

PUBLIEKSVERSIE
WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

De fiscale positie van de directeur- grootaandeelhouder

Samenvatting belangrijkste conclusies en aanbevelingen

Informatie

De fiscale positie van de directeur-grotaandeelhouder wordt uitgegeven door de auteurs. Het onderzoek is mede mogelijk gemaakt dankzij financiële bijdragen van de NOB en SRA.

© 2023, de auteurs
p/a Tilburg University
Warandelaan 2
5000 LE Tilburg

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch of door fotokopieën, opname, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de auteurs.

Auteurs: Ruud van den Dool, Michael van Gijlswijk, Mascha Hoogeveen, Arjan Lejour en Stan Stevens

Inhoudsopgave

Hoe past de dga in een beter en toekomstbestendiger belastingstelsel?	4
Uitgebreid en geïntegreerd onderzoek	4
De belangrijkste conclusies en aanbevelingen	4
1. Kies voor een duaal belastingstelsel	4
2. Belastingdruk op arbeidsinkomen van dga, IB-ondernemer en werknemer gelijk behandelen	5
3. Kies een meer economische benadering voor de aanmerkelijkbelangregeling	5
4. Bedrijfsopvolgingsregelingen vergen nader onderzoek	6

Samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen

Hoe past de dga in een beter en toekomstbestendiger belastingstelsel?

Het kabinet wil toe naar een beter en toekomstbestendiger belastingstelsel. Ook wordt in het publieke debat gepleit voor het met elkaar in lijn brengen van de belastingdruk voor werkenden, ondernemers en de dga. Daarnaast is er ook de maatschappelijke discussie rond de fiscale behandeling van de dga.

Wat betekent dat nu voor de fiscale positie van de dga? Een belangrijke vraag, zeker gezien de belangrijke rol van dga-ondernemingen voor de Nederlandse economie en de werkgelegenheid voor ongeveer 2,5 miljoen mensen. Dit was voor de auteurs Ruud van den Dool, Michael van Gijlswijk, Mascha Hoogeveen, Arjan Lejour en Stan Stevens het startsein voor een uitvoerig onderzoek. Met dit onderzoek willen de auteurs een bijdrage leveren aan een open debat over de dga, zijn plaats in het fiscale stelsel en de plaats van zijn onderneming in de BV Nederland.

Uitgebreid en geïntegreerd onderzoek

Het resultaat is een nog niet eerder zo uitgebreide en geïntegreerde beschrijving en analyse van de huidige economische en fiscale positie van de dga en zijn onderneming. Met die positie helder in beeld richten de auteurs zich in het onderzoek op de toekomst, maar doen zij ook concrete aanbevelingen voor de huidige wetgeving. Centraal staat de onderzoeksvraag: welke fiscale regels voor de dga moeten worden aangepast, worden afgeschaft of juist worden ingevoerd? En dat bezien in samenhang met de positie van de IB-ondernemer, de werknemer, het internationale bedrijfsleven en het belastingstelsel in zijn totaliteit.

In hun onderzoek beschrijven de auteurs de vele fiscale regels waarmee de dga wordt geconfronteerd en doen zij 113 aanbevelingen om op korte termijn specifieke regelgeving te verbeteren. Ook stellen zij voor de lange termijn voor het belastingstelsel op punten radicaal te veranderen. De aanbevelingen zijn getoetst aan de beginselen van neutraliteit, gelijkheid, draagkracht, effectiviteit, uitvoerbaarheid en transparantie.

Het onderzoek is mede gefinancierd door SRA en de NOB. De auteurs hadden de volledige vrijheid om hun onderzoek naar eigen inzicht te verrichten. Dit om onafhankelijkheid van de onderzoeksresultaten te waarborgen. De onderzoekers zijn het op veel onderdelen eens geworden over gezamenlijke aanbevelingen. Soms bestond verschil van inzicht en zijn alle relevante argumenten voor de beleidsafwegingen weergegeven inclusief de verschillende visies onder de auteurs.

