

RAMINGSTOELICHTING

Toelichting op de raming van de budgettaire effecten van het wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap

Ramingstoelichting excessief lenen bij eigen vennootschap

Korte beschrijving van de maatregel

Een aanmerkelijkbelanghouder (ab-houder) die middelen aan zijn vennootschap wenst te onttrekken, kan zijn loon verhogen of een winstuitkering doen. Over loon en dividend is de ab-houder belasting verschuldigd. Een ab-houder kan deze twee vormen van belastingheffing uitstellen door bijvoorbeeld te lenen van zijn eigen vennootschap. Om dit in excessieve gevallen tegen te gaan, kwalificeert de maatregel het geleende bedrag bij de eigen vennootschap boven de € 500.000 als inkomen uit aanmerkelijk belang. Eigenwoningschulden zijn hierbij uitgezonderd. Dit leidt tot verschuivingen in de kasopbrengsten en potentieel tot een bredere grondslag in box 2.

Tabel 1: Budgettaire effecten maatregel '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2019 (aankondigingseffect wetsvoorstel)_	2020	2021	2022	2023 (inwerking treding)	Struc (2043)
Totale kasbasis van effect 1-3	1.353	-24	-25	-27	465	10
Netto contant totale kasbasis	1.353	-23	-24	-25	413	5
Platte lastenrelevante NCW-reeks	35	35	35	35	35	35

Kern van de raming

De raming bestaat uit 3 stappen

- 1) Schatten van de eenmalige *kasopbrengst* in box 2 in 2019 als gevolg van het uitkeren van dividend om vervolgens de schulden mee af te lossen (vanwege het aankondigingseffect van de maatregel). Vanuit de microbestanden over 2016 volgt dat er circa 11.000 ab-huishoudens zijn die na vrijstelling van de eigenwoningschuld nog een schuld boven de € 500.000 heeft. Hun totale schuld is circa € 17 miljard. Er hoeft echter door de maatregel alleen belasting te worden betaald voor het deel boven de € 500.000. Hierdoor blijft er een potentiële bovenmatige schuld over van € 11,8 miljard. Voorts is er de interactie met het kaseffect van de stapsgewijze verhoging van het box 2-tarief zelf (25% in 2019, 26,25% in 2020 en 26,9% in 2021), wordt er gesaldeerd met box 3-bezittingen en zal niet iedereen direct anticiperen. Dit leidt tot een uiteindelijk netto geschatte extra box 2-grondslag van € 5,4 miljard in 2019 als gevolg van de maatregel, met een budgettair effect van € 1,35 miljard (zie bovenstaande tabel). Dit bedrag zal vervolgens een evenredige kasderving kennen in de box 2-opbrengst.
- 2) Een tijdelijk hogere kasopbrengst in box 2 als gevolg van een versnelling van het uitdelingsgedrag. Een deel van de ab-houders zal willen blijven consumeren, waardoor een prikkel ontstaat om (meer) dividend uit te keren, of om te blijven lenen van de eigen vennootschap met eveneens belastingheffing als gevolg. Dit is naar schatting een tijdelijke versnelling van circa € 45 miljoen per jaar. Dit zal wederom leiden tot een evenredige derving van de box 2-opbrengsten in de jaren erna.
- 3) Structureel voorkomen van een lagere grondslag in box 2 als gevolg van het voorkomen van belastingafstel bij gevallen waarbij sprake is van 'overconsumptie'. De opbrengst is geraamd op circa € 10 miljoen per jaar structureel.

Het totaal van deze budgettaire (kas)effecten is opgeteld en vanwege de (kas)schuiven over tijd netto contact gemaakt, waardoor de lastenrelevante jaarlijkse structurele opbrengst neerkomt op € 35 miljoen.



Certificering budgettaire raming Wet excessief lenen bij eigen vennootschap

Deze publicatie certificeert de raming van de opbrengst van een grondslagverbreding in box 2 van de inkomstenbelasting. Dit gebeurde op verzoek van het ministerie van Financiën.

Het gaat om de raming van de fiscale beleidsmaatregel uit het wetsvoorstel 'Wet excessief lenen bij eigen vennootschap'.

