

Belastingdruk van werknemers versus ondernemers

Verschillen in belastingdruk vanuit de theorie van de welvaartseconomie?

Naam: Jasper van de Sande

Examenummer: 377242

Begeleider: Mw. Dr. Y.M. Tigelaar-Klootwijk

Rotterdam, 27 juli 2015

Inhoudsopgave

1 Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksvraag	5
1.3 Toetsingskader	7
1.4 Relevantie van dit onderzoek	9
1.5 Afbakening	10
2 De welvaartseconomie.....	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Welvaartseconomische stellingen	12
2.3 Marktfalen	14
2.3.1 Inleiding.....	14
2.3.2 Externe effecten.....	17
2.3.3 Gebrekkig werkende kapitaalmarkt.....	18
2.3.4 Onvolledige informatie.....	19
2.4 Gelijkheid.....	19
2.5 Samenvatting/conclusie.....	21
3 Belastingdruk werknemers.....	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Inkomen.....	23
3.3 Werknemersverzekeringen.....	25
3.4 Belasting op arbeidsinkomen	26
3.4.1 Inleiding.....	26
3.4.2 Algemene heffingskorting	28
3.4.3 Arbeidskorting	28
3.5 Belastingdruk werknemer	29
3.6 Samenvatting/conclusie.....	31

4 Belastingdruk ondernemers	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Winstinkomen vanuit het HS-inkomensbegrip	34
4.2.1 Inleiding	34
4.2.2 Vermogensaanwasbelasting	36
4.2.3 Vermogenswinstbelasting	37
4.3 Analyse winstinkomen	38
4.4 Belastingfaciliteiten op het winstinkomen	40
4.4.1 Inleiding	40
4.4.2 Ondernemersaftrek	41
4.4.2.1 Inleiding	41
4.4.2.2 De zelfstandigenaftrek	41
4.4.3 MKB-winstvrijstelling	42
4.5 Belastingdruk ondernemer	42
4.6 Vergelijking belastingdruk	44
4.7 Samenvatting/conclusie	47
5 Verschillen in belastingdruk	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Legitimiteit	50
5.2.1 Inleiding	50
5.2.2 Positieve externe effecten	51
5.2.3 Gebrekkig werkende kapitaalmarkt	51
5.2.4 Onvolledige informatie	52
5.2.5 Verschillen in soort inkomen	52
5.3 De zelfstandigenaftrek	53
5.3.1 Inleiding	53
5.3.2 Neutraliteit	54
5.3.3 Doeltreffendheid	55

5.3.4 Doelmatigheid	56
5.4 MKB-winstvrijstelling	57
5.4.1 Inleiding.....	57
5.4.2 Neutraliteit	58
5.4.3 Doeltreffendheid.....	58
5.4.4 Doelmatigheid	59
5.5 Samenvatting/conclusie.....	59
6 Aanbevelingen.....	61
6.1 Inleiding	61
6.2 Knelpunten	61
6.3 Aanbevelingen.....	63
6.3.1 First best systeem.....	63
6.3.2 Second best systeem	66
6.4 Samenvatting/conclusie.....	67
7 Samenvatting en conclusie.....	69
Literatuurlijst	77
Kamerstukken	80

Lijst van gebruikte afkortingen

art.	artikel/artikelen
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
dga	Directeur-grotaandeelhouder
FOR	Fiscale oudedagsreserve
GW	Grondwet
Wet IB	Wet inkomstenbelasting 2001
Wet IB 1964	Wet inkomstenbelasting 1964
LB	Wet op de loonbelasting 1964
MKB	Midden- en kleinbedrijf
NTR	Nederlandse Tijdschrift voor Fiscaal Recht
TvOF	Tijdschrift voor Openbare Financiën
V-N	Vakstudie Nieuws
Vpb	Wet op de vennootschapsbelasting 1964
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WFR	Weekblad voor Fiscaal Recht
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WW	Werkloosheidswet
ZW	Ziektewet
Zzp'ers	Zelfstandige zonder personeel

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Steeds vaker laait de discussie over het verschil in belastingdruk tussen zelfstandige ondernemers en werknemers op. Zo heeft De Kam in 2009 voor het WFR een artikel geschreven waarin hij analyseert of dit verschil in belastingdruk niet te groot is geworden.¹ Tussen de heffing van zelfstandige ondernemers die worden belast onder de inkomstenbelasting (hierna: ondernemers²) en ondernemers met een vennootschap waarbij de ondernemer zelf directeur en aandeelhouder is, de zogenaamde directeur-grotaandeelhouder (hierna: dga), bestaat een globaal evenwicht.³ Dit globale evenwicht moet er voor zorgen dat het verschil in de belastingdruk tussen beide ondernemingsvormen ongeveer gelijk is.⁴ Door de verlagingen van de vennootschapsbelastingtarieven in 2007 is er een vrijstelling voor ondernemers bijgekomen om dit evenwicht in stand te houden, de zogenaamde MKB-winstvrijstelling.⁵ Daarnaast kent de ondernemer ook grondslag versmallende regelingen zoals de fiscale oudedagsreserve (hierna: FOR) en de zelfstandigenaftrek. Door al deze regelingen is, volgens De Kam, uit het oog verloren of er nog wel een evenwicht bestaat tussen de belastingdruk van werknemers en van ondernemers.⁶

Het artikel van De Kam heeft veel stof doen opwaaien. Zo heeft Giele met een artikel in het NTFR een reactie gegeven op het artikel van De Kam.⁷ Hij is van mening dat niet alleen gekeken moet worden naar de verschillen in belastingdruk, maar dat het ook van belang is na te gaan waarom deze verschillen bestaan en zelfs het liefst of deze verschillen gerechtvaardigd kunnen worden.

Het loon van een werknemer is niet één op één te vergelijken met de winst die een ondernemer maakt. Het netto loon van een werknemer wordt behaald door middel van arbeid en dient vooral voor consumptie en persoonlijke besparingen. In tegenstelling tot het winstinkomen, dit wordt behaald door een combinatie van arbeid en kapitaal.⁸ Naast consumptie moet winstinkomen

¹De Kam (2009).

² Het begrip ondernemer wordt in deze scriptie gebruikt als omschreven in artikel 3.4 Wet IB 2001. Dit artikel luidt: 'In deze afdeling en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder ondernemer: de belastingplichtige voor rekening van wie een onderneming wordt gedreven en die rechtstreeks wordt verbonden voor verbintenissen betreffende die onderneming'.

³Kamerstukken II 2005/2006, 30 572, nr. 3, p. 9.

⁴Van de Streek en Strik (2013), Vpb.0.0.1.e2.

⁵Kamerstukken II 2005/2006, 30 572, nr. 3, p. 9.

⁶De Kam (2009).

⁷Giele (2009).

⁸Kamerstukken II 2009/2010, 32 128, nr. 10, p. 4-5.

worden gebruikt voor het doen van investeringen. Daarnaast hebben ondernemers het risico van ziekte, arbeidsongeschiktheid, economische tegenvallers en moeten zij zelf hun oudedagsvoorziening regelen. Hiervoor hebben zij de mogelijkheid om zichzelf te verzekeren of om reserveringen te vormen. Om de belastingdruk tussen een werknemer en een ondernemer goed te vergelijken moeten deze verschillen worden meegenomen.⁹ In zijn artikel pleit Giele dan ook voor een andere benadering om de belastingdruk te vergelijken. Hij stelt voor om het nettoloon van de werknemer te vergelijken met het netto-inkomen van de ondernemer.¹⁰ Kortom, een aantal kritische kanttekeningen bij de bevindingen van De Kam.

Begin 2012 heeft staatssecretaris Weekers de Commissie Van Dijkhuizen¹¹ geïnstalleerd. De commissie had als doel om na te gaan of er een aantal budgettair neutrale verbeteringen kunnen plaatsvinden in ons huidige belastingstelsel.¹² In het interim-rapport¹³ van de Commissie Van Dijkhuizen wordt aangegeven dat de verschillen in belastingheffing tussen werknemers en ondernemers te groot zijn geworden.¹⁴ Volgens de Commissie komt dit voornamelijk door een tal van ondernemersfaciliteiten die niet langer te rechtvaardigen zijn. Zo moet volgens de commissie de zelfstandigenaftrek worden afgeschaft en oneigenlijk gebruik van de FOR worden bestraft.

Opmerkelijk is dat Kavelaars recentelijk voor het TvOF een artikel heeft geschreven over de aanbevelingen van de Commissie Van Dijkhuizen waarvan hij zelf lid was. Hij geeft hierin aan dat de commissie de verschillen in belastingdruk onvoldoende heeft gekwantificeerd.¹⁵ Ondanks dat de leden van de commissie het niet altijd eens hoeven te zijn met de standpunten is dit toch een interessante opmerking. Uit deze opmerking kan worden opgemaakt dat er nog ruimte is voor onderzoek naar deze verschillen. Een van de doelen van deze scriptie is dan ook om de verschillen in belastingdruk tussen werknemers en ondernemers te kwantificeren.

Bovenstaande maakt duidelijk dat ondernemers onder de Nederlandse fiscale wetgeving door de vele ondernemersfaciliteiten gunstiger behandeld worden dan werknemers. Onduidelijk is

⁹Kamerstukken II 2009/2010, 32 128, nr. 10, p. 4-5.

¹⁰Giele (2009).

¹¹De naam waaronder de commissie is geïnstalleerd is de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. Aangezien de commissie in de meeste literatuur naar de voorzitter Van Dijkhuizen wordt vernoemd, gebruik ik in deze scriptie de benaming 'Commissie van Dijkhuizen'.

¹²Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), p. 5.

¹³In het later gepubliceerde definitieve rapport Commissie Van Dijkhuizen zijn slechts onderwerpen uitgewerkt die niet zijn opgenomen in het interim-rapport. Het definitieve rapport biedt hierover dus geen nieuwe of andere inzichten. Vandaar dat hier wordt verwezen naar het interim-rapport.

¹⁴Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), p. 91-99.

¹⁵Kavelaars (2014), p. 7.

alleen hoe groot dit verschil is en of de ondernemers niet te veel voordeel genieten. In deze scriptie wordt nagegaan of de theorie van de welvaartseconomie aanknopingspunten biedt om dit verschil in belastingheffing te beoordelen.

Welvaartseconomen leggen de verantwoordelijkheid voor het correct werken van de markt in eerste instantie altijd bij de markt zelf neer. Volgens de eerste stelling van de welvaartseconomie zorgt de markt, onder de voorwaarde dat er perfecte concurrentie is, alle informatie beschikbaar is en alle markten bestaan, zelf voor de meest optimale verdeling van welvaart.¹⁶ Deze uitkomst leidt niet altijd tot het maatschappelijk gewenste optimum. Zo kan de toename van inkomen bij een optimaal werkende markt alleen bij personen met de hoogste inkomens terecht komen.¹⁷ De overheid heeft dan als taak om het inkomen te herverdelen.¹⁸ Op basis van de tweede stelling van de welvaartseconomie is het nog steeds mogelijk een economisch optimale verdeling van welvaart te bereiken waarbij het inkomen vooraf wordt herverdeeld. Deze herverdeling moet dan wel gebeuren door middel van een belasting die de keuze van belastingplichtigen niet verstoort.¹⁹ Een dergelijke vorm van belastingheffing bestaat alleen niet. Door te belasten op basis van het winst- of arbeidsinkomen bereikt de markt nooit zijn economisch optimum. De hoogte van het inkomen kan immers worden gestuurd door minder hard te gaan werken. Een hogere belasting zal de keuze om minder te gaan werken alleen maar vergroten. Deze verstoring levert een welvaartsverlies op en is een van de redenen dat de markt, die door de welvaartseconomie centraal wordt gesteld, faalt.

Welvaartseconomen stellen dat het voor de overheid van belang is bij het herverdelen van inkomen het welvaartsverlies zo klein mogelijk te houden.²⁰ Dit kan worden gedaan door het stelsel van belastingen en subsidies zo efficiënt²¹ mogelijk in te richten.²² Naast efficiëntie is het ook van belang te beoordelen of de belastingdruk gelijk is verdeeld over alle belastingplichtigen. Dit uit zich zowel in een verticale als een horizontale gelijkheid van belastingheffing.²³ De verticale gelijkheid bepaalt hoe de verdeling van de belastingdruk in het belastingstelsel loopt. Onder het Nederlandse draagkrachtstelsel neemt de gemiddelde

¹⁶ Rosen en Gayer (2010) p. 41.

¹⁷ Jacobs (2008), p. 30.

¹⁸ Stiglitz (2000), p. 86-88.

¹⁹ Jacobs (2008), p. 31.

²⁰ Jacobs (2008), p. 37.

²¹ In deze paragraaf wordt de term 'efficiënt' gebruikt conform economisch spraakgebruik. Hiermee wordt bedoeld dat het welvaartsverlies dat optreedt door invoering van een belasting zo klein mogelijk moet worden gehouden.

²² Rosen en Gayer (2010), p. 329-347.

²³ Jacobs (2008), p. 12.

belastingdruk met het inkomen toe. Hierdoor dragen de sterkste schouders de zwaarste lasten.²⁴ In deze scriptie wordt er van uit gegaan dat het huidige Nederlandse belastingstelsel een juist progressieverloop heeft. Er wordt daarom niet ingegaan op de verticale gelijkheid van het belastingstelsel. Voor de horizontale gelijkheid is het van belang dat vergelijkbare inkomens gelijk worden belast.²⁵ In dit onderzoek wordt de horizontale gelijkheid tussen werknemers en ondernemers gekwantificeerd. Om te kunnen concluderen of het onderscheid in belastingheffing tussen werknemers en ondernemers aanvaardbaar is, is het van belang te bepalen welke inkomens met elkaar te vergelijken zijn. Als de overheid een legitieme reden heeft kan zij afwijken van de gelijke verdeling van de belastingdruk. Welvaartseconomen stellen dat het falen van de markt een legitieme reden oplevert. Het is hierbij van belang om te analyseren of de faciliteiten die hiervoor worden ingezet wel efficiënt zijn.

Omdat individuen hun inkomen kunnen sturen door minder te gaan werken faalt de markt en bereikt zij niet haar economische optimum. Naast deze reden zijn er meerdere oorzaken waarom de markt kan falen. Stiglitz²⁶ benoemt de volgende:

- Ontbreken van perfecte concurrentie;
- Behoeftte aan publieke goederen;
- Externe effecten, zowel positief als negatief;
- Onvolledige markten;
- Incomplete informatie;
- Werkeloosheid en andere macro-economische factoren.

Ook op het gebied van ondernemerschap kan zich marktfalen voordoen. Zo kan ondernemerschap externe effecten opleveren, kunnen ondernemers te maken hebben met onvolledige markten en heeft de overheid incomplete informatie over het winstinkomen. In de economische literatuur wordt veelal aangenomen dat ondernemerschap positieve externe effecten met zich meebrengt.²⁷ Door het falen van de markt wordt de vergoeding voor deze externe effecten niet volledig weergegeven in het winstinkomen.²⁸ Hierdoor is het voordeel dat de ondernemer behaalt, lager dan het voordeel voor de totale maatschappij. Dit is een legitieme reden om winstinkomen lager te belasten dan arbeidsinkomen. Door het invoeren van

²⁴ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), p. 31.

²⁵ Stiglitz (2000), p. 468-469.

²⁶ Stiglitz (2000), p 76-85.

²⁷ Zie onder andere EIM (2008) en Audritsch en Thurik (2001).

²⁸ Van Vuuren (2012), p. 8-9.

ondernemersfaciliteiten tracht de overheid de positieve externe effecten weg te nemen. Hierdoor neemt de maatschappelijke welvaart toe. Het is hierbij wel van belang dat de juiste instrumenten worden gebruikt. De huidige fiscale maatregelen van de overheid zijn erg generiek ingericht waardoor ook ondernemers worden gestimuleerd die geen of een minimale positieve bijdrage leveren aan de maatschappelijke welvaart.²⁹ Het is dus de vraag of het overheidsingrijpen wel op een efficiënte wijze gebeurt. Door de ondernemersfaciliteiten zo vorm te geven dat de ondernemingen met de grootste positieve externe effecten worden gestimuleerd kan de totale maatschappelijke welvaartswinst worden vergroot. Zo pleit Van Praag in een artikel in het WFR om ‘topondernemers’ meer te stimuleren.³⁰ Zij stelt dat succesvolle ondernemingen een positieve invloed op de economie hebben. Zij zorgen voor werkgelegenheid en voor concurrentie op bestaande markten waardoor prijzen dalen. Ook het EIM concludeert dat groeiende ondernemers positieve externe effecten met zich meebrengen.³¹ Door ondernemersfaciliteiten specifiek op deze groep ondernemers af te stemmen kan een hogere maatschappelijke welvaart worden bereikt. Naast deze vorm van marktfalen kunnen ook andere vormen van marktfalen een legitieme reden geven voor een lagere belastingdruk van ondernemers ten opzichte van werknemers. De andere vormen van marktfalen worden in hoofdstuk 2 behandeld. Aan de hand hiervan wordt in deze scriptie onderzocht of de fiscale faciliteiten die worden ingezet om het falen van de markt te corrigeren economisch efficiënt zijn.

1.2 Onderzoeksvraag

Bovenstaande geeft een beeld van de discussie die er momenteel gaande is waar het betreft de belastingheffing van ondernemers ten opzichte van werknemers. De grootte van het verschil in belastingheffing tussen werknemers en ondernemers is echter niet duidelijk. Ook de achterliggende gedachte van deze verschillen moet nader worden onderzocht. Het doel van deze scriptie is dan ook om de verschillen in belastingdruk te kwantificeren. Vervolgens zal worden nagegaan waar deze verschillen vandaan komen en of deze verschillen op (welvaarts)economische gronden aanvaardbaar zijn. Als blijkt dat de verschillen niet aanvaardbaar zijn worden er aanbevelingen gedaan voor alternatieve belastingfaciliteiten voor ondernemers. Om dit te kunnen onderzoeken is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd.

²⁹ Van Vuuren (2012), p. 8-9.

³⁰ Van Praag (2009).

³¹ EIM (2008), p. 122-123.

Is het verschil in belastingdruk tussen werknemers en ondernemers aanvaardbaar? Zo nee, welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om tot een aanvaardbaar verschil in belastingdruk te komen?

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van de volgende deelvragen.

Hoofdstuk 2

1. Wat leert de theorie van de welvaartseconomie ons over belastingheffing?
2. Is bij ondernemerschap sprake van marktfalen en zo ja in welke vorm?
3. Waaraan moet een aanvaardbare belastingheffing voldoen?

Hoofdstuk 3

4. Waarom is het arbeidsinkomen van een werknemer gelijk aan de toename van het vermogen om te consumeren?
5. Welke sociale zekerheden behoren tot het (potentiële) inkomen van de werknemer?
6. Hoe wordt het consumeerbare inkomen van een werknemer belast?

Hoofdstuk 4

7. Wanneer is het winstinkomen van een ondernemer gelijk aan de toename van het vermogen om te consumeren?
8. Waaruit bestaat het winstinkomen van een ondernemer?
9. Welke fiscale voordelen verlagen het winstinkomen van een ondernemer?
10. Hoe wordt het consumeerbare inkomen van een ondernemer belast?
11. Wat zijn de verschillen in belastingdruk tussen werknemers en ondernemers?

Hoofdstuk 5

12. Heeft de overheid een legitieme reden voor het invoeren van belastingfaciliteiten voor ondernemers?
13. Waarom zijn de belastingfaciliteiten voor ondernemers ingevoerd?
14. Voldoen de belastingfaciliteiten aan de criteria neutraliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid?

Hoofdstuk 6

15. Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan om tot een optimaal verschil in belastingdruk te komen?

Aan de hand van deze deelvragen wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag.

1.3 Toetsingskader

Om te kunnen spreken van een aanvaardbare belastingheffing op basis van de grondslagen van de welvaartseconomie is het van belang dat sprake is van een horizontaal gelijke en economisch efficiënte belastingheffing.³² Om te onderzoeken of het verschil in belastingheffing tussen werknemers en ondernemers hieraan voldoet wordt gebruik gemaakt van twee toetsen. De eerste toets kijkt naar de horizontale gelijkheid van de belastingheffing. Omdat de overheid inkomen op basis van draagkracht wil herverdelen moet worden vastgesteld wat de draagkracht van een individu is. Voor een horizontaal gelijke verdeling moeten personen met een gelijke draagkracht evenveel belasting betalen.³³ Omdat het inkomen van werknemers alleen door arbeid wordt behaald kan dit niet één op één worden vergeleken met het winstinkomen van ondernemers.³⁴ Dit bestaat uit zowel arbeids- als kapitaalinkomen.³⁵ Door middel van de eerste toets wordt gekwantificeerd wanneer er van een vergelijkbaar inkomen kan worden gesproken.

Om te bepalen wat de draagkracht is wordt er in box 1 van de Wet IB uitgegaan van het inkomen van een belastingplichtige. Voor werknemers is dit het arbeidsinkomen³⁶ en voor ondernemers het winstinkomen³⁷.³⁸ Deze bronnen van inkomen zijn echter moeilijk met elkaar te vergelijken.³⁹ Door niet inkomen maar consumptie als maatstaf te nemen ontstaat een beter vergelijkbaar beeld.⁴⁰ Het inkomen dat een werknemer overhoudt na belastingheffing kan worden gebruikt voor consumptie of voor besparingen. De besparingen kunnen worden gebruikt voor toekomstige consumptie. Haig en Simons benaderen inkomen ook wel als de toename om te kunnen consumeren in een bepaalde periode.⁴¹

Naast inkomen uit arbeid heeft de werknemer recht op verschillende sociale voorzieningen. Deze voorzieningen worden betaald door de werkgever en zorgen ervoor dat de werknemer in de toekomst ook nog voldoende geld heeft om te kunnen consumeren. Omdat de ondernemer deze voorzieningen niet heeft is het van belang deze voordelen op te sommen zodat het totale

³² Voor een volledig onderzoek naar de aanvaardbaarheid zou ook de verticale gelijkheid moeten worden meegenomen. In deze scriptie wordt er van uitgegaan dat het huidige Nederlandse belastingstelsel een juist progressieverloop heeft waardoor hier geen rekening mee wordt gehouden.

³³ Rosen en Gayer (2010), p. 366-367.

³⁴ Giele (2009).

³⁵ Kamerstukken II 2009/2010, 32 128, nr. 10, p. 4-5.

³⁶ Hoofdstuk 3 afdeling 3.3 van de Wet IB 2001.

³⁷ Hoofdstuk 3 afdeling 3.2 van de Wet IB 2001.

³⁸ Er wordt hierbij aangenomen dat zowel de werknemer als de ondernemer geen andere bronnen van inkomen hebben. Dit is voor deze scriptie niet relevant.

³⁹ Giele (2009).

⁴⁰ Bovenberg en Stevens (2010), p. 117.

⁴¹ Haig-Simmons (HS) definition: 'Income is the money value of the net increase in an individual's power to consume during a period'.

consumeerbare inkomen wordt gekwantificeerd. Dit vormt het uitgangspunt van de draagkracht van de werknemer.⁴² Het totaal te consumeren inkomen wordt gebruikt voor de vergelijking met een ondernemer.

Vervolgens wordt van de ondernemer het winstinkomen geanalyseerd. Dit inkomen moet worden gesplitst in een arbeids- en een kapitaalinkomen. Daarna wordt nagegaan welke ondernemersfaciliteiten er nu zijn voor de ondernemer. Het effect van deze faciliteiten op de huidige belastingheffing van ondernemerswinsten wordt geanalyseerd. Aan de hand van deze uitkomst wordt bepaald welk deel van het winstinkomen vrij is voor consumptie. Dit inkomen vormt de draagkracht voor de ondernemer. Hiermee wordt duidelijk welk inkomen vergelijkbaar is en wordt een antwoord gegeven op het vraagstuk van de horizontale gelijkheid. Bij de eerste toets worden de ondernemersfaciliteiten als gegeven beschouwd.

Op basis van de vergelijkbare inkomens naar draagkracht worden de effectieve gemiddelde belastingdruk en de marginale effectieve belastingdruk berekend. Aan de hand van de verschillen in belastingdruk wordt nagegaan hoe groot de verschillen zijn. Dit geeft een kwantitatief overzicht van de verschillen in belastingdruk.

Als de verschillen in belastingdruk zijn gekwantificeerd wordt op basis van de tweede toets geanalyseerd of deze verschillen aanvaardbaar zijn. De aanvaardbaarheid wordt getoetst op basis van vier criteria.⁴³ Deze criteria zijn:

- Legitimiteit: Als een van de toetsingscriteria van een belastinguitgave geeft de overheid zelf aan dat het van belang is te analyseren of overheidsingrijpen wel nodig is.⁴⁴ Een duidelijke maatstaf ontbreekt hier echter. In dit onderzoek wordt op basis van de theorie van de welvaartseconomie geanalyseerd of overheidsingrijpen noodzakelijk is. Volgens deze theorie is het ingrijpen van de overheid alleen legitiem als de markt faalt of om haar eigen handelen te corrigeren. Als gevolg van dit marktfalen wordt de optimale welvaart niet bereikt. Ook kan sprake zijn van overheidsfalen waardoor de optimale welvaart niet wordt bereikt. De theorie van de welvaartseconomie wordt beschreven in hoofdstuk 2. De legitimiteit wordt kwalitatief getoetst.

⁴² Stiglitz (2000), p. 470.

⁴³ Criteria zijn ontleend aan proefschrift van Tigelaar–Klootwijk (2013), p. 18-20.

⁴⁴ Kamerstukken II 2002/2003b, p. 289.

- Neutraliteit: Door het heffen van belastingen creëert de overheid een welvaartsverlies.⁴⁵ Dit welvaartsverlies ontstaat omdat belastingplichtigen hun gedrag als gevolg van de belastingheffing aanpassen. Een belastingfaciliteit voor ondernemers kan bijvoorbeeld het resultaat hebben dat meer mensen een onderneming starten vanwege de fiscale voordelen. In dit onderzoek wordt op kwalitatieve wijze getoetst of de faciliteiten dit effect hebben en of dit effect gewenst is.
- Doeltreffendheid: De ondernemersfaciliteiten zijn ingevoerd met een bepaald doel van de overheid. Zelf geeft de overheid aan dat dit doel regelmatig moet worden geëvalueerd.⁴⁶ De vraag is of dit wel echt gebeurt. Aan de hand van de vastgelegde doelstellingen wordt geanalyseerd of de ondernemersfaciliteiten nog wel bijdragen aan hun doel. Deze toets vindt op kwalitatieve wijze plaats.
- Doelmatigheid: Met dit criterium wordt beoordeeld of de faciliteit wel het juiste middel is om het beoogde doel te behalen. Hiervoor worden de maatschappelijke kosten en baten van de faciliteiten tegen elkaar afgezet. De kosten van een faciliteit zouden geen welvaartsverlies moeten opleveren.⁴⁷ De doelmatigheid wordt op kwalitatieve wijze getoetst.

Aan de hand van bovenstaande criteria worden de verschillende ondernemersfaciliteiten beoordeeld. Er wordt in eerste instantie altijd geanalyseerd of de overheid een legitieme reden heeft om in te grijpen. Als het overheidsingrijpen niet legitiem is, zal een ondernemersfaciliteit niet nodig zijn. Als er wel legitieme redenen zijn om in te grijpen, wil dit nog niet zeggen dat de ondernemersfaciliteit de maatschappelijke welvaart vergroot. Hiervoor wordt deze aan de andere drie criteria getoetst.

1.4 Relevantie van dit onderzoek

Zoals eerder beschreven heeft Kavelaars in zijn artikel in het TvOF aangegeven dat de verschillen in belastingdruk tot op heden onvoldoende zijn gekwantificeerd.⁴⁸ Als deze verschillen niet in kaart gebracht zijn, kan er mijns inziens niet worden beargumenteerd of dit verschil daadwerkelijk te groot is geworden. Door in dit onderzoek deze verschillen uiteen te zetten zullen deze verschillen inzichtelijker worden. Vervolgens kunnen aan de hand van deze uiteenzetting de verschillen in belastingdruk worden gekwantificeerd. Op basis van de criteria

⁴⁵ Rosen en Gayer (2010), p. 341-343.

