en gedragseffecten, zou dit in theorie ineens en eenmalig € 3,6 miljard²⁹ aan belastingontvangsten in box 2 opleveren. In een langere periode daarna zou dan sprake zijn van een relatief (ten opzichte van de incidentele kasontvangst) beperkte belastingderving. Immers, lenen van de eigen vennootschap in plaats van het ontvangen van een dividenduitkering zorgt voornamelijk voor belastinguitstel. Door bestaande leningen ineens te belasten als dividenduitkering worden toekomstige belastingontvangsten in box 2 naar voren gehaald. Ten slotte zou sprake zijn van een structurele opbrengst die gelijk is aan de belastingclaim die uiteindelijk in box 2 verloren gaat door gebrek aan liquiditeit bij de aanmerkelijkbelanghouder om de lening af te lossen. Deze structurele opbrengst is ten opzichte van de eenmalige kasopbrengst zeer beperkt (in totaal € 10 miljoen, gelijk aan de structurele opbrengsten van het wetsvoorstel). Zoals gezegd is bovenstaand scenario niet realistisch. Er zijn forse gedragseffecten te verwachten als gevolg van de invoering van de voorgestelde maatregel. Voor een deel hebben die zich ook al voorgedaan.³⁰

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet kan reageren op de claim van VNO-NCW dat dit wetsvoorstel € 5,8 miljard zou kosten voor ondernemers (ze gaan uit van een belastinggrondslag van € 17 miljard en een box-2 tarief van 26,9%). Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks heel precies te onderbouwen ($p \cdot q$) hoe de bovenmatige schuld van € 11,8 miljard leidt tot een box 2-grondslag van € 5,4 miljard (met een budgettair effect van € 1,35 miljard). Tot slot vragen de leden van de fractie van de PVV in welke mate het kabinet verwacht dat de winst wordt uitgekeerd als extra dividend of achterblijft in de vennootschap. Het kabinet raamt de belastingopbrengst van deze maatregel op jaarlijks structureel € 35 miljoen, met een kaseffect van € 1,35 miljard in 2019 en bijna € 0,5 miljard bij het jaar van inwerking-treding. De kaseffecten zijn geen additionele belastingontvangsten, maar betreffen slechts een schuif in de tijd, met een evenredige kasderving in de jaren erna. Deze raming is gecertificeerd door het Centraal Planbureau (CPB). De door VNO NCW aangehaalde belastinggrondslag van € 17 miljard betreft de omvang van de schuld van aanmerkelijkbelanghuishouders met een schuld boven de € 500.000 na vrijstelling van de eigenwoningschuld. Hier dient per aanmerkelijkbelanghouder nog € 500.000 vrijstelling van te worden verminderd, om te komen op het te belasten deel van deze schulden van € 11,8 miljard. Vervolgens zijn deze

²⁸ Zie ook ESB, *Ondernemers anticiperen op verhoging box 2-tarief*, 21 juli 2020.

²⁹ $26,9\% \cdot € 13,4$ miljard. Het box 2 tarief per 2021 is 26,9%.

³⁰ Zie ook ESB, *Ondernemers anticiperen op verhoging box 2-tarief*, 21 juli 2020.

