

2019

Tilburg University

Naam: C.J. (Hans) van der Spek

Studentnummer: 1259896

Studierichting: Fiscaal Recht

Begeleider: mr. dr. S.H.

Dusarduijn

Examencommissie: mr. dr. S.H.

Dusarduijn; prof. mr. dr. J.L.M.

Gribnau

Poederoijen, maart 2019.



**Ondernemen
is durven...**

Starter

[TEGENSTRIJDIGE FISCALE FACILITEITEN VOOR DE STARTENDE ONDERNEMER?]

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie waaraan ik vele maanden gewerkt heb. Na een lange tijd van literatuuronderzoek, een probleem schetsen, schrijven en herschrijven is dan eindelijk het einde van mijn scriptie in zicht.

Aan het begin van de masteropleiding Fiscaal Recht te Tilburg was ook voor mij het moment aangebroken om een scriptie te gaan schrijven. Omdat ik geen onderwerp voor mijn scriptie kon bedenken had ik mij aangemeld voor het Antwerpentraceut en me daarbij ingeschreven voor het onderwerp dat ik het meest interessant vond. Uiteindelijk kreeg ik dat onderwerp, fiscale behandeling en stimulering startende ondernemers in Nederland en België, ook toegewezen. Ik vond en vind dit een interessant onderwerp, omdat ik het belangrijk vind dat ondernemers gestimuleerd worden, daar zij voor werkgelegenheid voor anderen kunnen zorgen. Ik had gekozen voor het Antwerpentraceut omdat het me leuk en interessant leek om mijn scriptie op een andere manier te schrijven dan de meeste van mijn medestudenten. Het Antwerpentraceut is en was een uitwisselingsprogramma tussen Tilburg University en de Universiteit van Antwerpen waarbij studenten van beide universiteiten over dezelfde onderwerpen een scriptie schrijven. Zij wisselen daarbij literatuur en informatie uit.

Uiteindelijk heb ik in deze scriptie een probleem dat er naar mijn mening bestaat binnen de Nederlandse inkomstenbelasting inzake de stimulering van startende ondernemers geschetst en uitgewerkt. Daarnaast heb ik een rechtsvergelijking gemaakt met België. Voor dat laatste wil ik mijn Belgische medestudente Shauni Taideman hartelijk bedanken voor de door haar aangeleverde literatuur en informatie. Verder wil ik mijn begeleidster, mr. dr. S.M.H. Dusarduijn, bedanken voor haar steun, feedback en alle hulp die ze mij gegeven heeft bij het schrijven van mijn scriptie.

Daarnaast wil ik ook mijn familie en in het bijzonder mijn ouders en mijn vriendin Arinda bedanken voor hun steun en opbeurende woorden die mij motiveerden om door te gaan.

Hans van der Spek

Poederoijen, maart 2019

Lijst van afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DGA	Directeur-groootaandeelhouder
EER	Europese Economische Ruimte
HR	Hoge Raad
IB	Inkomstenbelasting
KBO	Kruispuntbank van Ondernemingen
KIA	Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek
KMO	Kleine en middelgrote onderneming
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MKBWV	MKB-winstvrijstelling
MvT	memorie van toelichting
NOB	De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
SEO	Search Engine Optimization (NL: zoekmachine optimalisatie)
Wet IB 2001	Wet inkomstenbelasting 2001
Wet Vpb 1969	Wet op de Vennootschapsbelasting 1969
WIB 92	Wetboek op de Inkomstenbelasting 1992
ZZP	Zelfstandige Zonder Personeel

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Lijst van afkortingen	2
Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Aanleiding.....	6
1.3 Probleemstelling.....	7
1.4 Maatschappelijke en theoretische relevantie.....	7
1.4.1 Maatschappelijke relevantie	7
1.4.2 Theoretische relevantie	8
1.5 Opzet.....	9
2. Fiscaal instrumentalisme en de ondernemersfaciliteiten nader bekeken	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Functies van belastingheffing	11
2.3 De instrumentele functie van de belastingheffing	12
2.4 Voor- en nadelen van fiscaal instrumentalisme	14
2.4.1 Voordelen van fiscaal instrumentalisme.....	14
2.4.2 Nadelen van fiscaal instrumentalisme.....	15
2.5 Samenvattende tussenconclusie	17
2.6 Begrippen ondernemer en startende ondernemer in Nederland en België	17
2.6.1 Nederland	17
2.6.2 België.....	19
2.7 Fiscale faciliteiten voor ondernemers en startende ondernemers in Nederland	20
2.7.1 Ondernemersfaciliteiten in de Wet Inkomstenbelasting 2001.....	20
2.7.2 De zelfstandigenaftrek nader beschouwd	22
2.7.3 De startersaftrek	28
2.7.4 De MKB-winstvrijstelling	29
2.8 Samenvattende conclusies	32
3. Kritiek op de faciliteiten, inconsistente wetgeving en doeltreffendheid.....	34
3.1 Inleiding	34
3.2 Kritiek in de fiscale literatuur	35
3.2.1 Algemeen.....	35
3.2.2 Cursus Belastingrecht	36
3.3 Evaluaties van de ondernemersregelingen	37
3.3.1 Algemeen.....	37
3.3.2 Zelfstandigenaftrek en startersaftrek.....	38
3.3.3 MKB-winstvrijstelling.....	40
3.4 Inconsistente wetgeving en doeltreffendheid	41

3.5	Doeltreffendheid van de faciliteiten.....	43
3.5.1	Inleiding	43
3.5.2	Doeltreffendheid van de faciliteiten	43
3.6	Empirische benadering van de faciliteiten	45
3.6.1	Aantal IB-ondernemers in Nederland.....	45
3.6.2	Winstgevendheid	46
3.6.3	Toepassing en effecten van de faciliteiten op het commerciële resultaat	47
3.7	Samenvattende conclusies	49
4.	Alternatieven en aanbevelingen	51
4.1	Inleiding	51
4.2	Fiscale faciliteiten voor startende ondernemers in België	51
4.2.1	Inleiding	51
4.2.2	Belastingvermindering voor verwerving van aandelen in startende vennootschappen.....	52
4.2.3	Win-winlening	52
4.2.4	Belastingvrijstelling van interestinkomsten op leningen aan startende ondernemingen	53
4.2.5	Vrijstelling van doorstorting bedrijfsvoorheffing voor startende ondernemingen....	54
4.3	Verschillen en overeenkomsten met Nederland	54
4.3.1	Algemeen.....	54
4.3.2	Voor- en nadelen van de Belgische manier van stimuleren van startende ondernemers.....	55
4.4	Naar een andere MKB-winstvrijstelling?	58
4.4.1	Afschaffen van de zelfstandigenaftrek?	58
4.4.2	Mogelijke aanpassingen aan de MKB-winstvrijstelling	59
4.5	Samenvattende conclusies	61
5.	Conclusie	62
	Bibliografie	65
	Nederlandse bronnen	65
	Belgische bronnen.....	69
	Bijlage 1 Ondernemersfaciliteiten.....	70
	Bijlage 2A Verloop van de zelfstandigenaftrek vergeleken met een uniforme aftrek.	71
	Bijlage 2B Marginale belastingdruk voor IB-ondernemers.....	71
	Bijlage 3 Effect ondernemersfaciliteiten met en zonder MKB-winstvrijstelling	72
	Bijlage 4 MKB-winstvrijstelling bij verlies	73
	Bijlage 5A MKB-Winstvrijstelling t.o.v. startersaftrek	74
	Bijlage 5B MKB-winstvrijstelling t.o.v. startersaftrek bij lage winst	74

1. Inleiding

1.1 Inleiding

De Nederlandse overheid was en is van mening dat ondernemerschap fiscaal gestimuleerd dient te worden.¹ Ondernemers beïnvloeden de economie en de werkgelegenheid op een positieve manier, dat laatste voornamelijk voor zover ze personeel in dienst hebben. Daarnaast brengt ondernemen zekere risico's met zich mee, zoals het niet hebben van een vast inkomen dat een werknemer met een (vast) contract wel heeft. Dat inkomen kan de ondernemer ook niet alleen aanwenden om van te leven, maar hij dient ook een gedeelte te investeren in zijn onderneming.² Ook is het zo dat ondernemers niet verzekerd zijn voor werknemersverzekeringen en geen pensioen opbouwen.³ De wetgever heeft daarom een aantal faciliteiten in het leven geroepen, die er onder andere voor moeten zorgen dat winst uit onderneming in de inkomstenbelasting een lagere belastingdruk oplevert dan het inkomen genieten uit loondienst. Met stimuleren wordt zo dus bedoeld het aanmoedigen tot ondernemen.

Eén van deze stimuleringsmaatregelen is de zelfstandigenaftrek.⁴ Dit is een vaste aftrekpost van de winst van € 7.280. Daarnaast is ook de MKB-winstvrijstelling⁵ voor zelfstandigen een belangrijke faciliteit. Voordat men ondernemer is, moet men eerst een onderneming opstarten. Om dit te stimuleren zijn er voor startende ondernemers specifieke faciliteiten in de wet ingevoerd, waaronder de startersaftrek,⁶ deze regeling houdt een verhoging van de zelfstandigenaftrek met € 2.123 in. Deze drie genoemde faciliteiten staan in deze scriptie centraal. In het volgende hoofdstuk zullen deze faciliteiten, evenals de andere faciliteiten voor ondernemers in de inkomstenbelasting, beschreven worden.

In deze scriptie zal ook een rechtsvergelijking met België worden gemaakt, de Belgische faciliteiten zullen worden beschreven en aan het einde van dit onderzoek zal worden gezien of dat het Belgische systeem alternatieven kan bieden voor het Nederlandse.

¹ Zie hiervoor bijvoorbeeld 'Kamerbrief, keuzes voor een beter belastingstelsel'. AFP/2014/80. Zie ook Essers, *TFO* 2008/147.

² Essers, *TFO* 2008/147.

³ Stevens, *WPNR* 2014/7006.

⁴ Art. 3.76 lid 1 Wet IB 2001.

⁵ Art. 3.79a Wet IB 2001. Deze faciliteit houdt in dat 14% van de winst na aftrek van de ondernemersaftrek vrijgesteld is van de belastbare winst.

⁶ Art. 3.76 lid 3 Wet IB 2001.

1.2 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is een, naar mijn mening, opvallende tegenstrijdigheid tussen de zelfstandigenaftrek in combinatie met de startersaftrek enerzijds en de MKB-winstvrijstelling anderzijds.

De startersaftrek is een verhoging van de zelfstandigenaftrek voor startende ondernemers, deze zorgt voor een lagere belastbare winst. Ook door de MKB-winstvrijstelling daalt de belastbare winst van deze starters. Maar in verliessituaties werkt de MKB-winstvrijstelling ook, alleen dan tegengesteld. Als er door een ondernemer verliezen worden geleden, worden deze verliezen eerst verminderd met 14% (de MKB-winstvrijstelling). Er komt dan een kleiner verlies in aanmerking voor een eventuele verliesverrekening.⁷ De startersaftrek kan het verlies en dus de mogelijkheid voor verrekening daarvan juist vergroten, doordat deze ook in aanmerking genomen mag worden als deze aftrek de winst overstijgt. In het geval van een startende ondernemer geldt dit eveneens voor de zelfstandigenaftrek.⁸ De ondernemersfaciliteiten zijn erg belangrijk voor de IB-ondernemers. In 2016 betaalde bijvoorbeeld bijna 40% van de zzp'ers (door toedoen van de ondernemersfaciliteiten) geen inkomstenbelasting.⁹ Nu gaat dit onderzoek niet alleen over zzp'ers, maar de overgrote meerderheid van alle IB-ondernemers is zzp'er.¹⁰

Mijn hypothese is dat een groot deel van de ondernemers in de eerste jaren van hun onderneming nog geen winst maakt. De MKB-winstvrijstelling zou dan negatief kunnen uitpakken en eerder destimulerend dan stimulerend werken. Het extra verrekenbare verlies dat wordt veroorzaakt door toepassing van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek wordt dan (deels) teniet gedaan door de MKB-winstvrijstelling.

Ik wil dan ook onderzoeken, of dat de MKB-winstvrijstelling in het geval van startende ondernemers wel voldoende effectief is. Een ander woord voor effectiviteit is doeltreffendheid. De rijksoverheid definieert doeltreffendheid van het beleid als 'de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.'(art. 1 lid 1 onderdeel d RPE.)¹¹

Het doel van dit onderzoek is daarom het nader bezien van de verhouding tussen de zelfstandigenaftrek in combinatie met de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling, waarbij er vooral gekeken wordt of de MKB-winstvrijstelling het effect van de startersaftrek in verliessituaties teniet doet.

⁷ Verliezen uit inkomen in box 1 kunnen namelijk volgens art. 3.150 Wet IB 2001 verrekend worden met inkomens uit de drie voorafgaande en negen volgende kalenderjaren.

⁸ Art. 3.76 lid 5 Wet IB 2001. In hoofdstuk 2 zal hier verder op ingegaan worden.

⁹ <https://www.wepaypeople.nl/blog/persberichten/aantal-zelfstandigen-zonder-premies-groeit-gestaag/>. Geraadpleegd op 18-02-2019. 351.000 van de 891.300 zzp'ers betaalde geen inkomstenbelasting in 2016.

¹⁰ In 2014 was dit 78%. Zie Evaluatie fiscale ondernemersregelingen 2017, p. 8.

