

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Financiën
De heer mr. M.L.A. van Rij
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/HS/bs/ATR2440/2022-U116

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 4 november 2022
Betreft Initiatief wetsvoorstel box 2

Geachte heer Van Rij,

Op 12 oktober 2022 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) ter toetsing voorgelegd het *Voorstel van wet van de leden Maatoug, Van der Lee en Nijboer houdende wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere fiscale wetten in verband met het doen vervallen van enkele fiscale regelingen en het vervangen van het box 2-tarief door een progressief tarief*. Met dit initiatiefwetsvoorstel beogen de initiatiefnemers de toename van verschil tussen de fiscale behandeling van arbeid en kapitaal af te remmen. Met de initiatiefnemers is afgesproken dat u dit voorstel voor advies aan AR voorlegt.

Het Nederlandse belastingstelsel kent veel uitzonderingen voor specifieke situaties. Door deze uitzonderingen is het stelsel gevoelig voor belastingarbitrage. Het wordt bovendien steeds moeilijker om uit te voeren. Verder bevoordelen specifieke regels en uitzonderingen bepaalde groepen belastingbetalers ten opzichte van andere. Het doel van dit wetsvoorstel is het schrappen van uitzonderingen en van regels voor de behandeling van inkomen uit en overdracht van aanmerkelijk belang. Deze regels dienen geen economisch doel, terwijl ze het belastingstelsel volgens de indieners ingewikkelder en oneerlijker maken. De uitzonderingen in het belastingstelsel dragen bij aan de vermogensongelijkheid in Nederland, die in internationaal perspectief hoog is.

Het initiatiefwetsvoorstel omvat zes maatregelen:

1. Afschaffen doelmatigheidsmarge

De initiatiefnemers stellen voor om de doelmatigheidsmarge van 25% in de gebruikelijkloonregeling af te schaffen. Voor het overige blijft deze regeling gelijk. Het loon van de directeur-groootaandeelhouder (dga) wordt het hoogste van de volgende drie bedragen:

- minimaal 100% van de meest vergelijkbare dienstbetrekking;
- het hoogste loon van de overige werknemers van de vennootschap;
- € 48.000.

De doelmatigheidsmarge was opgenomen in de regeling omdat het lastig kan zijn om nauwkeurig te bepalen wat het loon van een werknemer in een vergelijkbare functie

zou zijn. In de praktijk betalen dga's door de doelmatigheidsmarge echter minder belasting dan vergelijkbare werknemers in loondienst. Volgens de indieners leidt de doelmatigheidsmarge bovendien niet tot minder discussies met de Belastingdienst, maar verlaagt het alleen de grens waar de discussies over gaan. Daarom functioneert de doelmatigheidsmarge volgens de indieners niet.

2. **Afschaffen van de doorschuifregeling in de aanmerkelijk belangsfeer voor schenking en vererving.**

Het voorstel schaft de doorschuifregeling voor vererving en schenking van aanmerkelijk belang (ab) in de inkomstenbelasting af. Volgens de huidige regeling mag de verkrijgingsprijs van een ab-pakket voor de ontvanger op dezelfde hoogte worden vastgesteld als de verkrijgingsprijs van degene van wie het pakket wordt ontvangen, ook als de waarde van het aanmerkelijk belang intussen is gestegen. Dat betekent dat er op het moment van overdracht geen grondslag is voor het belasten van die waardevermeerdering. Met dit voorstel wordt bij vererving en schenking van een ab-pakket een overdrachtprijs vastgesteld op grond van de waarde op het moment van overdracht. Het verschil tussen de overdrachtprijs en de verkrijgingsprijs wordt aangemerkt als inkomen uit aanmerkelijk belang voor de erflater of schenker van het pakket. Dat inkomen zal worden belast in box 2.

3. **Aanpassen tarief in box 2**

De initiatiefnemers stellen voor om het basistarief in box 2 te verlagen van 26,9% naar 26% voor inkomsten uit aanmerkelijk belang tot € 60.000. Het meerdere wordt (in een te introduceren tweede schijf) belast met een tarief van 40,59%. Deze tarieven sluiten aan op de tarieven in box 1. Hierdoor verdwijnt de prikkel om een deel van het inkomen als kapitaalinkomen te classificeren en dat inkomen te verschuiven van box 1 naar box 2. Dit brengt meer evenwicht in het boxen-stelsel en vermindert de mogelijkheden voor belastingarbitrage.