⁴⁶ Kamerstukken II 2002/2003b, p. 289.

⁴⁷ Jacobs (2008), p. 37.

⁴⁸ Kavelaars (2014), p. 7.

legitimiteit, neutraliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid kan vervolgens worden geanalyseerd of er sprake is van een aanvaardbaar verschil in belastingdruk.

1.5 Afbakening

Voor de belastingdruk van ondernemers wordt het verschil tussen zelfstandigen zonder personeel (hierna: zzp'ers) en zelfstandigen met personeel niet geanalyseerd. In de literatuur zijn al meerdere discussies gevoerd of zzp'ers moeten worden gekwalificeerd als zelfstandige ondernemers of als werknemers.⁴⁹ Er wordt in deze scriptie alleen ingegaan op het onderscheid tussen een werknemer met arbeidsinkomen en een ondernemer met winstinkomen. Van beide groepen wordt het inkomen belast in box 1 van de Wet IB.

De dga valt niet onder de reikwijdte van artikel 3.4 Wet IB en valt daarom niet onder de term ondernemer zoals bedoeld in deze scriptie. De dga is in tegenstelling tot de ondernemer in loondienst van de eigen BV. Ook wordt het winstinkomen van de dga niet hetzelfde belast als dat van de (IB-)ondernemer. De dga wordt daarom niet in dit onderzoek betrokken.

In dit onderzoek worden alleen de ondernemersfaciliteiten meegenomen die op alle ondernemers betrekking hebben. Regelingen voor specifieke doelgroepen zoals de startersaftrek, meewerkaftrek of aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk worden buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast wordt er alleen onderzoek gedaan naar de horizontale gelijkheid van de belastingheffing tussen werknemers en ondernemers. Er zal, zoals eerder aangegeven, niet worden ingegaan op de verticale gelijkheid van de belastingheffing. In deze scriptie wordt ervan uitgegaan dat het huidige Nederlandse belastingstelsel een juist progressieverloop heeft.

Zoals in dit hoofdstuk is beschreven moet voor het vaststellen van de horizontale gelijkheid een vergelijkbaar inkomen worden opgesteld. Hiervoor wordt in hoofdstuk 3 het consumeerbaar inkomen van een werknemer vastgesteld en in hoofdstuk 4 het consumeerbaar inkomen van een ondernemer. Het consumeerbaar inkomen wordt vastgesteld op basis van het HS-inkomensbegrip.⁵⁰ Onder het HS-inkomensbegrip wordt gesteld dat ook het voordeel dat een werknemer heeft uit de pensioenpremies die de werkgever afdraagt als inkomen moeten worden aangemerkt.⁵¹ Ook artikel 10 lid 2 Wet LB stelt dat de pensioenpremies die door de

⁴⁹ Voor de verschillende kwalificaties van zzp'ers zie Van 't Riet (2012), p. 18-21

⁵⁰ De achtergrond van het HS-inkomensbegrip wordt beschreven in paragraaf 3.2

⁵¹ Rosen en Gayer (2010), p. 382-383

werkgever worden ingelegd als loon worden aangemerkt. Vervolgens wordt deze inleg op grond van artikel 11 lid 1 letter c Wet LB vrijgesteld. Pensioen valt in beginsel dus onder het inkomen van de werknemer alleen wordt de inleg van de werkgever nog niet belast. Omdat de werknemer geen beschikkingsmacht heeft over het inkomen is pas sprake van een toename om te kunnen consumeren vanaf het moment dat het pensioen wordt uitgekeerd. In deze scriptie wordt daarom de ingelegde pensioenpremie door de werkgever niet meegenomen voor het opstellen van een vergelijkbaar inkomen.

Ondernemers hebben de mogelijkheid om een deel van de winst voor de oudedag opzij te zetten door te doteren aan de fiscale oudedagsreserve (FOR).⁵² De FOR heeft dezelfde werking als de opbouw van een pensioen voor een werknemer. De inleg is aftrekbaar en de uitkering wordt belast. Een groot verschil is echter dat er geen liquide middelen aan het ondernemingsvermogen worden onttrokken. Hierdoor kan de ondernemer nog beschikken over de liquide middelen voor het doen van investeringen.

Om de belastingdruk op het inkomen goed te kunnen vergelijken moet de wijze van pensioenopbouw aan elkaar gelijk zijn. Omdat de ondernemer de mogelijkheid heeft om de liquide middelen in de onderneming te laten zitten bij het vormen van de oudedagsreserve is dit niet het geval. Door uit te gaan van het arbeidsinkomen van de werknemer zonder rekening te houden met pensioenpremies kan er wel een vergelijkbaar inkomen worden opgesteld.⁵³ Voor zowel de belastingdruk van de werknemer als de ondernemer wordt daarom geen rekening gehouden met een oudedagsvoorziening.

⁵² Artikel 3.53 lid 1 sub c Wet IB juncto artikel 3.67 Wet IB.

⁵³ Kamerstukken II 2009/2010, 32 128, nr. 10, p. 5.

2 De welvaartseconomie

2.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt nagegaan of het verschil in belastingheffing tussen werknemers en ondernemers aanvaardbaar is. Beide groepen worden met hun inkomen belast in box 1 van de Wet IB. Het inkomen van een werknemer bestaat alleen uit een vergoeding voor arbeid terwijl het inkomen van een ondernemer naast een vergoeding voor arbeid ook een vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal bevat. Daarnaast moet het winstinkomen worden gebruikt voor het doen van investeringen en dragen ondernemers het risico van ziekte, arbeidsongeschiktheid, economische tegenvallers en moeten zij zelf hun oudedagsvoorziening regelen. Hiervoor hebben zij de mogelijkheid om zichzelf te verzekeren of om reserveringen te doen. Ondernemers worden in box 1 bevoordeeld door een aantal fiscale faciliteiten die hun belastingdruk verlagen. In dit onderzoek wordt de aanvaardbaarheid van deze faciliteiten getoetst op basis van de theorie van de welvaartseconomie.

In dit hoofdstuk wordt vanuit de theorie van de welvaartseconomie het handelen van de overheid geanalyseerd. Eerst wordt uitgelegd wat de theorie van de welvaartseconomie ons leert over belastingheffing. Vervolgens wordt geanalyseerd of er bij ondernemerschap sprake van marktfalen en zo ja, in welke vorm. Tot slot wordt beschreven hoe een aanvaardbare belastingheffing eruit moet zien.

2.2 Welvaartseconomische stellingen

Welvaartseconomen analyseren vanuit het begrip welvaart. Om de hoogste mogelijke welvaart te behalen is het van belang het ‘nut’ voor individuen zo groot mogelijk te maken. ‘Nut’ is de economische term om aan te geven hoeveel behoefte iemand ergens aan heeft. Dit houdt niet in dat economen alleen streven naar het hoogst mogelijke inkomen. Welvaart omvat bijvoorbeeld ook het ‘nut’ dat individuen ontleen aan vrije tijd, natuur en een schone leefomgeving.⁵⁴ Het ‘nut’ van individuen geeft ook de waarde aan die een persoon geeft aan één extra euro inkomen tegenover minder vrije tijd. Door het hoogst mogelijke ‘maatschappelijke nut’ te bereiken is de maatschappelijke welvaart het hoogst.⁵⁵

De welvaartseconomie legt de taak van het behalen van een maximale welvaart in eerste instantie bij de markt neer. Door vraag en aanbod ontstaat er een evenwicht in de verdeling van

⁵⁴ Heertje (2006).

⁵⁵ Jacobs (2008), p. 23-24.

de welvaart waarbij zowel de aanbieder als de afnemer hun 'nut' optimaliseren.⁵⁶ Dit optimale punt van deze welvaartsverdeling wordt aangeduid als Pareto-efficiënt. Pareto-efficiëntie geeft aan dat er niemand meer op vooruit kan gaan zonder dat er een ander slechter van wordt.⁵⁷ Zowel de aanbieder als de afnemer hebben op dit punt de maximale prijs gekregen of betaald die zij aan een goed of dienst toekennen. De eerste stelling van de welvaartseconomie bepaalt dat Pareto-efficiëntie altijd wordt bereikt onder de voorwaarden dat de markt perfecte concurrentie kent, alle informatie beschikbaar is en alle markten bestaan.⁵⁸ Op basis van deze stelling werkt de markt perfect.

De verdeling die door de perfect werkende markt wordt behaald hoeft echter niet de maatschappelijk gewenste verdeling te zijn.⁵⁹ Bij de verdeling die tot stand is gekomen kan het zo zijn dat bepaalde groepen veel meer verdienen aan de transactie dan andere. Het kan dus zo zijn dat het grootste deel van het inkomen bij personen met de hoogste inkomens terecht komt. Het 'nut' van beide groepen bij de transactie kan dan wel zijn gemaximaliseerd maar dat wil niet zeggen dat vanuit maatschappelijk oogpunt de verdeling hiervan rechtvaardig wordt bevonden.⁶⁰ Hier komt de herverdelingstaak van de overheid aan bod. Door het inkomen te herverdelen zorgt zij voor een maatschappelijk evenwicht in de verdeling van de welvaart. Deze herverdeling kan nog steeds tot een Pareto-efficiënt resultaat leiden. Dit resulteert in de tweede stelling van de welvaartseconomie. Als de Pareto-efficiënte uitkomst van de markt niet als maatschappelijk gewenst wordt beschouwd, dan kan toch iedere gewenste verdeling worden bereikt met een herverdeling vooraf door de overheid door middel van een geïndividualiseerde lump-sum belasting (of subsidie). Dit is een belasting die per persoon verschilt maar die niet kan worden ontlopen door het gedrag aan te passen.⁶¹ Dit zou de overheid kunnen doen door het invoeren van een geïndividualiseerde lump-sum belasting op basis van verdien capaciteit.⁶² De verdien capaciteit is onafhankelijk van het inkomen. De hoeveelheid belasting die een individu kan bijdragen op basis van zijn verdien capaciteit is in feite zijn talent.⁶³ Omdat de overheid dit verdientalent niet kan waarnemen zal zij moeten heffen op basis van een

⁵⁶ Stiglitz (2000), p. 55-57.

⁵⁷ Rosen en Gayer (2010), p. 36.

⁵⁸ Stiglitz (2000), p. 60.

⁵⁹ Jacobs (2008), p. 30.

⁶⁰ Rosen en Gayer (2010), p. 42-46.

⁶¹ Jacobs (2008), p. 31.

⁶² Jacobs (2008), p. 31.

⁶³ Tinbergen noemde deze belasting dan ook wel een talentbelasting. De gedachte deze belasting is dat er geen verstoring optreedt, omdat een individu niets kan doen om de belasting te ontwijken. Ook is deze belasting gerechtvaardigd omdat er rekening wordt gehouden met de persoonlijke talenten of het menselijk kapitaal van de belastingplichtige.

second-best-oplossing, zoals het consumptiepatroon of inkomen.⁶⁴ Nederland kent zowel een belasting op consumptie als op inkomen. In deze scriptie wordt de box 1 heffing op het inkomen van de werknemer en de ondernemer geanalyseerd.

Het probleem van een belastingheffing naar inkomen is dat dit kan worden beïnvloed door de belastingbetaler. Als het belastingtarief toeneemt, wordt de keuze voor een individu om extra te werken negatief beïnvloed. Als het marginale tarief op het extra inkomen hoog is, blijft er weinig over van de extra verdiende euro. Hierdoor wordt het goedkoper om de arbeid voor deze laatste verdiende euro om te ruilen voor vrije tijd. Als de belastingbetaler ervoor kiest om minder te gaan werken loopt de overheid inkomsten mis. Dit wordt aangeduid als het welvaartsverlies of de ‘excess burden’.

Een welvaartsverlies kan ook ontstaan door een te groot verschil in belastingheffing van werknemers en ondernemers. Als ondernemers lager worden belast kunnen werknemers de afweging maken te gaan ondernemen omdat dit een lagere belastingdruk oplevert. Deze overstimulans kan er dan toe leiden dat werknemers er te snel voor kiezen om te gaan ondernemen.⁶⁵ Dit overaanbod van ondernemers levert dan juist een welvaartsverlies op.

Het is voor de overheid niet mogelijk het inkomen van individuen te herverdelen zonder dat er een gedragsreactie optreedt. Een welvaartsverlies is hierbij onvermijdelijk. Het is daarom voor de overheid van belang het welvaartsverlies zo klein mogelijk te houden.⁶⁶ In dit onderzoek wordt alleen ingegaan op het welvaartsverlies bij de afweging om te ondernemen of om als werknemer inkomen te vergaren. Op de vraag of het verschil tussen lage en hoge inkomens groter of kleiner moet zijn wordt niet ingegaan.

2.3 Marktfalen

2.3.1 Inleiding

Op basis van de eerste stelling van de welvaartseconomie kunnen vraag en aanbod perfect op elkaar worden afgestemd. Door de concurrentie aan de aanbodzijde worden prijzen laag gehouden. Afnemers kunnen hierdoor de grootst mogelijke hoeveelheid afnemen die hun ‘nut’ maximaliseert. In werkelijkheid bestaan er geen markten die voldoen aan de voorwaarden van de eerste stelling van de welvaartseconomie. Zo stellen bedrijven niet alle informatie beschikbaar en bestaan er grote partijen die een monopoliepositie op de markt bezitten. Door

⁶⁴ Jacobs (2008), p. 73.

⁶⁵ Brummelkamp (2011), p. 22.

⁶⁶ Jacobs (2008), p. 37.

het falen van de markt is er voor de overheid reden zich te mengen in het marktproces. Stiglitz⁶⁷ beschrijft de volgende vormen van marktfalen:

- Ontbreken van perfecte concurrentie: als voorwaarde voor markten om Pareto-efficiënt te zijn moet er perfecte concurrentie zijn. In sommige markten is er een grote partij die de markt overheerst. Er ontstaat dan een monopolie of oligopolie. Doordat deze partij geen concurrentie heeft, kan zij veel hogere prijzen vragen dan waarvoor wordt geproduceerd. Dit levert een welvaartsverlies op voor afnemers omdat zij te veel betalen voor het goed. In dit onderzoek is geen sprake van ontbreken van perfecte concurrentie omdat personen vrij zijn om aan de slag te gaan als werknemer of ondernemer. Er wordt dan ook niet verder op ingegaan.
- Behoeft aan publieke goederen: sommige goederen zullen niet worden aangeboden door de markt of, als ze al worden aangeboden, zal er onvoldoende van worden aangeboden. Voorbeelden hiervan zijn dijken en defensie. Publieke goederen hebben twee typische kenmerken. Er zijn geen extra kosten om één persoon meer voordeel van deze goederen te laten genieten. Als een dijk eenmaal is gebouwd, maakt het niet uit of er 100 of 101 mensen door worden beschermd. Het tweede kenmerk is dat er niemand kan worden uitgesloten van het gebruik van het goed. Door in Nederland te wonen word je bijvoorbeeld beschermd door de Nederlandse defensie. Je kunt niet zeggen dat je hier geen gebruik van wilt maken. Hierdoor zullen publieke goederen nooit vanzelf in voldoende mate op de markt komen. Het is daarom een taak van de overheid te voorzien in deze goederen. In dit onderzoek spelen deze goederen geen rol.
- Externe effecten: dit zijn gevolgen van het handelen van een persoon of bedrijf op anderen. Deze effecten kunnen zowel negatief als positief zijn. Een klassiek voorbeeld van een negatief extern effect is bijvoorbeeld vervuiling. Als een fabriek zijn afvalwater in de sloot dumpst, wordt dit niet opgenomen in de kostprijs van het geproduceerde goed. De kosten van het vervuilde water zijn niet terug te zien in de kostprijs. De mensen die stroomafwaarts wonen hebben wel een nadeel van het vervuilde water. Hun welvaart daalt door de vervuiling. Externe effecten kunnen ook positief zijn. Als een ondernemer bijvoorbeeld een bedrijf start, ontstaat er meer werkgelegenheid. Hierdoor is er niet alleen een welvaartstoename voor de ondernemer maar ook voor nieuwe werknemers. Omdat de markt zelf geen rekening houdt met de externe effecten heeft de overheid hier een taak in. Van Praag⁶⁸ laat in haar onderzoek zien dat ondernemerschap positieve externe effecten met zich mee kan brengen. Vooral

⁶⁷ Stiglitz (2000), p. 76-85.

⁶⁸ Van Praag (2009).

groeïende ondernemers dragen veel bij. Dit geeft de overheid een legitieme reden om in te grijpen. In paragraaf 2.3.2 wordt hier verder op ingegaan.

- Onvolledige markten: niet alleen publieke goederen worden onvoldoende aangeboden, maar ook andere markten zijn niet volledig. Als de productiekosten hoger zijn dan wat de consument bereid is te betalen zal niemand toetreden tot deze markt. In dit onderzoek zullen vooral de gebreken op de kapitaalmarkt een rol spelen. Doordat financiële instellingen de risico's niet volledig kunnen inschatten is het voor ondernemers relatief duur om financiering te krijgen. Dit maakt het voor ondernemers moeilijk om de financiering rond te krijgen.⁶⁹ Hier heeft de overheid dus een reden om in te grijpen om een deel van dit risico weg te nemen. In paragraaf 2.3.3 wordt hier verder op ingegaan.
- Incomplete informatie: om tot een goed werkende markt te komen is het van belang dat alle informatie beschikbaar is. Dit is zelden het geval. Voor de belastingheffing op inkomen is het voor de overheid van belang te weten wat de draagkracht is van individuen. Voor werknemers is dit goed vast te stellen omdat zij een vaste vergoeding krijgen. Daarnaast is de werkgever verplicht de belasting af te dragen in de vorm van LB. Omdat de overheid niet alle informatie heeft over het winstinkomen van ondernemers bestaat de mogelijkheid dat zij een deel van hun inkomen verzwijgen.⁷⁰ Dit kan een reden zijn voor de overheid in te grijpen. In paragraaf 2.3.4 wordt hier verder op ingegaan.
- Werkeloosheid en andere macro-economische factoren: een heel duidelijk verschijnsel in de economie zijn de conjunctuurverschuivingen. In periodes van regressie daalt de werkgelegenheid. De overheid heeft een belangrijke taak in het voorkomen van grote schommelingen. Voor dit onderzoek is dit echter niet van belang en wordt er niet verder op ingegaan.

Ondernemerschap kan aldus tot een aantal van deze vormen van marktfalen leiden. Zo kan ondernemerschap tot externe effecten leiden, kunnen ondernemers te maken hebben met onvolledige markten en heeft de overheid incomplete informatie over het winstinkomen. Eerst worden de externe effecten van ondernemerschap geanalyseerd. Daarna wordt ingegaan op de gebrekkig werkende kapitaalmarkt. Tot slot wordt het informatietekort over het winstinkomen van ondernemers besproken.

⁶⁹ Verhoeven en Smit (2011).

⁷⁰ De Kam (2009).

2.3.2 Externe effecten

Externe effecten kunnen zowel positief als negatief zijn. Om te kunnen rechtvaardigen dat ondernemers een lagere belastingdruk hebben, moet worden geanalyseerd of positieve externe effecten aan ondernemerschap zijn toe te dichten. Positieve externe effecten komen niet altijd goed tot uiting in het winstinkomen.⁷¹ Dit betekent dat ondernemers een te lage vergoeding ontvangen voor hun prestaties als de overheid niet zou ingrijpen.

Uit onderzoek is gebleken dat ondernemers een positieve bijdrage leveren aan de economie. Zo dragen ondernemers bij aan werkgelegenheid en zorgt hun concurrentiepositie voor lagere prijzen. Hierdoor neemt de maatschappelijke welvaart toe. Door middel van het invoeren van belastingfaciliteiten tracht de overheid deze positieve externe effecten te internaliseren. Voorbeelden van belastingfaciliteiten die hiervoor in ons huidige stelsel zijn opgenomen zijn de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Deze ondernemersfaciliteiten hebben echter een generieke werking wat inhoudt dat alle ondernemers in aanmerking komen voor de faciliteiten.⁷² Om de hoogst mogelijke maatschappelijke welvaart te behalen is het van belang dat de belastingfaciliteit er specifiek op gericht is de positieve externe effecten van ondernemerschap te internaliseren. Hiervoor moet worden geanalyseerd welke vormen van ondernemerschap tot positieve externe effecten leiden. Van Praag pleit ervoor om ‘topondernemers’ meer te stimuleren.⁷³ Zij stelt dat succesvolle ondernemingen een grotere positieve invloed op de economie hebben. Zo zorgen bedrijven in een groeifase voor meer werkgelegenheid. Ook het EIM heeft een onderzoek gepubliceerd voor het ministerie van Economische zaken waarbij vooral is gekeken naar ondernemingen in de start-, groei- en overdrachtsfase.⁷⁴ Hierin wordt geconcludeerd dat er vooral aandacht moet komen voor groeiende ondernemingen.⁷⁵ Dit blijkt ook uit een grootschalig onderzoek naar het belastingstelsel van de UK. Hierin is onderzocht wanneer ondernemerschap tot positieve externe effecten leidt.⁷⁶ De conclusie was dat vooral groeiende en innoverende ondernemers verantwoordelijk zijn voor de positieve externe effecten van ondernemerschap.⁷⁷ Als aanbeveling stelt Mirrlees dat deze externe effecten moeten worden weggenomen met specifieke belastingfaciliteiten en niet door het invoeren van generieke faciliteiten.

⁷¹ Stiglitz (2000), p. 80-81.

⁷² Voor de zelfstandigenaftrek geldt dat er voldaan moet worden aan het urencriterium van artikel 3.6 Wet IB.

⁷³ Van Praag (2009).

⁷⁴ EIM (2008).

⁷⁵ EIM (2008), p. 134.

⁷⁶ Mirrlees (2010), p. 451-469.

⁷⁷ Mirrlees (2010), p. 468-469.

Op basis van het bovenstaande concludeer ik dat ondernemerschap een positieve bijdrage aan de welvaart levert. Er kan alleen niet worden gesteld dat ondernemerschap in het algemeen positieve externe effecten bevat. Vooral groeiende en innoverende ondernemers zijn verantwoordelijk voor de positieve externe effecten. Het is daarom van belang faciliteiten specifiek in te richten op deze groep ondernemers. De huidige generieke faciliteiten voor ondernemers zijn hier onvoldoende op toegerust.⁷⁸

2.3.3 Gebrekkig werkende kapitaalmarkt

Een andere vorm van marktfalen kan optreden als markten onvolledig zijn. Om tot een Pareto-efficiënte uitkomst te komen is het een voorwaarde dat er perfecte concurrentie op de markt is. Als een markt onvolledig is kunnen partijen benadeeld worden ten opzichte van anderen. Een onvolledige markt ontstaat doordat de kosten voor een aanbieder hoger zijn dan wat de afnemer bereid is te betalen.⁷⁹ Hierdoor zal niemand toetreden tot deze markt. In het geval van ondernemerschap speelt dit vooral op de kapitaalmarkt.

Het overgrote deel van de ondernemers behoort tot het midden- en kleinbedrijf (hierna: MKB).^{80, 81} Deze bedrijven hebben de mogelijkheid om zich te financieren met eigen vermogen of vreemd vermogen. Voor MKB-ondernemingen geldt dat zij voor het aantrekken van vreemd vermogen vooral bij banken moeten aankloppen.⁸² Door de grote risico's op de financiering van deze MKB-ondernemingen en de hoge transactiekosten die op deze markt spelen is het voor banken en andere financieringsbedrijven niet erg interessant om deze ondernemingen te financieren.⁸³ Vooral snel groeiende ondernemers hebben een sterke vraag naar kapitaal.⁸⁴ Zij zijn nu vaak aangewezen op investeerders die vormen van eigen vermogen inbrengen omdat door het risicovolle groeitraject het aantrekken van vreemd vermogen erg moeilijk is.⁸⁵ Dit falen van de markt levert voor de overheid een legitieme reden op om in te grijpen. Voor de overheid kan er dus een rol zijn weggelegd om voor de onvolledige kapitaalmarkt te compenseren. In hoofdstuk 5 wordt geanalyseerd hoe dit kan worden gedaan en of dit in het huidige stelsel op de meest aanvaardbare manier gebeurt.

⁷⁸ Van Vuuren (2012), p. 8-9.

⁷⁹ Stiglitz (2000).

⁸⁰ Verhoeven en Smit (2011), p. 17.

⁸¹ Voor het MKB wordt de definitie gebruikt van het EIM. Deze definitie stelt dat het klein bedrijf maximaal 10 werknemers heeft en het middenbedrijf tussen de 10 en 100 werknemers.

⁸² Braaksma en Smit (2011), p. 11.

⁸³ Verhoeven en Smit (2011), p. 14.

⁸⁴ Verhoeven en Smit (2011), p. 19.

⁸⁵ Verhoeven en Smit (2011), p. 43-44.

2.3.4 Onvolledige informatie

Anders dan werknemers geven ondernemers zelf hun inkomen aan. Per kwartaal wordt de omzet aangegeven voor de OB en jaarlijks dient een aangifte IB te worden ingediend. Omdat er, in tegenstelling tot het loon van de werknemer, nog geen belasting op het winstinkomen is ingehouden, is dit een bruto inkomen. Hierdoor is de mogelijkheid om het inkomen te sturen groter.⁸⁶ Zo kunnen ondernemers een deel van het inkomen niet aangeven of privékosten als zakelijk opvoeren. Door een hoge belastingdruk bestaat de kans dat hier meer gebruik van wordt gemaakt.⁸⁷

Op basis van de welvaartseconomische theorie kan dit een reden voor de overheid zijn om ondernemers lager te belasten.⁸⁸ Door geen rekening te houden met de mogelijkheid dat ondernemers inkomen verzwijgen kan er een welvaartsverlies ontstaan. Dit is echter volledig beschreven vanuit het oogpunt van economische efficiëntie. De vraag is alleen of dit verlies er wel echt is. Door het informatietekort van de overheid is het immers niet meetbaar hoe veel inkomen er niet wordt aangegeven als de belastingdruk stijgt.

Daarnaast zijn er andere middelen om te voorkomen dat ondernemers inkomen verzwijgen. Voor ondernemers is de keuze om inkomen te verzwijgen vooral gebaseerd op de kans dat ze gecontroleerd worden en de hoogte van de boete die hierop staat.⁸⁹ Als de boete hiervoor lager is dan het voordeel wat behaald is met het verbergen van het inkomen, blijft het probleem bestaan. In dit onderzoek naar de aanvaardbaarheid van de belastingheffing tussen werknemers en ondernemers wordt de mogelijkheid tot het verbergen van inkomen niet beoordeeld. Alhoewel dit vanuit welvaartseconomisch oogpunt wel mee zou moeten worden genomen in de belastingheffing. Er zijn hiervoor andere en beter toereikende instrumenten zoals controles en boetes. Er wordt in dit onderzoek daarom vanuit gegaan dat dit welvaartsverlies wordt tegengegaan door een ander instrument dan belastingheffing.

2.4 Gelijkheid

Uit het voorgaande is gebleken dat de economisch meest efficiënte vorm van belastingheffing een geïndividualiseerde lump-sum belasting is waar niemand zijn gedrag op kan aanpassen. Omdat de overheid niet beschikt over de juiste instrumenten is gekozen voor een second-best alternatief. In het geval van arbeidsinkomen en winstinkomen is het second-best alternatief een

⁸⁶ De Kam (2009).

⁸⁷ Van Vuuren (2012), p. 12.

⁸⁸ Brewer, Saez, en Shephard (2010), p. 120.

⁸⁹ Kamerling en Pheijffer (1999), p. 31.

belasting op inkomen. Deze belasting levert een welvaartsverlies op omdat in de keuze om meer of minder te gaan werken de marginale belastingdruk wordt meegenomen.