schulden aangewend om te consumeren of andere vermogensbestanddelen te verwerven. Anders gezegd, tegenover deze schulden heeft de aanmerkelijkbelanghouder bezittingen. Voor de raming is aangenomen dat op de korte termijn de aanmerkelijkbelanghouder zijn of haar box 3-bezittingen voor de helft zal aanwenden om daarmee de schuld aan de eigen vennootschap terug te brengen. Schulden worden immers in mindering gebracht op de rendementsgrondslag in box 3. Hierdoor daalt het resterende bovenmatige bedrag naar € 5,9 miljard. Gebruteerd en geïndexeerd naar jaar van invoering wordt dat bedrag € 9 miljard. Tot slot is aangenomen dat 80% van de aanmerkelijkbelanghouders al in 2019 heeft geanticipeerd vanwege het dan nog lagere box 2-tarief van 25%. Voorts is er een interactie met de verhoging van het box 2-tarief van 25 naar 26,9%. Per saldo blijft er dan van deze € 9 miljard nog € 5,4 miljard («q») aan box 2-grondslag («p» van 25%) over, met een kaseffect van € 1,35 miljard in 2019 (p maal q). Dit bedrag zal vervolgens een evenredige kasderving kennen in de box 2-opbrengst in de 20 jaar erna.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een nadere onderbouwing van de verschillen in het presenteren van de budgettaire effecten van het Ministerie van Financiën en het CPB. Daarbij vragen ze voorts waarom het CPB € 5 miljoen zou ramen in plaats van € 10 miljoen. Tevens vragen ze de budgettaire effecten van het wetsvoorstel op kasbasis en transactie-basis. Het CPB raamt geen andere opbrengst dan het Ministerie van Financiën. Het CPB heeft dezelfde raming als het Ministerie van Financiën. Er is alleen sprake van een verschil in wijze van presenteren. Het CPB presenteert net als in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel allereerst de budgettaire effecten op kasbasis. Daarnaast presenteert het CPB – anders dan in de memorie van toelichting – tevens een netto contante waardereeks op kasbasis. Tenslotte toont het CPB – net als in de memorie van toelichting de platte netto contante waarde reeks. Deze laatste reeks is relevant voor het lastenkader. Tabel 3 geeft het overzicht, met de drie verschillende reeksen. Daarin treft u ook de € 10 miljoen aan structurele opbrengst op kasbasis die Financiën heeft getoond versus de € 5 miljoen structurele netto contante waarde opbrengst op kasbasis die het CPB in het certificeringsdocument heeft aangehaald. De reeks «netto contante waarde op kasbasis» van CPB kan als een tussenstap worden beschouwd. Uiteindelijk valt het samen in de platte lastenrelevante netto contante waarde reeks van jaarlijks € 35 miljoen.

Tabel 3: Budgettaire effecten maatregel «+» = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2019 (aankondig- gingseffect wetsvoorstel)	2020	2021	2022	2023 (inwerking treding)	Struc (2043)
Reeks op kasbasis	1.353	- 24	- 25	- 27	465	10
NCW-reeks op kasbasis	1.353	- 23	- 24	- 25	413	5
Platte lastenrelevante NCW-reeks	35	35	35	35	35	35

9. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet van mening is dat de verzwarende lastendruk van dit wetsvoorstel voor zowel de Belastingdienst als de ondernemer en de onzekere belastingopbrengsten opwegen tegen bijvoorbeeld het beter handhaven van de huidige regelgeving. Ook vragen deze leden waarom het kabinet ervoor kiest om een complexe maatregel als deze in te voeren, wetende dat de Belastingdienst en de systemen van de dienst onder grote druk staan en de opbrengsten van de maatregel onzeker, maar sowieso gering zullen zijn. Tot slot vragen deze leden of het kabinet van mening is dat de beperkte capaciteit bij de Belastingdienst beter aan andere zaken kan worden

besteed. Uit de uitvoeringstoets van de Belastingdienst is gebleken dat de maatregel per saldo leidt tot een complexiteitsreductie doordat de maatregel tijdrovende discussies over de herkwalificatie van schuldverhoudingen kan verminderen. De regeling zorgt weliswaar voor een eenmalige toename in kosten en fte's, maar structureel juist voor een afname van de benodigde capaciteit. Dat de maatregel bijdraagt aan het tegengaan van belastinguitstel en uitvoerbaar is voor de Belastingdienst is voldoende reden voor het kabinet om deze in te willen voeren ongeacht de structurele opbrengst. Overigens haalt de maatregel belastingopbrengsten naar voren. Het doel is niet om extra opbrengsten te realiseren maar om belastinguitstel te voorkomen.