¹¹ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>. Geraadpleegd op 09-11-2018.

1.3 Probleemstelling

Door het formuleren van een probleemstelling en daarbij behorende deelvragen kan onderzoek gedaan worden.

Mijn probleemstelling luidt:

'Wordt de doeltreffendheid van fiscale stimuleringsmaatregelen voor startende ondernemers geschaad door de tegengestelde werking in verliessituaties van de gecombineerde startersaftrek en zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling en biedt het Belgische rechtssysteem alternatieven voor deze problematiek?'

Bij deze probleemstelling heb ik de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat wordt verstaan onder fiscaal instrumentalisme, wanneer spreken we in Nederland en België van een (startende) ondernemer, op welke fiscale faciliteiten heeft hij recht en wat is de ratio van deze faciliteiten?
- Wat wordt verstaan onder inconsistente wetgeving, hoe verhoudt zich dat tot de doeltreffendheid van de genoemde tegenstelling tussen de gecombineerde startersaftrek en zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling en welke kritiek is er geuit op de faciliteiten?
- Biedt het Belgische recht alternatieven inzake deze problematiek en zijn hieruit aanbevelingen te doen voor de Nederlandse wetgever?

1.4 Maatschappelijke en theoretische relevantie

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

In Nederland zijn er momenteel ongeveer 1,3 miljoen IB-ondernemers.¹² Het aantal startende ondernemers¹³ is lastig te vinden. In de statline van het CBS zijn wel gegevens te vinden over het aantal opgerichte IB-ondernemingen in een bepaalde periode, maar een ondernemer heeft drie keer recht op de startersaftrek en is in die zin dus drie jaar startende ondernemer. Domweg het aantal opgerichte bedrijven van de afgelopen drie jaar bij elkaar optellen gaat niet, omdat er in die tijd vast al starters geweest zijn die hun onderneming al weer gestaakt hebben. Ook kan de startersaftrek over een periode van vijf jaar toegepast worden.

Doordat de startersaftrek een vast bedrag is, kan het aantal gebruikers ervan wel teruggerekend worden vanuit het budgettaire belang van de faciliteit zoals dat in de Miljoenennota staat.

¹² CBS Statline (2018), Bedrijven; bedrijfsgrootte en rechtsvorm.

¹³ IB-ondernemers die recht hebben op de startersaftrek van art. 3.76 lid 3 Wet IB 2001.

Startende ondernemers mogen het gehele bedrag van zowel de zelfstandigenaftrek als de startersaftrek in aanmerking nemen, ook al is hun winst lager dan het totaal van deze bedragen.¹⁴ Het budgettaire belang van de startersaftrek was in 2017 € 107 miljoen.¹⁵ Een startersaftrek van € 2.123 betekent dat er in 2017 ongeveer 50.400 IB-ondernemers gebruik maakten van de startersaftrek.

Zoals gezegd werkt de MKB-winstvrijstelling bij verliezen tegenstrijdig ten opzichte van de andere faciliteiten. Voor de startende ondernemer kan deze faciliteit dus nadelig uitpakken, we kunnen dan overigens niet meer spreken van een faciliteit. De MKB-winstvrijstelling zou dan het effect van de andere faciliteiten en met name de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek, die extra belangrijk kunnen zijn voor hem, kunnen opheffen. Deze regeling is in verliessituaties tegenstrijdig aan de zelfstandigenaftrek, startersaftrek en andere fiscale faciliteiten die dan geen nadelige werking hebben. Tegenstrijdige wetgeving is over het algemeen niet zo verhelderend. Dit onderzoek kan bijdragen aan een beter inzicht voor wat betreft de gevolgen van deze tegenstrijdigheid. Daarnaast kunnen er misschien met behulp van het Belgische recht mogelijke alternatieven worden geschetst.

1.4.2 Theoretische relevantie

In 2010 kwam het rapport van de Commissie-Weeghel uit. De opdracht van deze commissie was het onderzoeken van een mogelijke herziening van het Nederlandse belastingstelsel.¹⁶ De commissie vond dat de zelfstandigenaftrek afgeschaft kon worden.¹⁷ Het belangrijkste argument van de commissie hiervoor was dat de zelfstandigenaftrek onvoldoende gericht is op groei van ondernemingen. Met de afschaffing van de zelfstandigenaftrek zou het urencriterium kunnen verdwijnen om het systeem te vereenvoudigen. Het urencriterium is wel belangrijk voor de startersaftrek. De commissie gaf aan dat er dan een nieuw startersbegrip uitgewerkt zou moeten worden als men het starten van ondernemingen wilde blijven stimuleren, het urencriterium in stand houden hiervoor was ook een optie. De MKB-winstvrijstelling kon blijven bestaan, vooral omdat deze volgens de commissie staat voor rechtsvormneutraliteit.

Een aantal jaar hierna, in oktober 2012, kwam de Commissie Dijkhuizen naar buiten met het interim-rapport '*Naar een activerender belastingstelsel*'.¹⁸ Deze commissie was van mening dat de zelfstandigenaftrek, en daarmee ook de startersaftrek, afgeschaft kon worden. De zelfstandigenaftrek is volgens de commissie vooral een ondernemersvoordeel ten opzichte van de werknemer in loondienst en ook bevordert hij de doorgroei van ondernemingen niet. De MKB-winstvrijstelling wilde ze in stand houden, omdat deze faciliteit ondernemers prikkelt om meer winst te maken. De startersaftrek en de zelfstandigenaftrek schieten daarin volgens de commissie

¹⁴ Art. 3.76 lid 5 Wet IB 2001.

¹⁵ Bijlages bij Miljoenennota 2019, p. 90, *Kamerstukken II*, 2018/19, 35 000, nr. 2.

¹⁶ Rapport Commissie – Van Weeghel 2010, p. 3.

¹⁷ Rapport Commissie – Van Weeghel 2010, p. 96.

¹⁸ Rapport Commissie – Van Dijkhuizen 2012.

tekort. Ook in de literatuur is kritiek geuit op de zelfstandigenaftrek in zijn huidige vorm. Zo pleit De Smit ervoor om hem te verminderen en te vervangen door een kleinewerkgeversregeling.¹⁹ Maar over een mogelijke tegenstrijdigheid in het effect en dus de doeltreffendheid van deze regelingen als het gaat om verlieslijdende startende ondernemers wordt nauwelijks gerept. Wel wordt naar voren gebracht dat de MKB-winstvrijstelling bij verliezen omgekeerd werkt, dus dat er dan minder verlies voor verrekening in aanmerking komt.²⁰

Met dit onderzoek wil ik in dit gat springen en dit toetsen aan de effectiviteit (lees: doeltreffendheid) van deze wetgeving. Daarnaast wil ik een rechtsvergelijking maken met België. Het Belgische recht inzake de ondernemersfaciliteiten zal misschien alternatieven kunnen bieden voor de botsende wetgeving voor wat betreft de zelfstandigenaftrek in combinatie met de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Eventueel kunnen er dan naar aanleiding van deze rechtsvergelijking enkele aanbevelingen gedaan worden om dit probleem van tegenstrijdigheid op te lossen.

1.5 Opzet

De opzet van de scriptie is als volgt. In het tweede hoofdstuk zal als eerste ingegaan worden op het begrip 'fiscaal instrumentalisme'. Fiscaal instrumentalisme kan gedefinieerd worden als 'de inzet van het belastingrecht voor het bereiken van niet-fiscale beleidsdoelstellingen'.²¹ De fiscale faciliteiten voor (startende) ondernemers zijn naar mijn mening voorbeelden van fiscaal instrumentalisme. Vervolgens worden in datzelfde hoofdstuk de verschillende faciliteiten benoemd, waarbij er dieper zal worden ingegaan op de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling. De ratio achter deze regelingen komt hierbij ook aan bod. Ook de begrippen 'ondernemer' en 'startende ondernemer' zullen nader toegelicht worden. Daarnaast zal in dit hoofdstuk ook een uitstapje gemaakt worden naar het Belgische recht. Er zal invulling worden gegeven aan de begrippen 'ondernemer' en 'startende ondernemer' naar Belgisch recht. In het derde hoofdstuk worden de verschillende commentaren en kritiekpunten op de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling die in de literatuur en de verschillende evaluaties naar voren zijn gekomen nader bekeken en besproken. Hierbij zal ook het toetsingskader inzake inconsistente wetgeving en doeltreffendheid verder uitgewerkt worden. Hierbij zal de focus vooral liggen op de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Dit zal ik concreet proberen te maken aan de hand van cijfers vanuit de Miljoenennota en de Evaluatie

¹⁹ Smit, de, *NTFR* 2016/49.

²⁰ Zie hiervoor bijvoorbeeld Lubbers & Meussen 2014, p. 198. Overigens zijn de NOB en Post er geen voorstander van dat de MKB-winstvrijstelling ook in verliesituaties werkt. Zie het NOB-commentaar van 1 oktober 2009 bij het Belastingplan 2010, p. 4 en Post, *WFR* 2010/13. Zij schijnen hierin de enige te zijn.

²¹ Boer 2013, par. 2.2.

fiscale ondernemingsregelingen 2017. Hieruit zal blijken of dat de tegenstrijdigheid tussen de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling inderdaad een probleem vormt.

In het vierde hoofdstuk zal dieper ingegaan worden op het Belgische systeem en zal er onderzocht worden of dat dat een alternatief kan bieden voor het Nederlandse systeem. Hieruit zouden dan enkele aanbevelingen aan de wetgever gedaan kunnen worden.

Ten slotte zal deze scriptie in hoofdstuk 5 afgesloten worden met een conclusie.

2. Fiscaal instrumentalisme en de ondernemersfaciliteiten nader bekeken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader van deze scriptie uitgewerkt. Als eerste zal kort ingegaan worden op de functies van belastingheffing, waarna vervolgens aangesloten wordt bij het fiscaal instrumentalisme. Stimuleringsmaatregelen, zoals de ondernemersfaciliteiten, zijn voorbeelden van fiscaal instrumentalisme.²² Vervolgens zullen in paragraaf 6 de begrippen ondernemer en startende ondernemer in zowel Nederland als België tegen het licht worden gehouden. In de twee daaropvolgende paragrafen zullen de belangrijkste fiscale faciliteiten voor ondernemers en startende ondernemers in Nederland besproken worden. De zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling zullen hierbij uitgebreid aan bod komen. De Belgische faciliteiten voor startende ondernemers zullen in hoofdstuk 4 behandeld worden, omdat dat hoofdstuk ook ziet op mogelijke alternatieven voor het Nederlandse systeem vanuit het Belgische recht. Volledigheidshalve volgt hier nog een keer de onderzoeksvraag:

‘Wordt de doeltreffendheid van fiscale stimuleringsmaatregelen voor startende ondernemers geschaad door de tegengestelde werking in verliessituaties van de gecombineerde startersaftrek en zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling en biedt het Belgische rechtssysteem alternatieven voor deze problematiek?’

De eerste deelvraag, die in dit hoofdstuk beantwoord wordt, luidt als volgt:

‘Wat wordt verstaan onder fiscaal instrumentalisme, wanneer spreken we in Nederland en België van een (startende) ondernemer, op welke fiscale faciliteiten heeft hij recht en wat is de ratio van deze faciliteiten?’

2.2 Functies van belastingheffing

In het algemeen worden er voor de heffing van belastingen door de overheid drie functies aangedragen.²³ Gribnau noemt de traditionele budgettaire functie, de inkomens herverdelende

²² Boer 2013, par. 2.2.

²³ Gribnau 2013, p. 45.

functie en de instrumentele functie.²⁴ Bij dat laatste is het van belang om een onderscheid te maken tussen instrumentaliteit en instrumentalisme.

Belastingen worden allereerst gebruikt om overheidsuitgaven te bekostigen. Het in stand houden van een (welvarende) maatschappij kost geld en om dit te kunnen financieren, dient iedere burger zijn 'deel' te betalen. De centrale vraag hierbij is hoe de uit het uitgavenbudget voortvloeiende belastingdruk over de burgers verdeeld moet worden.²⁵

Een tweede functie van het heffen van belasting is de herverdelende functie. Voor deze functie dragen Stevens en Lejour drie verdelingsbeginselen aan die zij ontleen aan *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht* van De Langen.²⁶ Deze verdelingsbeginselen zijn het draagkrachtbeginsel, het profijtbeginsel en het beginsel van de bevoorrechte verkrijging.

Het stimuleren van ondernemerschap is zowel instrumenteel als herverdelend. Het is instrumenteel, omdat de overheid het belastingrecht als een instrument gebruikt om ondernemerschap te stimuleren door de effectieve belastingdruk van ondernemers te verminderen ten opzichte van de belastingdruk van werknemers. Daarnaast is het ook herverdelend, nu ondernemers na belastingheffing meer (winst)inkomen overhouden ten opzichte van werknemers. Het onderscheid tussen de instrumentele functie en de herverdelende functie is echter niet altijd even goed zichtbaar. Niet altijd wordt er dan ook van drie functies gesproken, maar wordt er enkel onderscheid gemaakt tussen de budgettaire en de instrumentele functie.²⁷ De herverdelende functie wordt dan samen genomen met de budgettaire functie. Omwille van de (beperkte) omvang van dit onderzoek zal er alleen nog (kort) ingegaan worden op de instrumentele functie.