Naast efficiëntie is het voor een belastingstelsel ook van belang dat er sprake is van gelijkheid. Het afdragen van belasting wordt veelal niet als probleem ervaren, zolang de buurman maar hetzelfde afdraagt.⁹⁰ Kortom, niemand wil ongelijk behandeld worden. In Nederland staat gelijkheid ook hoog in het vaandel. In artikel 1 van de Nederlandse grondwet is het gelijkheidsbeginsel opgenomen.⁹¹ Dit beginsel beschrijft dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen ongelijk, naar de mate van ongelijkheid. Deze omschrijving gaat terug naar de geschriften van Aristoteles.⁹² In de Nederlandse belastingheffing is dit vertaald in het draagkrachtbeginsel.⁹³ Dit beginsel geeft houvast aan hoeveel belasting een individu kan afgedragen. Hierdoor ‘dragen de sterkste schouders de zwaarste lasten’.⁹⁴ In beginsel ziet draagkracht op de verticale gelijkheid van de belastingdruk.⁹⁵ Naarmate de draagkracht toeneemt, zou de gemiddelde belastingdruk ook moeten toenemen. Om gelijke gevallen gelijk te behandelen is het van belang dat er sprake is van horizontale gelijkheid in het belastingsysteem. Personen met een gelijke draagkracht moeten onder die voorwaarde dezelfde belastinglast hebben.⁹⁶

Het bereiken van horizontale gelijkheid wordt door verschillende welvaartseconomen bediscussieerd. Zo geven Rosen en Gayer aan dat personen met hetzelfde inkomen nog van elkaar kunnen verschillen.⁹⁷ Zo zou een van de twee personen veel harder kunnen werken om dit inkomen te verdienen of heeft deze persoon meer diploma’s moeten behalen. Van een echt gelijke draagkracht (ability to pay) is volgens hen geen sprake, ondanks dat het inkomen gelijk is.

Bovenstaand voorbeeld laat zien dat bij twee personen met een identiek arbeidsinkomen al moeilijk kan worden vastgesteld of zij gelijken zijn. Dit toont aan dat het nog veel moeilijker

⁹⁰ Rosen en Gayer (2010), p. 366.

⁹¹ De tekst van art. 1 GW luidt: ‘Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan’.

⁹² Het werk van Aristoteles (384-322 v. Chr.) is door diverse auteurs vertaald. Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van Aristoteles, *The Nicomachean Ethics*, Oxford/New York, NY: Oxford University Press 1980.

⁹³ Esser en Van Kempen (2013), IB.0.0.1.

⁹⁴ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012).

⁹⁵ Stiglitz (2000), p. 469.

⁹⁶ In deze scriptie onderzoek ik de horizontale gelijkheid tussen werknemers en ondernemers. Ik neem hierbij aan dat de verticale gelijkheid in de Wet IB een juist progressieverloop kent. Zie ook paragraaf 1.5.

⁹⁷ Rosen en Gayer (2010), p. 366-368.

is om twee personen met elkaar te vergelijken waarvan één inkomen uit arbeid geniet en de ander winstinkomen heeft. Naast de problemen die in het voorbeeld zijn gegeven, speelt hier ook het probleem dat de vormen van inkomen niet één op één te vergelijken zijn. Toch moet er om de draagkracht te vergelijken een vergelijkbaar inkomen worden vastgesteld. Door consumeerbaar inkomen als maatstaf te nemen wordt in de volgende hoofdstukken geanalyseerd wanneer sprake is van een gelijk inkomen tussen de werknemer en de ondernemer. In het volgende hoofdstuk wordt het inkomen van de werknemer uiteengezet en in het vierde hoofdstuk wordt het winstinkomen van de ondernemer geanalyseerd. Op basis van deze uitkomsten wordt vastgesteld of sprake is van horizontale (on)gelijkheid tussen werknemers en ondernemers. Vervolgens wordt aan de hand van de criteria van de tweede toets geanalyseerd of het verschil te verantwoorden is. Samen geeft dit een antwoord op de vraag of er sprake is van een aanvaardbaar verschil in belastingheffing tussen werknemers en ondernemers.

2.5 Samenvatting/conclusie

Volgens de eerste stelling van de welvaartseconomie zorgt de markt, onder de voorwaarde dat er perfecte concurrentie is, alle informatie beschikbaar is en alle markten bestaan, zelf voor de meest optimale verdeling van welvaart. Dit wordt de Pareto-efficiënte verdeling genoemd. Op dit punt kan niemands welvaart toenemen zonder dat iemand anders' welvaart afneemt. Als aan de voorwaarden van de eerste stelling wordt voldaan hoeft de overheid de markt hierbij niet te helpen. De uitkomst van deze verdeling hoeft maatschappelijk evenwel niet de meest gewenste te zijn. Hiervoor komt de tweede stelling van de welvaartseconomie van pas. Deze stelt dat de overheid kan ingrijpen op de markt door vooraf inkomen te herverdelen op basis van een geïndividualiseerde lump-sum belasting. Dit is een belasting waarbij het niet mogelijk is deze te ontlopen door als belastingplichtige het gedrag aan te passen. Bijvoorbeeld door minder te gaan werken. Met deze herverdeling vooraf wordt nog steeds een Pareto-efficiënte uitkomst behaald.

Aan de voorwaarden van een Pareto-efficiënte markt wordt nooit voldaan. Zo beschikt de overheid niet over de informatie om een geïndividualiseerde lump-sum belasting te kunnen heffen. Omdat de overheid toch wil herverdelen moet zij heffen op basis van een second-best oplossing. In geval van arbeidsinkomen en winstinkomen is dit een belasting op inkomen. Belastingplichtigen kunnen hierop hun gedrag aanpassen waardoor er een welvaartsverlies optreedt. Naast het welvaartsverlies door herverdeling kan er ook een welvaartsverlies optreden door marktfalen. Omdat ondernemerschap positieve externe effecten met zich meebrengt geeft

dit de overheid een reden om in te grijpen. Omdat ondernemerschap tot positieve externe effecten leidt is het op basis van welvaartseconomische argumenten efficiënt om het winstinkomen lager te belasten. Daarnaast zorgt een gebrekkig werkende kapitaalmarkt ervoor dat het voor ondernemers erg duur is om zich te verzekeren tegen risico's of om voldoende kapitaal aan te kunnen trekken. Ook dit is een legitieme reden voor de overheid om in te grijpen.

Naast efficiëntie is het voor een belastingstelsel ook van belang dat er sprake is van gelijkheid. Om gelijke gevallen gelijk te behandelen is het van belang dat er sprake is van horizontale gelijkheid in het belastingstelsel. Personen met een gelijk inkomen moeten onder die voorwaarde dezelfde belastinglast hebben. Voor het bereiken van horizontale gelijkheid moet worden vastgesteld wanneer het inkomen van individuen aan elkaar gelijk is. Omdat het inkomen van werknemers en ondernemers niet één op één met elkaar te vergelijken is moet worden geanalyseerd wanneer er sprake is van een gelijk inkomen. Om dit te kunnen onderzoeken moet eerst uiteengezet worden wat deze verschillen precies zijn. In hoofdstuk 3 wordt daarom de belastingdruk van werknemers geanalyseerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de belastingdruk van ondernemers geanalyseerd. Aan de hand van deze analyses wordt gekwantificeerd hoe groot de verschillen in belastingdruk daadwerkelijk zijn. Tot slot wordt aan de hand van de theorie van de welvaartseconomie in hoofdstuk 5 geanalyseerd of de verschillen in belastingdruk tussen werknemers en ondernemers aanvaardbaar zijn.

3 Belastingdruk werknemers

3.1 Inleiding

Verscheidene auteurs geven aan dat het verschil in belastingheffing tussen werknemers en ondernemers te groot is geworden.⁹⁸ Om te onderzoeken of dit het geval is, moet eerst worden gekwantificeerd hoe groot dit verschil eigenlijk is. Zoals Kavelaars aangeeft in zijn artikel in het TvOF is dit nog onvoldoende gedaan.⁹⁹ Het arbeidsinkomen van een werknemer is niet één op één te vergelijken met het winstinkomen van een ondernemer. Om toch een vergelijking te kunnen maken moet eerst een vergelijkbaar inkomen worden vastgesteld. Aan de hand van dit vergelijkbare inkomen kan in hoofdstuk 5 worden vastgesteld of het verschil in belastingdruk aanvaardbaar is.

In dit hoofdstuk wordt het arbeidsinkomen van een werknemer geanalyseerd. Eerst wordt een antwoord gegeven op de vraag waarom het arbeidsinkomen gelijk is aan de toename om te kunnen consumeren. Daarna wordt geanalyseerd welke sociale zekerheden er tot dit inkomen behoren. Vervolgens wordt aan de hand van deze analyse een inkomen gekwantificeerd waaraan de draagkracht kan worden gekoppeld. Op basis van dit inkomen wordt geanalyseerd hoe dit inkomen wordt belast. Tot slot wordt aan de hand van de te betalen belasting de effectieve gemiddelde belastingdruk en de marginale effectieve belastingdruk vastgesteld.

3.2 Inkomen

Zoals in paragraaf 2.4 is beschreven wordt het inkomen in Nederland gebruikt om de draagkracht vast te stellen. Volgens Stiglitz kan de draagkracht het beste worden gebaseerd op het HS-inkomensbegrip.¹⁰⁰ Het HS-inkomensbegrip is ontstaan uit de theorieën van de economen Robert Murray Haig¹⁰¹ en Henry C. Simons¹⁰².¹⁰³ Op basis van deze theorieën definiëren Rosen en Gayer het HS-inkomensbegrip als: ‘Inkomen is de monetaire waarde van de netto toegenomen mogelijkheid van een individu om te consumeren’.¹⁰⁴ Dit kan worden weergegeven in de volgende vergelijking:

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld De Kam (2009) en Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012).

⁹⁹ Kavelaars (2014).

¹⁰⁰ Stiglitz (2000), p. 316-617.

¹⁰¹ Haig (1921).

¹⁰² Simons (1938).

¹⁰³ In plaats van het HS-inkomensbegrip wordt vaak ook het SHS-inkomensbegrip gebruikt. In essentie is dit hetzelfde. De eerste ‘S’ refereert hier naar de Duitse econoom George Schanz. Zie voor het SHS-inkomensbegrip Cnossen (1980), p. 6-7.

¹⁰⁴ Rosen en Gayer (2010), p. 382.

$$\text{Inkomen} = \text{Eindvermogen} - / - \text{Beginvermogen} + \text{Consumptie}$$

Deze vergelijking laat zien dat het inkomen van een individu gelijk is aan de vermogenstoename in een periode gecorrigeerd voor de consumptie die is gedaan in die periode. Het HS-inkomensbegrip geeft hiermee aan wat een individu potentieel kan consumeren. Of dit daadwerkelijk geconsumeerd wordt is niet van belang. Hierdoor wordt er geen onderscheid gemaakt tussen inkomen dat wordt gebruikt om nu te consumeren of inkomen dat wordt gespaard voor toekomstige consumptie. Belangrijk is dat het HS-inkomensbegrip alle vormen van potentieel inkomen omvat.¹⁰⁵ Naast het arbeidsinkomen en winstinkomen bestaat dit ook uit rente op spaartegoeden en inkomen door vererving of schenking. Maar ook minder voor de hand liggende vormen van inkomen zoals de pensioenbijdrage en de sociale verzekeringspremie die de werkgever afdraagt, en loon in natura zorgen voor een toename van de mogelijkheid om te kunnen consumeren en moeten worden meegenomen bij toepassing van het HS-inkomensbegrip.¹⁰⁶ Tot slot stelt het HS-inkomensbegrip dat vermogenstoenames onder het inkomen vallen. Het is hierbij niet van belang of de vermogenstoename al is gerealiseerd.¹⁰⁷ Bij een zuivere toepassing van het HS-inkomensbegrip moeten dus ook ongerealiseerde vermogenstoenames, zoals de waardeinstijging van een aandelenportefeuille, worden meegenomen om tot het consumeerbaar inkomen te komen. Doordat de winsten op de vermogenstoename nog niet zijn gerealiseerd, kunnen er liquiditeitsproblemen ontstaan.¹⁰⁸ De problematiek rondom het belasten van vermogenswinsten wordt behandeld in hoofdstuk 4 waar het winstinkomen aan bod komt.

Om te analyseren wanneer het arbeidsinkomen gelijk is aan het winstinkomen, wordt gesteld dat de werknemer al het inkomen behaalt door middel van arbeid. Het volledige brutoloon zorgt dan voor de toename om te kunnen consumeren op grond van het HS-inkomensbegrip. Het arbeidsinkomen bevat naast het brutoloon ook andere voordelen. Zo draagt de werkgever pensioenpremies en een werkgeversbijdrage voor de sociale verzekeringen voor de werknemer af. Volgens het HS-inkomensbegrip vallen deze voordelen voor de werknemer ook onder het consumeerbaar inkomen.¹⁰⁹ Zoals beschreven in paragraaf 1.5 worden in dit onderzoek de pensioenpremies die door de werkgever worden afgedragen niet meegenomen voor het opstellen van een vergelijkbaar inkomen. In plaats daarvan wordt ervan uitgegaan dat zowel de

¹⁰⁵ Rosen en Gayer (2010), p. 382.

¹⁰⁶ Rosen en Gayer (2010), p. 382-383.

¹⁰⁷ Jacobs (2015), p. 41.

¹⁰⁸ Tigelaar-Klootwijk (2013), p. 42-44.

¹⁰⁹ Rosen en Gayer (2010), p. 382-383.

werknemer als de ondernemer geen oudedagsvoorziening opbouwen. Op die manier zijn beide inkomens beter met elkaar te vergelijken. Wel worden de premies werknemersverzekeringen meegenomen. Deze worden in de volgende paragraaf geanalyseerd.

3.3 Werknemersverzekeringen

Werknemersverzekeringen zijn een aantal verplichte verzekeringen voor werknemers¹¹⁰ die het risico op werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ziekte afdekken. Op grond van artikel 2 sub c van de Wfsv vallen de WW, de ZW, de WIA en de WAO onder deze werknemersverzekeringen. Een werknemer is verzekerd krachtens art. 20 ZW, art. 15 WW, art. 16 WAO en art. 7, lid 1, WIA. Door deze verzekeringen is een werknemer in de toekomst verzekerd van inkomen. De premies worden betaald door de werkgever. In feite is de premie een bruto betaling van de werkgever namens de werknemer om de werknemer te verzekeren van inkomen. Op grond van het HS-inkomensbegrip wordt deze premie daarom aangemerkt als inkomen van de werknemer.¹¹¹ Dit onderdeel van het inkomen moet worden meegenomen om de draagkracht van de werknemer te bepalen. Omdat een ondernemer niet verplicht verzekerd is voor deze verzekeringen, zorgt dit onderscheid voor een voordeel voor de werknemer.

Om de premiebetaling door de werkgever te kwantificeren als inkomen moet worden geanalyseerd wat de waarde van de afdracht is. De af te dragen premies door de werkgever zijn gebaseerd op het premieloon van de werknemer.¹¹² De te betalen premies over het premieloon worden uitgedrukt in percentages.¹¹³ Het premieloon voor de werknemersverzekeringen kent een maximum van (in 2015) € 51.976.¹¹⁴ De totale premie werknemersverzekeringen is opgebouwd uit vier verschillende premies. De eerste twee zijn voor de WW en bestaan uit een algemene premie voor het Algemeen Werkloosheidsfonds en een sector specifieke premie. De algemene premie bedraagt (in 2015) 2,07% van het premieloon.¹¹⁵ De sectorpremie varieert per sector en is ingevoerd omdat sommige sectoren een hoger werkloosheidsrisico hebben dan

¹¹⁰ Er wordt hierbij aangenomen dat het om werknemers met een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking gaat die nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Er gelden ook een aantal speciale regelingen voor personen die buiten Nederland werken maar dit gaat te ver om in deze scriptie te beschrijven.

¹¹¹ Rosen en Gayer (2010), p. 382-383.

¹¹² Het premieloon is door de loop van de jaren steeds meer gelijkgetrokken met het arbeidsloon. Op 1 januari 2013 zijn de laatste wijzigingen aangebracht via de Wet uniformering loonbegrip. Zie Van der Spek en Van Westen (2015), LB.2.2.0.h2. Het gaat voor deze scriptie te ver om de verschillen tussen het premieloon en arbeidsloon te bespreken. Er wordt daarom vanuit gegaan dat het premieloon gelijk is aan het arbeidsloon.

¹¹³ Van der Spek en Van Westen (2015), PH.2.3.0.

¹¹⁴ Belastingdienst (2015), p. 323, tabel 11.

¹¹⁵ Belastingdienst (2015), p. 318, tabel 9.

andere.¹¹⁶ Op grond van artikel 28 lid 2 wet Wfsv wordt elk jaar een gewogen gemiddelde sectorpremie vastgesteld. In 2015 bedraagt deze 2,16%.¹¹⁷ Voor deze scriptie wordt uitgegaan van deze gemiddelde sectorpremie. Het derde deel bestaat uit de premie voor de WIA/WAO. Deze bedraagt (in 2015) 5,75% van het premieloon inclusief de verplichte bijdrage voor kinderopvang.¹¹⁸ Het laatste deel bestaat uit de premie Werkhervattingskans. Ook deze premie verschilt per sector. De gemiddelde rekenpremie die hiervoor is vastgesteld bedraagt (in 2015) 1,15% van het premieloon.¹¹⁹ Deze percentages samen vormen de bijdrage van de werkgever voor de werknemersverzekeringen en worden in deze scriptie gebruikt om de werkgeversbijdrage te kwantificeren.¹²⁰

Het totale brutoarbeidsinkomen dat wordt gebruikt om een werknemer te vergelijken met een ondernemer bestaat op basis van bovenstaande uit het brutoloon plus 10,95%¹²¹ van dit brutoloon (met een maximum van € 5.691)¹²². Er wordt vanuit gegaan dat de werknemer geen andere vormen van inkomen heeft. Voor dit onderzoek wordt dit inkomen gebruikt om de draagkracht van de werknemer te duiden. In de paragraaf hierna wordt geanalyseerd hoe het arbeidsinkomen van de werknemer wordt belast.

3.4 Belasting op arbeidsinkomen

3.4.1 Inleiding

Een werknemer is voor het arbeidsloon belastingplichtige voor de inkomstenbelasting.¹²³ De Wet IB verwijst voor het begrip loon via artikel 3.81 Wet IB naar de wettelijke bepalingen van de Wet LB. De afgedragen loonbelasting is een voorheffing op de inkomstenbelasting. De werkgever is op grond van artikel 6 lid 1 sub a Wet LB inhoudingsplichtige voor de loonbelasting. Dit betekent dat de werkgever de te betalen loonbelasting inhoudt voor de werknemer en deze afdraagt aan de Belastingdienst. Hierdoor krijgt de werknemer een nettoloon uitgekeerd. Voor dit onderzoek wordt het belastbaar inkomen van de werknemer gelijkgesteld aan het brutoloon.

¹¹⁶ Belastingdienst (2015), p. 50.

¹¹⁷ UWV (2015), p. 6.

¹¹⁸ Belastingdienst (2015), p. 318, tabel 9.

¹¹⁹ UWV (2015), p. 5-11.

¹²⁰ Dit totale percentage is gebaseerd op de gemiddelde sectorpremies. Door de verschillen in sectorpremies kan de daadwerkelijk te betalen premie in de praktijk afwijken van dit percentage.

¹²¹ $2,07\% + 2,16\% + 5,75\% + 1,15\% = 10,95\%$.

¹²² $\text{€ } 51.976 * 10,95\% = \text{€ } 5.691$.

¹²³ Er wordt in deze paragraaf uitgegaan van een in Nederland woonachtige werknemer met arbeidsinkomen uit een dienstbetrekking bij een in Nederland gevestigd bedrijf.

De verschuldigde inkomstenbelasting over het arbeidsinkomen wordt per kalenderjaar berekend.¹²⁴ Voor de werknemer met alleen arbeidsinkomen geldt dat het volledige inkomen wordt belast tegen de gecombineerde tarieven inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen. In 2015 bedragen deze tarieven¹²⁵:

Tabel 3.1: Gecombineerde tarieven inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen (2015).

Schijf	Belastbaar inkomen	Tarief
1	t/m € 19.822	36,5%
2	Vanaf € 19.823 t/m € 33.589	42%
3	Vanaf € 33.590 t/m € 57.585	42%
4	Vanaf € 57.586 en hoger	52%

De te betalen belasting voor de werknemer wordt verminderd met de heffingskortingen.¹²⁶ De Wet IB kent de volgende heffingskortingen:

- Algemene heffingskorting
- Arbeidskorting
- Werkbonus
- Inkomensafhankelijke combinatiekorting
- Ouderschapsverlofkorting
- Alleenstaande-ouderkorting
- Jonggehandicaptenkorting
- Ouderenkorting
- Alleenstaande ouderenkorting
- Korting voor groene beleggingen

Deze heffingskortingen gelden voor zowel werknemers als ondernemers en verminderen de effectieve belastingdruk. In deze scriptie wordt alleen het effect van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting meegenomen in de berekening van de belastingdruk. De overige heffingskortingen zijn te afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de

¹²⁴ Artikel 2.3 Wet IB.

¹²⁵ De gecombineerde tarieven inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen bestaan uit de IB tarieven uit artikel 2.10 Wet IB en uit de premies volksverzekeringen (zie voor een overzicht van deze premies: http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/werk_en_inkomen/sociale_vorzekeringspremie_volks_en_werknemersverzekeringen/volksverzekeringen/hoeveel_moet_u_betalen).

¹²⁶ Artikel 8.2 Wet IB.

belastingplichtige. In paragraaf 3.4.2 wordt de werking van de algemene heffingskorting behandeld en in paragraaf 3.4.3 de werking van de arbeidskorting.

3.4.2 Algemene heffingskorting

De algemene heffingskorting is een heffingskorting waar iedere belastingplichtige voor de Wet IB recht op heeft.¹²⁷ Zowel de werknemer als de ondernemer hebben recht op deze korting. Vanaf 2014 is de hoogte van de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk.¹²⁸ In 2015 geldt voor een bruto-inkomen in de eerste tariefschijf een vaste heffingskorting van € 2.203. Vanaf het begin van de tweede tariefschijf wordt de heffingskorting met 2,32% van het inkomen afgebouwd tot aan een inkomen van € 56.934. Vanaf een inkomen van € 56.935 geldt weer een vaste heffingskorting van € 1.342.¹²⁹

3.4.3 Arbeidskorting

De arbeidskorting geldt voor alle werkenden die loon, winst uit onderneming of resultaat uit overige werkzaamheden genieten.¹³⁰ Hierdoor geldt de arbeidskorting ook voor zowel de werknemer als voor de ondernemer. De arbeidskorting is ingevoerd om de afschaffing van de aftrekbare beroepskosten van werknemers op te vangen.¹³¹ Daarnaast wordt met de maatregel beoogd mensen met een uitkering te prikkelen om te gaan werken.¹³²

De arbeidskorting is al sinds 2008 inkomensafhankelijk. In 2015 bedraagt de arbeidskorting 1,810% van het inkomen tot € 9.010 met een maximum van € 163. Boven de grens van € 9.010 bedraagt de arbeidskorting 19,679% van het inkomen met een maximum van € 2.220. Bij een inkomen boven € 49.770 wordt de arbeidskorting verminderd met 4,00% van het inkomen, de vermindering bedraagt maximaal € 184 zodat vanaf een inkomen van € 100.670 een arbeidskorting geldt van € 184.¹³³

Het verloop van beide heffingskortingen wordt in grafiek 3.1 weergegeven. Hierin is te zien dat de heffingskortingen toenemen tot een maximale gecombineerde heffingskorting van € 4.275 bij een bruto consumeerbaar inkomen van € 29.069. Daarna neemt deze af tot een minimale

¹²⁷ Artikel 8.10 Wet IB.

¹²⁸ Kamerstukken II 2013/2014, 33 752, nr. 3, p. 6.

¹²⁹ Artikel 8.10 Wet IB.

¹³⁰ Artikel 8.11 Wet IB.

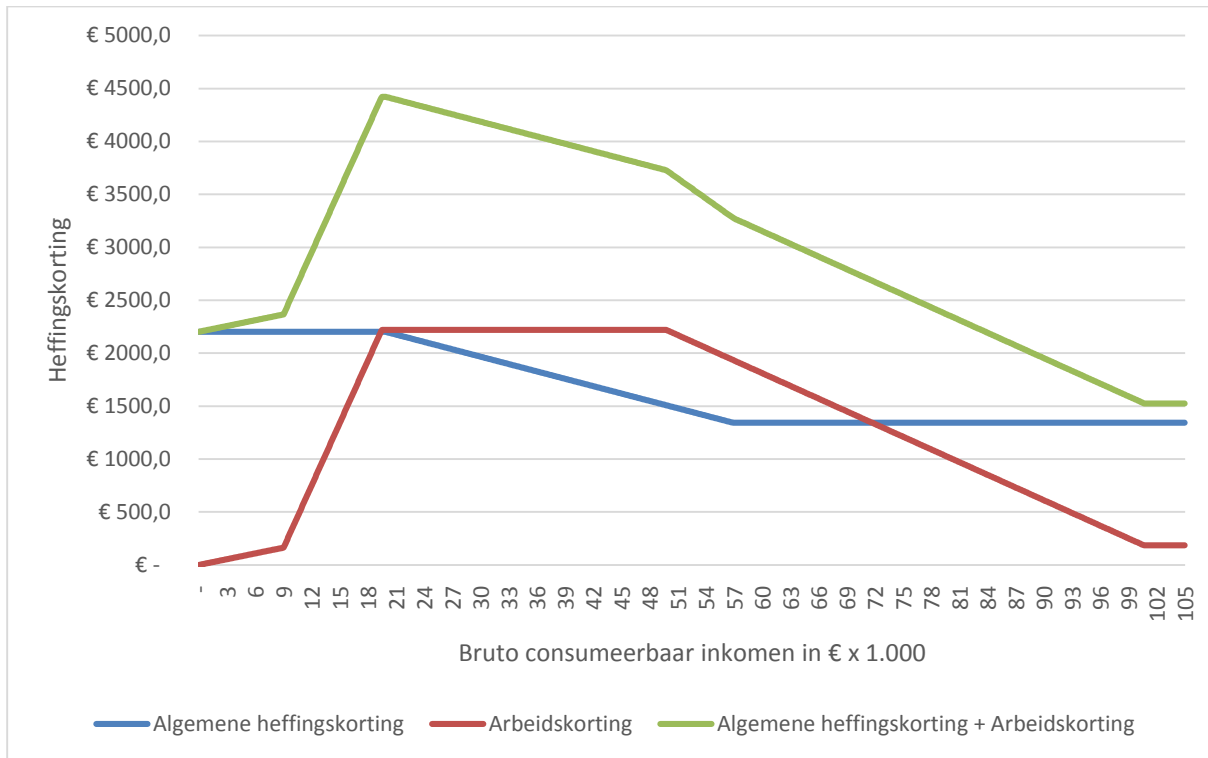
¹³¹ Kamerstukken II 1998/1999a, 26 727, nr. 3, p. 23.

¹³² Kamerstukken II 1998/1999b, 26 728, nr. 3, p. 42.

¹³³ Kamerstukken II 2013/2014, 33 752, nr. 3, p. 7-8.

gecombineerde heffingskorting van € 1.526 bij een bruto consumeerbaar inkomen van € 100.391 en hoger.

Grafiek 3.1: Verloop algemene heffingskorting en arbeidskorting



3.5 Belastingdruk werknemer

Het bruto consumeerbare inkomen van de werknemer bestaat uit het brutoarbeidsinkomen plus de premiebetaling van de werkgever voor de werknemersverzekeringen. Over het brutoarbeidsinkomen wordt de te betalen belasting berekend.¹³⁴ De te betalen belasting op basis van de tarieven uit tabel 3.1 wordt verminderd met de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Het bruto consumeerbaar inkomen verminderd met de te betalen belasting levert het netto consumeerbaar inkomen op.

Aan de hand van de te betalen belasting worden de effectieve gemiddelde belastingdruk en de marginale effectieve belastingdruk berekend. Beide worden gebruikt om in het volgende hoofdstuk de belastingdruk van werknemers en ondernemers te vergelijken. Door de effectieve gemiddelde belastingdruk te vergelijken wordt inzichtelijk hoe groot het verschil is. Bij een gelijke effectieve gemiddelde belastingdruk is er sprake van horizontale gelijkheid in het belastingstelsel.¹³⁵ De effectieve gemiddelde belastingdruk is de totale belastingdruk uitgedrukt

¹³⁴ Artikel 3.80 Wet IB.

