

Vergaderjaar 2021–2022

35 929

Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 tot wijziging van de fiscale regeling voor aandelenoptierechten met het oog op het wegnemen van een liquiditeitsprobleem in het geval van het verstrekken van aandelenoptierechten als loon (Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten)

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2022

Inleiding

Op 10 november 2021 vond het plenaire debat over het pakket Belastingplan 2022 plaats (Handelingen II 2021/22, nr. 20, item 7). Onderdeel van dit pakket was het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten (hierna: wetsvoorstel) (Kamerstuk 35 929). In dit debat heeft mijn voorganger de Kamer verzocht dit wetsvoorstel aan te houden naar aanleiding van twijfels die zijn geuit door Kamerleden. Deze twijfels zagen hoofdzakelijk op (1) de uitvoeringslasten en (2) de generieke toepassing van de aandelenoptieregeling. Naar aanleiding van deze twijfels heb ik meerdere mogelijkheden verkend om enerzijds de uitvoeringslasten te beperken en anderzijds de generieke toepassing te beperken en daarbij de voor- en nadelen gewogen.

De uitkomsten van deze verkenningen hebben mij doen concluderen dat ik het wetsvoorstel niet zal aanpassen. In deze brief geef ik u een uitleg van deze beslissing. Dit zal ik doen door allereerst de noodzaak en het ontstaan van het wetsvoorstel voor de Nederlandse startup en scale-up sector te schetsen. Vervolgens geef ik aan welke mogelijkheden ik heb verkend om het wetsvoorstel aan te passen en welke voor- en nadelen daarbij zijn gewogen. Aanvullend wil ik ingaan op een zorg uit de Kamer dat het wetsvoorstel tot oneigenlijk gebruik zou kunnen leiden. Aan het slot van deze brief informeer ik u over het vervolg ten aanzien van het wetsvoorstel.

Noodzaak en ontstaan van wetsvoorstel

Het Kabinet streeft ernaar dat Nederland concurrerend en innovatief blijft. Hiervoor is het cruciaal om een florerend startup en scale-up ecosysteem te hebben. Startups en scale-ups zijn belangrijk om Nederlands positie als

innovatieve koploper te behouden¹. Er is echter een aantal redenen aan te wijzen waardoor Nederland achterblijft voor wat betreft de doorgroei van startups naar scale-ups. Eén van de knelpunten in dit verband is dat het voor Nederlandse startups moeilijk is om het schaarse technische talent aan zich te binden². Startups en scale-ups hebben behoefte aan technisch, digitaal vaardig en ondernemend personeel. Startups en scale-ups beschikken echter veelal niet over voldoende financiële middelen om dergelijk personeel een concurrerend salaris te bieden. Om ondernemend, technisch en ICT-personeel aan te trekken gebruiken startups en scale-ups daarom vaak aandelen en aandelenopties als beloningsinstrument voor werknemers.

Startups en scale-ups lopen echter tegen een knellend probleem aan dat werknemers op het huidige heffingsmoment van uitoefening van een aandelenoptierecht niet altijd over (voldoende) liquide middelen beschikken om de verschuldigde belasting te voldoen. Daarmee verliest het instrument van aandelenoptierechten als loon zijn aantrekkelijkheid in een sector waarin zowel het (potentiële) personeel als de (potentiële) (buitenlandse) investeerders in veel gevallen belang hechten aan het beschikken over een adequate aandelenoptieregeling in de onderneming waarin men wil werken of waarin men wil investeren.

Om het voor startups gemakkelijker te maken om aandelenoptierechten te verstrekken is bij het Belastingplan 2017 een amendement³ aangenomen. Dit amendement introduceerde per 1 januari 2018 een fiscale tegemoetkoming voor startups met een zogenoemde S&O-startersverklaring op grond waarvan onder voorwaarden en tot een bepaald maximum, 75% van het genoten loon ter zake van een aandelenoptierecht voor de belastingheffing in aanmerking wordt genomen. Deze faciliteit in de loonheffingen voor startups is echter gebleken onvoldoende effectief te zijn. In de praktijk wordt niet of nauwelijks gebruikgemaakt van de geboden faciliteit. In de huidige tegemoetkoming is sprake van belastingheffing bij de werknemer op een moment dat de aandelen mogelijk nog niet verhandelbaar zijn en kan de werknemer een liquiditeitsprobleem hebben dat niet geheel wordt opgelost met een lagere grondslag. Bovendien is de bestaande regeling alleen op een beperkte groep startups van toepassing terwijl ook andere startups en scale-ups gebruik willen maken van aandelenoptierechten als loon en daarin «belemmerd» worden door het eerdergenoemde liquiditeitsprobleem bij uitoefenen. De sector van startups en scale-ups, bij monde van Techleap.nl (voorheen StartupDelta), en verschillende experts hebben onder meer voor dit punt aandacht gevraagd. Daarom is, in samenwerking met deze partijen en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, een wetsvoorstel uitgewerkt dat beoogt dit probleem op te lossen door, in de hoofdregel, voor het heffingsmoment aan te sluiten bij het moment waarop het mogelijk zal zijn om aandelen te vervreemden. Daarmee ontstaat de mogelijkheid om de belastingheffing te voldoen door (een deel van de) aandelen te vervreemden. Bovendien wordt met deze generieke maatregel dit probleem voor werknemers van alle bedrijven weggenomen.