Belangrijkste conclusies en aanbevelingen

U leest in deze publiekversie van het onderzoek de belangrijkste conclusies van het onderzoek met aanbevelingen:

1. Kies voor een duaal belastingstelsel

Momenteel hebben we een boxenstelsel. Box 2 (aanmerkelijk belang) en box 3 (sparen en beleggen) belasten inkomsten uit vermogen, maar er bestaan belangrijke verschillen. In box 2 gaat het om belastingheffing over de werkelijke inkomsten uit de aanmerkelijkbelangaandelen. Die worden belast naar een tarief van 26,9%. In box 3 daarentegen worden de inkomsten forfaitair belast tegen een tarief van 32%. Dezelfde soorten inkomsten, namelijk kapitaalinkomen, worden

dus afhankelijk van de box waarin dit valt, totaal anders belast. Ook in box 1 zit kapitaalinkomen, namelijk winst van de ondernemer, inkomen uit de tbs-regeling, maar bijvoorbeeld ook de eigen woning. In box 1 geldt weer een ander systeem, soms heffing naar werkelijke inkomsten, soms volgens een forfait. En het toptarief in box 1 is beduidend hoger dan de tarieven in box 2 en box 3. Dat dit kapitaalinkomen afhankelijk van de box totaal anders wordt belast, zorgt voor belangrijke economische verstoringen. Mensen passen hun gedrag daarop aan. Bijvoorbeeld door in plaats van te huren een huis te kopen of door een onderneming niet als eenmanszaak, maar als bv te drijven. Ook ontstaan verschillen tussen mensen onderling. Bij een gelijk inkomen, kan de belasting anders zijn, afhankelijk van de vraag of dat inkomen in box 1 of in box 3 wordt belast. Los daarvan is de hoogte van het belastingtarief van belang, omdat een hoge belastingdruk op kapitaalinkomen tot gevolg kan hebben dat minder wordt geïnvesteerd, maar ook kan het tot gevolg hebben dat ondernemingen of mensen naar het buitenland vertrekken.

Aanbevelingen:

Een duaal belastingsysteem herstelt het economisch evenwicht. In een duaal belastingsysteem wordt al het kapitaalinkomen op dezelfde manier belast. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat box 2 en 3 één box worden, onder de voorwaarde dat er wordt gerekend met werkelijke inkomsten in plaats van forfaitaire inkomsten, zoals nu in box 3. Voor kapitaalinkomen geldt dat de belastingdruk 30% tot 35% moet zijn. Arbeidsinkomen kan dan tegen een progressief tarief worden belast met een toptarief dat hoger ligt dan dat voor kapitaalinkomen.

In het duale systeem moet ook het kapitaalinkomen als component van de winst van de IB-ondernemer correct worden belast. Dat kan door de MKB-winstvrijstelling niet op de hele winst, maar alleen op de kapitaalcomponent in die winst toe te passen; dus niet op de arbeidsbeloning die daarin verscholen ligt. De MKB-winstvrijstelling moet dan wel omhoog. Per saldo wordt het kapitaalinkomen van de IB-ondernemer dan ook belast tegen 30% tot 35%.

2. Belastingdruk op arbeidsinkomen van dga, IB-ondernemer en werknemer gelijk behandelen

Het arbeidsinkomen van de dga, de werknemer en de IB-ondernemer moet zoveel mogelijk gelijk worden behandeld. Nu heeft de IB-ondernemer allerlei facilitieit-

ten als onderdeel van zijn winst. Omdat in die winst ook de arbeidsbeloning zit, gelden die faciliteiten ook daarvoor. De arbeidsbeloning van de ondernemer wordt daardoor lager belast dan die voor de werknemer. Sommige dga's hebben de mogelijkheid om arbeidsinkomen te transformeren in kapitaalinkomen. Zij hebben dan een relatief laag loon en daardoor wordt de winst hoger. Deze mogelijkheid is evenwel door de aanpassingen in de gebruikelijkloonregeling verder beperkt omdat altijd een zakelijke arbeidsbeloning moet worden berekend. Of dit altijd gebeurt, is de vraag; in de meeste gevallen wel. Daarbij is het bovendien zo dat veel bv's niet voldoende winst hebben om een hoger loon te kunnen betalen. Het speelt dus alleen bij de bv's met hoge winsten. Beide situaties zorgen voor een ongelijke fiscale behandeling ten opzichte van het loon van de werknemer.