De leden van de fractie van de VVD vragen voor welke verzwarende werklast de arbitraire grens van € 500.000 zorgt en de bijbehorende wetsinterpretatie. Deze leden vragen waarom nieuwe discussies worden verwacht rond de verrekening van negatieve en positieve fictief reguliere voordelen en de zakelijkheid van in vennootschappen ondergebrachte activa met een privé karakter. Daarnaast vragen de leden van de fractie van D66 om te reageren op de inschatting dat de nieuwe praktijk juist meer werk voor de Belastingdienst zou betekenen.³¹ De Belastingdienst heeft de uitvoeringsgevolgen van het wetsvoorstel met een uitvoeringstoets beoordeeld³², waarbij ik de leden graag naar die volledige inhoud van die toets verwijs. De Belastingdienst verwacht in de eerste tijd na invoering een toename in het aantal verzoeken om vooroverleg. Dit heeft te maken met het feit dat het nieuwe wetgeving betreft, de vraagpunten over potentiële onduidelijkheden kunnen daarbij zeer divers zijn. Nieuwe elementen die tijdelijk leiden tot werkzaamheden worden verwacht bij structurering(en) en vraagstukken over schulddefinitie, de uitzondering voor eigenwoningschulden, alternatieven voor aflossingen, internationale aspecten, het begrip rechtens dan wel in feite, verbonden personen, verjaringsdiscussies en met lopende vso's. Daarnaast worden waarderingsvraagstukken verwacht, wanneer belastingplichtigen hun schulden willen aflossen met in privé gehouden goederen, zoals onroerend goed. Deze goederen moeten overgedragen worden tegen de waarde in het economische verkeer, waarbij het waarden in de praktijk moeilijk uitvoerbaar kan zijn, of de nodige inspanning vergen. In het verleden hebben zich vergelijkbare uitvoeringsvraagstukken voorgedaan na de invoering van de tbs-regeling in de inkomstenbelasting. De verwachting is dat de voorgestelde maatregel daarnaast het preventieve effect heeft op de toekomst. Aanmerkelijkbelanghouder zullen naar verwachting in mindere mate meer dan € 500.000 lenen van de eigen vennootschap. De mate waarin moet de praktijk uitwijzen. Dit heeft tot gevolg dat de Belastingdienst in minder situaties en over minder grote bedragen zal hoeven te toetsen of de lening moet worden geherkwalificeerd. Dit leidt naar verwachting tot een per saldo beperkte besparing.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de gevolgen zijn voor werknemers en de werkgelegenheid wanneer een aanmerkelijkbelanghouder de schuld aan de eigen vennootschap moet terugbrengen. Het kabinet hoopt dat een groot deel van de aanmerkelijkbelanghouders als gevolg van het wetsvoorstel hun schuldenpositie aan de eigen vennootschap terugbrengen tot maximaal € 500.000. Dit is echter niet verplicht. Een afweging dient te worden gemaakt tussen enerzijds de gevolgen van een heffing over het bovenmatige deel en anderzijds de inzet en middelen die nodig zijn om de schuldenpositie omlaag te brengen. Indien de aanmerkelijkbelanghouder wenst zijn schulden af te lossen, hoeft dit niet ten koste te gaan van werknemers en/of de werkgelegenheid. Het aflossen

³¹ FD.nl, 29 juni 2020, <https://fd.nl/economie-politiek/1349505/wet-tegen-lenen-van-eigen-bedrijf-ligt-opnieuw-onder-vuur>.

³² Tweede Kamer, 35 496, Uitvoeringstoets wet Excessief lenen bij eigen vennootschap