¹³⁵ Van Vuuren (2012), p. 14.

als percentage van het bruto consumeerbaar inkomen. Dit wordt weergegeven in de volgende vergelijking:

$$\text{Effectieve gemiddelde belastingdruk} = \frac{\text{Totale belastingdruk}}{\text{Bruto consumeerbaar inkomen}} \times 100\%$$

Naast de effectieve gemiddelde belastingdruk wordt ook de marginale effectieve belastingdruk berekend. De marginale effectieve belastingdruk laat zien hoeveel belasting de werknemer moet betalen over één extra euro aan inkomen. Dit is weergegeven in de volgende vergelijking:

$$\text{Marginale effectieve belastingdruk} = \frac{\Delta \text{Belastingdruk}}{\Delta \text{Bruto consumeerbaar inkomen}} \times 100\%$$

Een hoge marginale belastingdruk heeft een negatieve invloed op de keuze om meer te gaan werken.¹³⁶ Een lagere marginale effectieve belastingdruk kan juist worden gebruikt om marktfalen weg te nemen.¹³⁷ Een lagere marginale belastingdruk op het winstinkomen stimuleert ondernemerschap. Ook kan met een lagere marginale belastingdruk op het winstinkomen het marktfalen op ondernemerschap worden weggenomen. Om dit te analyseren moet de marginale belastingdruk van ondernemers worden vergeleken met de marginale belastingdruk van werknemers.

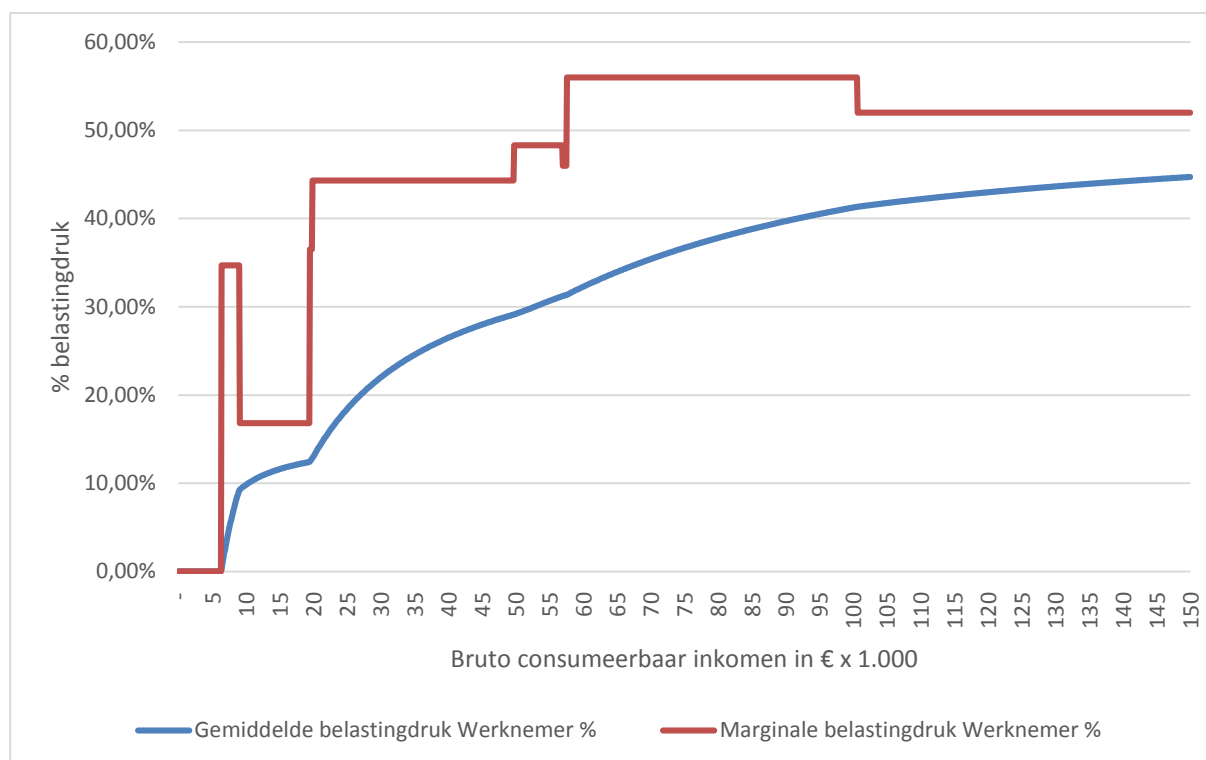
Aan de hand van bovenstaande formules zijn de effectieve gemiddelde belastingdruk en de gemiddelde marginale belastingdruk berekend.¹³⁸ De effectieve gemiddelde belastingdruk en de marginale effectieve belastingdruk van de werknemer zijn weergegeven in grafiek 3.2.

¹³⁶ Van Vuuren (2012), p. 11.

¹³⁷ Van Vuuren (2012), p. 14.

¹³⁸ De formules achter deze berekening staan in Excel. Mocht u hierin geïnteresseerd zijn kunt u deze opvragen per email, 377242js@eur.nl.

Grafiek 3.2: Effectieve gemiddelde belastingdruk en marginale effectieve belastingdruk werknemer



Uit grafiek 3.2 kan worden opgemaakt dat het bruto consumeerbaar inkomen door de algemene heffingskorting tot ruim € 7.000 onbelast blijft. Daarna neemt de effectieve gemiddelde belastingdruk toe naarmate het inkomen stijgt. De marginale effectieve belastingdruk van de werknemer laat bij een bruto consumeerbaar inkomen van tussen de € 7.101 en € 9.986 een piek zien van 36,7% om vervolgens weer af te nemen door de toename van de heffingskortingen. Daarna is aan de marginale belastingdruk goed te zien wanneer de tweede en vierde schijf worden bereikt. De uitkomsten van deze belastingdruk worden gebruikt om in hoofdstuk 4 de vergelijking te kunnen maken met de ondernemer.

3.6 Samenvatting/conclusie

Om te kunnen analyseren of het verschil in belastingdruk tussen werknemers en ondernemers aanvaardbaar is moet eerst een vergelijkbaar inkomen worden opgesteld. Dit wordt gedaan door het HS-inkomensbegrip als uitgangspunt te nemen. Het HS-inkomensbegrip stelt dat het inkomen gelijk is aan de toename van de mogelijkheid om te kunnen consumeren gedurende een periode gecorrigeerd voor gedane consumptie in die periode. In dit hoofdstuk is aangetoond dat het arbeidsinkomen van een werknemer volledig kan worden gelijkgesteld aan de toename van de mogelijkheid om te consumeren. Het maakt hierbij niet uit of de consumptie nu wordt gedaan of wordt gespaard voor consumptie in de toekomst. Naast het arbeidsinkomen vallen de

premies werknemersverzekeringen onder het HS-inkomensbegrip. Om tot het totale consumeerbare inkomen te komen moet het brutoarbeidsinkomen daarom worden verhoogd met de gemiddelde premie werknemersverzekeringen van 10,95% met een maximum van € 5.691.

De te betalen belasting wordt berekend door het brutoarbeidsinkomen af te zetten tegen de gecombineerde tarieven inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen uit tabel 3.1. De uitkomst van deze belastinglast wordt verminderd met de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Dit levert de totaal te betalen belasting op. Aan de hand van de totaal te betalen belasting is de effectieve gemiddelde belastingdruk en de marginale effectieve belastingdruk vastgesteld. Deze zijn weergegeven in grafiek 3.2. De effectieve gemiddelde belastingdruk geeft weer hoe groot het verschil in belastingdruk is. Bij een gelijke effectieve gemiddelde belastingdruk van een werknemer en een ondernemer is er sprake van horizontale gelijkheid in het belastingstelsel. De marginale effectieve belastingdruk geeft weer hoeveel één extra euro aan inkomen wordt belast. Een lage marginale effectieve belastingdruk heeft een positieve invloed op het arbeidsaanbod omdat deze extra arbeid relatief laag wordt belast. Op basis van de berekende effectieve gemiddelde belastingdruk en de marginale effectieve belastingdruk voor werknemers wordt in hoofdstuk 4 de vergelijking gemaakt met de belastingdruk van ondernemers.

4 Belastingdruk ondernemers

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het inkomen van de werknemer geanalyseerd. Op basis van het HS-inkomensbegrip is vastgesteld wat het consumeerbaar inkomen is voor de werknemer. Hieruit is geconcludeerd dat het arbeidsinkomen van een werknemer volledig kan worden gebruikt voor consumptie. Het is hierbij niet van belang of het om directe consumptie gaat of dat het inkomen wordt gespaard voor consumptie in de toekomst. Het HS-inkomensbegrip stelt dat niet alleen het brutoarbeidsinkomen moet worden aangemerkt als inkomen maar ook het voordeel van de premiebetalingen voor de werknemersverzekeringen door de werkgever. Vervolgens is vastgesteld hoeveel belasting op het bruto consumeerbaar inkomen van de werknemer drukt. Op basis van deze analyse is een effectieve gemiddelde belastingdruk en een marginale effectieve belastingdruk vastgesteld.¹³⁹ Dezelfde stappen worden in dit hoofdstuk genomen om tot de effectieve gemiddelde belastingdruk en de marginale effectieve belastingdruk van de ondernemer te komen. Aan de hand hiervan wordt aan het einde van dit hoofdstuk een vergelijking van de belastingdruk tussen werknemers en ondernemers gemaakt.

Om tot de effectieve gemiddelde belastingdruk en marginale effectieve belastingdruk op het bruto consumeerbaar inkomen van de ondernemer te komen wordt eerst het winstinkomen geanalyseerd vanuit het HS-inkomensbegrip. Vervolgens worden de verschillende functies van het winstinkomen geanalyseerd. Nadat het winstinkomen is geanalyseerd wordt beschreven welke fiscale ondernemersfaciliteiten het belastbaar winstinkomen verlagen. Deze faciliteiten worden hierbij als gegeven beschouwd. In het volgende hoofdstuk worden deze faciliteiten getoetst aan de toetsingscriteria die in paragraaf 1.3 zijn gedefinieerd. Aan de hand van de belastbare winst wordt de te betalen belasting op het winstinkomen berekend waarna de effectieve gemiddelde belastingdruk en marginale effectieve belastingdruk worden vastgesteld. Met deze informatie en de informatie uit paragraaf 3.6 wordt vervolgens een vergelijking gemaakt van de belastingdruk op werknemers en ondernemers. De uitkomsten van deze vergelijking worden in het volgende hoofdstuk gebruikt om te onderzoeken of de verschillen in belastingdruk aanvaardbaar zijn.

¹³⁹ Zie hiervoor grafiek 3.1 en grafiek 3.2.

4.2 Winstinkomen vanuit het HS-inkomensbegrip

4.2.1 Inleiding

Op basis van het HS-inkomensbegrip worden alle toenames van de mogelijkheid om te consumeren aangemerkt als inkomen.¹⁴⁰ Voor ondernemers geldt dat zij het winstinkomen kunnen gebruiken voor consumptie. De Wet IB kent op basis van artikel 3.8 een zeer ruim winstbegrip. Dit artikel beschrijft de winst als: ‘*het bedrag van de gezamenlijke voordelen die, onder welke naam en in welke vorm ook, worden verkregen uit een onderneming*’. Deze ruime omschrijving zorgt ervoor dat alle voordelen van de onderneming over de gehele bestaansduur als winst worden aangemerkt.¹⁴¹ Om vast te kunnen stellen of voordelen uit een onderneming worden genoten, is het voor een ondernemer belangrijk om vast te stellen wat tot het ondernemingsvermogen behoort. Door middel van vermogensetikettering wordt een vermogensbestanddeel aangemerkt als verplicht ondernemingsvermogen, verplicht privévermogen of als keuzevermogen.¹⁴² De voordelen die voortkomen uit vermogensbestanddelen die zijn toegewezen aan het ondernemingsvermogen vallen op basis van artikel 3.8 Wet IB onder de totale winst van de onderneming.

Op grond van artikel 3.8 Wet IB bestaat de totaalwinst van een onderneming uit alle opbrengsten van de onderneming minus alle ondernemingskosten gedurende het bestaan van de onderneming.¹⁴³ Door een vermogensvergelijking wordt dezelfde winst weergegeven. De totale winst is het verschil tussen het eindvermogen en het beginvermogen van de onderneming gecorrigeerd voor stortingen en onttrekkingen van kapitaal vanuit het privévermogen van de ondernemer.¹⁴⁴ Schematisch ziet dit er als volgt uit:

<i>Eindvermogen onderneming</i>	A	1.000
<i>Beginvermogen onderneming</i>	B	600
<i>Tussensaldo</i>	A – B	400
<i>Bij: Onttrekkingen</i>	C +	800
<i>Af: Stortingen</i>	D -/-	450
<i>Totale winst</i>	A – B + C - D	750

¹⁴⁰ Rosen en Gayer (2010), p. 382-383.

¹⁴¹ Clous (2014), par. 1.4.

¹⁴² Essers en Van Kempen (2015), IB.3.2.7.A.a1.

¹⁴³ Essers en Van Kempen (2015), IB.3.2.8.A.

¹⁴⁴ Clous (2014), par. 1.14.

Deze winstopstelling lijkt erg op de vergelijking die voor het HS-inkomensbegrip wordt gebruikt. Hierbij wordt een vergelijking gemaakt tussen het eindvermogen en beginvermogen gecorrigeerd voor consumptie in die periode.¹⁴⁵ De consumptie kan in deze vermogensvergelijking worden vergeleken met de stortingen en onttrekkingen van kapitaal in en uit de onderneming. Artikel 3.8 Wet IB beschrijft de totaalwinst van de onderneming over de gehele periode dat de onderneming bestaat, terwijl de belastingheffing op grond van artikel 2.3 Wet IB per kalenderjaar plaatsvindt. De totaalwinst moet daarom op grond van artikel 3.25 Wet IB worden toegewezen aan de verschillende kalenderjaren. Artikel 3.25 Wet IB stelt dat *‘de in een kalenderjaar genoten winst wordt bepaald volgens goed koopmansgebruik, met inachtneming van een bestendige gedragslijn die onafhankelijk is van de vermoedelijke uitkomst. De bestendige gedragslijn kan alleen worden gewijzigd indien goed koopmansgebruik dit rechtvaardigt’*. Het begrip goed koopmansgebruik is niet vastgelegd in de wet maar heeft invulling gekregen door jurisprudentie. Het gaat voor deze scriptie te ver om goed koopmansgebruik in zijn geheel uit te werken.¹⁴⁶

De toerekening aan de verschillende jaren is niet van belang voor het vaststellen van het inkomen van de ondernemer op basis van het HS-inkomensbegrip. Voor het HS-inkomensbegrip speelt de toerekening aan jaren geen rol. Wel doet zich een belangrijk onderscheid voor tussen het HS-inkomen en de jaarwinst op het gebied van vermogenswinsten. Voor een zuivere toepassing van het HS-inkomensbegrip moeten vermogenstoenames namelijk direct tot het inkomen worden gerekend.¹⁴⁷ Onder het huidige Nederlandse winstbelasting stelsel worden vermogenstoenames belast door middel van een vermogenswinstbelasting. Hierbij vindt de toewijzing aan een jaar pas plaats als de vermogenstoename is gerealiseerd. Terwijl voor het HS-inkomensbegrip vermogenstoenames direct moeten worden belast zoals door middel van een vermogensaanwasbelasting. In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de verschillende manieren om voordelen uit vermogensbestanddelen te belasten. In paragraaf 4.2.2 wordt dieper ingegaan op de vermogensaanwasbelasting. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2.3 de vermogenswinstbelasting beschreven waarbij de winst pas in aanmerking wordt genomen als deze is gerealiseerd.

¹⁴⁵ Zie paragraaf 3.2 voor nadere toelichting op het HS-inkomensbegrip.

¹⁴⁶ Zie voor meer informatie over de toerekening op basis van goed koopmansgebruik Doornebal (2003).

¹⁴⁷ Rosen en Gayer (2010), p. 383.

4.2.2 Vermogensaanwasbelasting

Onder een vermogensaanwasbelasting wordt de waardevermeerdering (of vermindering) van een vermogensbestanddeel direct meegenomen in het inkomen oftewel de winst. Op basis van het HS-inkomensbegrip is dit terecht omdat de mogelijkheid om te consumeren is toegenomen. Het is hierbij niet van belang of de winst al is gerealiseerd of dat het om ongerealiseerde winst gaat.¹⁴⁸ Wanneer een vermogensbestanddeel gedurende het jaar is vervreemd ontstaan er geen problemen. Het is dan duidelijk voor welke waarde het de onderneming heeft verlaten. Daarnaast is de winst bij vervreemding daadwerkelijk gerealiseerd en kan de belastinglast hiermee worden voldaan.

In situaties waarin het vermogensbestanddeel gedurende het jaar niet is vervreemd moet op basis van de vermogensaanwasbelasting de vermogenstoename toch worden meegenomen in de winst. Er worden in de literatuur drie belangrijke redenen gegeven waarom dit tot problemen kan leiden. Ten eerste zijn er geen liquide middelen vrijgekomen. Dit kan leiden tot liquiditeitsproblemen.¹⁴⁹ Van den Dool beargumenteert dat dit geen reden hoeft te zijn om niet te belasten op basis van een vermogensaanwasbelasting mits er sprake is van een perfect werkende kapitaalmarkt.¹⁵⁰ De belastingplichtige heeft dan immers de mogelijkheid om de belastinglast te financieren met een lening. In paragraaf 2.3.3 is echter beschreven dat er geen sprake is van een perfect werkende kapitaalmarkt. Zeker voor kleine ondernemingen is dit niet het geval.¹⁵¹ Ten tweede levert de vermogensaanwasbelasting problemen op bij illiquide en moeilijk te waarderen vermogensbestanddelen.¹⁵² Bij illiquide vermogensbestanddelen is het moeilijk om op objectieve wijze de belastinggrondslag te bepalen.¹⁵³ Dit kan leiden tot veel discussie over de te betalen belasting. De derde reden is de beperking in verliesverrekening. Als er in economisch goede tijden een ongerealiseerde winst op een vermogensbestanddeel ontstaat, kan deze niet zonder meer worden verrekend met een verlies op hetzelfde vermogensbestanddeel in slechtere tijden. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat winsten wel worden belast maar dat verliezen niet te verrekenen zijn. Tigelaar-Klootwijk merkt in haar proefschrift hierover het volgende op: *‘Een belangrijk aspect onder een vermogensaanwasbelasting is nog of de vermogenswinst blijvend is. Indien in een later jaar wordt geconstateerd dat de vermogenswinst is omgeslagen in een verlies, is het afhankelijk*

¹⁴⁸ Rosen en Gayer (2010), p. 383.

¹⁴⁹ Jacobs (2015), p. 41.

¹⁵⁰ Van den Dool (2009), p. 105.

¹⁵¹ Verhoeven en Smit (2011).

¹⁵² Jacobs (2015), p. 41.

¹⁵³ Tigelaar-Klootwijk (2013), p. 44.

van de verliesverrekeningsmogelijkheden of sprake is van een sluitend systeem. In Nederland kennen we beperkte verliesverrekeningsmogelijkheden. Onder een vermogensaanwasbelasting kan naar mijn mening een onbeperkte verliesverrekening niet ontbreken als voorwaarde.¹⁵⁴ Aangezien het huidige Nederlandse stelsel van verliesverrekening wel een beperking van verliezen in de tijd heeft kan dit dus problemen opleveren.

Op basis van het bovenstaande concludeer ik dat een vermogensaanwasbelasting voor ondernemerswinsten in de Wet IB niet toepasbaar is. Ik deel hierbij de mening van Tigelaar-Klootwijk dat de problemen rondom de waardering hiervoor de belangrijkste reden is.¹⁵⁵ Om praktische redenen moet er voor de vaststelling van de winst van ondernemers daarom gebruik worden gemaakt van de vermogenswinstbelasting.

4.2.3 Vermogenswinstbelasting

Bij een vermogenswinstbelasting worden vermogenswinsten pas belast als ze zijn gerealiseerd. Voor de ondernemingswinst in de huidige Wet IB wordt dit stelsel gehanteerd. Dit systeem wijkt af van het HS-inkomensbegrip omdat bij toepassing van het HS-inkomensbegrip de toename van het vermogen direct leidt tot de mogelijkheid om meer te kunnen consumeren. Het feit dat het vermogensbestanddeel nog niet is verkocht doet hier niet aan af. Het is immers de keuze van de ondernemer om het vermogensbestanddeel niet te verkopen.¹⁵⁶ De vermogenstoename kan worden gezien als een uitkering van winst door de onderneming, die door de ondernemer vervolgens weer wordt geherinvesteerd in de onderneming. Door de mogelijkheid bij een vermogenswinstbelasting belastingheffing over de vermogenstoename uit te stellen ontstaat er een zogenaamd lock-in effect.¹⁵⁷ Wanneer de belasting pas wordt geheven zodra het vermogensbestanddeel wordt vervreemd kan de ondernemer er immers voor kiezen dit uit te stellen om zo de belastinglast te voorkomen. Dit uitstel levert dan een liquiditeitsvoordeel op. Om dit effect weg te nemen moet er idealiter voor dit voordeel worden gecorrigeerd door rente te rekenen over de periode van uitstel.¹⁵⁸ Hiervoor moet wel elk jaar worden vastgesteld wat de winst is om de rente te kunnen berekenen. Dit leidt weer tot waarderingsproblemen zoals die ook geconstateerd werden ten aanzien van het systeem van de vermogensaanwasbelasting. Voor illiquide en moeilijk te

¹⁵⁴ Tigelaar-Klootwijk (2013), p. 44.

¹⁵⁵ Tigelaar-Klootwijk (2013), p. 44.

¹⁵⁶ Tigelaar-Klootwijk (2013), p. 42.

¹⁵⁷ Stiglitz (2000), p. 593-594.

¹⁵⁸ Jacobs (2015), p. 41.

waarderen vermogensbestanddelen is het immers lastig om jaarlijks vast te stellen wat de vermogenstoename is.¹⁵⁹ Hierdoor kunnen discussies ontstaan tussen de belastingplichtige en de belastingdienst over de waardering. Ondanks deze nadelen ben ik toch van mening dat dit stelsel het best te hanteren stelsel is voor het belasten van vermogenswinsten. In het huidige Nederlandse belastingstelsel wordt dit stelsel gehanteerd voor het vaststellen van de winst van ondernemingen.

In deze scriptie wordt voor de vergelijking van het winstinkomen de ondernemingswinst berekend op basis van vermogensvergelijking. Dit inkomen is nog niet één op één te vergelijken met het arbeidsinkomen van de werknemer. In de volgende paragraaf wordt het winstinkomen geanalyseerd om zo tot een vergelijkbaar inkomen te komen.

4.3 Analyse winstinkomen

Een werknemer behaalt zijn volledige inkomen door het leveren van arbeid. Dit arbeidsinkomen wordt net als het winstinkomen van de ondernemer belast tegen het gecombineerde tarief van de inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen. Een verschil tussen het arbeidsinkomen en het winstinkomen is dat het winstinkomen niet alleen wordt behaald door geleverde arbeid van de ondernemer. Een deel van het inkomen bestaat uit een vergoeding voor het geïnvesteerd kapitaal.¹⁶⁰ Vanuit efficiency oogpunt moet kapitaalinkomen niet hetzelfde worden belast als arbeidsinkomen.¹⁶¹ In de economische literatuur wordt verschillend aangekeken tegen de belastingheffing op kapitaal. Ik deel de mening van Jacobs dat kapitaalinkomen wel moet worden belast. Jacobs beargumenteert dit op grond van tien rechtvaardigheids- en doelmatigheidsoverwegingen.¹⁶² Hij concludeert dat het belastingtarief op kapitaalinkomen lager moet liggen dan het belastingtarief op arbeidsinkomen. Op basis van zijn bevindingen ligt het optimale belastingtarief op kapitaalinkomen in de praktijk lager dan 35%.¹⁶³ Omdat het tarief in box 1 maximaal 52% bedraagt, vraagt dit een andere behandeling van het winstinkomen. De arbeidscomponent zou volledig tegen het progressieve tarief moeten worden belast maar de kapitaalvergoeding zou lager moeten worden belast.

¹⁵⁹ Jacobs (2015), p. 41.

¹⁶⁰ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p. 40.

¹⁶¹ Jacobs (2015), p. 40.

¹⁶² Jacobs (2015), p. 1.

¹⁶³ Jacobs (2015), p. 40.

Het winstinkomen bevat niet alleen een vergoeding voor geleverde arbeid en geïnvesteerd kapitaal. Om de continuïteit van de onderneming te waarborgen moet een deel van de winst worden aangesproken voor het doen van investeringen. Daarnaast draagt een ondernemer ook zelf het risico van ziekte, arbeidsongeschiktheid en economische tegenvallers.¹⁶⁴ Voor al deze zaken hebben zij de mogelijkheid zichzelf te verzekeren of om reserveringen te doen. In veel gevallen zijn deze voorzieningen veel duurder dan de collectieve voorzieningen voor werknemers.¹⁶⁵ Door deze investerings- en reserveringsfunctie van het winstinkomen kan het aanvaardbaar zijn om het winstinkomen lager te belasten dan het arbeidsinkomen.

Het overige deel van het winstinkomen bestaat uit overwinst oftewel ‘economic rents’.¹⁶⁶ Deze overwinsten bestaan uit de winsten bovenop de normale vergoeding voor het geïnvesteerd vermogen. Omdat de ondernemer hier niets extra’s voor hoeft te doen kan de overwinst op basis van efficiencyoverwegingen tegen een hoog tarief worden belast.¹⁶⁷ Een belasting op deze overwinsten leidt namelijk niet tot een gedragsaanpassing van de ondernemer. De Commissie Van Dijkhuizen is van mening dat de overwinst daarom tegen hetzelfde tarief kan worden belast als het arbeidsinkomen.¹⁶⁸

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het winstinkomen niet uit dezelfde onderdelen bestaat als het arbeidsinkomen. Het winstinkomen kent:

- een arbeidsvergoeding voor de geleverde arbeid van de ondernemer;
- een kapitaalvergoeding voor het geïnvesteerd kapitaal;
- een reserveringsfunctie ter financiering van de continuïteit van de onderneming en het risico van ziekte, arbeidsongeschiktheid en economische tegenvallers;
- overwinst.

Door de verschillen in inkomen kunnen deze niet één op één met elkaar worden vergeleken. Het inkomen van een werknemer bestaat volledig uit een vergoeding voor geleverde arbeid. Daarnaast draagt de werkgever premies werknemersverzekeringen af zodat de werknemer verzekerd is van inkomen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Om op basis van het HS-inkomensbegrip tot een vergelijkbaar inkomen te kunnen komen wordt het inkomen van de werknemer verhoogd met de premies die de werkgever afdraagt.

¹⁶⁴ Staatsblad (1984).

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2010/2011, 32 740, nr. 3, p. 31.

¹⁶⁶ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p. 40.

¹⁶⁷ Stiglitz (2000), p. 491-496.

¹⁶⁸ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p. 40.

Ondernemers zijn niet verplicht verzekerd voor deze risico's. Als ondernemers zich verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid of ziekte moeten zij de premies hiervoor zelf afdragen. De premies voor deze verzekeringen zijn aftrekbaar van de winst en verlagen daarmee het belastbaar inkomen. Omdat het inkomen van ondernemers veel minder zeker is dan dat van werknemers liggen de premies voor het verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid en ziekte veel hoger.¹⁶⁹ Daarnaast hebben ondernemers niet de mogelijkheid zich te verzekeren tegen werkloosheid.¹⁷⁰ Dit risico moeten zij volledig zelf dragen. Door het inkomen van de werknemer te verhogen met de premies werknemersverzekeringen die door de werkgever worden afgedragen te vergelijken met het winstinkomen van de ondernemer ontstaat een vergelijkbaar inkomen.¹⁷¹

Op basis van bovenstaande analyse wordt voor de vergelijking van de belastingdruk tussen een werknemer en een ondernemer voor de werknemer uitgegaan van het arbeidsinkomen vermeerderd met de door de werkgever afgedragen premies werknemersverzekeringen. Het winstinkomen van de ondernemer wordt gesteld op de winst door middel van de vermogensvergelijking. Zoals beschreven in paragraaf 1.5 wordt er voor zowel de werknemer als de ondernemer geen rekening gehouden met pensioenen of andere oudedagsvoorzieningen.

4.4 Belastingfaciliteiten op het winstinkomen

4.4.1 Inleiding

Het winstinkomen wordt net als het arbeidsinkomen belast in box 1 van de Wet IB. Omdat het inkomen niet één op één met elkaar is te vergelijken zijn er in het huidige belastingstelsel een aantal faciliteiten opgenomen die de belastinggrondslag voor het winstinkomen verlagen. Deze faciliteiten bestaan uit een aantal generieke faciliteiten die voor alle ondernemers gelden en een aantal die alleen gelden in specifieke situaties. Met deze faciliteiten worden voordelen vrijgesteld van het belastbaar inkomen. Hiermee wordt een inbreuk gemaakt op het totaalwinstprincipe.¹⁷² In de volgende paragraaf worden de generieke ondernemersfaciliteiten behandeld die de grondslag voor het winstinkomen versmallen.¹⁷³ Per faciliteit wordt kort beschreven waarom deze is ingevoerd en wat de werking hiervan is. In het volgende hoofdstuk wordt op basis van de theorie van de welvaartseconomie geanalyseerd of deze faciliteiten

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2010/2011, 32 740, nr. 3, p. 31.

¹⁷⁰ UWV (2015).

¹⁷¹ Kamerstukken II 2009/2010, 32 128, nr. 10, p. 6.

¹⁷² Clous (2014), par. 3.

¹⁷³ Voor de ondernemersaftrek en de FOR geldt wel dat aan het urencriterium van artikel 3.6 Wet IB moet worden voldaan.

zorgen voor een onaanvaardbaar verschil in belastingheffing tussen werknemers en ondernemers.

4.4.2 Ondernemersaftrek

4.4.2.1 Inleiding

Ondernemers die voldoen aan het urencriterium van artikel 3.6 Wet IB hebben recht op de ondernemersaftrek. Deze aftrek bestaat uit een aantal verschillende posten, namelijk de zelfstandigenaftrek, de S&O-aftrek, de meewerkaftrek, de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid en de stakingsaftrek. In deze scriptie wordt alleen de zelfstandigenaftrek geanalyseerd. De S&O-aftrek, de meewerkaftrek, de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid en de stakingsaftrek gelden alleen in specifieke situaties en zijn niet van toepassing op alle ondernemers.

4.4.2.2 De zelfstandigenaftrek

De zelfstandigenaftrek is ingevoerd ter compensatie voor kleine ondernemers die volledig met hun inkomen in het progressieve tarief van de inkomstenbelasting worden betrokken. Omdat een deel van de winst moet worden geherinvesteerd in de onderneming heeft de ondernemer een verminderde draagkracht ten opzichte van een werknemer.¹⁷⁴ De zelfstandigenaftrek probeert de draagkracht te compenseren door een lagere belastinggrondslag. Voor 2013 was de zelfstandigenaftrek winstafhankelijk. Naarmate de winst toenam, nam de zelfstandigenaftrek af.¹⁷⁵ Sinds 2013 is de zelfstandigenaftrek omgezet in een vaste aftrek van € 7.280 per jaar voor alle ondernemers die voldoen aan het urencriterium van artikel 3.6 Wet IB.¹⁷⁶ Deze verandering is doorgevoerd omdat het kabinet zich meer wilde richten op groeiende ondernemers.¹⁷⁷ Een zelfstandigenaftrek die afneemt naarmate het inkomen toeneemt, zorgt niet voor een prikkel om te groeien.¹⁷⁸

Naast het vaste bedrag van € 7.280 kent de zelfstandigenaftrek ook een verhoging voor startende ondernemers. Een starter is een ondernemer die een of meer van de vijf voorafgaande jaren geen ondernemer was en daarbij in die periode niet meer dan tweemaal de zelfstandigenaftrek heeft genoten.¹⁷⁹ De verhoging van de zelfstandigenaftrek voor starters bedraagt € 2.123. Voor het onderscheid in belastingdruk tussen werknemers en ondernemers

¹⁷⁴ Stevens (2001), p. 465-466.

¹⁷⁵ Pieterse (2015), par. 5.

¹⁷⁶ Kamerstukken II, 2011/2012, 33 003, nr. 3, p. 19-20.

¹⁷⁷ Kamerstukken II, 2011/2012, 33 003, nr. 3, p. 19-20.

¹⁷⁸ Van Praag (2009).

¹⁷⁹ Artikel 3.76 lid 3 Wet IB.

wordt echter uitgegaan van de zelfstandigenaftrek zonder de extra startersaftrek, aangezien het bij de startersaftrek gaat om een specifieke faciliteit en er voor de vergelijking alleen faciliteiten worden meegenomen die voor alle ondernemers gelden.

4.4.3 MKB-winstvrijstelling

Naast de zelfstandigenaftrek vermindert de MKB-winstvrijstelling de winst met 14%. De MKB-winstvrijstelling wordt berekend over de winst nadat dit bedrag is verminderd met de ondernemersaftrek.¹⁸⁰ De MKB-winstvrijstelling is in 2007 ingevoerd als tegenhanger voor de tariefsverlaging in de vennootschapsbelasting.¹⁸¹ De MKB-winstvrijstelling zorgt ervoor dat het effectieve belastingtarief voor IB-ondernemers globaal gelijk is aan het effectieve gecombineerde belastingtarief van de Vpb en box 2 voor een aanmerkelijkbelanghouder.¹⁸² Bij invoering van de MKB-winstvrijstelling gold een vrijstelling van 10% en moest de ondernemer voldoen aan het urencriterium van artikel 3.6 Wet IB. Sinds 2009 is het urencriterium komen te vervallen en geldt de MKB-winstvrijstelling voor alle ondernemers. De MKB-winstvrijstelling heeft de vorm van een vrijstelling van 14% van de belastbare winst van ondernemers.¹⁸³

4.5 Belastingdruk ondernemer

Het belastbare winstinkomen van de ondernemer wordt tegen dezelfde belastingtarieven als het arbeidsinkomen van de werknemer belast.¹⁸⁴ Op de winst van de ondernemer is nog geen belasting ingehouden. Dit moet de ondernemer na afloop van het kalenderjaar zelf opgeven door middel van een belastingaangifte.¹⁸⁵ Aan de hand hiervan stelt de fiscus in een aanslag de te betalen belasting vast.¹⁸⁶ De te betalen belasting wordt net als bij de werknemer in ieder geval verminderd met de algemene heffingskorting en de arbeidskorting.¹⁸⁷ De heffingskortingen worden vastgesteld op basis van de winst na aftrek van de ondernemersaftrek en de MKB-winstvrijstelling.¹⁸⁸

¹⁸⁰ Artikel 3.79a Wet IB.

¹⁸¹ Kamerstukken II, 2005/2006, 30 572, nr. 3, p. 8-10.

¹⁸² Een aanmerkelijkbelanghouder is gedefinieerd in artikel 4.6 Wet IB en artikel 4.9 tot en met 4.11 Wet IB.

¹⁸³ Kamerstukken II, 2005/2006, 30 572, nr. 12, p. 9.

¹⁸⁴ Zie voor de tarieven tabel 3.1.

¹⁸⁵ Vermeulen, (2015), FBR.1.3.1.

¹⁸⁶ Artikel 6 Wet AWR.

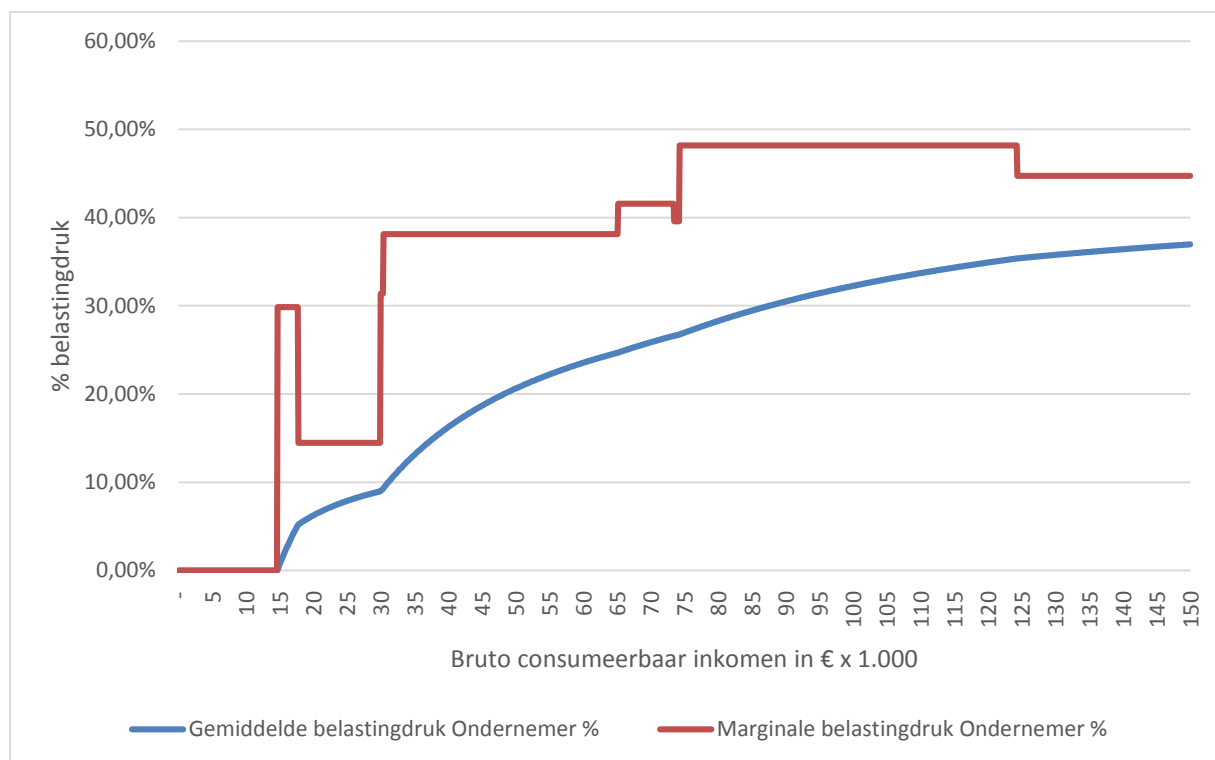
¹⁸⁷ Zie paragraaf 3.4.2 en paragraaf 3.4.3 voor een beschrijving van deze heffingskortingen

¹⁸⁸ Artikel 8.1 lid 1 sub e Wet IB definieert het arbeidsinkomen als *'het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de belastingplichtige met tegenwoordige arbeid is genoten als winst uit een of meer ondernemingen, loon en resultaat uit een of meer werkzaamheden'*. Op grond van artikel 3.2 Wet IB wordt de winst uit onderneming vastgesteld als: *'het gezamenlijke bedrag van de winst die de belastingplichtige als ondernemer geniet uit een of*

Het bruto consumeerbaar inkomen van de ondernemer wordt voor de vergelijking met de werknemer gesteld op de belastbare winst uit onderneming. Het bruto consumeerbaar inkomen verminderd met de te betalen belasting levert het netto consumeerbaar inkomen op. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het netto consumeerbaar winstinkomen meerdere functies heeft zoals in beschreven in paragraaf 4.3.

Aan de hand van de te betalen belasting worden de effectieve gemiddelde belastingdruk en de marginale effectieve belastingdruk op het winstinkomen berekend.¹⁸⁹ De effectieve gemiddelde belastingdruk en de marginale effectieve belastingdruk van de ondernemer zijn weergegeven in grafiek 4.1.

Grafiek 4.1: Effectieve gemiddelde belastingdruk en marginale effectieve belastingdruk ondernemer



Uit grafiek 4.1 kan worden opgemaakt dat het winstinkomen tot ongeveer € 15.000 onbelast blijft. Daarna neemt de effectieve gemiddelde belastingdruk toe naarmate het inkomen stijgt. De marginale effectieve belastingdruk van de ondernemer bedraagt maximaal 48,16% ten opzichte van 56% voor een werknemer. Dit komt door de werking van de

meer ondernemingen (paragraaf 3.2.2) verminderd met de ondernemersaftrek (paragraaf 3.2.4) en de MKB-winstvrijstelling (paragraaf 3.2.5)'.¹⁸⁹

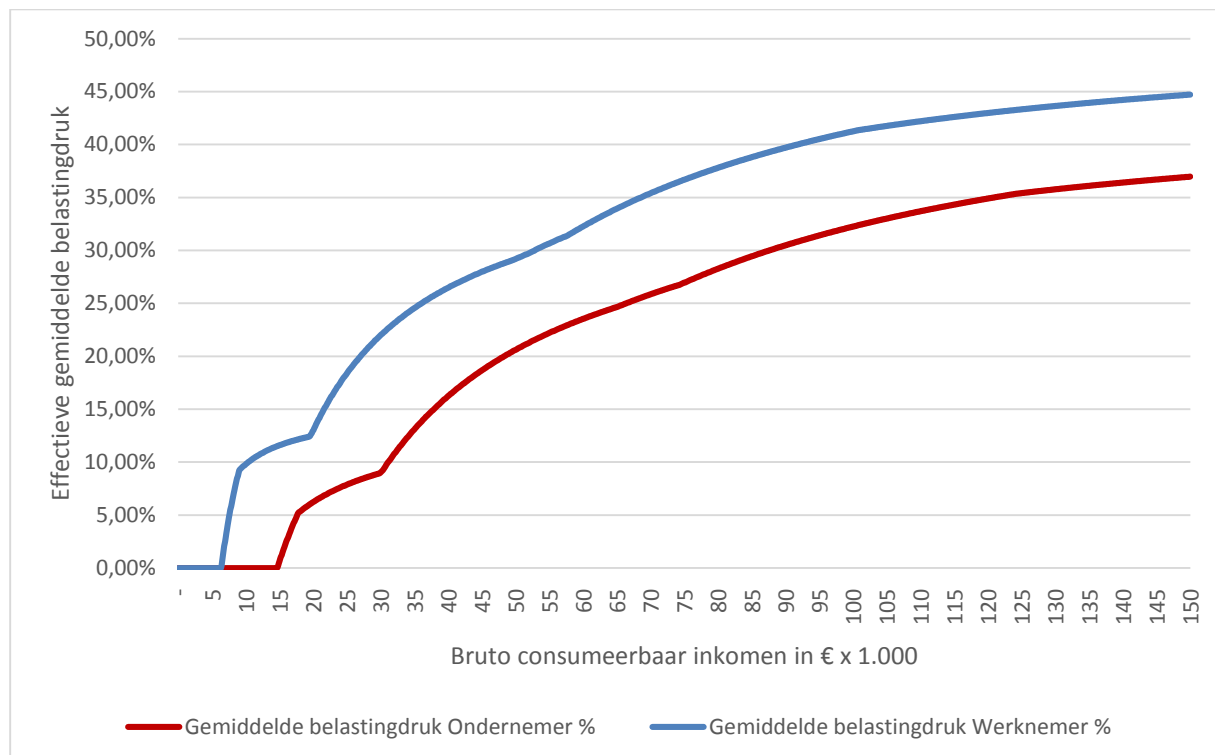
¹⁸⁹ Zie voor de berekening van de effectieve gemiddelde belastingdruk en de marginale effectieve belastingdruk van de werknemer paragraaf 3.5.

MKB-winstvrijstelling. De MKB-winstvrijstelling zorgt voor een effectieve tariefsverlaging van 14%.

4.6 Vergelijking belastingdruk

Aan de hand van de effectieve gemiddelde belastingdruk kan worden geanalyseerd hoe groot het verschil in belastingdruk tussen een werknemer en een ondernemer is. Voor een horizontaal gelijke belastingheffing moet er sprake zijn van een gelijke effectieve gemiddelde belastingdruk.

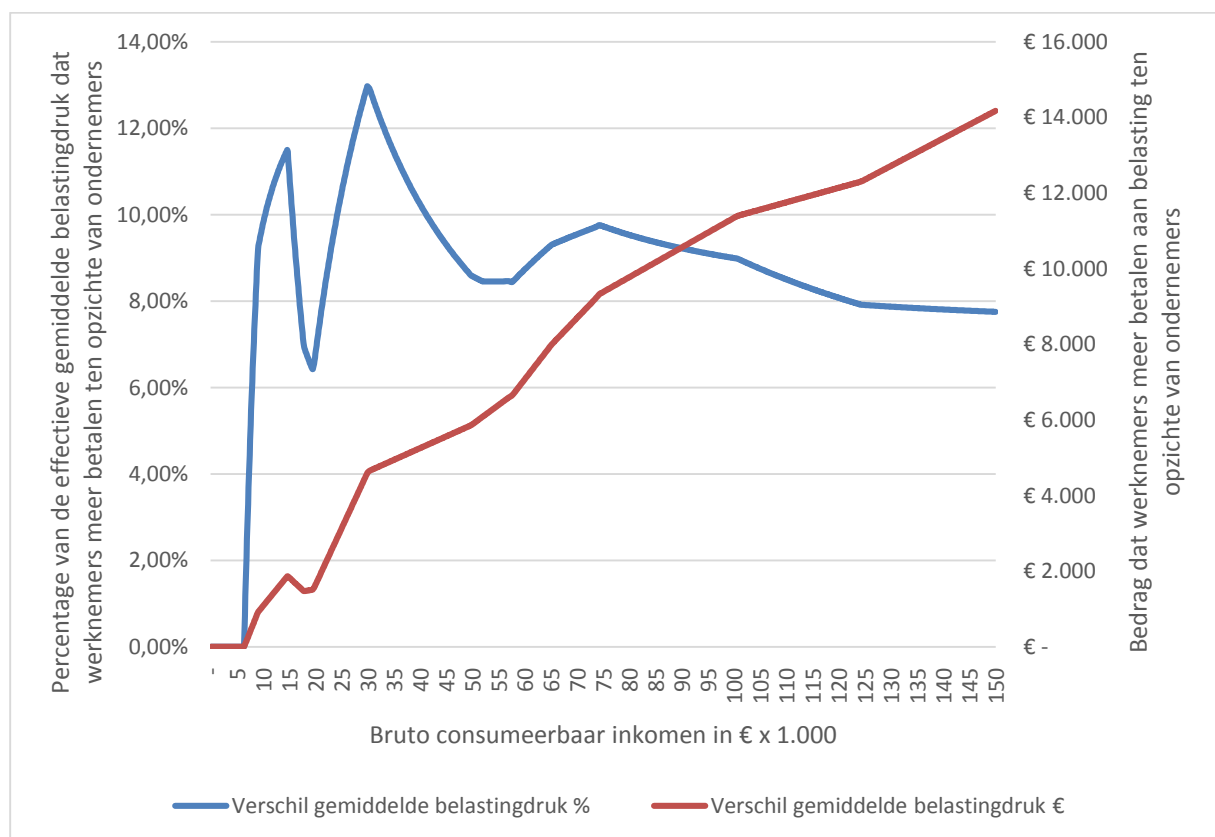
Grafiek 4.2: Vergelijking effectieve gemiddelde belastingdruk werknemer en ondernemer



In grafiek 4.2 is te zien dat de effectieve gemiddelde belastingdruk van de ondernemer overall ongeveer 8% lager ligt dan de effectieve gemiddelde belastingdruk van de werknemer. In grafiek 4.3 is weergegeven hoe groot dit verschil precies is. De rode lijn in deze grafiek laat het bedrag zien dat werknemers meer betalen aan belasting ten opzichte van ondernemers bij een gelijk bruto consumeerbaar inkomen. In grafiek 4.3 is tevens te zien dat het verschil in belastingdruk in euro's redelijk gelijkmatig oploopt. Naarmate het inkomen van een ondernemer toeneemt, betaalt een ondernemer in verhouding steeds minder belasting. De blauwe lijn in grafiek 4.3 laat het percentuele verschil in belastingdruk zien. Als naar het percentuele verschil wordt gekeken is het opvallend dat het verschil meer dan 12% bedraagt bij een inkomen van rond de € 30.000. Dit komt voornamelijk door de werking van de

zelfstandigenaftrek. Deze aftrek zorgt ervoor dat het inkomen van de ondernemer tot ongeveer € 15.000 onbelast blijft terwijl het inkomen van de werknemer belast wordt vanaf ongeveer € 6.000. Vooral ondernemers met lagere inkomens hebben dus een veel lagere belastingdruk dan werknemers. Het verschil in belastingdruk neemt vanaf daar weer flink af tot een winstinkomen van ongeveer € 50.000. Daarna blijft het verschil tussen de 8% en 10%. Voor het vaststellen van gelijkheid in de belastingheffing tussen werknemers en ondernemers is de effectieve gemiddelde belastingdruk het belangrijkste. Deze laat zien hoe groot het verschil in te betalen belasting is bij een vergelijkbaar bruto consumeerbaar inkomen.

Grafiek 4.3: Verschil belastingdruk werknemer en ondernemer

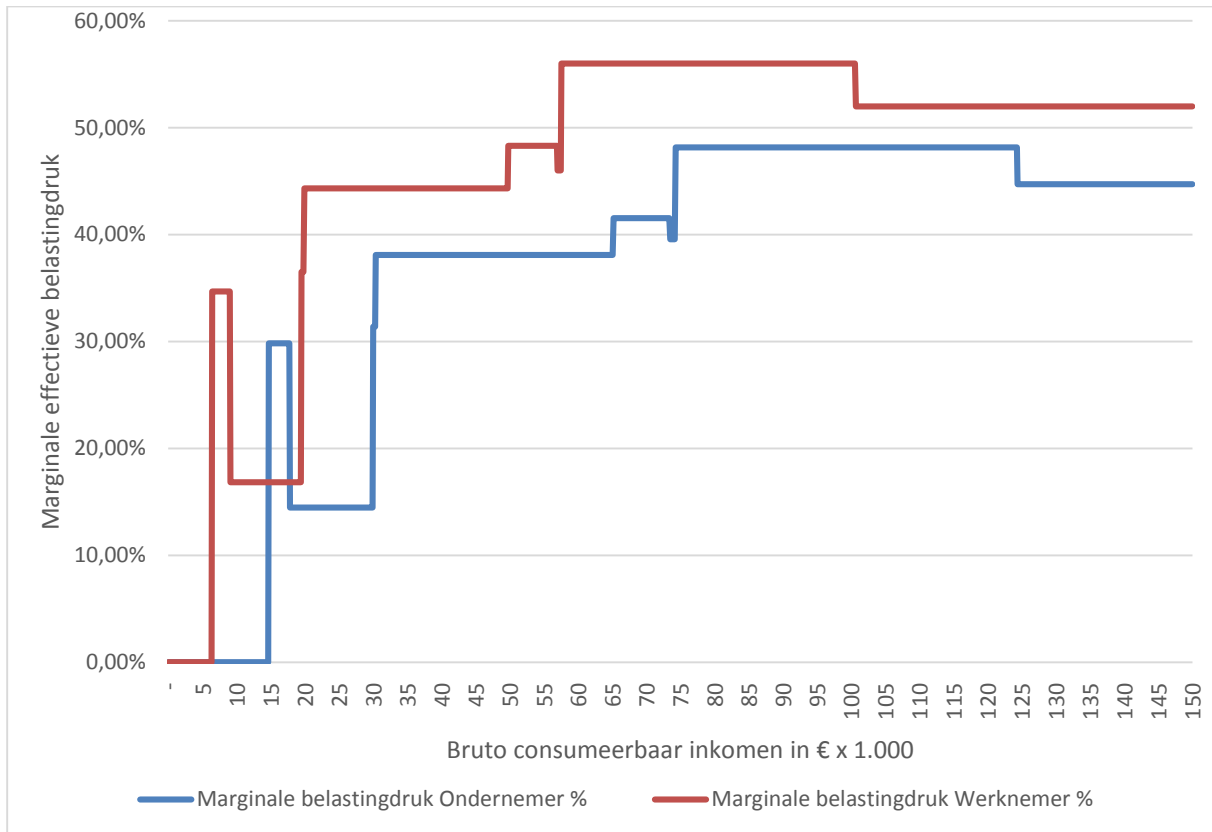


Tot slot is nog een vergelijking gemaakt van de marginale effectieve belastingdruk. De marginale belastingdruk heeft niet direct te maken met een gelijke belastingheffing maar bepaalt in hoeverre een werknemer of ondernemer wordt gestimuleerd om zijn inkomen te verhogen.¹⁹⁰ Bij een lage (hoge) marginale belastingdruk levert een extra euro aan inkomen relatief veel (weinig) op. De marginale effectieve belastingdruk is dus vooral van belang om

¹⁹⁰ Van Vuuren (2012), p. 11.

te kijken of het belastingstelsel een positieve groeistimulans heeft. Het verschil in marginale effectieve belastingdruk wordt in grafiek 4.4 weergegeven.

Grafiek 4.4: marginale effectieve belastingdruk werknemer en ondernemer



In grafiek 4.4 is te zien dat de effectieve marginale belastingdruk van de ondernemer lager is dan van de werknemer. Het verloop van de effectieve marginale belastingdruk is voor beide groepen redelijk gelijk. Door de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling ligt de effectieve marginale belastingdruk voor de ondernemer over het gehele bruto consumeerbaar inkomen lager.

Het verschil in belastingdruk is alleen aanvaardbaar als het op grond van de theorie van de welvaartseconomie voldoet aan de criteria die zijn opgesteld in paragraaf 1.3. In paragraaf 4.3 is echter geanalyseerd dat het winstinkomen naast een vergoeding voor arbeid ook bestaat uit een vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal en voor het maken van reserveringen voor ondernemersrisico's. Dit zou een lagere belastingdruk kunnen rechtvaardigen. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van de criteria die zijn opgesteld in paragraaf 1.3 getoetst of het verschil in belastingdruk daadwerkelijk aanvaardbaar is.

4.7 Samenvatting/conclusie

Het winstinkomen van de ondernemer wordt op basis van artikel 3.8 Wet IB vastgesteld door middel van een vermogensvergelijking. Vervolgens wordt deze winst op basis van artikel 3.25 Wet IB aan de verschillende jaren toegerekend op basis van goed koopmansgebruik. Deze vermogensvergelijking sluit redelijk aan bij de vaststelling van het inkomen op basis van het HS-inkomensbegrip. Een groot verschil is dat een vermogenstoename onder het HS-inkomensbegrip direct moet worden meegenomen. Onder het huidige Nederlandse systeem worden vermogenswinsten pas belast wanneer deze zijn gerealiseerd (vermogenswinstbelasting). Het direct belasten van vermogenswinsten is wel mogelijk door het invoeren van een vermogensaanwasbelasting. Een vermogensaanwasbelasting neemt elk jaar de vermogenstoename mee in de belastingheffing. Bij gerealiseerde vermogenswinsten levert dit geen problemen op. Bij ongerealiseerde vermogenswinsten is dit wel een probleem. Ten eerste kan de ondernemer liquiditeitsproblemen krijgen omdat er nog geen liquide middelen zijn binnengekomen om de belasting mee te kunnen voldoen. Een belangrijker probleem is de waardering van de vermogensbestanddelen. Bij slecht te waarderen vermogensbestanddelen kan de belastinggrondslag moeilijk worden vastgesteld. Dit kan tot veel discussie met de fiscus leiden. Tot slot zou bij toepassing van een vermogensaanwasbelasting er een onbeperkte mogelijkheid tot verliesverrekening moeten bestaan. In Nederland is dit niet het geval waardoor winsten wel in de heffing betrokken kunnen worden en verliezen later niet verrekenbaar zijn.