Aanbevelingen:

Om te voorkomen dat de dga een te lage arbeidsbeloning krijgt, moet de gebruikelijkloonregeling ook in de toekomst blijven bestaan. Eigenlijk zou men ook zo'n norminkomen voor IB-ondernemers moeten toepassen. Dat bevelen de auteurs niet aan. Wel stellen zij voor om op de arbeidsbeloning die in de winst is besloten, de MKB-winstvrijstelling niet toe te passen en de ondernemersaftrek af te schaffen. Met deze aanbevelingen is de belastingdruk op het arbeidsinkomen van werknemers, dga's en IB-ondernemers meer in evenwicht. Bovendien is er dan minder reden om puur vanwege fiscale motieven te kiezen voor het IB-ondernemerschap. Hier hoort wel de eerdere aanbeveling bij om de MKB-winstvrijstelling voor het kapitaalinkomen in de winst te verhogen.

3. Kies een meer economische benadering voor de aanmerkelijkbelangregeling

In box 2 wordt het aanmerkelijk belang (AB) belast. Daarvan is sprake als iemand 5% van de aandelen in een bv bezit. Maar soms is daarvan ook sprake als het kleinere belangen betreft. Daarnaast is het mogelijk om verschillende soorten belangen (denk aan winst-rechten en aandelen) zodanig te combineren dat ze geen aanmerkelijk belang vormen. Iemand kan dan een belang van meer dan 5% bij de winst van de bv hebben, zonder dat sprake is van een aanmerkelijk belang. Dan vindt heffing niet in box 2 plaats. Deze voorbeelden van ongelijke behandeling van economisch gelijke posities kan worden opgelost met een economische benadering. Daarbij is dan sprake van

In het kader van de economische positie van de dga is ook aandacht besteed aan de wenselijkheid, effectiviteit en doelmatigheid van de BOR en de DSR.

een aanmerkelijk belang als de aandeelhouder vermogensrechten bezit die zelfstandig of gezamenlijk recht geven op ten minste 5% van de jaarwinst, de winstreserves of de liquidatiewinst. Dit nieuwe AB-criterium sluit ook aan bij de wens van het kabinet om de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten meer toe te spitsen op aandelen die daadwerkelijk ondernemingsrisico lopen. Allerlei kleinere belangen vormen dan geen AB meer.

Zo'n economische benadering vinden de auteurs ook nodig bij het bepalen van het AB-inkomen. Dat inkomen bestaat nu uit reguliere voordelen, zoals dividenduitkeringen, en vervreemdingsvoordelen, bijvoorbeeld bij de verkoop van de aandelen in de bv. De auteurs willen af van het onderscheid tussen reguliere en vervreemdingsvoordelen. Zij willen een algemene inkomensomschrijving zoals die ook voor winst uit onderneming geldt.

Aanbevelingen:

- *Indien iemand een 5%-belang heeft bij de winst of liquidatiewinst van een bv, heeft hij een AB, ongeacht op welke manier dat belang is samengesteld.*
- *Bepaal het inkomen uit AB conform de regels in de winst sfeer voor ondernemers. Bijvoorbeeld meegerecht dividend (dividend dat kort na de aankoop van aandelen wordt uitgekeerd) en terugbetalingen van aandelenkapitaal kunnen dan zonder belastingheffing*

worden afgeboekt van de verkrijgingsprijs. Meegerecht dividend wordt nu gewoon belast als het wordt uitgekeerd, terwijl de AB-houder daar bij aankoop van de aandelen voor heeft betaald. Dit kan buiten de heffing blijven door het af te boeken van de verkrijgingsprijs. Ook voor terugbetaling van aandelenkapitaal geldt dan een eenvoudiger systeem. De huidige voorwaarden voor kapitaal terugbetalingen kunnen dan verder vervallen.

Bij het AB bestaat ook veel aandacht voor het winstuitstel. Sommige dga's keren geen winst uit, maar lenen bijvoorbeeld wel van de bv. Tegen het lenen is de excessieflexenregeling ingevoerd en los daarvan heeft de Belastingdienst volgens de jurisprudentie al voldoende mogelijkheden om onzakelijke leningen tegen te gaan. Ook de al doorgevoerde en nog in te voeren veranderingen in box 3 maken lenen bij de eigen bv minder aantrekkelijk. Door de invoering van een tweeschrijventarief in 2024 zal inkomensuitstel verder verminderen. Het wordt dan immers mogelijk om jaarlijks uit te keren tegen een lager tarief van 24,5% tot € 67.000 en 31% voor het AB-inkomen daarboven. Om deze redenen zijn de auteurs geen voorstander van een forfaitair rendement in box 2. Als de wetgever dit wel zou willen doen, zou die forfaitaire heffing alleen moeten worden berekend over het beleggingsvermogen van de bv. Bovendien moeten de verliesverrekeningstermijnen in box 2 dan drie jaar achterwaarts (carry-back) en onbepaald voorwaarts (carry-forward) worden. Dit in plaats van zoals nu één jaar terug en zes jaar vooruit. Ook moet er de mogelijkheid komen om in box 2 aanmerkelijkbelangaandelen af te waarderen als de waarde daalt.

4. Bedrijfsopvolgingsregelingen vergen nader onderzoek

De auteurs besteden aandacht aan de vraag of de bedrijfsopvolgingsregelingen in vooral de schenk- en erfbelasting (BOR) en ook de inkomstenbelasting moeten worden afgeschaft en vervangen door een invorderings- of kredietfaciliteit. Daar zijn de auteurs het niet op alle fronten onderling eens. Als uitsluitend wordt gekeken naar het continuïteitsrisico dan moet worden onderzocht of de BOR wellicht moet worden gecontinueerd voor ondernemingen met een waarde tot € 5 miljoen, omdat daarmee 98% van de gevallen wordt gedekt. De liquiditeitsproblemen lijken zich vooral in die groep voor te doen omdat zij met name met marktfalen van de kapitaalmarkt wordt geconfronteerd. Het aantrekken van een financiering is voor die groep lastig zo niet onmogelijk. Daarnaast zijn er ondernemin-

gen waarin een externe financiering niet mogelijk is vanwege bijvoorbeeld een bankenconvenant. Ook voor die groep is onderzoek nodig of continuering van de BOR of een kwijtscheldingsfaciliteit wenselijk of noodzakelijk is. Voor andere dan de hiervoor genoemde gevallen zijn sommige auteurs van mening dat de BOR moet worden afgeschaft, terwijl andere auteurs handhaving bepleiten of in ieder geval verder nader onderzoek om te beoordelen welke economische (concurrentie-)effecten het afschaffen van de BOR heeft zowel voor het familiebedrijf als geheel als voor eventueel daarbinnen te onderscheiden segmenten.

Uit de kabinetsreactie van 9 december 2022 op de evaluatie van de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen door het CPB blijkt dat het kabinet niet van plan is de BOR af te schaffen. Wel onderzoekt het kabinet wat de beste manier is om de doorschuifregeling in de inkomstenbelasting (DSR) en de BOR verder aan te passen met als doel een positief effect op de doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de regelingen, zowel vanuit het perspectief van ondernemers als de Belastingdienst. Onder andere wordt onderzocht of misbruik kan worden voorkomen en knelpunten voor ondernemers kunnen worden weggenomen. In het voorjaar 2023 bekijkt het kabinet of en welke aanpassingen van de BOR wenselijk zijn. In het onderzoek zijn de auteurs eensgezind van mening dat, als inderdaad de BOR gehandhaafd blijft, binnen de bestaande BOR en DSR verbeteringen kunnen worden aangebracht om de regelingen meer in overeenstemming te brengen met hun doelstelling.

Daar doen de auteurs verschillende aanbevelingen voor:

- Schaf de 5%-beleggingsmarge af

De BOR geldt bij het erven of schenken van ondernemingsvermogen. Beleggingsvermogen kwalificeert niet, tenzij dit niet meer bedraagt dan 5% van het ondernemingsvermogen. Tot aan die 5%-beleggingsmarge wordt beleggingsvermogen gezien als ondernemingsvermogen. Deze marge bereikt haar doel niet, roept veel vragen op, leidt tot ongelijke behandeling – IB-ondernemers kunnen bijvoorbeeld geen gebruik maken van de marge – en is voer voor discussie. Schaf de 5%-beleggingsmarge daarom af. Dit stellen de auteurs ook voor bij de DSR in de inkomstenbelasting.

- Sluit preferente aandelen niet automatisch uit

Er is veel discussie of preferente aandelen veel vaker dan nu het geval, in aanmerking zouden moeten komen voor toepassing van de BOR. Versoepeling is mogelijk. Als de preferente aandelen ook gewoon

meedelen in de winst en dus niet slechts een financieringsfunctie vervullen, moeten worden verduidelijkt dat deze ook gewoon voor de DSR en BOR in aanmerking komen. Als de preferente aandelen wel alleen een financieringsfunctie hebben, maar de verkrijger ook al 5% gewone aandelen heeft of verkrijgt, moeten de preferente aandelen ook onder de BOR en DSR vallen. Alleen als sprake is van preferente aandelen met slechts een financieringsfunctie moeten deze worden uitgesloten.

- Schaf de dienstbetrekkingeis af

Door de dienstbetrekkingeis is de DSR bij het schenken van aandelen alleen van toepassing als de verkrijger/werknemer minimaal 36 maanden vóór de schenking in dienstbetrekking is bij de bv. Deze eis draagt niet bij aan de kwaliteit van de bedrijfsopvolging. Bovendien is het niet aan de overheid, maar aan de ondernemer om te bepalen wie de meest geschikte bedrijfsopvolger is. Verder kan de verkrijger na de verkrijging van de aandelen direct uit dienst gaan zonder gevolgen voor de DSR. Tot slot kent de BOR deze dienstbetrekkingeis niet. Dit zijn allemaal redenen waarom de auteurs pleiten voor afschaffing van de dienstbetrekkingeis.

- Merk verhuurd vastgoed aan als beleggingsvermogen

Het kabinet is van plan om verhuurd vastgoed voor de BOR en de DSR aan te merken als beleggingsvermogen. Dit beleggingsvermogen wordt dan uitgesloten van de gunstige regelingen van de BOR en DSR. Het voorstel wordt vermoedelijk meegenomen in het pakket Belastingplan 2024. De auteurs zijn het hiermee eens.

- Breid overlijdensdividend uit naar de erfbelasting

Bij het erven van aanmerkelijkbelangaandelen kunnen de verkrijgers binnen 24 maanden na het overlijden tot een bepaald bedrag onbelast dividend uitkeren, om daarmee de inkomstenbelasting te voldoen. Voor de praktijk zou het fijn zijn als deze regeling van het 'overlijdensdividend' ook kan worden benut voor de te betalen erfbelasting over het beleggingsvermogen.

Wilt u meer lezen over het wetenschappelijke onderzoek 'De fiscale positie van de dga', ga dan naar de managementsamenvatting van het rapport. Het gehele onderzoek is binnenkort in te zien op de site van SRA. De onderzoekers zullen het onderzoek verder uitbouwen tot een in 2024 te verschijnen boek waarin dan ook alle ontwikkelingen in 2023 zijn opgenomen.



© 2023, de auteurs
p/a Tilburg University
Warandelaan 2
5000 LE Tilburg

Het onderzoek is mede mogelijk gemaakt dankzij financiële
bijdragen van de NOB en SRA.

N|O|B
de Nederlandse
Orde van
Belastingadviseurs


SRA