4. **Verhuurd vastgoed standaard aanmerken als beleggingsvermogen voor de bedrijfsopvolgingsregeling en doorschuifregeling**

De bedrijfsopvolgingsregeling moet bedrijfsovernames mogelijk maken. Zij kent daarom een vrijstelling voor ondernemingsvermogen. In de praktijk is het echter lastig om onderscheid te maken tussen ondernemingsvermogen en beleggingsvermogen. De initiatiefnemers stellen voor om verhuurd vastgoed aan te merken als beleggingsvermogen en niet langer als ondernemingsvermogen, zodat de bedrijfsopvolgingsregeling niet kan worden gebruikt om erf- en schenkbelasting op verhuurd vastgoed te ontwijken.

5. **Kleine aanmerkelijk belang-pakketten uitzonderen van de Bedrijfsopvolgingsregeling**

De initiatiefnemers stellen voor om de groep die in aanmerking komt voor de bedrijfsopvolgingsregeling, af te bakenen tot houders van gewone aandelen. Daarbij wordt het minimumaandeel verhoogd naar 25% van die aandelen. In de huidige regeling komen ontvangers van uiteenlopende aanmerkelijk belang-pakketten van minimaal 5% van een specifiek soort aandelen in aanmerking voor de vrijstelling van de bedrijfsopvolgingsregeling. Het daadwerkelijke belang in het ondernemingsvermogen kan daardoor minder dan 1% bedragen. De hogere eisen verkleinen de groep die in

aanmerking komt en spitst de regeling volgens de indieners meer toe op de oorspronkelijke beoogde doelgroep.

6. Verlagen vrijstelling Bedrijfsopvolgingsregeling

De initiatiefnemers stellen voor om de vrijstelling in de bedrijfsopvolgingsregeling te versimpelen door één percentage toe te passen op de gehele vrijstelling. In de huidige regeling is de vrijstelling 100% van de waarde going concern tot ruim € 1 miljoen en 83% van de rest van het ondernemingsvermogen. Door het percentage van de vrijstelling te verlagen naar 25% en te maximeren op € 1 miljoen aan ondernemingsvermogen worden de verruiming van de bedrijfsopvolgingsregeling in de afgelopen twee decennia teruggedraaid.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De initiatiefnemers constateren dat kapitaal in Nederland veel minder zwaar wordt belast dan arbeid. De tarieven in verschillende soorten kapitaalbelasting zijn gedaald en de aftrekmogelijkheden en uitzonderingen zijn verruimd. Tegelijkertijd zijn de lasten op arbeid gestegen. Het vermogen van Nederlandse huishoudens is bovendien veel ongelijker verdeeld dan inkomen uit arbeid. Verder maken de vele verschillende aftrekposten en uitzonderingen het Nederlandse belastingstelsel bijzonder ingewikkeld. Dat geldt in het bijzonder voor belastingen op vermogen.

De voorstellen hebben als oogmerk de ongelijke fiscale behandeling van aanmerkelijk belang te verminderen. Zij doen dit door het schrappen van vrijstellingen en het introduceren van een progressief tarief in box 2 door middel van een tweede schijf. De voorstellen zijn gebaseerd op de beleidsopties uit het rapport *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Ook bij de onderbouwing van de voorstellen baseren de initiatiefnemers zich op dat rapport.

Het college heeft geen opmerkingen bij de onderbouwing van nut en noodzaak van dit besluit.

2. Minder belastende alternatieven

Het primaire doel van het voorstel is het afremmen van de toenemende onevenwichtigheid in de inkomstenbelasting tussen inkomen uit arbeid en inkomen uit kapitaal. Bij de invoering van het boxenstelsel weken de belasting over inkomen uit arbeid en inkomen uit kapitaal in het toptarief niet veel van elkaar af. Daarna zijn die verschillen door veel