Met deze regeling wordt het naar verwachting van het kabinet aantrekkelijker aandelenoptierechten als beloningsinstrument in te zetten om daarmee personeel aan te trekken en te behouden. In gevallen waarbij een onderneming nog niet voldoende financiële middelen heeft om een marktconform salaris te bieden, maar wel potentie heeft om te groeien, is het daarmee beter in staat om talent aan zich te kunnen binden. Met een

¹ Kamerstuk 32 637, nr. 343, pag. 2.

² Kamerstuk 32 637, nr. 343, pag. 3 e.v.

³ Kamerstuk 34 552, nr. 48.

goede regeling op dit gebied wordt Nederland ook relatief aantrekkelijker ten opzichte van andere landen.

Verkenning naar mogelijke aanpassingen

Bij vormgeving van het wetsvoorstel, zoals mijn voorganger dat op 21 september 2021 bij u heeft ingediend, is gestreefd naar een objectief moment van belastingheffing en zo min mogelijk complexiteit en uitvoeringslasten. Bij de verkenning van mogelijke aanpassingen, zoals dat is toegezegd aan uw Kamer, heb ik vervolgens gewogen wat de gevolgen zijn van de mogelijke aanpassing voor de complexiteit, de uitvoeringslasten en de doeltreffend- en doelmatigheid van de maatregel. Daarbij heb ik mij primair gericht op twee mogelijke aanpassingen, namelijk de mogelijkheid om 1) de toepassing van het wetsvoorstel te beperken tot bedrijven met een bepaalde omvang en 2) directeur-grotoaandeelhouders (DGA's) en bestuurders uit te sluiten van de mogelijkheid om het heffingsmoment te verleggen.

Voor beide mogelijkheden geldt echter dat invoering ervan de complexiteit van de regeling zou vergroten en zou leiden tot meer uitvoeringslasten. Hier ga ik hieronder graag verder op in.

Maximale omvang werknemers

In lijn met de toezegging van mijn voorganger en mede gelet op de uitkomsten van het plenaire debat van 10 november 2021 en het amendement Alkaya⁴ heb ik verkend hoe het wetsvoorstel zo vormgegeven kan worden dat deze specifiek van toepassing is op startups en scale-ups. Ik heb hierbij overwogen om de werking te beperken tot ondernemingen met maximaal 100 of 250 werknemers. Een afbakening op basis van het aantal werknemers zal de uitvoering verder compliceren. De Belastingdienst moet dan weten hoeveel werknemers het bedrijf waar de werknemer die de optie verkrijgt in dienst is op enig moment heeft. Het aantal werknemers kan uiteraard in de loop van een jaar fluctueren. Een dergelijke afbakening leidt voorts tot afbakeningsproblematiek en mogelijk calculerend gedrag. Groeiende bedrijven worden dan namelijk op enig moment geconfronteerd met een veranderende en minder interessante fiscale behandeling van een belangrijk beloningsinstrument. Dit maakt aandelenoptierechten voor nieuwe of bestaande werknemers minder aantrekkelijk en de afbakening zou er bovendien toe kunnen leiden dat bedrijven (kunstmatig) klein blijven om werknemers onder betere voorwaarden aandelenoptierechten te verstrekken of aparte entiteiten oprichten met geen of weinig werknemers met als enkel doel om aandelenoptierechten uit te geven. Met de huidige vormgeving wordt juist die complexiteit en het calculerend gedrag in de uitvoeringspraktijk tegengegaan die er als gevolg van een samenloop van verschillende regelingen voor verschillende groepen zou zijn. Een verdere afbakening zal mogelijk ook staatssteunproblematiek met zich meebrengen, omdat de overwogen afbakening (indirect) kleinere bedrijven bevoordeelt. Het verkrijgen van helderheid over deze staatssteunaspecten zal veel tijd kosten. De maatregel valt namelijk niet binnen één van de vrijstellingsmogelijkheden die gelden als uitzondering op de aanmeldingsplicht. Hoe lang de beoordeling zal duren is niet met zekerheid vooraf vast te stellen.

Daarnaast is mijn inschatting dat de effectiviteit van het wetsvoorstel zal afnemen bij het invoeren van deze afbakening. Ook bij grotere bedrijven kan er namelijk sprake zijn van werknemers met onvoldoende liquide middelen om de belasting te betalen over de waarde van de aandelen-

⁴ Kamerstuk 35 929, nr. 8.

opties die worden uitgeoefend, zolang deze aandelen nog niet verhandelbaar zijn. Zij kunnen daardoor een deel van hun loon niet verzilveren.

Uitsluiten van DGA's en bestuurders

Een andere aanpassing die ik in overweging heb genomen betreft de uitsluiting van DGA's en bestuurders van de mogelijkheid om het heffingsmoment te verleggen. Met deze uitwerking zou tegemoetgekomen worden aan de zorg vanuit een deel van de Tweede Kamer dat iedere werknemer – ook een werknemer die al een hoog inkomen geniet – gebruik kan maken van de maatregel en daaruit een (onevenredig) fiscaal voordeel zou kunnen verkrijgen.

Om verschillende redenen heb ik besloten deze beperking niet op te nemen in het wetsvoorstel. Ten eerste is het lastig zo'n beperking aan te brengen zonder ook de C-level werknemers (CFO, CTO etc.) uit te sluiten. Voor deze werknemers vragen startups en scale-ups juist (ook) aandacht, omdat zij lastig te werven zijn, maar wel waardevol zijn voor de ontwikkeling van start-ups. Een dergelijke beperking zou de praktijk daarom hinderen en het wetsvoorstel minder effectief maken.

Ten tweede is het geen effectieve manier om het wetsvoorstel te beperken tot startups en scale-ups. Het sluit slechts bepaalde werknemers uit.

Sterker nog, de beperking zal – voor zover de zorgen van uw Kamer zien op (grote) beursgenoteerde bedrijven – over het algemeen geen effect hebben op door dergelijke bedrijven aangeboden aandelenoptieregelingen, omdat de daaruit verkregen aandelen in het algemeen al direct verhandelbaar zijn. De mogelijke beperking raakt daarom juist kleinere bedrijven. Ten slotte maakt de beperking, mede door afbakeningsproblematiek en de samenloop van verschillende regelingen voor verschillende werknemers, de regeling complexer. Dit leidt ook tot een stijging van de uitvoeringslasten van de Belastingdienst en een toename van de administratieve lasten van bedrijven.

Mogelijkheid tot oneigenlijk gebruik

In aanvulling op de zojuist toegelichte verkenning wil ik ingaan op de mogelijkheid dat het wetsvoorstel tot oneigenlijk gebruik of tot (onevenredig) fiscaal voordeel zou leiden. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel zijn daarover door meerdere leden van uw Kamer vragen gesteld. Er is sprake van een maatregel die aangrijpt bij de belastingheffing van de werknemer zelf en dus niet van de onderneming waar hij in dienst is. Het wetsvoorstel leidt alleen tot een verschuiving van het heffingsmoment en (afhankelijk van de waardeontwikkeling) niet tot een vermindering van in te houden belasting. Als de waarde van de aandelen toeneemt gedurende de periode waarin ze niet verhandelbaar zijn, dan zal de door de belastingplichtige (de werknemer) verschuldigde belasting juist toenemen. Het voorstel is ook niet van toepassing op werknemers die (beursgenoteerde) aandelen verkrijgen die regulier verhandelbaar zijn. Bovendien moet de werknemer de keuze om eventueel wel direct bij de uitoefening van de aandelenoptierechten de belastingheffing te voldoen maken op het moment van uitoefenen. Dit is dus voordat de daaruit verkregen aandelen verhandelbaar worden. Op dat moment is de waardeontwikkeling van de verkregen aandelen nog onzeker, zodat daar geen arbitrage element in zit.

Bij het ontwerp van dit wetsvoorstel is voorts erop ingezet oneigenlijk gebruik van de voorgestelde regeling te voorkomen. Daarom kan bijvoorbeeld het heffingsmoment na beursgang of bij reeds beursgenoteerde vennootschappen onder voorwaarden maximaal vijf jaar uitgesteld worden om oneigenlijk gebruik en langdurig uitstel te voorkomen. Tevens worden de voordelen uit de bij uitoefening verkregen aandelen die nog

niet in de loonheffing zijn betrokken (bijvoorbeeld dividenduitkeringen) gerekend tot het loon om grondslaguitholling te voorkomen
De regeling is zo vormgegeven dat oneigenlijk gebruik zo veel mogelijk wordt voorkomen, maar uiteraard houden we ook in de gaten of dit in de praktijk voldoende voorkomen wordt. Ik wijs daarom op de evaluatie die binnen vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal plaatsvinden. Bij deze evaluatie zal er ook aandacht zijn voor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid door de Belastingdienst.

Conclusie

Gelet op het belang voor de werknemers van de startup en scale-up sector van een aanpassing van de huidige belastingregels met betrekking tot het heffingsmoment, de hierboven genoemde overwogen aanpassingen en de daaraan klevende bezwaren, heb ik besloten het wetsvoorstel niet inhoudelijk te wijzigen.

Vervolg

Binnen enkele weken zal ik een nota van wijziging naar uw Kamer sturen met een door het aanhouden van het wetsvoorstel noodzakelijke wijziging van de inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel naar 1 januari 2023. Ik verzoek uw Kamer om vervolgens het gewijzigde wetsvoorstel wederom in behandeling te nemen.

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