Bovenstaande leidt ertoe dat een vermogensaanwasbelasting om praktische redenen niet haalbaar is. In Nederland wordt nu al geheven op basis van een vermogenswinstbelasting. Deze belasting betreft vermogenswinst in de belastingheffing zodra deze is gerealiseerd. Het nadeel hiervan is dat er een lock-in effect kan optreden. Het lock-in effect ontstaat omdat de keuze van een ondernemer om een vermogensbestanddeel te vervreemden wordt beïnvloedt door de belastingheffing. Bij vervreemding treedt immers belastingheffing op. Daarnaast ontstaat er een liquiditeitsvoordeel omdat de winst pas op een later tijdstip wordt belast. Ondernemers kunnen door deze nadelen ervoor kiezen om een vermogensbestanddeel nog niet te vervreemden. Ondanks deze nadelen wordt voor deze scriptie het winstinkomen voor ondernemers bepaald door middel van de vermogensvergelijking met een vermogenswinstbelasting.

Om de belastingdruk op het winstinkomen te kunnen vergelijken met de belastingdruk op het arbeidsinkomen moet eerst worden geanalyseerd waaruit het winstinkomen bestaat. In tegenstelling tot het arbeidsinkomen, dat alleen wordt behaald door de geleverde arbeid van de

werknemer, bestaat het winstinkomen ook uit een vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal. Daarnaast moet het winstinkomen ook worden gebruikt voor het maken van reserveringen voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Deze verschillen kunnen een verschil in de belastingheffing tussen ondernemers en werknemers rechtvaardigen.

Onder de huidige belastingheffing zorgen de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling voor een andere behandeling van het winstinkomen. Aan de hand van deze twee belastingfaciliteiten zijn de effectieve gemiddelde belastingdruk en de marginale effectieve belastingdruk berekend. Deze zijn vervolgens vergeleken met die van de werknemer. Hieruit wordt geconcludeerd dat de ondernemer vooral bij een lager inkomen (tot € 15.000) een aanzienlijk lagere effectieve gemiddelde belastingdruk heeft dan een werknemer. Dit komt voornamelijk door de werking van de zelfstandigenaftrek. Gemiddeld ligt de belastingdruk van de ondernemer rond de 8% lager dan de belastingdruk van de werknemer.

In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van de theorie van de welvaartseconomie op grond van de criteria die zijn opgesteld in paragraaf 1.3 getoetst of de lagere belastingdruk voor ondernemers aanvaardbaar is.

5 Verschillen in belastingdruk

5.1 Inleiding

Om te kunnen spreken van een aanvaardbare belastingheffing op basis van de grondslagen van de welvaartseconomie moet er sprake zijn van gelijkheid en efficiëntie. Bij een gelijke belastingheffing worden gelijke gevallen gelijk behandeld en ongelijke gevallen ongelijk, naar de mate van ongelijkheid.¹⁹¹ Dit uit zich in horizontale gelijkheid, waarbij personen met een gelijk inkomen dezelfde effectieve gemiddelde belastingdruk hebben, en een verticale gelijkheid, waarbij de effectieve gemiddelde belastingdruk toeneemt naarmate het inkomen hoger is.¹⁹²

In het vorige hoofdstuk is vastgesteld wanneer een werknemer en een ondernemer een vergelijkbaar bruto consumeerbaar inkomen hebben. Aan de hand van deze vergelijkbare inkomens is gekwantificeerd hoe groot de verschillen in belastingdruk zijn. Hieruit is geconcludeerd dat een ondernemer over een vergelijkbaar inkomen altijd een lagere effectieve gemiddelde belastingdruk heeft dan een werknemer. Vooral bij een inkomen rond de € 30.000 is het verschil groot. De effectieve gemiddelde belastingdruk van een ondernemer ligt bij dit inkomen meer dan 12% lager dan dat van een werknemer. Dit verschil wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de zelfstandigenaftrek. Vanaf genoemd inkomen neemt het verschil in effectieve gemiddelde belastingdruk af, totdat het verschil tussen de 8% en 10% bedraagt. Dit verschil in effectieve gemiddelde belastingdruk komt voornamelijk door de MKB-winstvrijstelling. Ook de marginale effectieve belastingdruk van ondernemers ligt door de werking van de belastingfaciliteiten op winstinkomen lager dan dat van werknemers. Op basis hiervan is in paragraaf 4.6 geconcludeerd dat werknemers en ondernemers met een vergelijkbaar inkomen niet gelijk worden belast. Toch hoeft dit niet te betekenen dat het verschil in belastingdruk onaanvaardbaar is. Op basis van welvaartseconomische argumenten kan de lagere effectieve gemiddelde belastingdruk alsnog leiden tot een aanvaardbaar verschil in belastingdruk.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste veroorzakers van het verschil in effectieve gemiddelde belastingdruk geanalyseerd. Dit betreft de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Op

¹⁹¹ Zie paragraaf 2.4.

¹⁹² In deze scriptie wordt er van uit gegaan dat het huidige Nederlandse belastingstelsel een juist progressieverloop heeft, daarom wordt de verticale gelijkheid in deze scriptie buiten beschouwing gelaten.

basis van de toetsingscriteria uit paragraaf 1.3 wordt getoetst of het verschil in belastingdruk als gevolg van deze faciliteiten aanvaardbaar is.

Eerst wordt geanalyseerd of de overheid een legitieme reden heeft om het winstinkomen van een ondernemer lager te belasten. Als het overheidsingrijpen niet legitiem is, is het verschil in belastingheffing niet aanvaardbaar.¹⁹³ Vervolgens wordt per faciliteit getoetst of deze voldoet aan de criteria neutraliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid. Tot slot wordt een antwoord gegeven op het eerste deel van de onderzoeksvraag: *Is het verschil in belastingdruk tussen werknemers en ondernemers aanvaardbaar?*

5.2 Legitimiteit

5.2.1 Inleiding

Welvaartseconomen leggen de verantwoordelijkheid voor het correct werken van de markt in eerste instantie altijd bij de markt zelf neer. De markt zorgt zelf voor de economisch meest efficiënte verdeling van de welvaart.¹⁹⁴ De overheid hoeft pas in te grijpen als door marktfalen deze optimale verdeling niet wordt bereikt. Marktfalen kan een legitieme reden opleveren voor de overheid om een belastingfaciliteit in te voeren. Het overheidsingrijpen moet dan wel efficiënt zijn, anders kan het ingrijpen door de overheid ook leiden tot een groter maatschappelijk welvaartsverlies. In paragraaf 2.3 zijn verschillende vormen van marktfalen waar het betreft ondernemerschap aangetoond. Zo bevat ondernemerschap positieve externe effecten die niet altijd goed tot uiting komen in het winstinkomen.¹⁹⁵ Dit betekent dat ondernemers een lagere vergoeding ontvangen voor hun prestaties dan maatschappelijk gewenst is. Daarnaast werkt de kapitaalmarkt voor ondernemers niet volledig. Een onvolledige markt ontstaat doordat de kosten voor een aanbieder hoger zijn dan wat de afnemer bereid is te betalen.¹⁹⁶ Hierdoor is het moeilijk voor ondernemers om aan financiering voor hun onderneming te komen.¹⁹⁷ Een derde vorm van marktfalen is de onvolledige informatie die de overheid over het winstinkomen heeft. Anders dan werknemers geven ondernemers zelf hun inkomen aan waardoor zij de mogelijkheid hebben het inkomen te sturen.¹⁹⁸ Een te hoge marginale effectieve belastingdruk zorgt ervoor dat hier eerder gebruik van wordt gemaakt.¹⁹⁹ Deze drie vormen van marktfalen legitimeren naar mijn mening een andere behandeling van

¹⁹³ Tigelaar-Klootwijk (2013), p. 20.

¹⁹⁴ Rosen en Gayer (2010) p. 41.

¹⁹⁵ Van Vuuren (2012), p. 11.

¹⁹⁶ Stiglitz (2000), p. 81.

¹⁹⁷ Verhoeven en Smit (2011), p. 14.

¹⁹⁸ De Kam (2009).

¹⁹⁹ Van Vuuren (2012), p. 12.

het winstinkomen ten opzicht van het arbeidsinkomen. Een andere reden is het verschil in soort inkomen. Uit paragraaf 4.3 is naar voren gekomen dat het winstinkomen naast een vergoeding voor arbeid ook uit een vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal bestaat. Ook moet een deel worden aangewend voor investeringen en reserveringen. Het restant van de winst bestaat uit overwinst.²⁰⁰ Dit laat zien dat het winstinkomen niet één op één te vergelijken is met het arbeidsinkomen.²⁰¹

Bovenstaande argumenten leveren een legitieme reden op voor de overheid om ondernemerschap te stimuleren. In de volgende paragrafen wordt geanalyseerd of de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling kunnen worden gelegitimeerd door één van deze vormen van marktfalen.

5.2.2 Positieve externe effecten

In paragraaf 2.3.2 is aangetoond dat ondernemerschap tot positieve externe effecten kan leiden. Deze vorm van marktfalen levert de overheid een legitieme reden op om in te grijpen in de markt. Het maatschappelijk welvaartsverlies als gevolg van een lagere belasting voor ondernemers is dan kleiner dan de maatschappelijke welvaartswinst die door de positieve externe effecten wordt gerealiseerd.²⁰² Door ondernemerschap te stimuleren tracht de overheid deze positieve externe effecten te internaliseren. Op basis hiervan kan de conclusie worden getrokken dat de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling bijdragen aan het doel om ondernemerschap te stimuleren.²⁰³ Door Van Praag wordt opgemerkt dat de positieve externe effecten vooral optreden bij snel groeiende ondernemingen.²⁰⁴ Ook Mirrlees concludeert dat vooral groeiende en innoverende ondernemers verantwoordelijk zijn voor de positieve externe effecten van ondernemerschap.²⁰⁵ Om te toetsen of de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling de juiste faciliteiten zijn om de maatschappelijke welvaartswinst te maximaliseren moeten deze worden getoetst aan de andere drie criteria.

5.2.3 Gebrekkig werkende kapitaalmarkt

Uit paragraaf 2.3.3 is naar voren gekomen dat de kapitaalmarkt voor ondernemers niet volledig is. Hierdoor zijn de kosten voor kapitaal voor ondernemers hoger dan op andere markten. Vooral snel groeiende ondernemers hebben hier last van omdat zij een sterke vraag naar kapitaal

²⁰⁰ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p. 40.

²⁰¹ Giele (2009).

²⁰² Van Vuuren (2012), p 14.

²⁰³ Zie ook paragraaf 4.4.2 en 4.4.3.

²⁰⁴ Van Praag (2009).

²⁰⁵ Mirrlees (2010), p. 468-469.

hebben.²⁰⁶ Zij zijn nu aangewezen op investeerders die vormen van eigen vermogen inbrengen omdat door het risicovolle groeitraject het aantrekken van vreemd vermogen erg moeilijk is.²⁰⁷ De zelfstandigenaftrek is ingevoerd met het doel om een deel van de winst te kunnen gebruiken voor investeringen. In paragraaf 2.5 is naar voren gekomen dat de gebrekkig werkende kapitaalmarkt een legitieme reden oplevert voor het bestaan van de zelfstandigenaftrek.²⁰⁸ De MKB-winstvrijstelling is een meer algemene belastingkorting die niet direct het falen van de kapitaalmarkt compenseert.

5.2.4 Onvolledige informatie

De derde vorm van marktfalen bij de belastingheffing is de onvolledige informatie die de overheid heeft over het winstinkomen. Ondernemers geven zelf hun inkomen aan, in tegenstelling tot werknemers waarbij het inkomen wordt opgegeven door de werkgever. Op basis hiervan is in paragraaf 2.3.4 geconcludeerd dat het legitiem is om ondernemers lager te belasten.²⁰⁹ Ondernemers hebben meer mogelijkheden hun inkomen te beïnvloeden. Door een hoge marginale effectieve belastingdruk bestaat de kans dat hier meer gebruik van wordt gemaakt.²¹⁰ De MKB-winstvrijstelling zorgt voor een verlaging van het marginale tarief. Hierdoor wordt de keuze voor ondernemers om inkomen te verzwijgen minder beïnvloed. Zoals in paragraaf 2.3.4 is geconcludeerd hoeft dit niet met de invoering van een belastingfaciliteit. Er zijn hiervoor andere en beter toereikender instrumenten zoals controles en boetes. Hierbij is dan ook vastgesteld dat er in dit onderzoek vanuit wordt gegaan dat dit welvaartsverlies moet worden tegengegaan door een ander instrument dan belastingheffing.

5.2.5 Verschillen in soort inkomen

Een andere reden om winstinkomen anders te belasten dan arbeidsinkomen zijn de verschillende functies van het winstinkomen. In paragraaf 4.3 is geconcludeerd dat het winstinkomen wordt behaald door een combinatie van arbeid en kapitaal.²¹¹ Daarnaast moet het winstinkomen worden gebruikt voor het doen van investeringen en moeten ondernemers zichzelf verzekeren of reserveringen vormen voor het risico van ziekte, arbeidsongeschiktheid en economische tegenvallers. Deze kapitaalvergoedingen en risicovergoedingen leveren een legitieme reden op voor de overheid om in te grijpen. Voor werknemers geldt dat een

²⁰⁶ Verhoeven en Smit (2011), p. 19.

²⁰⁷ Verhoeven en Smit (2011), p. 43-44.

²⁰⁸ Van Vuuren (2012), p10-11.

²⁰⁹ Brewer, Saez, en Shephard (2010), p. 120.

²¹⁰ Van Vuuren (2012), p. 12.

²¹¹ EIM (2005), p. 49.

kapitaalvergoeding niet tegen het progressieve tarief van box 1 wordt belast maar tegen een vlak tarief van 30%.²¹² Daarnaast zijn werknemers via de werknemersverzekeringen verzekerd voor het risico van ziekte, arbeidsongeschiktheid.

Op basis van bovenstaande analyse concludeer ik dat er voor zowel de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling een legitieme reden is voor het bestaan ervan. Dit betekent niet dat de faciliteiten ook bijdragen aan een aanvaardbare belastingheffing. Hiervoor moet per faciliteit nog worden geanalyseerd of deze voldoet aan de criteria neutraliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid. Eerst wordt in paragraaf 5.3 de zelfstandigenaftrek aan de hand van deze drie criteria geanalyseerd. Vervolgens komt in paragraaf 5.4 de MKB-winstvrijstelling aan bod. Aan de hand van deze analyses wordt beoordeeld of het verschil in belastingdruk tussen werknemers en ondernemers aanvaardbaar is.

5.3 De zelfstandigenaftrek

5.3.1 Inleiding

Het hoofddoel van de zelfstandigenaftrek is het stimuleren van ondernemerschap maar kent daarnaast ook andere doelen.²¹³ De zelfstandigenaftrek is per 1 januari 1971 opgenomen in de Wet IB 1964.²¹⁴ Bij de invoering van de zelfstandigenaftrek werd als doel gesteld dat de kleine zelfstandige moesten worden gecompenseerd voor de hoge inflatie en de ongunstige inkomensontwikkeling.²¹⁵ In de jaren tachtig is er als doel bijgekomen dat ondernemers hun onderneming in stand moesten kunnen houden door het doen van investeringen en om te kunnen groeien.²¹⁶ In elke vorm stimuleerde de zelfstandigenaftrek altijd ondernemerschap door de lagere belastingdruk.²¹⁷ Tot 2013 was de zelfstandigenaftrek winstafhankelijk maar door de vele kritiek hierop is de zelfstandigenaftrek per 1 januari 2013 omgezet in een vast bedrag.²¹⁸ Ondanks deze verandering is er aanhoudende kritiek op de zelfstandigenaftrek.²¹⁹

²¹² Artikel 2.13 Wet IB. Hierbij moet ook worden opgemerkt dat het kapitaalinkomen van een werknemer wordt belast op basis van een forfaitair rendement en niet op basis van de werkelijk behaalde rendement.

²¹³ Van Vuuren (2012), p. 13.

²¹⁴ De wet van 24 december 1970, Stb. 1970, 604.

²¹⁵ Kamerstukken II, 1974/1975, 13 194, nr. 3.

²¹⁶ Kamerstukken II, 1982/1983, 17 943, nr. 3.

²¹⁷ Kamerstukken II 2014/2015, 34 000, nr. 2, p. 49.

²¹⁸ Commentaar artikel 3.79. Aantekening 1.2.1. Historisch overzicht onder Wet IB 2001, Deventer: Kluwer (digitale editie).

²¹⁹ Zie onder andere Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013).

5.3.2 Neutraliteit

Het overheidsingrijpen door middel van een belastingfaciliteit moet zo min mogelijk verstorend werken.²²⁰ Doordat belastingplichtigen hun gedrag aanpassen door de belastingfaciliteit treedt het substitutie-effect op.²²¹ Dit substitutie-effect zorgt ervoor dat individuen meer van de dienst of product gaan leveren door de fiscale voordelen. In het geval dat ondernemerschap wordt gefaciliteerd wordt er door het substitutie-effect sneller gekozen om te gaan ondernemen in plaats van te werken voor een werkgever. In deze paragraaf wordt op kwalitatieve wijze ingegaan op het effect dat de zelfstandigenaftrek heeft op de keuze van een belastingplichtige.

De zelfstandigenaftrek doet voornamelijk recht aan de verschillende functies van het winstinkomen.²²² Het kapitaalinkomen uit de onderneming wordt bij ondernemers meegenomen in het winstinkomen en belast in box 1 tegen het progressieve tarief terwijl het kapitaalinkomen van werknemers wordt belast in box 3 van de Wet IB. Het tarief in box 3 bedraagt 30%.²²³ Zonder de belastingfaciliteiten wordt het kapitaalinkomen van de ondernemer op deze wijze minimaal tegen een tarief van 36,5% belast en maximaal tegen 52%.²²⁴ Voor ondernemers zou het door het hogere tarief hierdoor ongunstig zijn om kapitaal te gebruiken in hun onderneming. Voor een neutrale werking zou het kapitaalinkomen van ondernemers daarom lager moeten worden belast dan het arbeidsinkomen. Het kapitaalinkomen van een ondernemer wordt echter niet afzonderlijk bepaald. Hierdoor is de hoogte van het kapitaalinkomen niet relevant voor de toepassing van deze belastingfaciliteit. Tevens wordt het kapitaalinkomen tegen hetzelfde tarief belast als de arbeidscomponent en de overwinst. Voor ondernemers met een laag kapitaalinkomen levert de zelfstandigenaftrek een groot voordeel op. Vooral bij ondernemers met lage winsten is het verschil in belastingheffing met werknemers erg groot geworden.²²⁵ Volgens Heithuis beïnvloedt de huidige opzet van de zelfstandigenaftrek de keus van werknemers om ondernemer te worden daarom te veel.²²⁶ Daarnaast zorgt de zelfstandigenaftrek ervoor dat ondernemingen, die zonder deze faciliteit door lage winsten niet levensvatbaar zijn, in de lucht worden gehouden.²²⁷

²²⁰ Stiglitz (2000), p. 478.

²²¹ Stiglitz (2000), p. 528.

²²² Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), p. 92.

²²³ Artikel 2.13 wet IB.

²²⁴ Er wordt hierbij uitgegaan van de tarieven in box 1 zonder een belastingfaciliteit of heffingskorting. Zie voor de tarieven tabel 3.1.

²²⁵ De Kam (2009).

²²⁶ Heithuis (2013), p. 3.

²²⁷ Heithuis (2013), p. 3.

Op basis van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de zelfstandigenaftrek geen neutrale werking heeft. De zelfstandigenaftrek houdt onvoldoende rekening met het kapitaalinkomen en heeft daardoor een aanzuigende werking op ondernemers die hun onderneming voornamelijk drijven met arbeid.

5.3.3 Doeltreffendheid

De zelfstandigenaftrek is een fiscale aftrekpost die voornamelijk als doel heeft om ondernemerschap te stimuleren.²²⁸ Bij de invoering in 1971 had de zelfstandigenaftrek ook als doel om kleine zelfstandigen te compenseren voor de hoge inflatie en de ongunstige inkomensontwikkeling.²²⁹ Dit doel lijkt echter te zijn los gelaten sinds het afschaffen van de winstafhankelijke zelfstandigenaftrek. Daarnaast is de zelfstandigenaftrek ingevoerd met als doel de verschillende functies van het winstinkomen te onderkennen.²³⁰ De winst van een ondernemer wordt als één geheel in de belastingheffing betrokken maar verschilt ten opzichte van het arbeidsinkomen.²³¹ Voor de verschillende functies van winstinkomen valt wat te zeggen, maar daar is ook de MKB-winstvrijstelling voor ingevoerd.²³²

In 2005 heeft het EIM de zelfstandigenaftrek voor het laatst geëvalueerd. De conclusie van dit onderzoek was dat de zelfstandigenaftrek een positieve stimulans is voor ondernemerschap.²³³ In het onderzoek schatte het EIM dat als de zelfstandigenaftrek zou worden afgeschaft de ondernemersquote zou afnemen met 187.000 (-20,7%).²³⁴ Op basis van dat onderzoek kan worden gesteld dat de zelfstandigenaftrek bijdraagt aan het doel om ondernemerschap te stimuleren. De zelfstandigenaftrek heeft naast het stimuleren van ondernemerschap ook het doel om ondernemers in de mogelijkheid te stellen om te kunnen investeren. Zo blijkt uit hetzelfde onderzoek dat de zelfstandigenaftrek een duidelijke positieve bijdrage levert aan het investeringsniveau.²³⁵

Door de verschillende doelstellingen van de zelfstandigenaftrek heeft deze door de jaren heen een steeds meer instrumentele werking gekregen.²³⁶ Hierdoor is het doel van de

²²⁸ Kamerstukken II 2014/2015, 34 000, nr. 2, p. 49.

²²⁹ Kamerstukken II, 1974/1975, 13 194, nr. 3.

²³⁰ Staatsblad (1984), p. 1–2.

²³¹ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), p. 92.

²³² Heithuis (2013), p. 3-4.

²³³ EIM (2005), p. 54-55.

²³⁴ EIM (2005), p. 54-55.

²³⁵ EIM (2005), 57-58.

²³⁶ Overgaauw *conclusie van 4 oktober 2007*, nr. 43 761, V-N 2007/55.14.

zelfstandigenaftrek al lang niet meer helder geformuleerd.²³⁷ Dit roept veel vragen op of de zelfstandigenaftrek nog wel bijdraagt aan haar doelen. Op basis van het bovenstaande concludeer ik dat de zelfstandigenaftrek nog steeds bijdraagt aan het doel om ondernemerschap te stimuleren maar hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit ook gebeurt door de MKB-winstvrijstelling. Op basis van het onderzoek van het EIM kan ook worden gesteld dat de zelfstandigenaftrek bijdraagt aan het investeringsniveau. In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd of de zelfstandigenaftrek voor deze doelen ook het meest geschikt is.

5.3.4 Doelmatigheid

De doelmatigheid van een belastingfaciliteit wordt getoetst door te analyseren of de opbrengsten van de faciliteit in verhouding staan tot de kosten. Als hetzelfde doel kan worden bereikt tegen lagere kosten door middel van een andere faciliteit is de faciliteit niet doelmatig. Voor de zelfstandigenaftrek is het moeilijk vast te stellen wat de opbrengsten van de faciliteit precies zijn. Omdat de zelfstandigenaftrek sinds de invoering meerdere doelstellingen kent, moeten de opbrengsten van deze verschillende doelstellingen samen worden genomen. In de vorige paragraaf is gesteld dat de doelstellingen van de zelfstandigenaftrek zijn het stimuleren van ondernemerschap, ondernemers de mogelijkheid bieden te investeren en recht doen aan de verschillende functies van het winstinkomen. Zoals in de vorige paragraaf is beschreven wordt ondernemerschap met de zelfstandigenaftrek positief gestimuleerd. De laatste jaren is er steeds meer kritiek gekomen op de zelfstandigenaftrek.²³⁸ Sinds 2007 bestaat voor het stimuleren van ondernemerschap ook de MKB-winstvrijstelling. De MKB-winstvrijstelling heeft ten opzichte van de zelfstandigenaftrek het voordeel dat deze voor groeiende ondernemingen geen belemmering oplevert. De zelfstandigenaftrek hoeft voor dit doel niet naast de MKB-winstvrijstelling te bestaan.

De zelfstandigenaftrek heeft naast het stimuleren van ondernemerschap ook het doel om ondernemers in de mogelijkheid te stellen om te kunnen investeren. Om gebruik te maken van de zelfstandigenaftrek hoeft echter alleen te worden voldaan aan het urencriterium. Er hoeven niet daadwerkelijk investeringen te worden gedaan. Hierdoor is de vraag of de kosten van de zelfstandigenaftrek niet groter zijn dan de opbrengsten. In een groot onderzoek naar het belastingstelsel van de UK wordt ook gesteld dat het van belang is werknemers en ondernemers zo veel mogelijk gelijk te belasten tenzij er specifieke redenen zijn om hiervan af te wijken.²³⁹

²³⁷ Jansen (2000), p. 1605.

²³⁸ Zie bijvoorbeeld Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013) en De Kam (2009).

²³⁹ Mirrlees (2010), p. 451-453.

Om ondernemers de mogelijkheid te bieden te kunnen investeren zou daarom moeten worden gekeken naar faciliteiten zoals de investeringsaftrek waarbij het ook daadwerkelijk van belang is dat ondernemers investeringen doen.

De derde doelstelling van de zelfstandigenaftrek is het recht doen aan de verschillende functies van het winstinkomen. Zoals bij de doeltreffendheidsanalyse al is geconcludeerd houdt de zelfstandigenaftrek geen rekening met de daadwerkelijke verschillen van inkomen. Om een goed onderscheid te maken tussen arbeidsinkomen, kapitaalinkomen en overwinst zijn doelmatigere middelen te bedenken dan de zelfstandigenaftrek. Hiervoor worden in hoofdstuk 6 een aantal aanbevelingen gedaan.

Uit de miljoenennota 2015 blijkt dat de kosten van de zelfstandigenaftrek zijn geraamd op 1.741 miljoen euro.²⁴⁰ Omdat de doelstellingen zo ruim zijn geformuleerd is niet in te schatten wat de exacte opbrengsten van de zelfstandigenaftrek zijn. De zelfstandigenaftrek draagt zeker bij aan de stimulans voor individuen om te ondernemen en biedt de mogelijkheid om te investeren.²⁴¹ Zoals hierboven is beschreven zijn hier efficiëntere manieren voor. Omdat een relatief grote groep ondernemers een laag inkomen heeft moet er wel naar een alternatief voor deze groep worden gezocht.²⁴² In hoofdstuk 6 worden hiervoor een aantal aanbevelingen gedaan.

5.4 MKB-winstvrijstelling

5.4.1 Inleiding

De MKB-winstvrijstelling is in 2007 ingevoerd als tegenhanger voor de tariefsverlaging in de vennootschapsbelasting.²⁴³ De MKB-winstvrijstelling zorgt ervoor dat het effectieve belastingtarief voor IB-ondernemers globaal gelijk is aan het effectieve gecombineerde belastingtarief van de Wet VPB en box 2 bij een aanmerkelijkbelanghouder.²⁴⁴ Bij invoering van de MKB-winstvrijstelling gold een tarief van 10% en moest de ondernemer voldoen aan het urencriterium van artikel 3.6 Wet IB. Sinds 2009 is het urencriterium komen te vervallen en geldt de MKB-winstvrijstelling voor alle ondernemers en bedraagt in 2015 14%.²⁴⁵ De MKB-winstvrijstelling heeft de vorm van een vrijstelling van 14% van de belastbare winst.²⁴⁶

²⁴⁰ Kamerstukken II 2014/2015, 34 000, nr. 2, p. 25.

²⁴¹ EIM (2005), p 54-58.

²⁴² Stevens (2015).

²⁴³ Kamerstukken II 2010/2011, 32 740, nr. 3, p. 31.

²⁴⁴ Kamerstukken II 2004/2005, 30 107, nr. 2, p. 19-20.

²⁴⁵ Artikel 3.79a wet IB.

²⁴⁶ Kamerstukken II 2006/2007, 30 572, nr. 12, p. 9.

5.4.2 Neutraliteit

Door de MKB-winstvrijstelling wordt het winstinkomen van een ondernemer tegen lagere effectieve tarieven belast dan het arbeidsinkomen van een werknemer terwijl beide in box 1 van de Wet IB vallen. Aangezien het winstinkomen naast een vergoeding voor arbeid ook bestaat uit een vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal en voor de risico's van ondernemerschap, is een gelijke belastingheffing niet vanzelfsprekend. Kapitaalinkomen van werknemers wordt in box 3 ook tegen een ander tarief belast. Toch is er discussie ontstaan over de lagere belastingheffing van ondernemers ten opzichte van werknemers.²⁴⁷ Omdat de MKB-winstvrijstelling op het gehele winstinkomen ziet wordt er geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende componenten van het winstinkomen. Voor ondernemers die de winst voornamelijk met de inzet van hun arbeid genereren levert de MKB-winstvrijstelling daarom een voordeel op ten opzichte van werknemers. Voor werknemers die de mogelijkheid hebben om hun arbeid in een onderneming onder te brengen kan er hierdoor een substitutie-effect optreden.²⁴⁸ Uit onderzoek van het EIM blijkt echter dat de motieven om te gaan ondernemen niet alleen fiscaal gedreven worden.²⁴⁹ Ondernemers vinden de vrijheid om als zelfstandige en om niet voor een baas te moeten werken ook van belang.

Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de MKB-winstvrijstelling geen neutrale werking heeft. Zoals in paragraaf 3.3 is gesteld hebben werknemers ten opzichte van ondernemers evenwel het voordeel van de werknemersverzekeringen. Hierdoor zijn zij verzekerd tegen werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ziekte. Dit gemiddelde voordeel voor werknemers is voor deze scriptie op 10,95% gesteld. Ondernemers hebben dit voordeel niet. Dit kan een lagere belastingheffing op het winstinkomen rechtvaardigen. Daarom ben ik van mening dat de MKB-winstvrijstelling ondanks dat deze geen volledig neutrale werking heeft wel moet blijven bestaan.

5.4.3 Doeltreffendheid

Net als de zelfstandigenaftrek heeft de MKB-winstvrijstelling als doel om ondernemerschap te stimuleren.²⁵⁰ Omdat de MKB-winstvrijstelling zowel het effectieve gemiddelde belastingtarief als het marginale effectieve belastingtarief op het winstinkomen verlaagt wordt ondernemerschap gestimuleerd. Het lagere gemiddelde tarief is van invloed op de keuze om

²⁴⁷ Zie bijvoorbeeld De Kam (2009) en Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013).

²⁴⁸ De Kam (2009).

²⁴⁹ Vendrig (2014).

²⁵⁰ Kamerstukken II 2004/2005, 30 107, nr. 2, p.19-20.

aan de slag te gaan als ondernemer en het lage marginale tarief geeft een stimulans om meer winst te maken.²⁵¹ Daarnaast is de MKB-winstvrijstelling ingevoerd om te zorgen dat het winstinkomen onder de Wet VPB en de IB globaal gelijk wordt belast.²⁵² De MKB-winstvrijstelling is daarom een doeltreffend middel om de gestelde doelen na te streven. De MKB-winstvrijstelling is ook een goed middel om het verschil in inkomen tussen werknemers en ondernemers weg te nemen. Omdat het winstinkomen ondernemersrisico bevat is het gelegitimeerd om het winstinkomen lager te belasten dan het arbeidsinkomen.²⁵³ De MKB-winstvrijstelling draagt door de werking als korting op het belastingtarief bij aan deze doelstelling.

5.4.4 Doelmatigheid

Sinds de invoering van de MKB-winstvrijstelling is er nog geen evaluatie van deze faciliteit geweest. In de Miljoenennota zijn ook geen cijfers over de opbrengsten en kosten van de MKB-winstvrijstelling opgenomen. Omdat de MKB-winstvrijstelling niet fungeert als een belastingfaciliteit maar als een korting op het tarief is deze inschatting daarom moeilijk te maken. Het is voor deze faciliteit daarom niet mogelijk een kwantitatieve analyse te doen van de doelmatigheid. Op basis van de doelstelling dat de MKB-winstvrijstelling moet bijdragen aan een globaal evenwicht in de belastingheffing tussen IB-ondernemers en aanmerkelijkbelanghouders kan worden aangenomen dat dit het juiste middel is.²⁵⁴ Daarnaast is de lagere marginale belastingdruk een stimulans voor individuen om te gaan ondernemen.²⁵⁵ Omdat de MKB-winstvrijstelling geen belemmerende werking heeft bij hogere winsten is deze vrijstelling een beter middel om ondernemerschap te stimuleren dan de zelfstandigenaftrek. De MKB-winstvrijstelling wordt op basis van deze analyse als doelmatig aangemerkt.

5.5 Samenvatting/conclusie

Voor zowel de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling heeft de overheid legitieme redenen om in te grijpen. Door de positieve effecten die ondernemerschap met zich meebrengt is een lagere belastingheffing op het winstinkomen legitiem. Zowel de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling zijn hierop gericht. De zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling kunnen daarnaast ook worden gelegitimeerd door de verschillende

²⁵¹ Van Vuuren (2012), p. 11.

²⁵² In deze scriptie wordt niet ingegaan op het globale evenwicht tussen de belastingheffing tussen IB-ondernemers en ondernemers met een onderneming die wordt belast onder de Wet VPB. Zie hiervoor bijvoorbeeld Van de Streek en Strik (2015), Vpb.0.0.1.e2.

²⁵³ Mirrlees (2010), p. 451-455.

²⁵⁴ Van de Streek en Strik (2015), Vpb.0.0.1.e2.

²⁵⁵ Van Vuuren (2012), p. 11-12.

functies van het winstinkomen. Doordat het winstinkomen ook een kapitaalcomponent bevat is een lagere belastingheffing hierop legitiem. Werknemers worden voor hun kapitaalinkomen ook tegen het lagere box 3 tarief van de Wet IB belast.

De zelfstandigenaftrek is vervolgens getoetst aan de criteria neutraliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid. Aan de hand van deze criteria is geconcludeerd dat de zelfstandigenaftrek geen neutrale werking heeft. Ondernemers die hun inkomen voor het grootste gedeelte behalen met arbeid worden door deze faciliteit bevoordeeld ten opzichte van werknemers of ondernemers die veel kapitaal gebruiken in de onderneming. Daarnaast heeft de zelfstandigenaftrek door de jaren heen meerdere doelstellingen gekregen waardoor niet duidelijk is of al deze doelstellingen worden behaald. De zelfstandigenaftrek draagt wel bij aan het stimuleren van ondernemerschap maar sinds de invoering van de MKB-winstvrijstelling zorgt deze faciliteit hier ook voor. Ook op basis van doelmatigheid is geconcludeerd dat er betere middelen zijn die de doelstellingen van de zelfstandigenaftrek kunnen realiseren tegen lagere kosten. In hoofdstuk 6 worden een aantal aanbevelingen gedaan voor andere regelingen.

Voor de MKB-winstvrijstelling is geconcludeerd dat deze geen neutrale werking heeft. Toch ben ik van mening dat de MKB-winstvrijstelling kan blijven bestaan omdat deze ondernemers compenseert voor het voordeel dat werknemers van de werknemersverzekeringen hebben. Voor het ondernemersrisico en het doel ondernemerschap te stimuleren is de MKB-winstvrijstelling een doeltreffende regeling. Ook op basis van doelmatigheid is geconcludeerd dat de MKB-winstvrijstelling een betere maatregel is om ondernemerschap te stimuleren dan de zelfstandigenaftrek. Ondanks dat de MKB-winstvrijstelling geen volledige neutrale werking heeft concludeer ik dat de MKB-winstvrijstelling geen onaanvaardbare verschillen in belastingdruk veroorzaakt.

Uit bovenstaande analyse is naar voren gekomen dat de zelfstandigenaftrek niet voldoet aan alle toetsingscriteria. Hierdoor moet worden gesteld dat de onderzoeksvraag negatief wordt beantwoord. Aangezien de zelfstandigenaftrek wel van belang is voor veel ondernemers met een laag winstinkomen moet worden gekeken wat een betere faciliteit voor deze groep is. In het volgende hoofdstuk wordt daarom een aantal aanbevelingen gedaan om wel tot een aanvaardbaar verschil in belastingdruk te komen.

6 Aanbevelingen

6.1 Inleiding

Het eerste deel van de onderzoeksvraag van deze scriptie luidt: *Is het verschil in belastingdruk tussen werknemers en ondernemers aanvaardbaar?* In paragraaf 4.6 is het verschil in belastingdruk tussen werknemers en ondernemers gekwantificeerd. Hieruit is geconcludeerd dat ondernemers zowel een lagere effectieve gemiddelde belastingdruk als een lagere marginale effectieve belastingdruk hebben. De verschillen in belastingdruk ontstaan voornamelijk door de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat dit verschil in belastingdruk niet aanvaardbaar is. In zijn huidige vorm zorgt de zelfstandigenaftrek voor een onaanvaardbaar verschil in belastingheffing van werknemers en ondernemers. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het tweede deel van de onderzoeksvraag: *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om tot een aanvaardbaar verschil in belastingdruk te komen?* Als eerste wordt beschreven wat de knelpunten zijn van de huidige belastingheffing op het winstinkomen. Aan de hand van deze knelpunten wordt er een first best aanbeveling gedaan om tot een aanvaardbaar verschil in belastingdruk te komen. Vervolgens wordt er een second best aanbeveling gedaan waardoor de knelpunten worden weggenomen. Deze aanbevelingen zijn gericht op mogelijke oplossingen om de knelpunten weg te nemen. In dit hoofdstuk zullen deze aanbevelingen slechts globaal worden uitgewerkt. Om te kunnen vaststellen of deze aanbevelingen in zijn geheel kunnen worden overgenomen in de Nederlandse belastingheffing moet aanvullend onderzoek worden gedaan.

6.2 Knelpunten

In paragraaf 2.3 is bepleit dat belastingfaciliteiten voor ondernemers zo veel mogelijk een specifieke werking moeten hebben om het gestelde doel te behalen. Zoals ook door Mirrlees wordt bepleit is het specifiek inrichten van faciliteiten om het marktfalen weg te nemen economisch het meest efficiënt.²⁵⁶ Als dit niet het geval is profiteren ondernemers die zonder de faciliteit hetzelfde gedrag hadden vertoond hier ook van.²⁵⁷ Dit geeft de faciliteit een te ruime werking waardoor niet alleen de positieve externe effecten van ondernemerschap worden geïnternaliseerd, maar levert de faciliteit ook een maatschappelijk welvaartsverlies op door het overaanbod van ondernemers. Ondernemers kunnen door te generieke belastingfaciliteiten immers ten onrechte worden gestimuleerd om te gaan ondernemen terwijl hun

²⁵⁶ Mirrlees (2011), p. 462.

²⁵⁷ Crawford en Freedman (2010), p. 1077.

ondernemerschap niet of nauwelijks positieve externe effecten met zich meebrengt. Zowel de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling hebben beide een generieke werking. De MKB-winstvrijstelling heeft de vorm van een vrijstelling van 14% van de belastbare winst van ondernemers en staat open voor alle ondernemers.²⁵⁸ De zelfstandigenaftrek is een vaste aftrek op het winstinkomen voor ondernemers die aan het urencriterium van art. 3.6 Wet IB voldoen. In paragraaf 2.3 is beschreven dat een lagere belastingdruk voor ondernemers ten opzichte van werknemers aanvaardbaar kan zijn als wordt voldaan aan de toetsingscriteria uit paragraaf 1.3. Aldaar is gesteld dat de overheid in ieder geval een legitieme reden moet hebben om in te grijpen. Als dit het geval is kan een belastingfaciliteit voor ondernemers aanvaardbaar zijn. Deze moet dan nog wel voldoen aan de andere drie toetsingscriteria, zijnde: neutraliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Het ondernemersrisico geeft de overheid een legitieme reden om het winstinkomen lager te belasten.²⁵⁹ De MKB-winstvrijstelling wordt hierdoor mede gelegitimeerd. Daarnaast leiden sommige vormen van ondernemerschap tot positieve externe effecten.²⁶⁰ Door deze positieve externe effecten te internaliseren worden deze opgenomen in de vergoeding voor het ondernemerschap. Doordat deze vergoeding leidt tot een hogere welvaart van de ondernemers neemt ook de totale maatschappelijke welvaart toe. Zowel de MKB-winstvrijstelling als de zelfstandigenaftrek hebben mede als doel om ondernemerschap te stimuleren. Uit de analyse in paragraaf 5.6 is echter geconcludeerd dat dit ook kan worden gedaan met alleen de MKB-winstvrijstelling. Hiervoor hoeft de zelfstandigenaftrek niet naast de MKB-winstvrijstelling te bestaan. In de analyse in paragraaf 5.3 is daarnaast ook geconcludeerd dat de zelfstandigenaftrek niet voldoet aan alle drie de toetsingscriteria uit paragraaf 1.3. Op basis hiervan is geconcludeerd dat de zelfstandigenaftrek niet de juiste faciliteit is om het falen van de markt weg te nemen en daarom tot een onaanvaardbaar verschil in belastingheffing tussen werknemers en ondernemers leidt.

Een ander knelpunt van de belastingheffing van het winstinkomen zit in de verschillende componenten van dit inkomen. Het inkomen van ondernemers wordt zowel met de geleverde arbeid van de ondernemer zelf als met geïnvesteerd kapitaal in de onderneming behaald.²⁶¹ Ondernemers moeten daarom een deel van het inkomen gebruiken om investeringen te kunnen

²⁵⁸ Kamerstukken II 2006/2007, 30 572, nr. 12, p. 9.

²⁵⁹ Staatsblad (1984), p. 1-2.

²⁶⁰ Van Vuuren (2012), p. 10.

²⁶¹ Commissie van Dijkhuizen (2013), p. 40.

doen in de onderneming. Een van de doelen van de zelfstandigenaftrek is om ondernemers de mogelijkheid te bieden om een deel van het winstinkomen hiervoor te gebruiken of hiervoor te reserveren. Zoals in paragraaf 2.3.3 is geanalyseerd hebben ondernemers door het falen van de kapitaalmarkt moeite om voldoende financiering aan te trekken. Dit geeft de overheid een legitieme reden om deze vorm van marktfalen weg te nemen. Door het vrijstellen van een deel van het winstinkomen voor het doen van investeringen tracht de overheid deze vorm van marktfalen te internaliseren. Door de generieke werking van de zelfstandigenaftrek is het echter niet van belang of er daadwerkelijk investeringen met dit vrijgestelde winstinkomen worden gedaan. Hierdoor profiteren ondernemers die het winstinkomen volledig gebruiken voor consumptie ook van de belastingfaciliteit en treedt er een maatschappelijk welvaartsverlies op. Door specifieke belastingfaciliteiten in te zetten om deze vorm van marktfalen weg te nemen wordt ook direct de maatschappelijke welvaart vergroot. In paragraaf 2.3.2 is naar voren gekomen dat vooral groeiende ondernemers een positieve bijdrage leveren aan de maatschappelijke welvaart. Daarom moeten de belastingfaciliteiten vooral op deze groep ondernemers worden toegerust. Verschillende auteurs hebben een aantal aanbevelingen gedaan om de belastingfaciliteiten efficiënter in te richten om zo de maatschappelijke welvaart te vergroten. In de volgende paragraaf worden aan de hand van deze aanbevelingen een first best en een second best voorstel gedaan om tot een aanvaardbare belastingheffing te komen.

6.3 Aanbevelingen

6.3.1 First best systeem

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven ontstaan er onaanvaardbare verschillen in de belastingheffing van werknemers en ondernemers door de verschillen in inkomens van beiden. Door het winstinkomen te splitsen in een arbeidsinkomen, kapitaalinkomen en overwinst kunnen deze verschillen worden weggenomen. In de literatuur zijn voor het splitsen van het winstinkomen in de componenten verschillende mogelijkheden aangedragen. Een van deze mogelijkheden om de belastingheffing op winstinkomen beter in te richten is aangedragen door de Studiecommissie belastingstelsel.²⁶² Zij stellen voor om het kapitaalinkomen af te splitsen van het arbeidsinkomen en de overwinst. Dit systeem wordt al gebruikt in de Scandinavische landen. De Studiecommissie belastingstelsel stelt voor om het kapitaalinkomen vast te stellen op basis van een forfaitair percentage van 4% over het fiscale eigen vermogen.²⁶³ Het kapitaalinkomen wordt vervolgens in box 2 belast tegen het tarief van 25%. Het belastbaar

²⁶² Studiecommissie belastingstelsel (2010), p. 92-99.

²⁶³ Studiecommissie belastingstelsel (2010), p. 97.

winstinkomen in box 1 wordt vastgesteld door het winstinkomen te verlagen met het forfaitaire bepaalde kapitaalinkomen. Dit bestaat dan uit het arbeidsinkomen en de overwinst. Dit wordt, nadat het is verminderd met de MKB-winstvrijstelling, belast tegen het tarief van box 1. Voor het meer specifiek inrichten van de belastingfaciliteiten verwijst de Studiecommissie belastingstelsel naar de Mirrlees review.²⁶⁴ De Mirrlees review is een onderzoek waarbij het gehele belastingsysteem van het Verenigde Koninkrijk onder de loep is genomen. In deze review wordt een soortgelijk voorstel als hierboven beschreven waarbij het kapitaalinkomen tegen een normaal rendement wordt vrijgesteld. Het overige deel van de ondernemerswinst moet vervolgens gelijk worden belast als het arbeidsinkomen.²⁶⁵ Volgens de onderzoekers is dit de meest efficiënte manier om het winstinkomen te belasten.²⁶⁶

Een andere optie wordt aangedragen door Essers.²⁶⁷ Hij stelt voor om het winstinkomen te belasten tegen een laag vlak ondernemingswinsttarief net zoals de winst in de Vpb. Over het deel van de winst dat door de ondernemer wordt onttrokken uit de onderneming en naar het privévermogen wordt overgebracht vindt een additionele heffing plaats. Deze heffing is vergelijkbaar met de box 2 heffing.²⁶⁸ Deze wijze van belastingheffing sluit aan bij de Vpb heffing van aanmerkelijkbelanghouders. De winst uit onderneming wordt onder dit systeem eerst belast tegen een vlak ondernemingswinsttarief van bijvoorbeeld 25%. Zodra de winsten worden onttrokken uit de onderneming vindt een additionele heffing plaats. Op deze manier worden winsten die daadwerkelijk worden gebruikt voor consumptie tegen een vergelijkbaar tarief belast als het inkomen van werknemers. Zolang de winsten worden gebruikt in de onderneming is er nog geen sprake van consumeerbaar inkomen en worden de winsten alleen tegen het ondernemingswinsttarief belast.

De belangrijkste verschillen tussen de twee voorstellen zitten in de behandeling van de overwinst. Bij het voorstel van de Studiecommissie belastingstelsel wordt het kapitaalinkomen vastgesteld aan de hand van een normaal rendement. Al het rendement hoger dan het normaal rendement wordt gezien als boven normaal rendement en dus als overwinst. Zoals in paragraaf 4.3 is geanalyseerd levert een hoge belastingheffing op overwinsten geen gedragseffect op omdat ondernemers niets extra's hoeven te doen voor deze overwinsten.²⁶⁹ Een voordeel van

²⁶⁴ Studiecommissie belastingstelsel (2010), p. 94.

²⁶⁵ Crawford en Freedman (2010), p. 1030-1031.

²⁶⁶ Crawford en Freedman (2010), p. 1073.

²⁶⁷ Essers (2013).

²⁶⁸ Essers (2013), p. 4.

²⁶⁹ Stiglitz (2000), p. 491-496.

dit stelsel is dat de overwinst tegen het hogere tarief voor arbeidsinkomen wordt belast. Een groot nadeel van deze methode is het vaststellen van het forfaitaire percentage van het normaal rendement op kapitaal. In het onderzoek van de Studiecommissie belastingstelsel wordt 4% gebruikt. De vaststelling van dit percentage kan tot veel discussie leiden. Jacobs stelt voor om een soortgelijk systeem in te voeren voor de aanmerkelijkbelanghouder waarbij hij voor de vaststelling van het kapitaalinkomen een percentage van 10% gebruikt.²⁷⁰ De commissie Van Dijkhuizen heeft ook een voorstel gedaan om winsten van aanmerkelijkbelanghouders door middel van een soortgelijk systeem te belasten waarbij een percentage van 8% wordt gehanteerd.²⁷¹ Ondanks dat beide voorstellen zijn gedaan voor winsten in de Vpb zijn deze toch relevant. Immers maakt het voor de vaststelling van kapitaalwinst niet uit of het onder de IB of Vpb gebeurt. Het vaststellen van het percentage kan evenwel nogal wat problemen op leveren. Zo blijkt uit het feit dat door verschillende auteurs hier al verschillend naar wordt gekeken.

Bij de methode die wordt voorgesteld door Essers ontstaan er geen problemen rondom de vaststelling van het kapitaalinkomen. Bij dit voorstel wordt het bedrag dat de ondernemer uit het ondernemingsvermogen haalt, om te gebruiken voor consumptie, aangemerkt als arbeidsinkomen. Het overige deel wordt aangemerkt als een combinatie van kapitaalinkomen en overwinst. Een pluspunt van deze methode is dat, omdat het inkomen van ondernemers meer schommelt dan dat van werknemers, het gebruiken van de onttrekkingen van vermogen door de ondernemer een goede maatstaf is. Ondernemers zijn zelf het beste in staat om hun consumptie af te stemmen op het gemiddeld winstniveau.²⁷² Een nadeel van dit systeem is dat de overwinsten samen met het niet onttrokken kapitaalinkomen alleen worden belast tegen het lage ondernemingswinsttarief. Zoals in paragraaf 4.3 is vastgesteld is het op basis van efficiëntie overwegingen rechtvaardig om de overwinst tegen een hoger tarief te belasten. Omdat ondernemers niets extra's hoeven te doen voor dit inkomen leidt een hoog tarief niet tot gedragsaanpassingen. Het belasten van de overwinsten leidt daarom niet tot een maatschappelijk welvaartsverlies. Een ander nadeel van dit systeem is dat ondernemers de mogelijkheid hebben om belastingheffing uit te stellen door een deel van de winst in de onderneming te laten zitten. Het inkomen is dan wel beschikbaar voor consumptie maar door het in de onderneming te laten zitten wordt het alleen belast tegen het lage ondernemingswinsttarief. Pas als het daadwerkelijk uit het ondernemingsvermogen wordt

²⁷⁰ Jacobs (2015), p. 44.

²⁷¹ Commissie van Dijkhuizen (2013), p. 41.

²⁷² Commentaar artikel 3.79. Aantekening 1.4.2. Bevindingen van de ambtelijke werkgroep uit 1983, Deventer: Kluwer (digitale editie).

onttrokken vindt de additionele heffing plaats. Deze mogelijkheid tot uitstellen van belastingheffing weegt naar mijn mening zwaar omdat de keuze van een belastingplichtige niet zou moeten worden beïnvloed door het belastingstelsel. Daarom is het eerste model naar mijn mening beter geschikt voor het belasten van het winstinkomen. Om een aanvaardbaar verschil in belastingheffing tussen werknemers en ondernemers te creëren zou daarom de zelfstandigenaftrek moeten worden afgeschaft en een nieuwe vaststelling van het winstinkomen moeten worden ingevoerd. Voor dit systeem moet wel nader worden onderzocht wat een geschikt percentage is om het kapitaalinkomen vast te stellen. Daarnaast moet de invoering van een dergelijk systeem in de Wet IB ook worden vergeleken met de belastingheffing van ondernemingen onder de Wet Vpb. Voor een efficiënte belastingheffing moeten er niet al te grote verschillen zijn tussen de belastingdruk van ondernemers onder de Wet IB en ondernemingen onder de Wet Vpb bestaan. In deze scriptie is op dit verschil verder niet in gegaan.

Deze first best aanbeveling vraagt om een grote verandering in het Nederlandse belastingstelsel. Om de kapitaalcomponent te kunnen afsplitsen moet er nieuwe regelgeving komen voor het vaststellen van het winstinkomen. Dit vraagt om vrij vergaande maatregelen die bij de invoering waarschijnlijk niet los kunnen worden gezien van een volledige herziening van het belastingstelsel. Om een deel van de knelpunten weg te nemen kan er ook voor een second best oplossing worden gekozen. In de volgende paragraaf wordt een aanbeveling gedaan om met minder vergaande maatregelen toch tot een aanvaardbaar verschil in belastingheffing te komen.

6.3.2 Second best systeem

Zoals door Van Praag wordt bepleit zijn het voornamelijk de groeiende ondernemingen die zorgen voor positieve externe effecten van ondernemerschap.²⁷³ Door groei te stimuleren neemt de maatschappelijke welvaart dus toe. Door het (geleidelijk) afschaffen van de zelfstandigenaftrek kunnen kleine ondernemingen moeilijker investeringen doen. Om te kunnen groeien is het voor ondernemers juist van belang dat ondernemers de ruimte hebben om te investeren. Het afschaffen van de zelfstandigenaftrek kan daarom ook nadelig zijn voor de maatschappelijke welvaart. In deze second-best aanbeveling blijft de MKB-winstvrijstelling bestaan.

²⁷³ Van Praag (2009).

In de Mirrlees review wordt beargumenteerd dat het stimuleren van een specifiek onderdeel van ondernemerschap niet moet worden opgelost door een generieke faciliteit.²⁷⁴ Door een specifieke faciliteit in te voeren kan gericht worden gezorgd dat ondernemers kunnen investeren. Dit gebeurt in Nederland al door middel van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek van artikel 3.41 Wet IB. Met deze regeling wil de overheid het MKB stimuleren om meer te investeren.²⁷⁵ Op dit moment neemt de hoogte van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek af naarmate het totale investeringsbedrag groter wordt. Op deze manier geeft de overheid kleine ondernemingen de mogelijkheid om te kunnen investeren. Door deze faciliteit te verruimen kan het wegvallen van de zelfstandigenaftrek worden opgevangen. Door gebruik te maken van een faciliteit zoals de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek, waarbij de hoogte van de aftrek afhankelijk is van het investeringsbedrag, worden ondernemers die niet investeren niet bevoordeeld.

6.4 Samenvatting/conclusie

Op basis van het vorige hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat door de huidige werking van de zelfstandigenaftrek het verschil in belastingheffing tussen werknemers en ondernemers niet aanvaardbaar is. In dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op de vraag: *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om tot een aanvaardbaar verschil in belastingdruk te komen?* Door de generieke werking van de zelfstandigenaftrek hebben ondernemers die helemaal niet investeren in hun onderneming of een laag kapitaalinkomen hebben ook profijt van de fiscale voordelen van deze regeling. Zonder deze voordelen zouden zij ook hebben gekozen voor het ondernemerschap waardoor er een maatschappelijk welvaartsverlies ontstaat.

Om het maatschappelijke welvaartsverlies zo klein mogelijk te houden is het van belang dat de ondernemersfaciliteiten alleen specifieke doelen stimuleren.²⁷⁶ Het knelpunt voor de belasting op het winstinkomen is dat het winstinkomen verschillende componenten bevat. Het winstinkomen bestaat naast een vergoeding voor geleverde arbeid door de ondernemer ook uit een vergoeding op geïnvesteerd kapitaal en kan het overwinst bevatten. Omdat op basis van economische efficiëntie het kapitaalinkomen lager moet worden belast, is het van belang kapitaalinkomen afzonderlijk te bepalen.²⁷⁷ De zelfstandigenaftrek geeft echter een vaste aftrek op het winstinkomen en houdt geen rekening met de hoogte van het kapitaalinkomen.

²⁷⁴ Mirrlees (2011), p. 462.

²⁷⁵ Kamerstukken II 1998/1999, 26 727, nr. 3, p. 109.

²⁷⁶ Mirrlees (2011), p. 462.

²⁷⁷ Crawford en Freedman (2010), p. 1030-1031.

Om dit verschil weg te nemen is een first-best aanbeveling gedaan. Daarbij wordt voorgesteld om de zelfstandigenaftrek af te schaffen en het winstinkomen te splitsen in verschillende componenten. Hierbij is het voorstel van de Studiecommissie belastingstelsel als uitgangspunt genomen. Zij stellen voor om de kapitaalcomponent af te zonderen door een forfaitair percentage van het fiscaal eigen vermogen te gebruiken. Dit deel wordt tegen een lager tarief belast, bijvoorbeeld het tarief van box 2. Het overige inkomen, het arbeidsinkomen en de overwinst, wordt belast in box 1. De invoering van een dergelijk stelsel vraagt om een grote wijziging van het belastingstelsel en kan waarschijnlijk niet los worden gezien van een volledige herziening van het belastingstelsel.