regelingen en uitzonderingen steeds vergroot.¹ Met het arrest van de Hoge Raad dat de forfaitaire heffing in box 3 in strijd is met het EVRM, en de daaruit voortvloeiende (voorlopige) verlaging van de belasting op vermogen in box 3 neemt het verschil tussen belasting op arbeid en op kapitaal verder toe. De ongelijke fiscale behandeling van arbeid en kapitaal betreft in het bijzonder het vermogen in aanmerkelijk belang, waarvan het overgrote deel bij de top 1% meest vermogende huishoudens zit. De voorgestelde maatregelen richten zich daarom op dit vermogen. Het voorstel volgt daarmee een aantal beleidsopties voor box 2 uit het rapport *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Het college constateert dat dit rapport ook andere beleidsopties bevat. Deze betreffen box 1, box 3, de vennootschapsbelasting, de (vrijwel) onbelaste inkomsten uit verhuur van vastgoed, en de schenk- en erfbelasting.² Deze opties om de inkomstenbelasting op arbeid en kapitaal evenwichtiger te maken lijken niet te worden overwogen. Daarmee laat het voorstel een kans liggen om de complexiteit van het stelsel terug te dringen. Het voorliggende voorstel bevat twee maatregelen die de regeldruk verminderen, zoals het afschaffen van de doorschuifregeling. Echter, de andere vier maatregelen vergroten de complexiteit, met name de introductie van een tweede tarief in box 2. Het college merkt hierbij op dat voorstellen die de regeldruk verminderen, niet altijd ook het gevolg hebben dat de complexiteit van het stelsel afneemt. De huidige complexiteit maakt het stelsel reeds vatbaar voor belastingarbitrage. Daar moeten maatregelen tegen worden getroffen die het stelsel er niet eenvoudiger op maken.

2.1 Het college adviseert om als eerste maatregelen te overwegen die de complexiteit van het belastingstelsel verminderen.

Het rapport *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel* doet daarover ook voorstellen. Die voorstellen gaan over de fiscale behandeling van (de verhuur van) vastgoed, de eigen woning, informatie-uitwisseling, administratieve processen, conflictgevoelige regels en bijzondere regelingen.

Bij de zes voorgestelde maatregelen is niet overwogen of de toenemende onevenwichtigheid ook met minder belastende alternatieven kan worden beperkt die zich richten op andere onderdelen van het belastingstelsel dan box 2.

2.2 Het college adviseert om alternatieve maatregelen te overwegen die het verschil in belastingheffing over inkomen uit arbeid en inkomen uit kapitaal verminderen, dan wel toe te lichten waarom zulke maatregelen niet zijn overwogen.

3. Werkbaarheid

De voorstellen leiden naar verwachting tot een vereenvoudiging in de uitvoering van de inkomstenbelasting en erf- en schenkbelasting. Met name de bedrijfsopvolgingsregeling veroorzaakt veel 'gedoe' met de Belastingdienst. De maatregelen moeten het gebruik van deze regeling verminderen. Ook zullen de voorstellen naar verwachting tot gevolg hebben dat er minder discussies zijn over de interpretatie van de wet- en regelgeving, onder

¹ Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Synthese rapport pp. 38-43. De marginale belasting op arbeid loopt in 2023 op tot 87% (zie Tabellen marginale druk Belastingplan 2023).

² Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Synthese rapport p. 38

andere door het standaard aanmerken van verhuurd vastgoed als beleggingsvermogen. Dat geldt ook het afschaffen van de doorschuifregeling.

Het college constateert dat de maatregelen naar verwachting leiden tot minder discussie tussen belastingplichtigen en Belastingdienst. Vanuit het oogpunt van werkbaarheid heeft het geen nadere opmerkingen.

4. Gevolgen regeldruk

De voorstellen van de indieners betreffen het schrappen van marges en vrijstellingen in box 2. Dit vereenvoudigt de heffing van belasting in box 2. Daar staat tegenover dat die heffing ingewikkelder wordt door de introductie van een tweede tarief in box 2.

De gevolgen voor de regeldrukkosten van het initiatiefwetsvoorstel zijn in beeld gebracht. De structurele regeldruk neemt met € 6,4 miljoen toe door het aanpassen van het tarief in box 2. De maatregel met betrekking tot de kleine ab-pakketten in de bedrijfsopvolgingsregeling betekent een verder toename van € 47.000,-. Het aanmerken van verhuurd vastgoed als beleggingsvermogen doet de regeldruk dalen met € 52.000,- zodat per saldo de structurele regeldruk met € 6,3 miljoen toeneemt. De regeldruk in 2023 is € 1,7 miljoen eenmalig door het afschaffen van de doelmatigheidsmarge.

Het college heeft geen opmerkingen bij de in beeld gebracht gevolgen voor de regeldruk.

Dictum

Gelet op de bevindingen is het eindoordeel van ATR:

Het voorstel indienen, nadat rekening is gehouden met het adviespunt.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris