

1.1 Afschaffen doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon

Korte beschrijving van de maatregel

Met het voorstel wordt de doelmatigheidsmarge van het loon uit meest vergelijkbare dienstbetrekking voor de gebruikelijkloonregeling afgeschaft. De maatregel gaat in per 2023.

Tabel 1: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2023	2024	2025	2026	2027	Structureel
Afschaffen doelmatigheidsmarge	904	873	842	811	780	315

Kern van de raming

Door het afschaffen van de doelmatigheidsmarge zal worden bepaald dat een directeur-grotaandeelhouder (dga) een hoger gebruikelijk loon geniet mits dit loon is vastgesteld met inachtneming van de doelmatigheidsmarge. Hierdoor zal de hoogte van het belastbare inkomen uit werk en woning en derhalve de opbrengst van de loon-/inkomensheffing toenemen. Daarentegen zal het belastbaar bedrag in de vennootschapsbelasting (vpb) door de hogere loonkosten worden verlaagd, waardoor de vpb-opbrengst zal dalen. Bovendien zorgen de lagere winsten uiteindelijk voor een lager belastbaar inkomen uit aanmerkelijk belang en daarom minder belastingopbrengsten in box 2.

De raming van de aanpassing van de doelmatigheidsmarge in de gebruikelijkloonregeling is gebaseerd op aangiftegegevens loonbelasting van dga's uit 2021. Bij het bepalen van de hoogte van het gebruikelijk loon wordt geacht niet gebruik te zijn gemaakt van de doelmatigheidsmarge als (1) het gebruikelijk loon gelijk is aan het hoogste loon van de werknemer in dienst van een (verbonden) lichaam of (2) het gebruikelijk loon lager is dan of gelijk is aan de art. 12a-norm.

De dga-lonen over 2021 zijn geïndexeerd naar 2023 met de door het CPB geraamde mutaties van de cao-loon bedrijven in 2022 en 2023.¹ Aangezien het gebruikelijk loon (behoudens uitzonderingen) *ten minste* moet worden gesteld op 75% van het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekkingen, kunnen dga-lonen worden bepaald zonder maximaal gebruik te maken van de doelmatigheidsmarge. Aangezien uit de aangiftegegevens niet inzichtelijk is in hoeverre dga's (volledig) gebruik maken van de doelmatigheidsmarge, is een zo neutraal mogelijke uitvalfactor van 50% gebruikt. Deze uitvalfactor voorziet in de omstandigheid dat de doelmatigheidsmarge momenteel niet maximaal wordt benut door dga's waardoor de beperking van de doelmatigheidsmarge niet volledig doorwerkt.

Bij het berekenen van de additionele loon-/inkomensheffing (gemiddeld 51,9%) is op microniveau rekening gehouden met de tariefschijven in de loon-/inkomstenheffing, afbouw van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting in 2022. De vpb-belastingdruk (gemiddeld 16,6%) is berekend met inachtneming van de vanaf 2023 voorgestelde tariefschijven in de vpb waardoor rekening wordt gehouden met de voorgenomen verlaagde schijfgrens van € 200.000.² In de raming is verondersteld dat de lagere winst over 20 jaar verdeeld leidt tot lagere uitkeringen in box 2. Voor het tarief belastbaar inkomen uit aanmerkelijk belang is aangesloten bij het gemiddelde effectieve tarief van de voorgestelde box 2 schijven per 2024 (27,6%).³

De afschaffing van de doelmatigheidsmarge zorgt per saldo voor € 2,6 miljard extra dga-salaris. Rekening houdend met de eerder berekende belastingdruk per middel, wordt in ieder jaar na invoering € 1328 miljoen meer loon-/inkomensheffing en € 424 miljoen minder vpb verwacht. De derving van box 2 heffing loopt vanwege de aangenomen verdeling van de winstuitkeringen over 20 jaar op naar € 589 miljoen in 2042.

¹ CPB, "Centraal Economisch Plan 2022", 16-04-2022.

² Kamerstukken 2021-2022, 36 120. Nr. 1, p. 36 (Voorjaarsnota 2022). De interactie met de later besloten verhoging van het lage Vpb-tarief is meegenomen in de opbrengst van die maatregel.

³ Kamerstukken 2021-2022, 36 120. Nr. 1, p. 14 (Voorjaarsnota 2022). De interactie met de later besloten aanpassing van de tarieven in de voorgestelde box 2 schijven is verwaarloosbaar.

1.2 Verruiming vrije ruimte werkkostenregeling

Korte beschrijving van de maatregel

De werkkostenregeling biedt aan werkgevers de gelegenheid om tot op zekere hoogte onbelast vergoedingen en verstrekkingen te doen aan werknemers (in principe vallen vergoedingen en verstrekkingen namelijk onder de loonbelasting).

Tabel 2: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2023	2024	2025	Structureel
Verruiming vrije ruimte werkkostenregeling	-49	-49	-49	-49

Kern van de raming

Bepaalde vergoedingen en verstrekkingen zijn gericht vrijgesteld en worden dus niet belast als aan de voorwaarden wordt voldaan. Voor bepaalde andere vergoedingen en verstrekkingen kan gebruik worden gemaakt van de zogenoemde vrije ruimte. Dit houdt in dat tot een bepaald bedrag onbelast bepaalde vergoedingen en verstrekkingen kunnen worden gedaan. Dit bedrag zou voor 2023 1,7% over de eerste € 400.000 loonsom plus 1,18% over het meerdere bedragen. Wanneer deze vrije ruimte wordt overschreden, betaalt de werkgever 80% eindheffing over het meerdere. In Belastingplan 2023 wordt een permanente verruiming voorgesteld vanaf 2023. Het betreft een verhoging van het eerste percentage van 1,7% naar 1,92%.

Het verruimen van de vrije ruimte heeft verschillende effecten:

1. Bedrijven die zonder verruiming eindheffing zouden betalen, hoeven minder eindheffing af te dragen;
2. Voor zover de verruiming van de vrije ruimte groter is dan de grondslag waarover deze bedrijven eindheffing zouden afdragen, ontstaat extra vrije ruimte die deze bedrijven kunnen benutten;
3. Voor bedrijven die ook zonder de verruiming geen eindheffing zouden betalen, is logischerwijs geen rechtstreeks effect op de af te dragen eindheffing, maar leidt de verruiming in zijn geheel tot extra vrije ruimte om te benutten;

De gevolgen zijn afzonderlijk berekend voor de bedrijven die nu eindheffing betalen (effect 1 en 2) en voor bedrijven die dat niet doen (effect 3). De raming is gemaakt op basis van aangiftegegevens over 2019. Hoewel inmiddels data voor 2020 en 2021 beschikbaar is, zijn deze gegevens niet gebruikt. De reden is dat de gegevens voor die recentere jaren niet representatief zijn als gevolg van de coronacrisis en de daaraan gerelateerde tijdelijke verruiming van de werkkostenregeling. Daarnaast was de eindheffing in die jaren veel groter dan normaal, vermoedelijk als gevolg van de zorgbonus die in 2020 (en deels in 2021) is uitgekeerd aan alle zorgmedewerkers.

Bij een verhoging van het percentage vrije ruimte tot € 400.000 loonsom met 0,1 procentpunt, wordt € 2,4 miljoen minder eindheffing afgedragen. Daarnaast wordt bij deze bedrijven € 2 miljoen vrije ruimte vrijgespeeld per 0,1 procentpunt. Het aantal bedrijven dat geen eindheffing betaalt is veel groter. Voor die groep bedrijven bedraagt de totale toename van de vrije ruimte € 65 miljoen per 0,1 procentpunt. In totaal wordt er dus € 69,4 miljoen vrije ruimte vrijgespeeld per 0,1 procentpunt, wat werkgevers kunnen benutten om extra onbelaste vergoedingen en verstrekkingen te doen. Voor de voorgestelde verhoging met 0,22 procentpunt gaat het dus om € 153 miljoen euro.

Gewoonlijk wordt aangenomen dat deze extra vrije ruimte grotendeels wordt benut door verschuivingen in de arbeidsvoorwaarden. Dit volgt uit de evaluatie uit 2018, waarin is uitgevraagd in hoeverre bedrijven proberen de vrije ruimte volledig te benutten. Daarbij is de aanname dat de bruto loonsom een gegeven is voor de werkgever, dus dat hij (op termijn, in de structurele situatie) belast brutoloon omzet naar onbelaste vergoedingen/verstrekkingen binnen de vrije ruimte. Met die benadering zou de € 153 miljoen tot een aanvullende derving van ongeveer € 41 miljoen leiden. Dit bedrag is opgehoogd met de loonontwikkeling over de periode 2019-2023, waardoor de raming uiteindelijk op 49 miljoen euro uitkomt.

1.3 Aanpassen giftenaftrek

Korte beschrijving van de maatregel

In de Wet Inkomstenbelasting 2001 wordt een begrenzing aangebracht in het bedrag aan periodieke giften dat in aftrek kan worden gebracht op het inkomen in de inkomstenbelasting. De aftrek van periodieke giften wordt beperkt tot € 250.000 per kalenderjaar. Dit plafond geldt voor het gezamenlijke bedrag aan periodieke giften van de belastingplichtige en zijn eventuele partner. De aanpassing in de giftenaftrek zal ingaan per 1 januari 2023. Daarbij geldt tot 2027 een uitzondering voor alle overeenkomsten tot periodieke giften die reeds zijn overeengekomen op het moment dat de maatregel definitief wordt aangekondigd middels een persbericht en de nota van wijziging.

Tabel 3: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2023	2024	2025	2026	Struc	Struc in
Aanpassen giftenaftrek	10	20	30	40	50	2027

Kern van de raming

De groep met periodieke giften van meer dan € 250.000 is heel klein. In 2019 ging het om ongeveer 140 gevallen. Als bij deze gevallen de periodieke giften zouden zijn begrensd, zou dit € 50 miljoen opleveren, met name omdat er meer belasting in box2 verschuldigd zou zijn. De begrenzing kan twee effecten hebben. Het eerste is dat periodieke giften na invoering van de begrenzing afgetrokken gaan worden bij overige giften. Dit is niet voor iedereen gunstig. Een tweede effect is dat het aantal belastingplichtigen met een periodieke gift van meer dan € 250.000 afneemt, omdat dit niet meer interessant is.

Hierdoor valt niet alleen de aftrek bóven € 250.000 weg, maar ook de aftrek van € 250.000. Dit leidt tot een extra opbrengst. Gezien de onzekerheid van beide effecten, het negatieve van het ene effect en het positieve effect van het andere, en de relatief beperkt ingeschatte omvang ervan, zijn de effecten tegen elkaar weg weggestreept en is de € 50 miljoen aangehouden als de structurele opbrengst van de maatregel.

De regeling gaat in per 1 januari 2023. Periodieke giften waarvoor een verplichting is aangegaan vóór het moment dat de maatregel definitief is aangekondigd middels een persbericht en de nota van wijziging, worden bij de begrenzing tot 2027 buiten beschouwing gelaten. De opbrengst van de maatregel leidt daarom tot een oplappende reeks die in 2027 het structurele niveau bereikt.