

RAMINGSTOELICHTING

Toelichting bij de derde nota van wijziging van het wetsvoorstel Wet excessief lenen bij eigen vennootschap

Inhoud

1. Ramingstoelichting	3
Bijlage 1: Certificeringsdocument van het CPB	5

1. Ramingstoelichting

Korte beschrijving van de maatregel

Het wetsvoorstel Wet excessief lenen bij eigen vennootschap wordt aangepast door het drempelbedrag te verhogen van € 500.000 naar € 700.000. De aanpassing heeft effect per 2023, namelijk de beoogde invoeringsdatum van het wetsvoorstel.

Tabel 1: budgettaire effect (transactiebasis, mln euro, + is saldoverbeterend)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Struc
Wetsvoorstel drempel € 500.000	1353	-24	-25	-27	465	-46	-48	10
Derde NvW drempel € 700.000	1353	-24	-25	-35	231	-201	-52	8
Verschil	0	0	0	-7	-234	-155	-4	-2

Tabel 2: lastenrelevant effect (mln euro)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Struc
Wetsvoorstel drempel € 500.000	35	35	35	35	35	35	35	35
Derde NvW drempel € 700.000	35	35	35	35	20	20	20	20
Verschil	0	0	0	0	-15	-15	-15	-15

Toelichting raming

- Uitgangspunt is de raming van het wetsvoorstel.^{1,2}
- Deze raming is gebaseerd op aangiftegegevens uit 2016 en een veronderstelde groei van de schuld: 15,3% van 2016 tot 2019. Uit recentere aangiftegegevens uit 2018 blijkt dat de gerealiseerde groei hiermee in lijn is: 13,8% van 2016 tot 2018.³ Er kan daarom voor deze aanpassing aangesloten worden bij de eerdere raming.
- Door de hogere drempel van € 700.000 in plaats van € 500.000 zal een kleiner deel van de schulden van aanmerkelijkbelanghouders aan de eigen vennootschap geraakt worden door de maatregel. Voor het wetsvoorstel was op basis van aangiftegegevens bepaald dat bij een drempel van € 500.000 een bedrag van € 11,8 miljard aan bovenmatige schuld geraakt zal worden. Op basis van dezelfde aangiftegegevens wordt bij een drempel van € 700.000 een bedrag van € 9,9 miljard geraakt. Dat is 84% van het oorspronkelijke bedrag. De relevante grondslagen voor de raming zijn naar rato aangepast.
- Een belangrijk onderdeel van de raming van het wetsvoorstel was het anticipatie-effect dat in 2019 is opgetreden, waarbij aanmerkelijk-belanghouders reeds een deel van de schuld inlopen door een dividenduitkering voordat het tarief in box 2 verhoogd werd per 2020.
- Voorlopige cijfers geven aan dat een dergelijk anticipatie-effect naar alle waarschijnlijkheid daadwerkelijk heeft opgetreden.⁴ Een exacte inschatting is pas te maken als voldoende aangiften inkomstenbelasting over 2019 en 2020 zijn binnengekomen. Vooralsnog is er geen reden om een aanpassing te doen in het geraamde anticipatie-effect. De budgettaire effecten tot en met 2021 zijn daarom gelijk aan de oorspronkelijke raming.

¹ Ramingstoelichting, Kamerstukken II, 2019-20, 35 496, nr. 3

² CPB Notitie, Certificering budgettaire raming Wet excessief lenen bij eigen vennootschap, 2020

³ Zie Kamerstukken II, 2020-21, 35 496, nr. 9.

⁴ Zie Th. de Jong, *Ondernemers anticiperen op verhoging box 2-tarief*, ESB 105(4787), p3, 2020. Daar € 3,4 miljard meer belastingopbrengst in box 2 in 2019. Daarvan volgens raming € 1,353 miljard als gevolg van het wetsvoorstel excessief lenen.

- Door de verhoging van de drempel zal een deel van het anticipatie-effect weer worden teruggenomen. Er is uitgegaan van een groot gedragseffect (80%) en een termijn van twee jaar waarin betrokken personen de oude situatie herstellen.
- In 2022 zal voor het deel schuld tussen € 500.000 en € 700.000 het oude gedragspatroon terugkeren van lenen in plaats van dividend uitkeren. Daarom daalt de opbrengst van de maatregel vanaf 2022 (en stijgt per saldo de derving in transactiejaar 2022).
- Vanaf 2023 volgt de raming de nieuwe drempel. Het bedrag dat in 2023 als fictief regulier voordeel aangemerkt zal worden, zal navenant kleiner zijn. De netto-contante-waarde van de aangepaste maatregel bedraagt € 756 miljoen.
- Het lastenrelevante effect is de vlakke reeks met dezelfde netto-contante-waarde. Hierbij is er rekening mee gehouden dat de aanpassing pas aangrijpt vanaf het moment dat het wetsvoorstel ingaat. Voor de jaren 2019-2022 blijft het lastenrelevante effect dus dat van de vorige raming, € 35 miljoen per jaar, en vanaf 2023 is het lastenrelevante effect zodanig berekend dat de totale waarde van de aangepaste maatregel nog steeds bovengenoemde € 756 miljoen bedraagt. Het lastenrelevante effect komt uit op € 20 miljoen per jaar vanaf 2023. Dat is € 15 miljoen minder dan het oorspronkelijk ingeboekte bedrag.