2.3 De instrumentele functie van de belastingheffing

In deze paragraaf wordt de instrumentele functie van het belastingrecht nader bekeken en toegespitst op de ondernemersfaciliteiten. Als eerste is het daarbij van belang om een onderscheid te maken tussen instrumentalisme en instrumentaliteit in het belastingrecht.

Instrumentalisme houdt in dat het recht voor politieke (neven)doeleinden wordt ingezet. De overheid ziet het belastingrecht dan vooral als een handig middel om beleidsdoelen te realiseren. Het recht is niet meer dan een specifieke techniek. De rechtsbescherming dreigt daardoor in de verdrukking te komen.²⁸

²⁴ Gribnau 2013, p. 46. Zie ook Boer 2013, par. 2.2.

²⁵ Stevens & Lejour 2016, p. 9.

²⁶ Stevens & Lejour 2016, p. 9. Deze beginselen worden ook aangedragen door Stevens 2006, p. 77.

²⁷ Boer 2013, par. 2.2.

²⁸ Gribnau, *NTFR* 2012/517.

Bij instrumentaliteit gaat het erom dat het belastingrecht gebruikt wordt om beleidsdoelen te stimuleren en om de werkgelegenheid, de economie en het milieu te bevorderen.²⁹ Het belastingrecht is meer dan alleen een instrument om maatschappelijke en economische doeleinden te bereiken. Het recht biedt ook bescherming aan belastingplichtigen. 'Het gebruik van het belastingrecht als beleidsinstrument mag daarom niet ten koste gaan van de (beschermende) rechtswaarden.'³⁰ Het verschil tussen deze twee is dus dat er bij instrumentaliteit rekening gehouden wordt met de beschermende rechtswaarden en bij instrumentalisme niet.

De ondernemersfaciliteiten die in dit onderzoek centraal staan, zouden zowel instrumentalisme als instrumentaliteit kunnen zijn. De faciliteiten worden door de overheid ingezet om niet-fiscale beleidsdoelen, zoals het creëren van meer werkgelegenheid, te bereiken. Het is dan de vraag of dat deze faciliteiten in evenwicht zijn met het rechtskarakter en de integriteit van het belastingrecht (instrumentaliteit) of dat ze een instrument zonder eigen waarden (instrumentalisme) zijn. Ik ga hierbij uit van het laatste, omdat de wetgever door de vele faciliteiten de maatschappij probeert te sturen door middel van het belastingrecht. Het ondernemerschap wordt door de faciliteiten aantrekkelijk gemaakt. Dit hoeft zeker niet nadelig te zijn, maar het is wel zo dat het fiscale recht op deze manier ingezet wordt voor politieke beleidsdoeleinden.

Het is lastig te achterhalen wat de precieze definitie van instrumenteel gebruik van het belastingrecht is. Boer geeft een korte definitie hiervan. Fiscaal instrumentalisme is volgens hem 'de inzet van het belastingrecht voor niet-fiscale beleidsdoelstellingen.'³¹ Ik kan me wel vinden in deze definitie. Jansen sluit hierbij echter aan bij het begrip belastinguitgave, al is het daarbij de vraag of fiscaal instrumentalisme een synoniem is van het begrip belastinguitgave.³² De definitie voor 'belastinguitgave' werd gegeven werd door de Werkgroep Schoemaker en luidt als volgt: 'Een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.'³³ Derving van belastinginkomsten die wel in overeenstemming zijn met deze heffingsstructuur worden door het ministerie van Financiën niet tot de belastinguitgaven gerekend.³⁴ Deze werden aangeduid als 'andere inkomstenbeperkende regelingen.'³⁵ Volgens Jansen heeft dit onderscheid voornamelijk een politieke achtergrond. Een

²⁹ Gribnau, *NTFR* 2012/517.

³⁰ Gribnau, *NTFR* 2012/517.

³¹ Boer 2013, par. 2.2.

³² Jansen 2012, p. 8.

³³ Ministerie van Financiën, *Belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en de loonbelasting*, Sdu 1987.

³⁴ Jansen 2012, p. 8.

³⁵ Zie o.a. Miljoenennota 2017, *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550, nr. 1, p. 89.

voorbeeld hier van is de hypotheekrenteaftrek. De hypotheekrenteaftrek hoeft dan niet als een belastinguitgave te worden geëvalueerd en zo ter discussie gesteld te worden.³⁶

Sinds de Miljoenennota van 2018 wordt het begrip belastinguitgave niet meer gebruikt.³⁷ Hiermee sluit men aan bij de studiegroep Begrotingsruimte, die in zijn rapport³⁸ aanbeveelt om 'voortaan geen onderscheid meer te maken tussen belastinguitgaven en andere inkomsten beperkende regelingen'.³⁹ De exacte definitie van een belastinguitgave is niet meer relevant, het gaat om het budgettaire en beleidsmatige belang van een regeling.

Met de instrumentele functie van belastingheffing⁴⁰ heeft de overheid volgens Jansen tot doel om gedragsveranderingen teweeg te brengen.⁴¹ In de kern komt dat er op neer dat gewenst gedrag van consumenten en bedrijven gestimuleerd wordt en ongewenst gedrag ontmoedigd wordt (fiscale ontmoediging). Met bijvoorbeeld de aftrekbaarheid van giften wil de overheid een fiscale stimulans geven voor het geven van giften aan goede doelen.⁴² Ook het stimuleren van ondernemerschap is een voorbeeld hiervan en in de fiscale wetgeving zijn er verschillende regelingen te vinden die dit tot uiting laten komen.⁴³ Aan de andere kant zijn de verscheidene accijnzen op tabak, alcohol en fossiele brandstoffen juist voorbeelden van de manier waarop de overheid bepaald (koop)gedrag wil ontmoedigen.

2.4 Voor- en nadelen van fiscaal instrumentalisme

In deze paragraaf wil ik kort ingaan op enkele voor- en nadelen van fiscaal instrumentalisme.

2.4.1 Voordelen van fiscaal instrumentalisme

Het gebruik van instrumentalisme in het belastingrecht kan belangrijke voordelen hebben.⁴⁴ Zo kunnen fiscale faciliteiten belangrijke doelmatigheidsvoordelen bieden. Een door de Belastingdienst uit te voeren fiscale faciliteit kan efficiënter uitvoerbaar zijn dan wanneer deze faciliteit een zelfstandige regeling zou zijn.⁴⁵

Verder kan er met fiscale faciliteiten gebruik gemaakt worden van de wetgevende en uitvoerende expertise van het ministerie van Financiën wat een positieve uitwerking heeft op de

³⁶ Jansen 2012, p. 8.

³⁷ Bijlage Miljoenennota 2018, p. 39. *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 2, p. 39.

³⁸ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 300, nr. 74.

³⁹ Bijlage Miljoenennota 2018, p. 39. *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 2, p. 39.

⁴⁰ In het vervolg van dit onderzoek zal gesproken worden over fiscaal instrumentalisme.

⁴¹ Jansen 2012, p. 9.

⁴² De giftenaftrek in de Wet IB 2001 is geregeld in afdeling 6.9 van die wet. Ook in de vennootschapsbelasting bestaat er een giftenaftrek. Deze is geregeld in art. 16 Wet Vpb 1969.

⁴³ Zie hiervoor hoofdstuk 1 en bijlage 1.

⁴⁴ Stevens & Lejour 2016, p. 42. Zie ook Jansen 2012, p. 14.

⁴⁵ Stevens & Lejour 2016, p. 42. Zij gebruiken het begrip 'belastingsubsidie'. Mijns inziens zijn fiscale faciliteiten geen belastingsubsidies, daarom spreek ik liever over fiscale faciliteiten.

doelmatigheid⁴⁶ van de regeling. Het kader van de uitvoering is namelijk direct beschikbaar, allerlei formele en procedure aangelegenheden kunnen hierdoor gemakkelijker en efficiënter worden afgehandeld.

Een bijkomend voordeel is dat de effectiviteit van de faciliteiten toeneemt, omdat de belastingadviseurs hun klanten op de mogelijkheden hiervan zullen wijzen. Mij lijkt het overigens niet meer dan logisch dat dit gebeurt, een goede belastingadviseur zal zijn klant zeker wijzen op de fiscale voordelen waar de klant recht op heeft, maar het spreekt wel in het voordeel van de faciliteit, want hierdoor zullen deze extra goed benut worden. Maar zoals gezegd lijkt het mij niet meer dan logisch dat belastingplichtigen zoveel mogelijk van de fiscale voordelen waar ze recht op hebben zullen snoepen.

2.4.2 Nadelen van fiscaal instrumentalisme

Fiscaal instrumentalisme kent ook een aantal nadelen. Ik noem de nadelen die in de literatuur zijn genoemd, die van toepassing kunnen zijn op de ondernemersfaciliteiten die centraal staan in dit onderzoek. Dat zijn de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling.

Een eerste nadeel van fiscaal instrumentalisme is dat het niet altijd mogelijk is om belastingplichtigen die geen recht hebben op een bepaald voordeel daarvan uit te sluiten. De bepaling die het voordeel inhoudt is dan te ruim. Hierop sluit aan dat er belastingplichtigen zijn die onterecht gebruik (kunnen) maken van een fiscaal instrument. Dit nadeel zou kunnen spelen bij de voorwaarden die gelden voor de ondernemersfaciliteiten. Voor toepassing van de zelfstandigenaftrek en startersaftrek moet er sprake zijn van een *ondernemer* die aan het *urencriterium* voldoet. Voor de MKB-winstvrijstelling geldt alleen de eis van het ondernemerschap.⁴⁷ Zzp'ers voldoen ook aan deze eisen, waardoor zij ook recht hebben op de faciliteiten. Dit kan mensen ertoe verleiden om als zzp'er aan de slag te gaan, maar waarbij het soms de vraag of zij werkelijk zelfstandig zijn. Overigens moet een zzp'er wel aan allerlei voorwaarden voldoen om als zzp'er werkzaam te kunnen zijn.⁴⁸ Het is niet de bedoeling dat mensen zich gedwongen voelen om als zzp'er aan de slag te gaan of dat er oneerlijke concurrentie ontstaat tussen werkenden.⁴⁹

Een volgend algemeen nadeel is dat fiscale stimuleringsmaatregelen doorgaans zorgen voor een lagere belastingopbrengst. Dan kan er een budgettair probleem optreden. Dit kan ertoe leiden dat andere belastingplichtigen omwille van die voordeelregeling zwaarder belast worden en hun belastingdruk op deze manier verhoogd wordt. Daarnaast holt fiscaal instrumentalisme de

⁴⁶ Het begrip doelmatigheid houdt in dat de gerealiseerde effecten in een goede verhouding staan tot de gemaakte kosten.

⁴⁷ De genoemde begrippen worden nader toegelicht in paragraaf 2.6 en 2.7.

⁴⁸ <https://www.belastingdienst-ondernemerscheck.nl/belangrijke-vragen/hoe-zelfstandig-ben-je>.

Geraadpleegd op 15-02-2019.

⁴⁹ Miljoenennota 2019, p. 53. *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000, nr. 1, p. 53.

grondslag uit en leidt het tot hogere tarieven.⁵⁰ Door gebruik te maken van de ondernemersfaciliteiten betalen ondernemers effectief minder belasting dan als zij als werknemer in loondienst werkzaam zouden zijn.

Fiscaal instrumentalisme kan ook zorgen voor minder 'compliance' bij de belastingplichtigen. Hiermee wordt de bereidheid tot het betalen van belasting en het naleven van de belastingwet bedoeld. Belastingplichtigen beoordelen hun eigen situatie vaak ook ten opzichte van andere belastingplichtigen, het kan daardoor niet 'fair' gevonden worden als de ene groep belastingplichtigen een bepaald fiscaal voordeel geniet en de andere groep niet. Hierbij speelt ook het gelijkheidsbeginsel een rol. Volgens Essers kunnen namelijk ondernemersfaciliteiten het gelijkheidsbeginsel schaden als er geen goede reden bestaat om niet-ondernemers slechter te behandelen dan ondernemers.⁵¹ Hij duidt dan op ondernemersfaciliteiten 'die niet kunnen worden gerechtvaardigd door de bijzondere positie van winstinkomen ten opzichte van ander inkomen'. Welke faciliteiten dat zijn laat hij in het midden. Een voorbeeld van een mogelijke schending van het gelijkheidsbeginsel is de bedrijfsopvolgingsregeling in de successiewet.⁵² In de successiewet wordt ondernemingsvermogen grotendeels vrijgesteld van belastingheffing. Ander vermogen wordt daarentegen wel gewoon belast. Het is de vraag of deze behandeling gerechtvaardigd is met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel. Volgens de Raad van State past de vrijstelling niet 'bij het buitenkansbeginsel als grondslag voor de erf- en schenkbelasting.' Deze spanning zou weggenomen kunnen worden door een objectieve en redelijke grond aan te voeren voor de vrijstelling.⁵³ Er bestaat echter geen afdoende rechtvaardigingsgrond voor het niet belasten van schenking of vererving van ondernemingsvermogen.⁵⁴ De Hoge Raad heeft overigens geoordeeld dat de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten niet in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel.⁵⁵

Tot slot worden er veel fiscale instrumenten ingezet, maar zijn de effecten daarvan niet altijd waarneembaar. Dit kan komen doordat de effecten gewoonweg niet goed meetbaar zijn, maar het zou ook kunnen zijn dat het gebruikte instrument niet voldoende doeltreffend is. Boer noemt hiervoor als oorzaken dat belastingen worden afgewenteld, doelstellingen niet helder zijn en evaluatie van deze instrumenten moeizaam gaat.

Aan de andere kant kan het zo zijn dat een bepaalde maatregel dermate effectief is dat de vulling van de schatkist in gevaar komt.⁵⁶ Een voorbeeld hiervan is de stimulering van zuinige auto's. Deze maatregel was zo effectief dat 60% van de nieuw verkochte auto's in 2015 onder de

⁵⁰ Jansen 2012, p. 17.

⁵¹ Essers, *TFO* 2011/3.

⁵² Art. 35b t/m art. 35f Successiewet. In het kort houdt deze regeling in dat er bij vererving of schenking van een onderneming een waarde van die onderneming tot € 1.071.987 is vrijgesteld van belasting. Het overige deel is vrijgesteld tot 83%. Uiteindelijk is dus 17% van het gedeelte dat boven € 1.071.987 komt belast.

⁵³ *Kamerstukken II* 2009/10, 31 930, nr. 79.

⁵⁴ Van Vijfeijken en Gubbels, *Cursus Belastingrecht* S&E.11.0.0.A.

⁵⁵ HR 22 november 2013, ECLI:NL:HR:2013:1206.

⁵⁶ Jansen 2012, p. 19.

categorie 'zeer zuinige auto's' zou vallen als de wetgever dat niet had weten te voorkomen door in te grijpen. Naar verwachting zou dit de schatkist 700 miljoen gekost hebben.⁵⁷

2.5 Samenvattende tussenconclusie

Voor heffing van belastingen worden er drie functies aangedragen, de traditionele budgettaire functie, de inkomens herverdelende functie en de instrumentele functie. De budgettaire functie en de herverdelende functie worden ook weleens samengenomen, omdat het onderscheid niet altijd goed zichtbaar is.

Het stimuleren van ondernemerschap kan zowel onder de herverdelende als onder de instrumentele functie geschaard worden. Naast de voordelen, want daarvoor worden instrumentalistische maatregelen vaak in het leven geroepen, zijn er ook een behoorlijk aantal nadelen van fiscaal instrumentalisme. De regelingen zijn bijvoorbeeld niet altijd voldoende effectief en ook is het de vraag of het gelijkheidsbeginsel er in sommige gevallen niet door geschaard wordt. Deze nadelen zouden ook van toepassing kunnen zijn op de ondernemersfaciliteiten.

2.6 Begrippen ondernemer en startende ondernemer in Nederland en België

Dit onderzoek staat, naast de mogelijk botsende wetgeving op het terrein van de zelfstandigenaftrek in combinatie met de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling, in het teken van fiscale faciliteiten voor startende ondernemers in Nederland en België. Verderop in dit hoofdstuk en in hoofdstuk 4 zal ik een rechtsvergelijking op het terrein van de startende ondernemer en de startersfaciliteiten maken tussen Nederland en België. Alvorens we aan deze faciliteiten toekomen is het van belang te weten wanneer een belastingplichtige in Nederland respectievelijk België als ondernemer en in het bijzonder als startende ondernemer gekwalificeerd kan worden.

2.6.1 Nederland

2.6.1.1 Ondernemer

Het ondernemersbegrip is neergelegd in art. 3.4 Wet IB 2001. Volgens deze bepaling wordt onder een ondernemer verstaan 'de belastingplichtige voor wiens rekening een onderneming

⁵⁷ Kamerstukken II 2011/12, 32 800, nr. 1, p. 27.

wordt gedreven en die rechtstreeks wordt verbonden voor verbintenissen betreffende de onderneming.⁵⁸

Voor een definitie van het begrip 'onderneming' zoekt men tevergeefs in de Wet IB 2001. Doorgaans wordt onder onderneming verstaan 'een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid waarmee beoogd wordt, door deelname aan het maatschappelijk verkeer, winst te behalen.'⁵⁹ Over de vraag wanneer er nu precies sprake is van een onderneming is al veel jurisprudentie geweest.⁶⁰ Voor dit onderzoek volstaat echter de hiervoor gegeven definitie. Dit, omdat het er in dit onderzoek niet om gaat wanneer er wel of geen sprake is van een onderneming, maar het puur gaat over de doeltreffendheid van enkele fiscale faciliteiten voor (startende) ondernemers. Hun ondernemerschap wordt daarbij verondersteld. Ook zou de omvang van dit onderzoek te groot worden, als het ondernemersbegrip verder uitgewerkt zal worden.

Als er in deze scriptie wordt gesproken over de begrippen 'ondernemer' en 'onderneming' wordt hierbij bedoeld op het ondernemerschap in de inkomstenbelasting. De ondernemer, de natuurlijk persoon, is de belastingplichtige en niet de onderneming. In de vennootschapsbelasting is de onderneming, de rechtspersoon, zelfstandig belastingplichtig voor zijn winsten. In Nederland kennen we geen fiscale faciliteiten voor startende ondernemers in de vennootschapsbelasting. Het begrip 'startende ondernemer' ontbreekt ook in de vennootschapsbelasting. Daarom ziet dit onderzoek, voor zover het over het Nederlandse stelsel gaat, enkel op de ondernemer in de inkomstenbelasting.

2.6.1.3 *Startende ondernemer*

Het begrip startende ondernemer is geïntroduceerd in 1984 toen de faciliteit van de startersaftrek werd ingevoerd. In de memorie van toelichting werd dit als volgt toegelicht: 'Hiernaast stellen wij voor in de regeling van de zelfstandigenaftrek een specifieke voorziening op te nemen voor belastingplichtigen die een onderneming gaan drijven. Deze voorziening hield in dat voor startende ondernemers die aan de voorwaarden van de zelfstandigenaftrek voldoen, gedurende drie jaren de zelfstandigenaftrek wordt verhoogd met f 1000.'⁶¹ Momenteel is deze verhoging van de zelfstandigenaftrek⁶² geregeld in art. 3.76 lid 3 Wet IB 2001. In de wettekst wordt het als volgt verwoordt: 'Indien de ondernemer in een of meer van de vijf voorgaande kalenderjaren geen ondernemer was en bij hem in die periode niet meer dan tweemaal zelfstandigenaftrek is

⁵⁸ Naast de ondernemer die gedefinieerd wordt in art. 3.4 Wet IB 2001 zijn er ook nog anderen die winst genieten uit een onderneming, maar die niet voldoen aan art. 3.4 Wet IB 2001. Dat zijn de medegerechtigde die winst anders dan als ondernemer of aandeelhouder uit een of meer ondernemingen geniet (art. 3.3 lid 1 onderdeel a, Wet IB 2001) en de belastingplichtige die voordelen geniet uit een schuldvordering op een ondernemer. Deze schuldvordering dient ten behoeve van een onderneming voor rekening van die onderneming gedreven te worden (art. 3.3 lid 1 onderdeel b, Wet IB 2001).

⁵⁹ Lubbers & Meussen 2014, p. 11.

⁶⁰ Zie hiervoor bijv. HR 15 mei 1985, *BNB* 1985/206, HR 9 maart 1994, *BNB* 1994/138 en HR 4 mei 2012, *BNB* 2012/206.

⁶¹ *Kamerstukken II* 1983/84, 18 262, nr. 3, p. 4.

⁶² In het vervolg van dit onderzoek zal gesproken worden over de startersaftrek.

toegepast, wordt de zelfstandigenaftrek verhoogd met € 2123.’ In dit geval spreken we dus van een startende ondernemer.

In de praktijk komt dit erop neer dat een ondernemer alleen de eerste drie jaren van zijn ondernemerschap kwalificeert als een startende ondernemer. Maar de wettekst laat een bepaalde ruimte over voor ondernemers die niet drie jaren aaneengesloten deze gestarte onderneming hebben, daar er gesproken wordt over een periode van vijf jaar. Voor de toepassing van het urencriterium geldt dat het aantal jaar dat een ondernemer starter is verruimd wordt naar vijf jaar.⁶³ In deze artikelen staat het startersbegrip namelijk geformuleerd als ‘een ondernemer die in een of meer van de vijf voorafgaande kalenderjaren geen ondernemer was.’ Een belastingplichtige kan meerdere keren in zijn leven startende ondernemer zijn. Dat is het geval als hij onderneming start, deze weer verkoopt, en enige tijd later een nieuwe onderneming start.⁶⁴

2.6.2 België

2.6.2.1 Ondernemer

In België is het Wetboek van economisch recht leidend voor de belastingheffing. Op grond van art. 1.1 lid 1 van datzelfde wetboek wordt onder een onderneming verstaan: ‘elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die op duurzame wijze een economisch doel nastreeft, evenals zijn verenigingen;’

Art. 1.5 lid 1 bepaalt vervolgens meer concreet dat onder een onderneming wordt verstaan:

- Onderdeel a: De natuurlijke personen die koopman zijn;
- Onderdeel b: De handelsvennootschappen, de vennootschappen die de rechtsvorm van een handelsvennootschap hebben aangenomen;
- Onderdeel c: De openbare instellingen die een statutaire opdracht vervullen van commerciële, financiële of industriële aard;
- Onderdeel d: De instellingen, niet bedoeld in onderdeel b) en onderdeel c), al dan niet met eigen rechtspersoonlijkheid die, met of zonder winstoogmerk, een commercieel, financieel of industrieel bedrijf uitoefenen en waarop dit hoofdstuk⁶⁵, per soort van instellingen, van toepassing wordt verklaard door een koninklijk besluit.

2.6.2.2 Startende ondernemer

In het Belgische recht kan, in tegenstelling tot het Nederlandse recht, zowel in de personenbelasting⁶⁶ als in de vennootschapsbelasting sprake zijn van een startende ondernemer.

⁶³ Art. 3.6 lid 1 onderdeel b Wet IB 2001.

⁶⁴ Lubbers & Meussen 2014, p. 192.

⁶⁵ Hiermee wordt hoofdstuk 2 van boek III van het Wetboek van economisch recht bedoeld.

⁶⁶ Het Belgische equivalent van de Nederlandse inkomstenbelasting.

Op grond van art. 15 Wet Vennootschapsbelasting is een startende ondernemer in de vennootschapsbelasting een vennootschap die aan de voorwaarden voor een kleine vennootschap voldoet. Voor een natuurlijk persoon in de personenbelasting geldt dat hij ook aan de criteria voor een kleine vennootschap voldoet. Een ondernemer is zowel in de vennootschapsbelasting als in de personenbelasting de eerste vier jaar van de onderneming een startende ondernemer als hij aan alle criteria voldoet.⁶⁷

2.6.2.3 *Categorieën Kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's)*

Startersfaciliteiten zijn veelal alleen van toepassing voor KMO's. Deze kunnen zowel subject zijn voor de vennootschapsbelasting als voor de personenbelasting. In België wordt onderscheid gemaakt tussen micro-ondernemingen, kleine ondernemingen en middelgrote ondernemingen. Deze categorieën zien er als volgt uit:⁶⁸

	Micro-onderneming	Kleine onderneming	Middelgrote onderneming
Balanstotaal	max. € 350.000	max. € 3.650.000	max. € 20.000.000
Omzet (excl. btw)	max. € 700.000	max. € 7.300.000	max. € 40.000.000
Gemidd. personeel	max. 10	max. 50	max. 50

2.7 Fiscale faciliteiten voor ondernemers en startende ondernemers in Nederland

2.7.1 *Ondernemersfaciliteiten in de Wet Inkomstenbelasting 2001*

De Wet Inkomstenbelasting 2001 kent een aantal regelingen die de belastbare winst in box 1 voor een ondernemer kunnen verlagen. Daarnaast zijn er een aantal faciliteiten die voor alle genietters van winst uit onderneming toegankelijk zijn. Voor dit onderzoek zijn de meeste van deze faciliteiten niet relevant, deze zijn opgenomen in bijlage 1.

Voor startende ondernemers kunnen, naast de algemene faciliteiten voor startende ondernemers, de volgende faciliteiten van toepassing zijn:

- De willekeurige afschrijving voor starters van art. 3.34 Wet IB 2001 en art. 7 lid 2, art. 8 en art. 9 Uitvoeringsregeling willekeurige afschrijving 2001;
- De startersaftrek van art. 3.76 lid 3 Wet IB 2001;
- Een extra aftrek van de speur- en ontwikkelingsaftrek voor starters (art. 3.77 lid 2 Wet IB 2001);
- De startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid van art. 3.78a Wet IB 2001.

⁶⁷ Vandekerckhove, *Fiscale Actualiteit* 2015/16, pag. 1-7.

⁶⁸ Vandekerckhove, *Fiscale Actualiteit* 2015/16, pag. 1-7.

In dit onderzoek zullen de willekeurige afschrijving voor starters, de extra aftrek van de spur- en ontwikkelingsaftrek voor starters en de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid in het geheel niet aan de orde komen. Voor dit onderzoek zijn enkel de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling van belang. Deze drie faciliteiten nemen een centrale plaats in in dit onderzoek. Het onderzoek spitst zich namelijk toe op een mogelijke tegenstrijdigheid in verliessituaties tussen enerzijds de zelfstandigenaftrek en daarmee de voor starters belangrijke startersaftrek en anderzijds de MKB-winstvrijstelling. Zoals in het eerste hoofdstuk al naar voren gekomen is, ziet deze tegenstrijdigheid op het gegeven dat de MKB-winstvrijstelling in verliessituaties verlies verlagend werkt. In de toekomst valt er dan een lager bedrag aan verlies te verrekenen voor de ondernemer. De MKB-winstvrijstelling 'botst' dan als het ware met de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek, omdat deze faciliteiten er juist voor zorgen dat de belastbare winst van de startende ondernemer lager wordt, ook in verliessituaties. Het effect van de zelfstandigenaftrek, en voor starters ook de startersaftrek, wordt dan (gedeeltelijk) teniet gedaan door de MKB-winstvrijstelling. Deze tegenstrijdigheid doet zich alleen voor bij startende ondernemers, omdat zij, in tegenstelling tot de andere ondernemers, wel altijd de volledige zelfstandigenaftrek + startersaftrek in aanmerking mogen nemen, ook als deze aftrekposten hoger zijn dan hun behaalde winst.⁶⁹ In dit geval kan toepassing van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek tot een verlies leiden, terwijl door toepassing van de MKB-winstvrijstelling het mogelijk compensabele verlies verlaagd wordt.

Belastingplichtigen die ondernemer zijn in de zin van art. 3.4 Wet IB 2001 hebben overigens niet onvoorwaardelijk recht op de faciliteiten. Voor een aantal regelingen is namelijk vereist dat er aan het uren criterium voldaan is. Het uren criterium is neergelegd in art. 3.6 van de Wet IB 2001. Dit criterium houdt in dat de ondernemer ten minste 1225 uren aan werkzaamheden voor één of meerdere ondernemingen waaruit hij winst geniet dient te besteden. Dat is de absolute norm (lid 1 onderdeel a).⁷⁰ Er is ook nog een relatieve norm (lid 1 onderdeel b). Deze vereist dat de tijd die in totaal besteed wordt aan de onderneming en aan het verrichten van werkzaamheden in de zin van de afdelingen 3.3. (belastbaar loon) en 3.4 (belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden) van de Wet IB 2001, *grotendeels* besteed wordt aan de onderneming.

Dit grotendeels criterium geldt overigens niet voor startende ondernemers, omdat er bij hen vaak nog een geleidelijke verschuiving plaatsvindt van werkzaamheden in loondienst naar

⁶⁹ Art. 3.76 lid 5 tweede volzin Wet IB 2001. In dit lid is geregeld dat de zelfstandigenaftrek niet hoger kan zijn dan de winst van de ondernemer. Als de winst van de ondernemer lager is dan de zelfstandigenaftrek (€ 7.280) kan de zelfstandigenaftrek maximaal voor hetzelfde bedrag als de winst in aanmerking genomen worden. Het gedeelte van de zelfstandigenaftrek dat hierdoor niet voor aftrek in aanmerking komt (de niet gerealiseerde zelfstandigenaftrek) kan in de volgende negen jaren verrekend worden (lid 7). Startende ondernemers kunnen wel het maximale bedrag van de zelfstandigenaftrek (+ startersaftrek) in aanmerking nemen, ook al is hun winst lager. Toepassing van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek kan bij hen dus resulteren in een verlies, wat bij niet-starters niet mogelijk is.

⁷⁰ Lubbers & Meussen 2014, p. 183.

werkzaamheden in de onderneming.⁷¹ Althans, dat wees volgens de staatssecretaris de praktijk toentertijd uit. Starters zijn in dit geval belastingplichtigen die in één of meer van de vijf voorafgaande kalenderjaren geen ondernemer in de zin van art. 3.4 Wet IB 2001 waren.

Het uren criterium is van toepassing op de volgende faciliteiten:

- De zelfstandigenaftrek;
- De aftrek speur- en ontwikkelingswerk;
- De meewerkaftrek;
- De startersaftrek;
- De extra aftrek voor starters van de aftrek speur- en ontwikkelingswerk;
- De oudedagsreserve;
- De startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid.⁷²

Het uren criterium is ingevoerd om misbruik van de faciliteiten te voorkomen, zodat deeltijd ondernemers er nu geen gebruik meer van kunnen maken.⁷³ Het is de bedoeling dat alleen belastingplichtigen voor wie het ondernemen een hoofdactiviteit is, de faciliteiten kunnen genieten.⁷⁴

2.7.2 De zelfstandigenaftrek nader beschouwd

2.7.2.1 Algemeen

De zelfstandigenaftrek werd in de wet opgenomen in 1975. Toentertijd bedroeg deze een bedrag van f 1.200 tot een winst van f 40.000, verminderd met f 120 voor elke f 1.000 waarmee de winst de f 30.000 te boven gaat. De zelfstandigenaftrek was bedoeld als een tijdelijke aftrekpost voor ondernemers die alleen zou gelden voor 1975 en 1976.⁷⁵ Maar na een aantal verlengingen werd de zelfstandigenaftrek in 1983 permanent in de wet opgenomen.⁷⁶

In het volgende schema is te zien hoe de regeling eruit zag:⁷⁷

Winst gelijk aan of meer dan	maar minder dan	Zelfstandigenaftrek
-	f 30.000	f 3.200
f 30.000	f 80.000	f 2.800 verminderd met f 200 voor elke f 1000 die de f 66.000 te boven gaat.

⁷¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 690, nr. 3, p. 4 (MvT).

⁷² Voor deze faciliteit geldt een verlaagd uren criterium van 800 uren.

⁷³ Sterk, *NTFR* 2017/11.

⁷⁴ Kamerstukken II 1982/83, 17 943, nr. 3, p. 10 (MvT).

⁷⁵ Lubbers & Meussen 2014, p. 190. Wet van 26 maart 1975, *Stb.* 131.

⁷⁶ Lubbers & Meussen 2014, p. 190. Wet van 9 februari 1984, *Stb.* 27.

⁷⁷ Kamerstukken II 1982/83, 17 943, nr. 3, p. 7 (MvT).

Tot en met 2011 kenmerkte de zelfstandigenaftrek zich door de verschillende winstschijven die gehanteerd werden, waarbij de omvang van de aftrekpost verschildte per winstschijf; de aftrek daalde naarmate de winst steeg. De reden hiervoor was om vooral ‘de zelfstandigen die vanwege de geringe omvang van hun winst het meest kwetsbaar zijn’ een tegemoetkoming te geven.⁷⁸ De overheid wilde zelfstandigen met lagere winsten bevoordelen ten opzichte van zelfstandigen met hogere winsten. De grenzen van de winstschijven en de daarbij behorende aftrekposten werden steeds weer gewijzigd. Vanaf 2012 bedraagt de zelfstandigenaftrek een vast bedrag van € 7.280. Hieronder zijn de schijven voor het jaar 2011 opgenomen, het jaar voordat de zelfstandigenaftrek een vast bedrag werd.⁷⁹

Winst gelijk aan of meer dan	maar minder dan	Zelfstandigenaftrek
-	€ 14.045	€ 9.484
€ 14.045	€ 16.295	€ 8.817
€ 16.295	€ 18.540	€ 8.154
€ 18.540	€ 53.070	€ 7.266
€ 53.070	€ 55.315	€ 6.633
€ 55.315	€ 57.565	€ 5.931
€ 57.565	€ 59.810	€ 5.236
€ 59.810	-	€ 4.602

Uit deze schema's kan geconcludeerd worden dat het bedrag van de zelfstandigenaftrek door de jaren heen steeds hoger geworden is. Dit vindt zijn oorzaak in het toepassen van de inflatiecorrectie.⁸⁰ Daarnaast was art. 3.76 Wet IB 2001 ook opgenomen in de wettekst van 2011 inzake de inflatiecorrectie.⁸¹

Tegenwoordig bedraagt de zelfstandigenaftrek echter een vast bedrag van € 7.280, zonder toepassing van de inflatiecorrectie. Uit het Belastingplan van 2012 blijkt dat hiervoor gekozen is om juist de ambitieuze ondernemer die door wil groeien een steuntje in de rug te bieden.⁸² In de memorie van toelichting werd het als volgt verwoord: ‘De zelfstandigenaftrek is nu (2011) heel hoog bij lage winsten en loopt stapsgewijs af als de winst toeneemt. Deze vormgeving van de zelfstandigenaftrek kan leiden tot een hoge marginale druk waardoor de ondernemer maar weinig overhoudt van de extra winst die hij maakt. Doorgroei wordt hierdoor ontmoedigd. Dit is een

⁷⁸ *Kamerstukken II 1982/83, 17 943, nr. 3, p. 7 (MvT).*

⁷⁹ Lubbers & Meussen 2014, p. 192.

⁸⁰ Toen de zelfstandigenaftrek permanent in de wet kwam, werd in de memorie van toelichting voorgesteld om jaarlijks op alle bedragen van de zelfstandigenaftrek een zogenaamde automatische inflatiecorrectie toe te passen. (*Kamerstukken II 1982/83, 17 943, nr. 3, p. 7.*)

⁸¹ Art. 10.1 lid 1 Wet IB 2001 (2011).

⁸² *Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 3, p. 19 (MvT).*

onwenselijk effect. Het kabinet is van mening dat ondernemers juist gestimuleerd zouden moeten worden om een succes te maken van hun onderneming.' (...) Doorgroei moet dus worden gestimuleerd. Daarom was in het Regeerakkoord opgenomen dat de belemmerende marginale druk (de veronderstelde 'straf' op groei) uit de zelfstandigenaftrek wordt weggenomen. Dit wordt bereikt door de zelfstandigenaftrek vorm te geven als één vast bedrag.⁸³ Sinds 2012 is de zelfstandigenaftrek daarom vormgegeven als een vast bedrag. Dit is niet in lijn met de oorspronkelijke gedachte om de zelfstandigenaftrek juist te doen toekomen aan ondernemers met lagere winsten.⁸⁴ Volgens de wetgever verschaft de huidige vormgeving meer duidelijkheid voor de ondernemers, nu de zelfstandigenaftrek niet meer winstafhankelijk is weten zij van tevoren op welk bedrag aan zelfstandigenaftrek ze recht hebben.⁸⁵

Zoals gezegd kan een ondernemer aanspraak maken op de zelfstandigenaftrek als hij aan het urencriterium voldoet. Daarnaast dient hij aan het begin van het kalenderjaar de pensioengerechtigde leeftijd nog niet bereikt te hebben. Als hij die al wel bereikt heeft, heeft hij recht op slechts 50% van de zelfstandigenaftrek. Als de winst van de ondernemer lager is dan het bedrag van de zelfstandigenaftrek komt hij alleen voor dat deel van de zelfstandigenaftrek in aanmerking dat zijn winst bestrijkt. Per 1 januari 2010 is de zelfstandigenaftrek namelijk gemaximeerd tot het bedrag van de positieve winst van de onderneming.⁸⁶ Daarnaast is de zelfstandigenaftrek vanaf dat moment niet meer te verrekenen met ander inkomen dan winstinkomen. Dit heeft men zo geregeld, om de zelfstandigheid meer terecht te laten komen bij ondernemers die 'een succes maken van hun onderneming'.⁸⁷

Het overige bedrag van de zelfstandigenaftrek wordt aangemerkt als niet gerealiseerde zelfstandigenaftrek. Deze kan nog verrekend worden in de volgende negen kalenderjaren, ook dat kan alleen als er voldoende winst gemaakt wordt. Er bestaat dus een risico op verdamping van de ongerealiseerde zelfstandigenaftrek.

Tot slot is in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte III opgenomen dat de zelfstandigenaftrek vanaf 2020 geleidelijk aan zal worden afgebouwd tot het tarief in de eerste schijf in box 1.⁸⁸ Deze afbouw moet in vier jaar plaatsvinden, waarbij er met 3% punt per jaar zal worden afgebouwd. De eerste schijf, ook wel het basistarief genoemd, bedraagt volgens het akkoord 36,93%.

2.7.2.2 *De ratio van de zelfstandigenaftrek*

Het hoofddoel van de zelfstandigenaftrek is het stimuleren van ondernemerschap.⁸⁹

⁸³ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 003, nr. 3, p. 19 en 20. Figuren ter verduidelijking zijn opgenomen in bijlage 2A en 2B.

⁸⁴ Zie hier voor en m.n. voetnoot 78.

⁸⁵ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 003, nr. 3, p. 21.

⁸⁶ Lubbers & Meussen 2014, p. 192.

⁸⁷ *Kamerstukken II 2008/09*, 32 128, nr. 3, p. 7 en 8 (MvT).

⁸⁸ Regeerakkoord 2017-2021, p. 35.

⁸⁹ Internetbijlagen Miljoenennota 2019, p. 115. *Kamerstukken II 2018/19*, 35 000, nr. 2, p. 115.

In de parlementaire geschiedenis zijn er door de jaren heen verschillende motieven voor deze ondernemingsfaciliteit naar voren gekomen.

In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel uit 1975 zijn twee hoofdmotieven voor de invoering van de zelfstandigenaftrek aangevoerd.⁹⁰ De eerste is dat het destijds bestaande fiscale winstbegrip te kort schoot in het licht van de inflatoire ontwikkeling.⁹¹ Door de hoge inflatie hielden vooral kleine ondernemers te weinig inkomen over na belastingheffing en zouden ze daarvoor gecompenseerd moeten worden. Door deze inflatoire ontwikkelingen konden er financiële problemen ontstaan of werden bestaande problemen verzaamd voor zelfstandigen. Met de invoering van een zelfstandigenaftrek beoogde men dit op te vangen. Het tweede motief is dat men het gezien de inkomensontwikkeling in het midden- en kleinbedrijf wenselijk vond om zelfstandige ondernemers met een fiscaal inkomen van minder dan f 30.000 tot f 50.000 tegemoet te komen.

Bij de invoering van de permanente zelfstandigenaftrek in 1983 werden de volgende motieven voor deze fiscale faciliteit in de memorie van toelichting naar voren gebracht:⁹²

- De fiscale winstbepaling afstemmen op de specifieke kenmerken van het ondernemersinkomen;
- Fiscale lastenverlichting voor het bedrijfsleven;
- Zelfstandigen laten meedelen in middelen die zijn uitgetrokken om economische structuur te versterken;
- Nadelige ontwikkelingen premies volksverzekeringen;
- Rechtsvormneutraliteit, de verhoging ligt in verlengde van verlaging tarief vennootschapsbelasting.⁹³

Het eerste en laatste genoemde motief wil ik hieronder toelichten, omdat dat belangrijke motieven zijn die nu ook nog steeds spelen.

De fiscale winstbepaling afstemmen op de specifieke kenmerken van het ondernemersinkomen

Met de specifieke kenmerken van het ondernemersinkomen wordt bedoeld dat zelfstandige ondernemers hun inkomen (winst) niet vrij te besteden hebben, terwijl dit inkomen in beginsel op

⁹⁰ Kamerstukken II 1974/75, 13 194, nr. 3.

⁹¹ De gemiddelde inflatie was in 1974 9,57% en in 1975 10,23%.

<https://nl.inflation.eu/inflatiecijfers/nederland/historische-inflatie/cpi-inflatie-nederland-1975.aspx>.

Geraadpleegd op 18-02-2019.

⁹² Kamerstukken II 1982/83, 17 943, nr. 3.

⁹³ Het kabinet wilde het tarief van de vennootschapsbelasting verlagen van 48% naar 43%. Opgemerkt werd hierbij wel dat de winst van een NV of BV niet zondermeer vergelijkbaar is met die van een natuurlijk persoon die als zelfstandig ondernemer opereert. In de vennootschapsbelasting wordt de arbeidsbeloning van de DGA namelijk uit de winst geëlimineerd, terwijl de arbeidsbeloning van de zelfstandig ondernemer in de belastbare winst zit. Zeker bij de lagere inkomens zal de arbeidsbeloning een groot gedeelte van de winst bedragen.

Kamerstukken II 1983/84, 18 262, nr. 3, p. 6 en 8.

dezelfde manier belast wordt als werknemers die loon uit dienstbetrekking genieten.⁹⁴ De vier specifieke kenmerken van winstinkomen zijn consumeren, investeren, reserveren en zorgen voor de oude dag.⁹⁵ Een gedeelte van de winst is arbeidsloon, en dus bestemd voor consumptie. Vervolgens zou zonder het doen van nieuwe investeringen de continuïteit van de onderneming in gevaar komen.⁹⁶ Voor investeringen waren er wel investeringsaftrekposten, maar juist de kleinere ondernemers hadden daar minder profijt van, doordat door hen een relatief kleiner gedeelte van de winst gebruikt werd voor nieuwe investeringen. Ondernemers dienen bovendien rekening te houden met onverwachte fluctuaties in hun inkomsten, ze moeten daarom een gedeelte van de winst ook reserveren. Ondernemers hebben geen vast salaris, zoals een werknemer in vaste dienstbetrekking en zullen zelf zorg moeten dragen voor situaties waarin het inkomen wegvalt zoals ziekte of ouderdom. Gezien voornoemde functies van het ondernemersinkomen werd een extra subsidie dus nodig geacht om juist de kleinere zelfstandigen te ondersteunen. Tegenwoordig, nu de zelfstandigenaftrek een vast bedrag is, is dat laatste in mindere mate aan de orde, aangezien de zelfstandigenaftrek nu geen absoluut voordeel genereert voor de kleine(re) ondernemers ten opzichte van de grote ondernemers. Relatief gezien is de zelfstandigenaftrek voor hen wel hoger, zij houden minder belaste winst over. Een nadeel van de huidige regeling is wel dat als de winst lager is dan het bedrag van de zelfstandigenaftrek, de aftrek in zijn geheel in aanmerking genomen mag worden in dat jaar.

Rechtsvormneutraliteit, de verhoging ligt in verlengde van verlaging tarief vennootschapsbelasting

In 1984 werd het tarief van de vennootschapsbelasting verlaagd van 48% naar 43%. Uit de memorie van toelichting⁹⁷ valt af te leiden dat deze uitgaat van de gedachte dat het deel van de winst dat gezien wordt als arbeidsinkomen bij lagere inkomens relatief groter is dan dat bij hogere inkomens. Daar neemt het kapitaalinkomen een grotere plaats in. Hierdoor kan er volgens Vording een vergelijking worden gemaakt met een DGA.⁹⁸ Hij wordt in de IB belast voor wat hij uit zijn vennootschap haalt als zijn arbeidsbeloning. Voor wat hij in zijn vennootschap laat, zijn kapitaalbeloning, wordt hij vooralsnog niet belast in de inkomstenbelasting. IB ondernemers zouden dan ook zwaarder moeten worden belast voor dat deel van de winst wat als arbeidsbeloning gezien kan worden. Dat zou tot uitdrukking komen in een zelfstandigenaftrek die hoger wordt, naarmate de winst hoger wordt. In 2004 (toen het artikel van Vording verscheen) was er namelijk nog geen vast bedrag van de zelfstandigenaftrek. De wetgever heeft vanaf de invoering van de zelfstandigenaftrek in 1975 juist de kleine ondernemers extra willen bevoordelen, wat mijns inziens een juiste keuze is. Met de invoering van een vast bedrag in 2012

⁹⁴ Essers, *TFO* 2008/147.

⁹⁵ Essers, *TFO* 2008/147.

⁹⁶ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 42.

⁹⁷ *Kamerstukken II* 1983/84, 18 262, nr. 3, p. 8.

⁹⁸ Vording, *WFR* 2004/6560, p. 63-71.

worden kleine ondernemers echter niet meer extra bevoordeeld ten opzichte van grotere ondernemers. Sterker nog, doordat de zelfstandigenaftrek niet hoger mag zijn dan de winst, worden zij juist benadeeld. Zij kunnen vaak minder aftrek in aanmerking nemen.

In de achterliggende jaren is het tarief van de vennootschapsbelasting steeds verder omlaag gegaan. In het Regeerakkoord van 2017 heeft het kabinet voorgesteld om het tarief per 2021 te verlagen naar 21%, het nu geldende opstarttarief dat geldt voor de eerste € 200.000 winst van 20% wil men verlagen naar 16%.⁹⁹ Om rechtsvormneutraliteit te kunnen waarborgen zal het box 2 tarief zal daarbij verhoogd worden naar 28,5%. Momenteel is dat 25%.¹⁰⁰ In het schema hieronder is het verloop van het statutaire tarief in de vennootschapsbelasting te zien.¹⁰¹

Jaar	Tarief
1980 t/m 1983	48,0
1984, 1985	43,0
1986, 1987	42,0
1988	38,75
1989 t/m 2001	35,0
2002 t/m 2004	34,5
2005	31,5
2006	29,6
2007 t/m 2010	25,5
2011 tot heden	25,0

2.7.2.3 De ratio van de zelfstandigenaftrek in verliessituaties

In deze subparagraaf wil ik specifiek ingaan op de ratio van de zelfstandigenaftrek in verliessituaties. Deze kan in het geval van een startende ondernemer zorgen voor een fiscaal verlies, maar dat geldt niet voor ondernemers die geen recht hebben op de startersaftrek.¹⁰²

Deze beperkende maatregel is bij het Belastingplan 2010 in de wet gekomen.¹⁰³ Als motivatie hiervoor gaf het kabinet aan dat het de zelfstandigenaftrek meer terecht wil laten komen bij ondernemers die een succes maken van hun onderneming.¹⁰⁴

Om het starten van een ondernemer te stimuleren en te ondersteunen gold en geldt deze beperkende maatregel niet voor starters.¹⁰⁵

⁹⁹ Regeerakkoord 2017-2021, p. 36.

¹⁰⁰ In het Belastingplan 2019 is dit gecorrigeerd naar 26,9% in 2021. *Kamerstukken II* 2018/19, 35 026, nr. 3, p. 17. (MvT)

¹⁰¹ Riet van 't 2012, p. 13.

¹⁰² Art. 3.76 lid 5 Wet IB 2001. Zie ook voetnoot 69.

¹⁰³ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 128, nr. 3, p. 7-8 (MvT).

¹⁰⁴ De zelfstandigenaftrek is daarnaast vanaf 2010 niet meer verrekenbaar met ander inkomen. Ondernemers met ander inkomen komen zo in een meer vergelijkbare situatie ten aanzien van de ondernemersfaciliteiten met ondernemers die geen ander inkomen hebben. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 128, nr. 3, p. 8 (MvT).

2.7.3 De startersaftrek

De startersaftrek is in 1984 in de wet gekomen als een verhoging van de zelfstandigenaftrek voor startende ondernemers. De startersaftrek bedroeg toen f 1.000. Tegenwoordig bedraagt de startersaftrek € 2.123.¹⁰⁶ In tegenstelling tot de zelfstandigenaftrek, geldt voor de startersaftrek niet de eis dat de aftrek niet hoger mag zijn dan de winst.¹⁰⁷ De startersaftrek kan dus leiden tot een negatieve belastbare winst. Starters mogen overigens niet alleen de startersaftrek, maar ook de gehele zelfstandigenaftrek altijd in aanmerking nemen, ook als deze de winst niet overstijgt. Het motief hierachter is dat men het starten van een onderneming vanuit een dienstbetrekking wil 'blijven stimuleren en ondersteunen'.¹⁰⁸ De startersaftrek is zoals gezegd alleen van toepassing voor ondernemers die aan het urencriterium voldoen en die minder dan drie keer de startersaftrek toegepast hebben. Om voor de startersaftrek in aanmerking te komen is het niet noodzakelijk dat de ondernemer een nieuwe onderneming start. Een onderneming overnemen volstaat ook, zolang hijzelf (of zichzelf) maar aan de voorwaarden die voor de ondernemer gelden, voldoet.¹⁰⁹ Aan de andere kant komt een ondernemer die naast zijn onderneming een nieuwe onderneming start, voor die nieuwe onderneming niet in aanmerking voor de startersaftrek.

Het bedrag van de startersaftrek is tot 2011 steeds iets toegenomen en daarna gelijk gebleven zoals te zien is in onderstaand schema.¹¹⁰ Het stijgen heeft te maken met de prijsindexatie. Vanwege de inflatie is de startersaftrek sinds 2012 niet meer verhoogd.¹¹¹

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 en verder
Aftrekpost	€ 1.969	€ 1.987	€ 2.019	€ 2.035	€ 2.070	€ 2.110	€ 2.123	€ 2.123

2.7.3.1 De ratio van de startersaftrek

De startersaftrek werd in 1984 in het leven geroepen. Uit de memorie van toelichting destijds¹¹² is echter niet af te leiden waarom het bedrag van de zelfstandigenaftrek voor starters verhoogd werd.

Uit de Miljoenennota valt af te leiden dat de startersaftrek is ingevoerd om het starten van een onderneming aantrekkelijker te maken en om de bereidheid om startersrisico te lopen te bevorderen.¹¹³ Dat risico betreft, volgens de Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen,

¹⁰⁵ Starters mogen de zelfstandigenaftrek en startersaftrek nog steeds verrekenen met ander inkomen en ook kunnen deze faciliteiten bij starters leiden tot een negatieve winst. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 128, nr. 3, p. 8 (MvT).

¹⁰⁶ Art. 3.76 lid 3 Wet IB 2001.

¹⁰⁷ Art. 3.76 lid 5 Wet IB 2001. Zie voor een verdere toelichting voetnoot 69.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 128, nr. 3, p. 8 (MvT).

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 1983/84, 18 262, nr. 3, p. 10 (MvT).

¹¹⁰ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 43.

¹¹¹ Essers en Van Kempen, *Cursus Belastingrecht* IB.3.2.38.B.e.

¹¹² *Kamerstukken II* 1983/84, 18 262, nr. 3.

¹¹³ Internetbijlagen Miljoenennota 2019, p. 115. *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000, nr. 2, p. 115.

kapitaalmarktfalen, opstart- en opbouwkosten en verzekeringsfalen.¹¹⁴ De startersaftrek kan wel altijd verrekend worden, dit om de prikkel om te gaan ondernemen niet weg te nemen.

2.7.4 De MKB-winstvrijstelling

Naast de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek neemt ook de MKB-winstvrijstelling een centrale plaats in in dit onderzoek. Dit vanwege de tegenstrijdigheid tussen de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek enerzijds en de MKB-winstvrijstelling anderzijds, zoals aan de orde is gekomen in hoofdstuk 1 en paragraaf 2.7.1. Ondanks dat de MKB-winstvrijstelling, evenals de zelfstandigenaftrek, geen expliciete startersfaciliteit is, wil ik daarom toch nader ingaan op deze faciliteit.

De MKB-winstvrijstelling is met de Wet werken aan winst van 2007 in de wet gekomen.¹¹⁵ Deze faciliteit houdt in dat een bepaald percentage van de winst die overblijft na het toepassen van de verschillende ondernemersaftrekposten vrijgesteld wordt van belastingheffing. Momenteel is dat 14% van die winst. De MKB-winstvrijstelling is onder andere in de wet opgenomen, om het voordeel dat DGA's hadden ten opzichte van de IB-ondernemer, door het verlaagde vennootschapsbelastingtarief, te compenseren.¹¹⁶ Toen de MKB-winstvrijstelling werd ingevoerd bedroeg deze 10% van de winst, voor 2009 werd dit percentage verhoogd naar 10,5% en in de jaren 2010 tot en met 2012 bedroeg het 12%.¹¹⁷

De MKB-winstvrijstelling zorgt voor nog grotere verschillen tussen de verschillende inkomenscategorieën in box 1.¹¹⁸ Het maximale progressieve tarief voor een ondernemer die de MKB-winstvrijstelling toepast komt namelijk uit op 44,72%¹¹⁹, tegenover 52% voor de werknemer die loon uit dienstbetrekking geniet en de winstgenieter die geen ondernemer in de zin van de Wet IB, evenals de resultaatgenieter.¹²⁰ Lubbers en Meussen vragen zich dan ook af of dat de wetgever niet te ver doorschiet in het stimuleren van ondernemerschap.¹²¹

De MKB-winstvrijstelling werkt niet alleen bij winst, maar ook bij verlies. Als er na aftrek van de ondernemersaftrek een verlies overblijft, wordt dat verlies door toepassing van de MKB-winstvrijstelling verminderd met 14%, het gevolg hiervan is dat er minder verlies voor de ondernemer overblijft dat hij eventueel zou kunnen verrekenen op grond van art. 3.150 Wet IB 2001.¹²²

¹¹⁴ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 44.

¹¹⁵ Wet van 30 november 2006, *Stb.* 631.

¹¹⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 572, nr. 3, p. 9 (MvT).

¹¹⁷ Lubbers & Meussen 2014, p. 197.

¹¹⁸ Lubbers & Meussen 2014, p. 198.

¹¹⁹ Voor een berekening: $52 - (14\% \times 52)$.

¹²⁰ In het Belastingplan 2019 is bepaald dat vanaf 2021 de MKB-winstvrijstelling maximaal vergolden kan worden tegen het (nieuwe) basistarief, dat 37,05% bedraagt. Het nieuwe effectieve tarief wordt dan 31,86%.

¹²¹ Lubbers & Meussen 2014, p. 198.

¹²² Om dit te verduidelijken zijn in bijlage 3 twee voorbeelden opgenomen die ik ontleend heb aan *Hoofdzaken winst uit onderneming* van Lubbers en Meussen. Omdat dit onderzoek voornamelijk in het teken staat van de startende ondernemer, heb ik de startersaftrek in deze voorbeelden ook meegenomen.

Uit de voorbeelden in bijlage 3 valt af te leiden dat de MKB-winstvrijstelling in verliessituaties feitelijk als een ‘verliesverkleiner’ werkt en er daarmee voor zorgt dat er een lager verlies met de komende negen jaren of met het vorige jaar te verrekenen valt.

Juist voor startende ondernemers kan dit extra hard aankomen, omdat zij, in tegenstelling tot andere ondernemers, de volledige zelfstandigenaftrek en startersaftrek in aanmerking kunnen nemen, ook al is hun winst lager dan het totaalbedrag van deze faciliteiten.¹²³ Als hun commerciële winst lager is dan € 9.403¹²⁴ is hun belastbare winst door toepassing van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek nihil. Vervolgens resulteert de nog te verrekenen zelfstandigenaftrek en startersaftrek in een compensabel verlies dat verrekend kan worden volgens de verliesverrekeningsregels van art. 3.150 Wet IB 2001.¹²⁵ Zoals gezegd wordt door toepassing van de MKB-winstvrijstelling dit compensabele verlies verlaagd. In het geval van een winst die lager is dan € 9.403 of een verlies wordt het effect van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek door de MKB-winstvrijstelling (deels) teniet gedaan.

2.7.4.1 De ratio van de MKB-winstvrijstelling

De MKB-winstvrijstelling maakte zoals gezegd deel uit van de Wet werken aan winst uit 2007. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de MKB-winstvrijstelling voornamelijk bedoeld is om invulling te geven aan de doelstelling ‘om in de belasting over winst uit onderneming in de inkomstenbelasting, net als in de vennootschapsbelasting, een verschuiving aan te brengen die de economische dynamiek ten goede komt’.¹²⁶ De tegemoetkoming loopt namelijk parallel met de winst en komt neer op een tariefverlaging. Hoe hoger de winst, hoe hoger de (absolute) winstvrijstelling. Dit zou er voor moeten zorgen dat ondernemers extra gestimuleerd worden om winst te maken. De MKB-winstvrijstelling stimuleert dus niet alleen het ondernemerschap, maar ook de doorgroei. Daarnaast zou de marginale verlaging van de belastingdruk die de MKB-winstvrijstelling met zich meebrengt ook het starten van ondernemingen stimuleren.¹²⁷ De zelfstandigenaftrek stimuleerde voor 2012 volgens sommigen¹²⁸ onvoldoende doorgroei, omdat de aftrek afnam naarmate de winst steeg. Maar ook tegenwoordig neemt de aftrek niet toe. Een verhoging van de zelfstandigenaftrek zou volgens de wetgever niet bijdragen aan de hiervoor genoemde doelstelling. De zelfstandigenaftrek bedroeg toen nog geen vast bedrag, maar kende verschillende schijven waarin de aftrek lager werd naarmate de winst steeg.

De invoering van de MKB-winstvrijstelling vindt daarnaast zijn oorzaak in de verlaging van het vennootschapsbelastingtarief. De wetgever wilde namelijk de fiscale rechtsvormneutraliteit

¹²³ Art. 3.76 lid 5 Wet IB 2001. Zie voor een verdere toelichting voetnoot 69.

¹²⁴ De bedragen van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek bij elkaar opgeteld.

¹²⁵ In lid 1 van dit artikel is geregeld dat verliezen in box 1 (inkomsten uit werk en woning) verrekend kunnen worden met inkomens uit diezelfde box in de drie voorgaande en negen volgende kalenderjaren.

¹²⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 572, nr. 3, p. 9 (MvT).

¹²⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 128, nr. 3, p. 99-100 (MvT).

¹²⁸ Zie hiervoor o.a. Rapport Commissie – Van Weeghel 2010, p. 95 en Rapport Commissie – Van Dijkhuizen 2012, p. 98.

waarborgen. Fiscale motieven zouden niet ten grondslag moeten liggen aan de keuze van een bepaalde rechtsvorm waarin een ondernemer zijn onderneming wil vormgeven. Een verlaging van het vennootschapsbelastingtarief zou ervoor zorgen dat ondernemen in een rechtsvorm die belastingplichtig is voor de vennootschapsbelasting aantrekkelijker is dan ondernemen in de inkomstenbelasting. De wetgever wilde een vlucht naar de vennootschapsbelasting voorkomen en voerde daarop ook een tariefsverlaging door in de inkomstenbelasting, in de vorm van een winstvrijstelling. Hij had er ook voor kunnen kiezen om het aanmerkelijk belangtarief (box 2) kunnen verhogen. DGA's en anderen die een aanmerkelijk belang in een vennootschap hebben worden dan zwaarder belast, wat de drempel om te ondernemen in een bijvoorbeeld een B.V. hoger zou maken.¹²⁹ Als de wetgever hiervoor had gekozen en de invoering van de MKB-winstvrijstelling achterwege had gelaten, was er geen sprake geweest van botsende wetgeving tussen de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Het probleem dat ik hiervoor geschetst heb had dan niet gespeeld. Het was dan ook wellicht beter geweest als de wetgever het ab-tarief van box 2 verhoogd had om rechtsvormneutraliteit te handhaven.

2.7.4.2 De ratio van de MKB-winstvrijstelling in verliessituaties

Over de werking van de MKB-winstvrijstelling in verliessituaties werd in de nota naar aanleiding van het verslag¹³⁰ het volgende opgemerkt: 'Het niet toepassen van de MKB-winstvrijstelling in verliessituaties zou namelijk materieel neerkomen op een gedifferentieerd tariefsysteem, waarbij verliezen (materieel) tegen hogere tarieven (maximaal 52%) worden vergolden, dan de tarieven waartegen winsten kunnen worden belast. Dit geldt niet alleen voor ondernemingsverliezen die binnen een belastingjaar zelf kunnen worden afgezet tegen ander inkomen binnen box 1, maar ook voor verliezen die naar een vorig jaar worden teruggewenteld dan wel naar een volgend jaar vooruitgewenteld om daar te worden verrekend met winst waarop de MKB-winstvrijstelling is toegepast. Over een aantal jaren gemeten zou dit ertoe leiden dat winst die per saldo is behaald door een ondernemer met een of meer verliesjaren, effectief tegen een lager tarief belast zou worden, dan dezelfde winst zonder verliesjaren. Een dergelijk resultaat zou onevenwichtig zijn.' Kortom, als de MKB-winstvrijstelling niet van toepassing zou zijn op verliezen, zou het volledige verlies tegen het maximale tarief in box 1 in aftrek worden gebracht, terwijl het effectieve tarief waartegen winsten belast worden lager ligt door de MKB-winstvrijstelling. Verliezen zouden dan tegen een hoger percentage aftrekbaar zijn dan het percentage waartegen winsten belast worden. De wetgever wilde deze scheefgroei niet, waardoor de MKB-winstvrijstelling ook in verliessituaties van toepassing is.¹³¹ Deze redenering lijkt mij logisch, aangezien de wetgever natuurlijk niet op dergelijke onevenwichtigheden zit te wachten, maar deze uitwerking van de

¹²⁹ In het Belastingplan 2019 is hier wel voor gekozen. Hierin wil men het box 2 tarief verhogen naar 26,5% in 2021 (is 25%). *Kamerstukken II 2018/19*, 35 026, nr. 3, p. 17 (MvT).

¹³⁰ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 572, nr. 8, p. 20.

¹³¹ In bijlage 4 is een voorbeeld opgenomen ter verduidelijking van deze situatie.

MKB-winstvrijstelling is mijns inziens in strijd te zijn met de stimulering van het ondernemerschap bij starters.

Door verschillende fracties werd als reactie op het hierbovenstaande aangevoerd dat door de werking van de MKB-winstvrijstelling een bepaald percentage van het verlies niet meer verrekenbaar was.¹³² Dat klopt inderdaad. Als verklaring hiervoor werd aangegeven dat het de achtergrond van de MKB-winstvrijstelling is om een verkleining van de grondslag te bewerkstelligen.¹³³ De tarieven in de inkomstenbelasting blijven gelijk, maar de MKB-winstvrijstelling zorgt wel voor een tariefverlaging. Dit is zo gedaan, omdat een regelrechte tariefverlaging voor winstinkomen binnen het systeem van de inkomstenbelasting voor lastige complicaties zorgt; bijvoorbeeld met de verrekening van verliezen met ander inkomen.¹³⁴

2.8 Samenvattende conclusies

Een verschil tussen Nederland en België op het terrein van de startende ondernemer is dat in Nederland een ondernemer doorgaans de eerste drie jaren van zijn ondernemerschap startende ondernemer is en dat deze periode in België vier jaar duurt.

De zelfstandigenaftrek bedraagt sinds 2012 een vast bedrag van € 7.280, in de periode daarvoor viel de aftrek steeds lager uit naarmate de winst hoger werd. De startersaftrek is daarentegen altijd een vast bedrag geweest, tegenwoordig is dat € 2.123. De MKB-winstvrijstelling bedroeg bij de invoering ervan in 2007 10%, tegenwoordig is dat 14%.

Voor de zelfstandigenaftrek zijn in de loop der jaren een aantal motieven gegeven:

- Het fiscale winstbegrip schoot tekort met betrekking tot de inflatoire ontwikkeling;
- Inkomenssteun voor kleine ondernemers;
- Fiscale lastenverlichting voor het bedrijfsleven;
- Zelfstandigen laten meedelen in middelen die zijn uitgetrokken om economische structuur te versterken;
- Nadelige ontwikkelingen premies volksverzekeringen;
- Rechtsvormneutraliteit, de verhoging ligt in verlengde van verlaging tarief vennootschapsbelasting.

De startersaftrek is bedoeld om het starten van een onderneming aantrekkelijker te maken en het bevorderen van de bereidheid om startersrisico te lopen.

In tegenstelling tot de zelfstandigenaftrek, stimuleert de MKB-winstvrijstelling doorgroei van ondernemingen, naast het stimuleren van ondernemerschap. Verder is deze vrijstelling in de wet

¹³² Ten tijde van de invoering van de MKB-winstvrijstelling bedroeg de aftrek 10%.

¹³³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 572, nr. 8, p. 20.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 572, nr. 8, p. 20.

gekomen om de fiscale neutraliteit tussen de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting te waarborgen, toen het tarief in de vennootschapsbelasting werd verlaagd. De wetgever wilde een vlucht naar de vennootschapsbelasting voorkomen.

In het volgende hoofdstuk zal ik ingaan op de kritiek die er geleverd is op de hiervoor besproken faciliteiten en ook zal ik het toetsingskader van dit onderzoek, namelijk inconsistente wetgeving die mogelijk zorgt voor een lagere doeltreffendheid, uitwerken.