Met de maatregel worden leningen van de eigen vennootschap aangemerkt als inkomen uit aanmerkelijk belang voor zover zij boven de 500.000 euro liggen.

Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De raming kent een hoge mate van onzekerheid.

CPB Notitie

Maurits van Kempfen, Marcel Lever,
Sander van Veldhuizen

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de raming van de opbrengst van de rekening-courantmaatregel in box 2 van de inkomstenbelasting. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De raming kent een hoge mate van onzekerheid door onzekerheid over hoe aanmerkelijkbelanghouders op de maatregel zullen reageren.

1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire raming door het ministerie van Financiën van de fiscale beleidsmaatregel uit het wetsvoorstel Wet excessief lenen bij eigen vennootschap. De maatregel betreft het als inkomen uit aanmerkelijk belang aanmerken van leningen van de eigen vennootschap voor zover de lening boven de 500.000 euro ligt. Het overschot wordt daardoor belast in box 2 van de inkomstenbelasting. Het kabinet is voornemens om de heffing per 1 januari 2023 te laten ingaan, maar de aankondiging leidde naar verwachting al in 2019 tot anticipatie-effecten.

Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het CPB toetst of de ramingen ‘neutraal en redelijk’ zijn, en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.¹ Een raming kwalificeert als ‘redelijk’ wanneer er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term ‘neutraal’ houdt in dat de raming geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de jaren 2019-2023, als het structurele budgettaire effect. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden als bijlage bij de certificering van het Belastingplan 2020.²

Het CPB onderwerpt de maatregel aan een uitvoerige toetsing.³ Hierbij wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel inhoudt en hoe het fiscale landschap hierdoor verandert. Voorts wordt dieper ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen en mogelijk gedrag. Het CPB geeft bij iedere raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

¹ De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van saldosturing naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 ([link](#)).

² Zie CPB Notitie, 17 september 2019, Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2020, ([link](#)).

³ Ramingen die door gedragseffecten of door de gebruikte grondslag een hoge mate van onzekerheid kennen, vereisen meer inzicht en kwalificeren daarom voor een uitgebreide toetsing. Verder inzicht is ook gewenst indien een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement of naar verwachting een aanzienlijke budgettaire omvang heeft.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel neutraal en redelijk. De raming leunt in belangrijke mate op de aannamen over het gedrag van aanmerkelijkbelanghouders - een groep die zeer sterk reageert op fiscale prikkels – en krijgt daarom het onzekerheidsoordeel 'hoog'. Hieronder wordt de certificering van de budgettaire raming toegelicht. Verdere toelichting van de beleidsmaatregel, opgesteld door het ministerie van Financiën, is te vinden als bijlage bij het wetsvoorstel Wet excessief lenen bij eigen vennootschap.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Rekening-courantmaatregel box 2 inkomstenbelasting						
mln euro ^a						
	2019	2020	2021	2022	2023	Structureel
Geraamd budgettair effect	1353	-23	-24	-25	413	5
Uitvoerige toetsing	Ja					
Onzekerheid	Hoog					

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend.

Aanmerkelijkbelanghouders kunnen op dit moment belastingheffing uitstellen door overtollige gelden als lening aan de eigen vennootschap te onttrekken in plaats van als dividend of loon te genieten. Per 1 januari 2023 moeten aanmerkelijkbelanghouders box 2-belasting betalen voor zover ze meer dan 500.000 euro lenen van hun eigen vennootschap. Omdat de maatregel al eerder is aangekondigd en het box 2-tarief de komende jaren verandert kunnen er sterke gedragseffecten optreden.

De raming van de budgettaire effecten valt in drie onderdelen op te splitsen:

1. Een eenmalige kasopbrengst uit de belasting van extra dividenduitkeringen (ter aflossing van de schuld) en een evenredige kasderving in de jaren daarna.
2. Een hogere kasopbrengst uit de belasting doordat relatief vaker dividenduitkeringen in plaats van leningen worden gebruikt ten behoeve van consumptie, aangezien er voortaan niet meer onbelast ongelimiteerd schuld aangegaan kan worden uit de eigen vennootschap.
3. Structureel een bredere belastinggrondslag omdat oneindig uitstel leidend tot belastingafstel minder eenvoudig wordt wanneer er niet onbelast ongelimiteerd geleend kan worden.

Bij het eerste onderdeel speelt een sterk gedragseffect, wat een hoge onzekerheid met zich meebrengt. Omdat het tarief in box 2 van de inkomensheffing de in 2020 en 2021 stijgt, was het in 2019 nog relatief fiscaal voordelig om de schuld af te lossen met dividenduitkeringen uit de eigen vennootschap. Als aanmerkelijkbelanghouders inspeelden op die situatie, dan ontstaat een kasopbrengst in 2019 die gepaard gaat met een derving in latere jaren. Voor de benadering van het budgettaire belang van dit anticipatie-effect worden aangiftegegevens van aanmerkelijkbelanghouders over 2016 gebruikt. Het ministerie van Financiën neemt verder op basis van wetenschappelijke literatuur aan dat niet iedere aanmerkelijkbelanghouder volledig rationeel is of dat het niet voor iedere aanmerkelijkbelanghouder mogelijk is om op korte termijn

dividend uit te keren.⁴ De aanname dat 20% van de aanmerkelijkbelanghouders niet reageert op de maatregel leidt tot een opbrengst bij inwerkingtreding in 2023. Daarnaast wordt aangenomen dat de aanmerkelijkbelanghouders ook box 3-vermogen gedeeltelijk liquide kunnen maken om hun schuld af te lossen. Voor de inschatting van de grootte van dit effect bestaan geen aanknopingspunten, wat tot verdere onzekerheid leidt. Ten slotte kent de toerekening van opbrengsten aan de geleidelijke verhoging van het tarief in box 2 of aan dit voorstel enige willekeur, gezien de interactie tussen beiden.

Het tweede onderdeel van de raming leidt tot een budgettaire opbrengst na 2019 omdat aanmerkelijkbelanghouders naar verwachting een percentage van het excessieve deel van de lening zullen gebruiken voor consumptie. Dergelijke consumptie noopt in de toekomst tot een vorm van dividenduitkering in plaats van leningverstrekking uit de eigen vennootschap. De opbrengst wordt benaderd door een verondersteld consumptiepercentage van het gemiddeld excessief geleende bedrag per jaar in de toekomst te hanteren. Dat percentage (25%) is niet gestoeld op gegevens, maar betreft een inschatting die op basis van ervaring met deze groep aanmerkelijkbelanghouders plausibel geacht wordt door de belastingdienst en is zeer onzeker. De resulterende kasopbrengsten leiden in de toekomst tot evenredige dervingen.

Het derde onderdeel leidt tot een structurele opbrengst. Aanmerkelijkbelanghouders kunnen de leningen uit eigen vennootschap niet meer benutten voor langdurig belastinguitstel, leidend tot belastingafstel. De omvang van het structurele belastingafstel wordt benaderd met aangiftegegevens uit de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting, met behulp van het resterende vermogen van de aanmerkelijkbelanghouder (uit box 3, de eigen woning of de eigen onderneming) nadat de schuld aan de eigen vennootschap is voldaan. Daarbij worden enkele aanvullende aannamen gemaakt over het maximaal aanwendbaar vermogen voor aflossing, de positie van de eigenwoningschuld en de opbouw van de resterende overwaarde. Voor deze aanname is niet altijd evidentie beschikbaar, wat verdere onzekerheid met zich meebrengt.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in belangrijke mate op de verschillende aannamen over het gedrag van aanmerkelijkbelanghouders. In de praktijk blijkt dit een groep die zeer sterk reageert op fiscale prikkels. De geraamde opbrengst is daarmee in hoge mate onzeker.

⁴ Gebruikt worden de studies van Kahneman, D. & Tversky, A. (1984). Choices, values, and frames. *American psychologist*, 39(4), 341 en Tversky, A. & Kahneman, D. (1986). Rational choice and the framing of decisions. *Journal of business*, 5251-5278.