Bijlage 1: Certificeringsdocument van het CPB



Certificering budgettaire raming derde nota van wijziging Wet excessief lenen bij eigen vennootschap

Deze notitie certificeert de budgettaire raming van de fiscale beleidsmaatregel bij de nota van wijziging van het wetsvoorstel 'Wet excessief lenen bij eigen vennootschap'. Het CPB heeft de raming uitvoerig beoordeeld en acht het budgettaire effect daarvan redelijk en neutraal, maar ook hoog onzeker.

Per 2023 wordt bij directeur-groootaandeelhouders het deel van de schuld aan eigen bv boven een drempelbedrag in de box-2-heffing betrokken. De nota van wijziging verhoogt het oorspronkelijk voorgestelde drempelbedrag van 500.000 euro naar 700.000 euro.

CPB - juni 2022

Maurits van Kempen,
Francis Weyzig,
Anniek Trommelen

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de raming van de fiscale beleidsmaatregel bij de derde nota van wijziging van het wetsvoorstel 'Wet excessief lenen bij eigen vennootschap'. De nota van wijziging verhoogt het drempelbedrag waarbij de schuld aan eigen vennootschap wordt aangemerkt als box-2-inkomen. Eerder certificeerde het CPB de raming in het oorspronkelijke wetsvoorstel,¹ de raming bij de nota van wijziging bouwt daarop voort. Het CPB acht de raming van het budgettaire effect van de maatregel redelijk en neutraal. De raming is vanwege de budgettaire omvang van meer dan 50 mln euro uitvoerig beoordeeld. Het CPB beoordeelt de onzekerheid in de raming, net als de onzekerheid in de raming bij het oorspronkelijke wetsvoorstel, als hoog vanwege de diverse onzekere aannamen en de grote gedragsreacties van aanmerkelijkbelanghouders. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor de raming toegelicht.

1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire raming door het ministerie van Financiën van de fiscale beleidsmaatregelen uit de derde nota van wijziging bij het wetsvoorstel 'Wet excessief lenen bij eigen vennootschap'. Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het CPB toetst of de ramingen 'neutraal en redelijk' zijn, en daarbij aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.² 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 2023-2027 als het structurele budgettaire effect en geeft een inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden in de certificering van het Belastingplan 2022.³

Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de komende jaren als het structurele budgettaire effect. Standaard wordt voor elke maatregel het kaderrelevante budgettaire effect gepresenteerd, dat van belang is voor besluitvorming over het inkomstenkader.⁴

De reikwijdte van de certificering van budgettaire ramingen omvat, conform de aanbevelingen in de evaluatie van de certificeringen,⁵ alle fiscale kabinetsmaatregelen waarbij maatregelen met een budgettair beslag van minder dan 50 mln euro steekproefsgewijs worden gecertificeerd. Controversiële maatregelen, maatregelen met een geraamd budgettair effect van meer dan 50 mln euro en maatregelen met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag beoordeelt het CPB uitvoeriger.⁶ Hierbij wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel inhoudt en hoe het fiscale landschap hierdoor verandert. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte

¹ Certificering budgettaire raming Wet excessief lenen bij eigen vennootschap, CPB Notitie, 2020 ([link](#)).

² De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies 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](#)).

³ Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2022, CPB Notitie, 2021 ([link](#)).

⁴ Dit effect wijkt in sommige gevallen af van de bijbehorende kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar.

⁵ Evaluatie certificering ramingen fiscale maatregelen, CPB Notitie, 2021 ([link](#)).

⁶ 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 als een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement.

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 budgettaire raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van het budgettaire effect van de maatregel neutraal en redelijk. De onzekerheid in de raming is hoog, omdat de budgettaire effecten afhankelijk zijn van onzekere aannames en fiscale gedragsreacties van aanmerkelijkbelanghouders.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Derde nota van wijziging ‘Wet excessief lenen bij eigen vennootschap’	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect							Onzekerheid
mln euro (a)									
		2022	2023	2024	2025	2026	2027	Structureel	
Verhogen drempelbedrag van 500.000 euro naar 700.000 euro (b)	X	0 (-7)	-15 (-234)	-15 (-155)	-15 (-4)	-15 (-4)	-15 (-3)	-15 (-2)	Hoog
(a)	+ is saldoverbeterend/lastenverzwarend.								
(b)	De tussen haken gerapporteerde waarden zijn de transactiebedragen naar belastingjaar. De maatregel zorgt voor verschuivingen van belastinginkomsten door de tijd (uitstel en anticipatie). Om hiervoor te corrigeren verdisconteert het kaderrelevante bedrag buiten de haken de toekomstige stroom transactiebedragen.								

Hieronder wordt de certificering van de budgettaire raming toegelicht. Verdere toelichting van de raming van de beleidsmaatregel, opgesteld door het ministerie van Financiën, is te vinden als bijlage bij de derde nota van wijziging bij het wetsvoorstel 'Wet excessief lenen bij eigen vennootschap'.

Verhogen drempelbedrag van 500.000 euro naar 700.000 euro

Per 2023 wordt bij directeur-groootaandeelhouders (dga's) het deel van de schuld aan eigen bv boven een drempelbedrag in de box-2-heffing betrokken. De nota van wijziging verhoogt het oorspronkelijk voorgestelde drempelbedrag van 500.000 euro naar 700.000 euro. Daardoor zal een kleiner deel van de schulden van aanmerkelijkbelanghouders aan de eigen vennootschap geraakt worden door de maatregel. De aanpassing zorgt daarmee voor een lagere opbrengst dan bij het eerdere drempelbedrag dat in het basispad verwerkt is. De verhoogde drempel resulteert daarom in een derving ten opzichte van dat basispad.

De raming valt voor de relevante budgettaire effecten en de gehanteerde ramingsmethodiek terug op de gecertificeerde raming bij het wetsvoorstel met het oorspronkelijke drempelbedrag.⁷ Deze certificering bouwt daarom voort op de bevindingen bij die hoog onzekere raming. Ten opzichte van de oorspronkelijke raming zijn gegevens uit nieuwe belastingaangiften beschikbaar gekomen, die de onzekerheid enigszins beperken. Zo blijkt de geraamde ontwikkeling van de schuld boven het drempelbedrag in lijn te liggen met de gemaakte aanname en zijn er aanwijzingen dat de verwachte grote anticipatie-effecten zich daadwerkelijk hebben voorgedaan.

⁷ Certificering budgettaire raming Wet excessief lenen bij eigen vennootschap, CPB Notitie, 2020 ([link](#)).

De wijziging van het drempelbedrag brengt veranderingen in de geraamde effecten met zich mee. Ten eerste kunnen dga's een groter bedrag aan dividenduitkeringen vervangen door verhoging van de schuld zonder dat zij boven het drempelbedrag uitkomen en belast worden. Dit gedragseffect is waarschijnlijk groot, vanwege de gevoeligheid van dga's voor fiscale prikkels, maar de precieze omvang is onzeker. Het effect is omgekeerd aan het oorspronkelijke anticipatie-effect, maar vereist een extra aannname over geleidelijkheid omdat niet alle aandeelhouders onmiddellijk de schuld weer kunnen verhogen tot de gewijzigde drempel. Tegelijkertijd wordt de belaste schuld van dga's die bij inwerkingtreding in 2023 niet op de invoering van de maatregel hebben gereageerd evenredig kleiner door de verhoogde grens. Het derde effect is dat dga's minder zijn aangewezen op jaarlijkse dividenduitkeringen ten behoeve van consumptie. Ten opzichte van de oorspronkelijke raming is er bij de verhoogde drempel meer ruimte voor consumptie door te lenen bij de eigen vennootschap. De uitgestelde dividenden leiden in de toekomst tot evenredige opbrengsten. De invoering van de maatregel betekent dat aanmerkelijkbelanghouders de leningen uit eigen vennootschap minder kunnen benutten voor langdurig belastinguitstel, leidend tot belastingafstel.⁸ De verruiming van het drempelbedrag verruimt ook de mogelijkheid tot langdurig uitstel, het effect is naar rato aangepast.

Het samenspel van gegevensbronnen, aannamen en gedragseffecten in de raming bouwt voort op de eerder gecertificeerde raming van de oorspronkelijke maatregel en de raming is daarmee redelijk en neutraal. Nieuwe aangiftegegevens verifiëren enkele van de eerder gemaakte aannamen en (omvang van) gedragseffecten, maar de onzekerheid van de raming blijft evenwel hoog vanwege de resterende onverifieerbare veronderstellingen.

⁸ Bijvoorbeeld na faillissement.