van de schulden vanuit privévermogen is immers positief voor de liquiditeitspositie van de vennootschap en daarmee voor de (toekomstige) werknemers en de werkgelegenheid.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de liquiditeitspositie van bedrijven. In dat kader vragen deze leden het kabinet om de positieve en negatieve effecten van dit wetsvoorstel op de liquiditeitspositie nader toe te lichten. De leden van de fractie van de VVD vragen op welke manier dit wetsvoorstel past in de visie van het kabinet om de liquiditeitspositie van ondernemers zoveel als mogelijk te versterken. Verder vragen de leden van de fractie van het CDA het kabinet een inschatting te geven van de mogelijke gevolgen van het niet hebben van een overgangsregeling voor MKB-bedrijven die vanwege de huidige corona-omstandigheden extra externe financiering hebben moeten aantrekken. Ten slotte vragen de leden van de fractie van GroenLinks het kabinet te reageren op het argument van lobbyisten dat dit wetsvoorstel «een grote impact heeft op het investerend vermogen van ondernemers als zij dusdanig beperkt worden in het lenen bij de eigen vennootschap». Het wetsvoorstel stimuleert aanmerkelijkbelanghouders om de schulden aan hun vennootschappen af te lossen. Deze aflossing versterkt de liquiditeitspositie van de vennootschap. Dit heeft dus een positief effect op de investeringskracht van de eigen vennootschap. Om die reden herkent het kabinet zich niet in het beeld dat dit wetsvoorstel grote impact heeft op het investerend vermogen van ondernemers als zij dusdanig beperkt worden in het lenen bij de eigen vennootschap. Als met het investerend vermogen van ondernemers de privé investeringen van de aanmerkelijkbelanghouder met geleende gelden wordt bedoeld, dan zorgt deze maatregel ervoor dat de aanmerkelijkbelanghouder dit niet onbeperkt zonder box 2-heffing kan doen. Als de aanmerkelijkbelanghouder ervoor kiest om de schuld niet af te lossen, of hiertoe niet in staat is, wordt bij hem in privé een fictief regulier voordeel in aanmerking genomen voor zover zijn schulden meer dan € 500.000 bedragen. De liquiditeitspositie van de aanmerkelijkbelanghouder wordt als gevolg van deze box-2-heffing verminderd. De groep van aanmerkelijkbelanghouders met bestaande schulden die bij inwerkingtreding met de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregel te maken zal krijgen, is naar verwachting klein. De inschatting van het kabinet is dat binnen die kleine groep de box 2-heffing niet tot (veel) problemen leidt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om te reageren op de stelling van lobbyisten dat de belasting uit dit wetsvoorstel nog weer bovenop de belasting zou komen wanneer het vermogen in de vennootschap als loon of dividend wordt uitgekeerd. Uit de internetconsultatie is gebleken dat er veel bezwaren zijn tegen de aanvankelijk voorgestelde uitwerking van de maatregel en de als gevolg hiervan mogelijke economische dubbele heffing. Het kabinet had in het wetsvoorstel zoals ter internetconsultatie voorgelegd, gekozen voor een robuuste vormgeving van het wetsvoorstel inclusief de mogelijke economische dubbele heffing. Vanwege de preventieve werking van dit wetsvoorstel luidde de verwachting dat voor de meeste belastingplichtigen er geen sprake zou zijn van economische dubbele heffing, omdat zij hun schuldpositie niet zouden laten toenemen tot meer dan € 500.000. Het is echter niet ondenkbaar dat er belastingplichtigen zullen zijn die tegen de economische dubbele heffing aanlopen en mede gezien de reacties hierop is voorgesteld om aanmerkelijkbelanghouders op dit punt tegemoet te komen. De thans voorgestelde wijze van voorkoming van economische dubbele heffing voorziet erin dat het fictief reguliere voordeel ook een negatief bedrag kan zijn. Dankzij deze systematiek wordt het belaste positieve fictief reguliere voordeel onder omstandigheden weer geheel of gedeeltelijk teruggenomen en wordt in zoverre economische dubbele heffing voorkomen. De aanmerkelijkbelanghouder wordt dus per saldo

niet in economische zin dubbel belast voor zover bijvoorbeeld een dividenduitkering wordt gebruikt om het bovenmatige deel van de schulden af te lossen. Voor een uitgebreide toelichting van deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 6.5 (Voorkomen dubbele heffing) van de memorie van toelichting.

10. Uitvoeringsaspecten

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet de mening van de leden van de fractie van de VVD deelt dat ons huidige fiscale stelsel te complex is en dat het wetsvoorstel excessief lenen bij de eigen vennootschap een voorbeeld is van wetgeving die ons fiscale systeem alleen maar complexer maakt. De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet de voordelen van het onderhavige wetsvoorstel, mede in het licht van het verlichten van de last op de Belastingdienst, zodanig positief acht dat deze opwegen tegen de verwachte beperkte complexiteitsreductie voor de Belastingdienst. Daarbij vragen deze leden of hierbij niet veel grotere stappen gezet moeten worden. Het lid Van Haga vraagt hoe het kabinet de toename in administratieve lasten als gevolg van deze wet rijmt met de wens tot een vereenvoudiging van financiële wetgeving.

Het kabinet heeft samen met de uitvoeringsorganisaties al eerder geconstateerd dat de continuïteit in het verlenen van de juiste dienstverlening van de overheid onder druk staat. De oorzaken zijn niet alleen de (vaak met elkaar gecreëerde) complexe wetten, regels en beleid, maar ook problemen als personeelstekorten en verouderde ICT-voorzieningen.³³ In de bouwsteen «Vereenvoudiging belastingstelsel», als onderdeel van rapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, zijn daarom zowel vanuit de Belastingdienst als vanuit beleid voorstellen gedaan om het systeem eenvoudiger te maken. Daarbij wordt terecht opgemerkt dat het perspectief van de burger kan samenvallen met deze perspectieven, maar dit niet altijd hoeft: soms betekent meer eenvoud voor de Belastingdienst juist dat het voor de burger ingewikkelder wordt.

In het kader van onderhavige maatregel weegt het kabinet de voordelen van het wetsvoorstel, een bijdrage aan een rechtvaardiger belastingstelsel, zwaarder dan de nadelen waaronder de lichte toename van de complexiteit. Als de leden van de fractie van het CDA met de vraag over de grotere stappen bedoelen te vragen of het maximumbedrag op een lager bedrag vastgesteld zou moeten worden, dan deel het kabinet deze opvatting niet. Het kabinet meent dat met het huidige maximumbedrag van € 500.000 een goede balans is gevonden om excessief lenen te ontmoedigen.

Zoals eerder aangegeven werkt de maatregel vooral preventief en wordt naar verwachting slechts een kleine groep aanmerkelijkbelanghouders geraakt door het voorstel. Zolang het totaal aan leningen bij de eigen vennootschap onder de € 500.000 blijft, leidt de maatregel niet tot een toename van administratieve lasten voor de belastingplichtige. Daarnaast is het gebruikelijk voor aanmerkelijkbelanghouders dat zij worden bijgestaan door een belastingadviseur.

De leden van de fractie van D66 vragen hoeveel capaciteit de Belastingdienst momenteel inzet op de het toezicht op leningen van de eigen vennootschap. De Belastingdienst oefent risicogericht toezicht uit. In dat kader worden aangiften vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting met de hoogste risico's uitgeworpen ter verdere beoordeling en behan-

³³ Kamerstukken II 2019/20, 31 490, nr. 271

deling en vinden boekenonderzoeken plaats. Er wordt niet per risico geregistreerd hoeveel capaciteit wordt ingezet voor het toezicht op dit risico.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het kabinet de bezwaren weegt dat (handhaving van) de arbitraire grens en de energie en professionaliteit die nodig is voor nieuwe wetsinterpretatie door de Belastingdienst veel nadelen oplevert die zwaarder zouden wegen dan de bezwaren tegen huidige regels voor onzakelijke leningen. Verder vragen deze leden of ook is overwogen om in plaats van de grens van € 500.000 meer capaciteit vrij te maken om de bestaande regels beter te handhaven. De bestaande regels vloeien voort uit de jurisprudentie en leiden er bijvoorbeeld toe dat wanneer het uitgeleende bedrag in feite het vermogen van de vennootschap definitief heeft verlaten, ook een dividenduitkering in aanmerking wordt genomen (herkwalificatie van de lening). Met het toepassen van deze jurisprudentie wordt dan ook een ander doel bereikt dan het doel dat het kabinet beoogd met het onderhavige wetsvoorstel. Immers, ook met een lening die niet geherkwalificeerd moet worden en die niet aangemerkt wordt als onzakelijke lening beschikt de aanmerkelijkbelanghouder in privé over de middelen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 4.14c, tweede lid, Wet IB 2001

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het kabinet ervoor kiest om, in artikel 4.14b, vijfde lid, Wet IB 2001, wel aan te geven dat er mogelijk een algemene maatregel van bestuur wordt toegevoegd, maar hieraan geen richting of verdere invulling wordt gegeven. Daarnaast vragen deze leden hoe fiscale partners en remigrerende en immigrerende aanmerkelijkbelanghouders hier nu op kunnen anticiperen. Tot slot vragen deze leden wat de mogelijkheid tot anticipatie zegt over de rechtszekerheid. In artikel 4.14b, vijfde lid en artikel 4.14c, tweede lid, Wet IB 2001 zijn delegatiepalingen opgenomen op basis waarvan op een later moment een algemene maatregel van bestuur zal worden uitgewerkt. Dit zal gaan om nadere regels voor het vaststellen van het maximumbedrag ingeval de belastingplichtige niet het gehele kalenderjaar dezelfde partner heeft, ingeval belastingplichtige in een eerder jaar is opgehouden in Nederland te wonen of ingeval de belastingplichtige voordien ten aanzien van een aanmerkelijk belang buitenlandse belastingplichtige is geweest. De precieze datum waarop deze gedeeld zal worden met de Kamer is nog niet bekend, maar dit zal voor het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om hier in de memorie van toelichting nog geen verdere aandacht aan te besteden. Om aanmerkelijkbelanghouders voldoende tijd te geven om op het wetsvoorstel te anticiperen, heeft het kabinet ervoor gekozen de maatregel in september 2018 aan te kondigen. Op deze manier hebben aanmerkelijkbelanghouders tot 31 december 2023 de tijd om te anticiperen op de inwerkingtreding van de wet. Een nadere uitwerking van de algemene maatregel van bestuur doet hier niet aan af.

De leden van de fractie van de PVV vragen of het kabinet kan aangeven hoe de incidentele kosten van € 570.000 voor aanpassing van geautomatiseerde systemen zijn opgebouwd. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat bij de Belastingdienst zowel systemen in de inkomstenbelasting als systemen in de vennootschapsbelasting moeten worden aangepast. Daarbij kan worden gedacht aan nieuwe rubrieken om aandeelhoudersspecificaties én het maximaal toegestane schuldbedrag bij te houden en het koppelvlak tussen de beide belastingsystemen aan te passen. Het bedrag bestaat uit de kosten van het totaal aantal dagen dat benodigd is voor de ontwikkeling en integratie van de systeemaanpassingen.

De leden van de fractie van de VVD vragen het kabinet wat de hoge mate van onzekerheid over de doelmatigheid van het wetsvoorstel zegt. Zij vragen of met het wetsvoorstel wordt bereikt wat het kabinet wil dat bereikt wordt, wat hetgeen is dat het kabinet met deze maatregel wil bereiken en op welke manier het kabinet kan aantonen dat dit ook daadwerkelijk bereikt wordt. Verder vragen deze leden om, wanneer dit doel niet bereikt wordt, aan te geven wat dan het nut is van het doorzetten van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is bedoeld om belastinguitstel en -afstel tegen te gaan dat zich voordoet bij excessief lenen bij de eigen vennootschap. De door het CPB opgemerkte onzekerheid ziet op de aannames in de berekening van de opbrengst van de maatregel. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, werkt de maatregel naar verwachting preventief, doordat de aanmerkelijkbelanghouder de heffing als gevolg van deze maatregel zal willen voorkomen en zijn schuldenpositie onder de € 500.000 zal willen brengen en houden. Bij deze verwachting hoort een geringe verwachte en beoogde opbrengst. Het te verwachten gedragseffect is verwerkt in de budgettaire raming, aan de hand van gegevens uit de aangiften inkomstenbelasting en enkele aannames, omdat menselijk gedrag vanzelfsprekend nooit met volledige zekerheid te voorspellen is. In 2019 is al significant meer dividend uitgekeerd en tot zover zijn de daadwerkelijke gedragseffecten vergelijkbaar aan de inschatting. Ook indien de maatregel meer of minder preventief werkt dan verwacht, zal het doel bereikt worden. Bij meer geraakte aanmerkelijkbelanghouders dan verwacht, wordt belastinguitstel en -afstel tegengegaan doordat gemiste belastingopbrengsten als gevolg van excessief lenen op deze manier binnen worden gehaald. Als de maatregel dusdanig preventief blijkt te werken dat (bijna) geen aanmerkelijkbelanghouder nog geraakt worden door de maatregel, dan heeft de maatregel ervoor gezorgd dat excessief lenen is ontmoedigd en is belastinguitstel en -afstel als gevolg van excessief lenen op deze manier tegengegaan. Ondanks de onzekerheid over de gedragseffecten wordt het doel van de maatregel derhalve bereikt.