Er is daarom ook een second best aanbeveling gedaan waarin minder vergaande maatregelen zijn genomen maar waardoor er wel een aanvaardbaar verschil in belastingheffing ontstaat. De zelfstandigenaftrek biedt ondernemers de mogelijkheid om een deel van het inkomen te gebruiken voor het doen van investeringen in hun onderneming of om hiervoor reserveringen te maken. Echter is het voor de zelfstandigenaftrek niet van belang of er daadwerkelijk wordt geïnvesteerd. Door de zelfstandigenaftrek af te schaffen en de investeringsaftrek van artikel 3.41 Wet IB te verruimen kan het falen van de kapitaalmarkt worden weggenomen. Door het investeringsbedrag te vergroten kunnen de ondernemers die wel willen investeren maar hier onvoldoende middelen voor hebben tegemoet worden gekomen.

7 Samenvatting en conclusie

Steeds vaker laait de discussie over het verschil in belastingdruk tussen zelfstandig ondernemers en werknemers op. Zo heeft De Kam in 2009 voor het WFR een artikel geschreven waarin hij analyseert of dit verschil in belastingdruk niet te groot is geworden. Tussen de heffing van een zelfstandig ondernemer die wordt belast onder de IB en een dga die wordt belast onder een combinatie van Vpb en IB bestaat een globaal evenwicht. Dit globale evenwicht moet er voor zorgen dat het verschil in de belastingdruk tussen beide ondernemingsvormen ongeveer gelijk is. Tussen werknemers en ondernemers is de grootte van het verschil in belastingheffing en de achterliggende gedachte hierachter echter niet altijd duidelijk. Daarom zijn in het eerste deel van deze scriptie de verschillen in belastingdruk gekwantificeerd. Vervolgens is nagegaan waar deze verschillen vandaan komen en of deze verschillen op (welvaarts)economische gronden aanvaardbaar zijn. Om dit te kunnen onderzoeken is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd.

Is het verschil in belastingdruk tussen werknemers en ondernemers aanvaardbaar? Zo nee, welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om tot een aanvaardbaar verschil in belastingdruk te komen?

Om te kunnen spreken van een aanvaardbare belastingheffing op basis van de grondslagen van de welvaartseconomie is het van belang dat sprake is van een horizontaal gelijke en economisch efficiënte belastingheffing. Om dit te onderzoeken is in deze scriptie gebruik gemaakt van twee toetsen. De eerste toets kijkt naar de horizontale gelijkheid van de belastingheffing. Omdat de overheid inkomen op basis van draagkracht wil herverdelen moet worden vastgesteld wat de draagkracht van een individu is. Voor een horizontaal gelijke verdeling moeten personen met een gelijke draagkracht evenveel belasting betalen. Omdat het inkomen van werknemers alleen door arbeid wordt behaald kan dit niet één op één worden vergeleken met het winstinkomen van ondernemers. Het winstinkomen bestaat namelijk uit zowel arbeids- als kapitaalinkomen.

Voor het vaststellen van de draagkracht van een werknemer en een ondernemer is het HS-inkomensbegrip als maatstaf genomen. Het HS-inkomensbegrip stelt dat het inkomen gelijk is aan de toename van de mogelijkheid om te kunnen consumeren gedurende een periode gecorrigeerd voor gedane consumptie in die periode. Dit is weergegeven in de volgende vergelijking:

$$\text{Inkomen} = \text{Eindvermogen} - \text{Beginvermogen} + \text{Consumptie}$$

Het HS-inkomensbegrip geeft met deze vergelijking aan wat een individu potentieel kan consumeren (bruto consumeerbaar inkomen). Of dit daadwerkelijk geconsumeerd wordt is niet van belang. Hierdoor wordt geen onderscheid gemaakt tussen inkomen dat wordt gebruikt om nu te consumeren of inkomen dat wordt gespaard voor toekomstige consumptie. Belangrijk is dat het HS-inkomensbegrip elke vorm van potentieel inkomen omvat. Naast het arbeidsinkomen en winstinkomen bestaat dit ook uit rente op spaartegoeden en inkomen door vererving of schenking. Maar ook minder voor de hand liggende vormen van inkomen zoals de pensioenbijdrage en de sociale verzekeringspremie die de werkgever afdraagt, en loon in natura zorgen voor een toename van de mogelijkheid om te kunnen consumeren en moeten worden meegenomen bij toepassing van het HS-inkomensbegrip. Tot slot stelt het HS-inkomensbegrip dat vermogenstoenames onder het inkomen vallen. Het is hierbij niet van belang of de vermogenstoename al is gerealiseerd. Bij een zuivere toepassing van het HS-inkomensbegrip moeten dus ook ongerealiseerde vermogenstoenames, zoals de waardeinstijging van een aandelenportefeuille, worden meegenomen om tot het consumeerbaar inkomen te komen.

Voor een werknemer geldt dat het arbeidsinkomen volledig kan worden gelijkgesteld aan de toename van de mogelijkheid om te consumeren. Het maakt hierbij niet uit of de consumptie nu wordt gedaan of wordt gespaard voor consumptie in de toekomst. Naast het arbeidsinkomen vallen ook de premies werknemersverzekeringen die worden afgedragen door de werkgever onder het HS-inkomensbegrip. Om tot het totale consumeerbare inkomen te komen is het brutoarbeidsinkomen daarom verhoogd met de gemiddelde premie werknemersverzekeringen van 10,95% met een maximum van € 5.691. Dit inkomen is gebruikt voor de vergelijking met de ondernemer.

De draagkracht van de ondernemer is vastgesteld middels een vermogensvergelijking op basis van artikel 3.8 Wet IB. Vervolgens is op basis van artikel 3.25 Wet IB de winst aan de verschillende jaren toegerekend op basis van goed koopmansgebruik. Deze vermogensvergelijking sluit redelijk aan bij de vaststelling van het inkomen op basis van het HS-inkomensbegrip. Een groot verschil is dat een vermogenstoename onder het HS-inkomensbegrip direct moet worden meegenomen. Onder het huidige Nederlandse systeem worden vermogenswinsten pas belast wanneer deze zijn gerealiseerd (vermogenswinstbelasting). Een vermogensaanwasbelasting is op grond van praktische

redenen niet haalbaar, daarom is voor deze scriptie het winstinkomen voor ondernemers bepaald op basis van een vermogenswinstbelasting. Het winstinkomen kan in tegenstelling tot het arbeidsinkomen niet volledig worden gebruikt voor consumptie maar kent meerdere componenten. Het winstinkomen kent:

- een arbeidsvergoeding voor de geleverde arbeid van de ondernemer;
- een kapitaalvergoeding voor het geïnvesteerd kapitaal;
- een reserveringsfunctie ter financiering van de continuïteit van de onderneming en het risico van ziekte, arbeidsongeschiktheid en economische tegenvallers;
- overwinst.

Omdat vanuit efficiency oogpunt de kapitaalvergoeding niet tegen hetzelfde tarief moet worden belast als het arbeidsinkomen moet het winstinkomen daarom worden gesplitst in deze verschillende componenten. Ik deel de mening van Jacobs dat het kapitaalinkomen wel moet worden belast. Het belastingtarief hierop moet wel lager liggen dan het belastingtarief op arbeidsinkomen. Op basis van de bevindingen van Jacobs stel ik dat het optimale belastingtarief voor het kapitaalinkomen in de praktijk lager ligt dan 35%. Daarnaast moet de continuïteit van de onderneming worden gewaarborgd. Hiervoor moet een deel van de winst worden aangesproken voor het doen van investeringen. Ook draagt een ondernemer zelf het risico van ziekte, arbeidsongeschiktheid en economische tegenvallers. Voor al deze zaken hebben zij de mogelijkheid zichzelf te verzekeren of om reserveringen te doen. In veel gevallen zijn deze voorzieningen veel duurder dan de collectieve voorzieningen voor werknemers. Door deze investerings- en reserveringsfunctie van het winstinkomen is het aanvaardbaar om het winstinkomen lager te belasten dan het arbeidsinkomen. Het overige deel van het winstinkomen bestaat uit overwinst oftewel 'economic rents'. Deze overwinsten bestaan uit de winsten bovenop de normale vergoeding voor het geïnvesteerd vermogen. Omdat de ondernemer hier niets extra's voor hoeft te doen kan de overwinst op basis van efficiencyoverwegingen tegen een hoog tarief worden belast. Een belasting op deze overwinsten leidt namelijk niet tot een gedragsaanpassing van de ondernemer.

Om tot een vergelijkbaar inkomen te komen is op basis van bovenstaande argumentatie voor werknemers uitgegaan van het arbeidsinkomen vermeerderd met de door de werkgever afgedragen premies werknemersverzekeringen. Voor ondernemers wordt de draagkracht gekoppeld aan het winstinkomen bepaald door middel van de vermogensvergelijking.

De belasting op het bruto consumeerbaar inkomen van de werknemer wordt berekend door het brutoarbeidsinkomen af te zetten tegen de gecombineerde tarieven inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen. De uitkomst van deze belastinglast wordt verminderd met de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Dit levert de totaal te betalen belasting op voor de werknemer op.

Voor de ondernemer wordt de te betalen belasting vastgesteld aan de hand van het winstinkomen verminderd met de zelfstandigenaftrek. De zelfstandigenaftrek is een vaste aftrek van € 7.280 per jaar voor alle ondernemers die voldoen aan het urencriterium van artikel 3.6 Wet IB. Naast de zelfstandigenaftrek vermindert de MKB-winstvrijstelling de winst met 14%. De MKB-winstvrijstelling wordt berekend over de winst nadat dit bedrag is verminderd met de ondernemersaftrek. De MKB-winstvrijstelling zorgt ervoor dat het effectieve belastingtarief voor IB-ondernemers globaal gelijk is aan het effectieve gecombineerde belastingtarief van de Vpb en box 2 voor een aanmerkelijkbelanghouder. De MKB-winstvrijstelling heeft de vorm van een vrijstelling van 14% van de belastbare winst van ondernemers. De belasting over het winstinkomen is berekend door de winst na aftrek van de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling af te zetten tegen de gecombineerde tarieven inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen die ook voor de werknemer gelden. Net als bij de werknemer wordt dit te betalen bedrag verminderd met de algemene heffingskorting en de arbeidskorting.

Om de belastingdruk met elkaar te vergelijken zijn voor zowel de werknemer als de ondernemer aan de hand van de te betalen belasting zowel de effectieve gemiddelde belastingdruk als de marginale effectieve belastingdruk berekend. Door de effectieve gemiddelde belastingdruk te vergelijken is inzichtelijk hoe groot het verschil in belastingdruk is. Bij een gelijke effectieve gemiddelde belastingdruk is er sprake van horizontale gelijkheid in het belastingstelsel. De effectieve gemiddelde belastingdruk is de totale belastingdruk uitgedrukt als percentage van het bruto consumeerbaar inkomen. Dit wordt weergegeven in de volgende vergelijking:

$$\text{Effectieve gemiddelde belastingdruk} = \frac{\text{Totale belastingdruk}}{\text{Bruto consumeerbaar inkomen}} \times 100\%$$

De marginale effectieve belastingdruk geeft weer hoeveel belasting er moet worden betaald over één extra euro aan inkomen. Dit is weergegeven in de volgende vergelijking:

$$\text{Marginale effectieve belastingdruk} = \frac{\Delta \text{Belastingdruk}}{\Delta \text{Bruto consumeerbaar inkomen}} \times 100\%$$

Een hoge marginale belastingdruk heeft een negatieve invloed op de keuze om meer te gaan werken. Een lagere marginale effectieve belastingdruk kan worden gebruikt om marktfalen weg te nemen. Een lagere marginale belastingdruk op het winstinkomen stimuleert ondernemerschap. Ook kan met een lagere marginale belastingdruk op het winstinkomen het marktfalen op ondernemerschap worden weggenomen. De uitkomsten van deze berekeningen zijn te zien in grafiek 4.3.

Op basis van de uitkomsten is gesteld dat een ondernemer over een vergelijkbaar inkomen altijd een lagere effectieve gemiddelde belastingdruk heeft dan een werknemer. Vooral bij een inkomen rond de € 30.000 is het verschil groot. De effectieve gemiddelde belastingdruk van een ondernemer ligt bij dit inkomen meer dan 12% lager dan dat van een werknemer. Dit verschil wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de zelfstandigenaftrek. Vanaf genoemd inkomen neemt het verschil in effectieve gemiddelde belastingdruk af, totdat het verschil tussen de 8% en 10% bedraagt. Dit verschil in effectieve gemiddelde belastingdruk komt voornamelijk door de MKB-winstvrijstelling. Ook de marginale effectieve belastingdruk van ondernemers ligt door de werking van de belastingfaciliteiten op winstinkomen lager dan dat van werknemers. Hieruit kan worden geconcludeerd dat werknemers en ondernemers met een vergelijkbaar inkomen niet gelijk worden belast. Dit hoeft niet te betekenen dat het verschil in belastingdruk onaanvaardbaar is. Door middel van de tweede toets is onderzocht of op basis van welvaartseconomische argumenten de lagere belastingdruk alsnog kan leiden tot een aanvaardbaar verschil in belastingdruk.

Op basis van de tweede toets is geanalyseerd of de verschillen aanvaardbaar zijn. De aanvaardbaarheid is getoetst op basis van vier criteria. Deze criteria zijn legitimiteit, neutraliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid. Hierbij is in eerste instantie altijd geanalyseerd of de overheid een legitieme reden heeft om in te grijpen. Als het overheidsingrijpen niet legitiem is, zal een ondernemersfaciliteit niet nodig zijn. Als er wel legitieme redenen zijn om in te grijpen, wil dit nog niet zeggen dat de ondernemersfaciliteit de maatschappelijke welvaart vergroot. Om dit te onderzoeken is deze aan de andere drie criteria getoetst.

Voor de analyse of een belastingfaciliteit legitiem is op grond van de theorie van de welvaartseconomie is eerst vastgesteld wat de theorie van de welvaartseconomie ons leert over belastingheffing. Volgens de eerste stelling van de welvaartseconomie zorgt de markt, onder de voorwaarde dat er perfecte concurrentie is, alle informatie beschikbaar is en alle markten bestaan, zelf voor de meest optimale verdeling van welvaart. Dit wordt de Pareto-efficiënte

verdeling genoemd. Op dit punt kan niemands welvaart toenemen zonder dat iemand anders' welvaart afneemt. Als aan de voorwaarden van de eerste stelling wordt voldaan hoeft de overheid de markt hierbij niet te helpen. De uitkomst van deze verdeling hoeft maatschappelijk evenwel niet de meest gewenste te zijn. Hiervoor komt de tweede stelling van de welvaartseconomie van pas. Deze stelt dat de overheid kan ingrijpen op de markt door vooraf inkomen te herverdelen op basis van een geïndividualiseerde lump-sum belasting. Dit is een belasting waarbij het niet mogelijk is deze te ontlopen door als belastingplichtige het gedrag aan te passen. Bijvoorbeeld door minder te gaan werken. Met deze herverdeling vooraf wordt nog steeds een Pareto-efficiënte uitkomst behaald.

Aan de voorwaarden van een Pareto-efficiënte markt wordt nooit voldaan. Zo beschikt de overheid niet over de informatie om een geïndividualiseerde lump-sum belasting te kunnen heffen. Omdat de overheid toch wil herverdelen moet zij heffen op basis van een second-best oplossing. In geval van arbeidsinkomen en winstinkomen is dit een belasting op inkomen. Belastingplichtigen kunnen hierop hun gedrag aanpassen waardoor er een welvaartsverlies optreedt. Naast het welvaartsverlies door herverdeling kan er ook een welvaartsverlies optreden door marktfalen. De volgende oorzaken van marktfalen kunnen optreden op de markt:

- Ontbreken van perfecte concurrentie;
- Behoeftte aan publieke goederen;
- Externe effecten, zowel positief als negatief;
- Onvolledige markten;
- Incomplete informatie;
- Werkeloosheid en andere macro-economische factoren.

Op het gebied van ondernemerschap kan zich marktfalen voordoen. Zo kan ondernemerschap externe effecten opleveren, kunnen ondernemers te maken hebben met onvolledige markten en heeft de overheid incomplete informatie over het winstinkomen.

Voor zowel de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling heeft de overheid legitieme redenen om in te grijpen. Door de positieve effecten die ondernemerschap met zich meebrengt is een lagere belastingheffing op het winstinkomen legitiem. Zowel de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling zijn hierop gericht. De zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling kunnen daarnaast ook worden gelegitimeerd door de verschillende

functies van het winstinkomen. Doordat het winstinkomen ook een kapitaalcomponent bevat is een lagere belastingheffing hierop legitiem.

Zowel de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling zijn vervolgens aan de criteria neutraliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid getoetst. Aan de hand van deze criteria is geconcludeerd dat de zelfstandigenaftrek geen neutrale werking heeft. Ondernemers die hun inkomen voor het grootste gedeelte behalen met arbeid worden door deze faciliteit bevoordeeld ten opzichte van werknemers of ondernemers die veel kapitaal gebruiken in de onderneming. Daarnaast heeft de zelfstandigenaftrek door de jaren heen meerdere doelstellingen gekregen waardoor niet duidelijk is of al deze doelstellingen worden behaald. De zelfstandigenaftrek draagt wel bij aan het stimuleren van ondernemerschap maar sinds de invoering van de MKB-winstvrijstelling zorgt deze faciliteit hier ook voor. Ook op basis van doelmatigheid is geconcludeerd dat er betere middelen zijn die de doelstellingen van de zelfstandigenaftrek kunnen realiseren tegen lagere kosten.

Voor de MKB-winstvrijstelling is geconcludeerd dat deze geen neutrale werking heeft. Toch ben ik van mening dat de MKB-winstvrijstelling kan blijven bestaan omdat deze ondernemers compenseert voor het voordeel dat werknemers van de werknemersverzekeringen hebben. Voor het ondernemersrisico en het doel ondernemerschap te stimuleren is de MKB-winstvrijstelling een doeltreffende regeling. Ook op basis van doelmatigheid is geconcludeerd dat de MKB-winstvrijstelling een betere maatregel is om ondernemerschap te stimuleren dan de zelfstandigenaftrek. Ondanks dat de MKB-winstvrijstelling geen volledige neutrale werking heeft concludeer ik dat de MKB-winstvrijstelling geen onaanvaardbare verschillen in belastingdruk veroorzaakt.

Om de knelpunten in de belastingheffing tussen werknemers en ondernemers weg te nemen zijn een aantal aanbevelingen gedaan. Door de generieke werking van de zelfstandigenaftrek hebben ondernemers die helemaal niet investeren in hun onderneming of een laag kapitaalinkomen hebben ook profijt van de fiscale voordelen van deze regeling. Zonder deze voordelen zouden zij ook hebben gekozen voor het ondernemerschap waardoor er een maatschappelijk welvaartsverlies ontstaat. Om het maatschappelijke welvaartsverlies zo klein mogelijk te houden is het van belang dat de ondernemersfaciliteiten alleen specifieke doelen stimuleren. Het knelpunt voor de belasting op het winstinkomen is dat het winstinkomen verschillende componenten bevat. Het winstinkomen bestaat naast een vergoeding voor geleverde arbeid ook uit een vergoeding op geïnvesteerd kapitaal en kan het een overwinst

bevatten. Omdat het op basis van economische efficiëntie het kapitaalinkomen lager moet worden belast, is het van belang kapitaalinkomen afzonderlijk te bepalen. De zelfstandigenaftrek geeft echter een vaste aftrek op het winstinkomen en houdt geen rekening met de hoogte van het kapitaalinkomen. Om dit verschil weg te nemen is een first-best aanbeveling gedaan. Hiervoor moet de zelfstandigenaftrek worden afgeschaft en het winstinkomen worden gesplitst in verschillende componenten. Hierbij wordt de kapitaalcomponent afgesplitst van het winstinkomen door een forfaitair percentage van het fiscaal eigen vermogen te gebruiken als kapitaalinkomen. Dit kapitaalinkomen wordt tegen een lager tarief belast, bijvoorbeeld het tarief van box 2. Het overige inkomen, het arbeidsinkomen en de overwinst, wordt dan belast in box 1. De invoering van een dergelijk stelsel vraagt om een grote wijziging van het belastingstelsel en kan waarschijnlijk niet los worden gezien van een volledige herziening van het belastingstelsel. Daarom zal voor een implementatie van dit first-best voorstel aanvullend onderzoek moeten worden gedaan.

Naast het first-best voorstel is ook een second-best aanbeveling gedaan waarin minder vergaande maatregelen zijn genomen maar waardoor er wel een aanvaardbaar verschil in belastingheffing ontstaat. Omdat de zelfstandigenaftrek ondernemers de mogelijkheid biedt om een deel van het inkomen te gebruiken voor het doen van investeringen in hun onderneming of om hiervoor reserveringen te maken hebben ondernemers de ruimte om te investeren. Echter is het voor de zelfstandigenaftrek niet van belang of er daadwerkelijk wordt geïnvesteerd. Door de zelfstandigenaftrek af te schaffen en de investeringsaftrek van artikel 3.41 Wet IB te verruimen kan het falen van de kapitaalmarkt worden weggenomen. Door deze regeling te verruimen kunnen de ondernemers die wel willen investeren maar hier onvoldoende middelen voor hebben tegemoet worden gekomen. Deze variant zal eenvoudiger kunnen worden ingevoerd omdat deze regeling al in ons belastingstelsel bestaat. Wel zal aanvullend onderzoek moeten worden verricht naar het bedrag van de verruiming van deze regeling.

Literatuurlijst

Audritsch, D.B. en Thurik, R. (2001), *Linking entrepreneurship to growth*, STI working paper 2001/2, OECD, Paris.

Belastingdienst (2015), *Handboek loonheffingen*,
(http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/personeel_en_loon/handboek_loonheffingen_2015/handboek_loonheffingen_2015_wegwijzer/handboek_loonheffingen_2015_wegwijzer).

Bovenberg, A.L. en Stevens, L.G.M. (2010), *Het fiscale stelsel van de toekomst*, Jaarboek Overheidsfinanciën 2010.

Braaksma, R. en Smit, L (2011), *Financieringsmonitor MKB*, Zoetermeer: EIM.

Brewer, M., Saez, E., and Shephard, A. (2010), 'Means-Testing and Tax Rates on Earnings' Dimensions of tax design, The Mirrlees review, Oxford University Press, Oxford.

Brummelkamp, B. (2011), *Startende Ondernemers*, Zoetermeer: EIM.

Clous, O. (2014) *NDFR commentaar artikel 3. 8 Wet IB, par. 1.14*, NDFR Inkomstenbelasting, SDU Fiscale en Financiële Uitgevers, Den Haag (digitale editie).

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Cnossen, S. (1980), *Hervorming van de inkomstenbelasting*, WFR 1980/901.

Crawford, C. en Freedman, J. (2010), *Small Business Taxation*, Dimensions of tax design, The Mirrlees review, Oxford University Press, Oxford.

Dool, R.P. van den, (2009), 'Fiscale positie van de dga', FTV 2009/36.

Doornebal, J. (2003), *Invulling van goed koopmansgebruik*, NTFR 2003/469.

EIM (2005), *Ondernemen makkelijker én leuker?*, Zoetermeer: EIM.

- EIM (2008), *Meer en beter ondernemerschap*, Zoetermeer: EIM.
- Essers, H.J. en Van Kempen, M.L.M. (2013) *Cursus Belastingrecht: Inkomstenbelasting*, Deventer: Kluwer (digitale editie).
- Giele, J.F.M. (2009), *Belastingdruk op zelfstandigen en werknemers*, NTFR 2009/1155.
- Haig, R.M. (1921). *The Concept of Income – Economic and Legal Aspects*. The Federal Income Tax, 1-28. New York: Columbia University Press.
- Heertje, A. (2006), *Echte Economie*, Nijmegen: Valkhof Pers.
- Heithuis, E.J.W. (2013), *OverBelasting 2.0*, WFR 2013/1062.
- Jacobs, B. (2008), *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus.
- Jacobs, B. (2015), *Belastingen op kapitaalinkomen in Nederland*, Tijdschrift voor Openbare Financiën, editie jaargang 47 nummer 1.
- Jansen, J.J.M. (2000) *Enkele opmerkingen over de Veegwet*, WFR 2000/6409.
- Kam, C.A. de (2009), *Belastingdruk van zelfstandigen en werknemers: globaal evenwicht?*, WFR 2009/640.
- Kamerling en Pheijffer (1999), *15 over fraude*, Amsterdam: Koninklijke NIVRA.
- Kavelaars, P. (2014), *De aanbevelingen van de Commissie-van Dijkhuizen*, Tijdschrift voor Openbare Financiën, editie jaargang 46 nummer 1.
- Mirrlees (2010) *Small Business Taxation*, Mirrlees review: tax by design.
- Pieterse (2015), *NDFR commentaar artikel 3.76, par. 5*, NDFR Inkomstenbelasting, SDU Fiscale en Financiële Uitgevers, Den Haag (digitale editie).
- Praag, C.M. van (2009), *Fiscaal beleid voor ondernemers: stimuleer de toppers*, WFR 2009/595.
- Riet, Van 't (2012), *Fiscale prikkels en vennootschapsvorming*, Den Haag: CPB achtergronddocument.

Rosen, H.S. en Gayer, T. (2010), *Public Finance*, Mc-Graw-Hill/Irwin, New York, 9de druk.

Spek, C. van der (2015) *Cursus Belastingrecht: Premieheffing*, Deventer: Kluwer (digitale editie).

Simons, H.C. (1938). *Personal Income Taxation, the definition of income as a problem of fiscal policy*. Chicago: The University Of Chicago Press.

Stevens, L.G.M. (2001) *Inkomstenbelasting 2001*, Kluwer: Deventer (digitale editie).

Stevens (2015) *De keerzijde: zelfstandigen zonder perspectief*, WFR 2015/248.

Stiglitz, J.E. (2000), *Economics of the public sector*, W.W. Norton & Company, New York/London.

Streek J.L. van de en Strik S.A.W.J. (2013), *Cursus Belastingrecht: Venootschapsbelasting*, Deventer: Kluwer (digitale editie).

Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing, Een visie op het belastingstelsel*, Kluwer, Deventer.

Tigelaar-Klootwijk, Y.M. (2013), *Bedrijfsopvolging bij natuurlijke personen*, Deventer: Kluwer.

UWV (2015), Website geraadpleegd op 15 mei 2012 via (<http://www.uwv.nl/werkgevers/Images/vrijwillige-verzekering-binnenland-1013.pdf>).

Vendrig (2014), *Wat drijft MKB-ondernemers*, Zoetermeer: EIM.

Verhoeven, W.H.J. en Smit, C.K. (2011), *Financiering van MKB bedrijven*, Zoetermeer: EIM.

Vermeulen (2015), *Cursus Belastingrecht: Formeel belastingrecht*, Deventer: Kluwer (digitale editie).

Vuuren, D. van (2012), *De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik*, Den Haag: CPB Policy Brief.

Westen, G.W.B. van (2015), *Cursus Belastingrecht: Loonbelasting*, Deventer: Kluwer (digitale editie).

Kamerstukken

Kamerstukken II, 1974/1975, 13 194, nr. 3.

Kamerstukken II, 1982/1983, 17 943, nr. 3.

Kamerstukken II 1998/1999, 26 727, nr. 3.

Kamerstukken II 2002/2003b, 28 600, nr. 2.

Kamerstukken II 2004/2005, 30 107, nr. 2.

Kamerstukken II 2005/2006, 30 572, nr. 3.

Kamerstukken II 2006/2007, 30 572, nr. 12.

Kamerstukken II 2009/2010, 32 128, nr. 10.

Kamerstukken II 2010/2011, 32 740, nr. 3.

Kamerstukken II 2011/2012, 33 003, nr. 3.

Kamerstukken II 2013/2014, 33 752, nr. 3.

Kamerstukken II 2014/2015, 34 000, nr. 2.