3. Kritiek op de faciliteiten, inconsistente wetgeving en doeltreffendheid

3.1 Inleiding

De voor dit onderzoek relevante regelingen zijn uitgebreid becommentarieerd en bekritiseerd in zowel de literatuur als in de verschillende evaluaties die er door de jaren heen verschenen zijn. De relevante regelingen waar ik op doel zijn, zoals ook al gebleken is uit hoofdstuk 1 en 2, de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Dit hoofdstuk zal ik starten met het bespreken van de commentaren en kritiekpunten die op dit gebied in de literatuur naar voren zijn gekomen en daarna zal ik ingaan op een drietal evaluaties die in de loop der jaren verschenen zijn. Ik doel hierbij op de evaluaties van de Studiecommissie Belastingstelsel¹³⁵, ook wel de commissie Van Weeghel genoemd, het interim-rapport van de commissie Van Dijkhuizen¹³⁶ en de Evaluatie van de fiscale ondernemingsregelingen.¹³⁷ Deze kritiek kan relevant zijn voor mijn onderzoek, om te bezien of er al eerder getwijfeld is aan de effectiviteit van de regelingen en hoe er vanuit de literatuur en evaluaties naar de faciliteiten gekeken wordt. Vervolgens zal ik ingaan op het begrip inconsistente wetgeving en doeltreffendheid¹³⁸, omdat deze thema's erg belangrijk zijn binnen mijn onderzoek. Daarbij is van belang of de startersaftrek nog wel voldoende effectief is bij verlies situaties, nu de MKB-winstvrijstelling in zulke gevallen het verlies verlaagt. Dit is in de hiervoor gaande hoofdstukken uitgebreid aan bod gekomen. Om deze effectiviteit te kunnen meten zijn een aantal gegevens nodig:

- Het aantal startende ondernemers;
- Het aantal of percentage startende ondernemers dat verlieslijdend is;
- De hoogte van het gemiddelde verlies van de verlieslijdende startende ondernemers.

In paragraaf vijf van dit hoofdstuk zal ik eerst ingaan op de doeltreffendheid van de faciliteiten. Vervolgens zal ik in de zesde paragraaf een cijfermatige uitwerking geven van het aantal ondernemers, het aantal startende ondernemers, en de hoogtes van de gemiddelde winsten en verliezen van de IB-ondernemers. In paragraaf zeven zal ik daaruit mijn conclusies trekken om te komen tot een beantwoording van de tweede derde deelvraag en ook op het eerste gedeelte van mijn onderzoeksvraag.

¹³⁵ Rapport Commissie – Van Weeghel 2010.

¹³⁶ Rapport Commissie – Van Dijkhuizen 2012.

¹³⁷ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017.

¹³⁸ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>. Geraadpleegd op 09-11-2018.

De deelvraag die in dit hoofdstuk beantwoord zal worden luidt:

‘Wat wordt verstaan onder inconsistente wetgeving, hoe verhoudt zich dat tot de doeltreffendheid van de genoemde tegenstelling tussen de gecombineerde startersaftrek en zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling en welke kritiek is er geuit op de faciliteiten?’

3.2 Kritiek in de fiscale literatuur

3.2.1 Algemeen

In de literatuur is er commentaar geleverd op de fiscale ondernemingsregelingen, waarbij in dit hoofdstuk alleen de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling in aanmerking zullen worden genomen.

Zo wordt door Lubbers en Meussen genoemd dat de zelfstandigenaftrek niet past in een draagkrachtheffing.¹³⁹ Dat is, denk ik, wel een terechte opmerking, maar ervan uitgaande dat de zelfstandigenaftrek een vorm instrumentalisme is, is dat ook wel logisch.¹⁴⁰ Instrumentalisme in het belastingrecht houdt nu eenmaal niet zozeer rekening met bepaalde rechtswaarden. Het belastingrecht is dan ‘een neutraal middel of techniek ten opzichte van het nagestreefde doel, een instrument zonder eigen waarden’, zoals Gribnau het verwoordt.¹⁴¹

Ook in *Geloofwaardig belasting heffen* wordt dit kritiekpunt genoemd.¹⁴² De zelfstandigenaftrek is volgens de auteurs gemotiveerd als een compensatie voor ondernemers vanwege hun gemis aan sociale zekerheid. Ze geven aan dat het bij de vormgeving van de zelfstandigenaftrek niet gaat om een rechtvaardige belastingheffing, maar het economisch nut dat de zelfstandigenaftrek heeft voor de samenleving staat voorop. Volgens hen staat de zelfstandigenaftrek daarom in beginsel op ‘gespannen voet met het draagkrachtbeginsel’. Stevens en Lejour beoordelen de ondernemersfaciliteiten op een kritische manier, omdat zij van mening zijn dat het met voldoende overtuiging moet worden aangevoerd dat een belastingfaciliteit het beste instrument is, het instrument dat het meest doelmatig en effectief is om de gestelde doelen te bereiken.¹⁴³

Toch valt het kritisch benaderen van de faciliteiten door deze auteurs mijns inziens nogal tegen. Er wordt voornamelijk een beschrijving gegeven van de verschillende faciliteiten, in ieder geval voor wat de ondernemersfaciliteiten betreft, de investeringsfaciliteiten worden wat kritischer tegen het licht gehouden. Uiteindelijk concluderen ze dat ‘herziening, stroomlijning en – in sommige

¹³⁹ Lubbers & Meussen 2014, p. 191. Zij baseren dat op Stevens 2004.

¹⁴⁰ Zoals ik heb geconcludeerd in par. 2.3.

¹⁴¹ Gribnau, *NTFR* 2012/517.

¹⁴² Stevens & Lejour 2016, p. 83.

¹⁴³ Stevens & Lejour 2016, p. 84.

gevallen – algehele afschaffing van ondernemersfaciliteiten’ daarom gewenst is.¹⁴⁴ Over welke ‘sommige gevallen’ het dan gaat maken ze niet duidelijk.

Volgens Stevens en Caminada heeft de zelfstandigenaftrek samen met de andere ondernemersfaciliteiten en de MKB-winstvrijstelling ervoor gezorgd dat veel ondernemers als zzp’er hun onderneming uitoefenen.¹⁴⁵ Deze ondernemers zijn sterk afhankelijk van de zelfstandigenaftrek om het hoofd boven water te houden, de zelfstandigenaftrek afschaffen is daarom volgens de auteurs geen optie.

De Smit vindt daarnaast dat de zelfstandigenaftrek grotendeels niet meer effectief, niet rechtvaardig is en negatieve bijwerkingen heeft.¹⁴⁶ De MKB-winstvrijstelling zorgt naar zijn mening, en naar mijn mening terecht, veel beter voor een globaal evenwicht tussen ondernemen in de inkomstenbelasting en ondernemen in de vennootschapsbelasting. Ook is hij van mening dat de zelfstandigenaftrek teveel mensen naar het ondernemerschap lokt waardoor het vaste dienstverband uitgehold wordt. Werknemers worden soms het ondernemerschap in gedwongen. De belastingdruk tussen ondernemers en werknemers loopt daardoor te ver uiteen, dit is volgens hem onwenselijk, omdat dit een slechte invloed kan hebben op de belastingmoraal.

Over de mogelijke tegenstrijdigheid tussen de gecombineerde startersaftrek en zelfstandigenaftrek enerzijds en de MKB-winstvrijstelling ben ik in de fiscale literatuur weinig tegen gekomen. Alleen de NOB¹⁴⁷ en Post¹⁴⁸ zijn beiden geen voorstander van de toepassing van de MKB-winstvrijstelling in verliessituaties. Het commentaar van de NOB ziet op de verruiming van de willekeurige afschrijving, welke in strijd is met de MKB-winstvrijstelling.¹⁴⁹ Dat is niet hetzelfde als het probleem dat in deze scriptie centraal staat, maar het is wel vergelijkbaar. Post is van mening dat de verruiming van de zelfstandigenaftrek en de verhoging van de MKB-winstvrijstelling zullen juist positieve gevolgen hebben voor winstgevende ondernemers. Hij vindt het niet logisch dat dat in verliessituaties juist andersom werkt.

3.2.2 *Cursus Belastingrecht*

De auteurs van de Cursus Belastingrecht zijn van mening dat de zelfstandigenaftrek afgeschaft kan worden. Zij vinden dat er geen rechtvaardigingsgrond bestaat om deze faciliteit naast de

¹⁴⁴ Stevens & Lejour 2016, p. 243.

¹⁴⁵ Caminada en Stevens, *WFR* 2017/101.

¹⁴⁶ Smit, de, *NTFR* 2016/49.

¹⁴⁷ Zie het NOB-commentaar van 1 oktober 2009 bij het Belastingplan 2010, p. 4.

¹⁴⁸ Post, *WFR* 2010/13.

¹⁴⁹ De NOB merkt op dat de overheid aan de ene kant bijvoorbeeld door de tijdelijke verruiming van de willekeurige afschrijving het doen van investeringen wil stimuleren, maar dat het toepassen van de MKB-winstvrijstelling die prikkel deels weer terugneemt. Het verlies dat bijvoorbeeld participanten/ondernemers lijden in het jaar van de investering wordt nu door de MKB-winstvrijstelling verminderd. Het lijkt de Orde daarom beter om de MKB-winstvrijstelling in verliessituaties buiten toepassing te laten.

MKB-winstvrijstelling in stand te houden.¹⁵⁰ De MKB-winstvrijstelling voldoet volgens hen al voldoende aan de bijzondere functies van het winstinkomen (consumptie, investeringen en reserveringen). Of de startersaftrek ook afgeschaft zou moeten worden, laten ze in het midden.¹⁵¹ Een toepassing van de MKB-winstvrijstelling over de hele winst zou wringen met de draagkrachtgedachte als grondslag van de inkomstenbelasting.¹⁵² Dit omdat er naar het inzien van Essers en Van Kempen geen enkele rechtvaardigingsgrond voor de MKB-winstvrijstelling bestaat voor zover de winst definitief beschikbaar is voor privébestedingen. Dat is de winst die na het doen van investeringen en dergelijke overblijft als consumptie voor de ondernemer. De auteurs van de Cursus Belastingrecht zijn van mening dat de MKB-winstvrijstelling niet van toepassing zou moeten zijn op dit gedeelte van de winst. Zij pleiten dan ook voor een inperking van de grondslag.

3.3 Evaluaties van de ondernemersregelingen

3.3.1 Algemeen

In 2010 en 2012 verschenen er rapporten van twee commissies die beiden onder andere de ondernemersfaciliteiten geëvalueerd hebben. Het rapport van de commissie Van Weeghel¹⁵³ verscheen in april 2010 en dat van de commissie Van Dijkhuizen¹⁵⁴ in oktober 2012.¹⁵⁵ Deze laatste commissie kreeg als kerntaak mee het onderzoeken van de mogelijkheden van het afschaffen van de verschillende belastingfaciliteiten om zo een vlakke(re) tariefstructuur te realiseren.¹⁵⁶ Daarbij was het ook de wens om het stelsel te vereenvoudigen.¹⁵⁷ In het rapport van de commissie Van Weeghel wordt na de inleiding een beschrijving gegeven van het huidige stelsel (in 2010) waarna vervolgens de richtingen voor belastingherziening uitgewerkt worden. In april 2017 is er een grootschalige evaluatie verricht van de fiscale ondernemingsregelingen en het ondernemerschap.¹⁵⁸

In het rapport worden kritiekpunten genoemd uit vorige evaluaties, rapporten en uit de literatuur.¹⁵⁹

¹⁵⁰ Essers & Van Kempen, Cursus Belastingrecht IB.3.2.38.B.a.

¹⁵¹ Essers & Van Kempen, Cursus Belastingrecht IB.3.2.38.B.e.

¹⁵² Essers & Van Kempen, Cursus Belastingrecht IB.3.2.39.A.c.

¹⁵³ Ook wel de Studiecommissie Belastingstelsel genoemd. Persoonlijk geef ik de voorkeur aan de naam 'Commissie Van Weeghel'.

¹⁵⁴ Ook wel de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen genoemd. Persoonlijk geef ik de voorkeur aan de naam 'Commissie Van Dijkhuizen'.

¹⁵⁵ Dit betrof het interim-rapport, het eindrapport verscheen in juni 2013.

¹⁵⁶ Rapport Commissie – Van Dijkhuizen 2012, p. 5.

¹⁵⁷ De commissie wil op vijf terreinen/belangrijke punten de belastingheffing grondig aanpakken. Dat zijn: arbeidsparticipatie, de financiële markten, de woningmarkt, complexiteit voor de burger en een robuuste belastingopbrengst.

¹⁵⁸ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017.

¹⁵⁹ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 56 en 57.

3.3.2 Zelfstandigenaftrek en startersaftrek

Beide commissies concluderen dat er onvoldoende rechtvaardigingsgronden zouden zijn voor de zelfstandigenaftrek.¹⁶⁰ De zelfstandigenaftrek wordt namelijk niet verhoogd bij een stijgende winst. Hogere winsten worden door de zelfstandigenaftrek niet bevoordeeld en gestimuleerd. In 2010¹⁶¹ werd de zelfstandigenaftrek zelfs lager naarmate de winst steeg, dat is sinds 2012 niet meer zo.¹⁶² De kritiek van de commissies is dat de zelfstandigenaftrek alleen aan de onderkant van de inkomensverdeling werkt en niet aan de bovenkant. De faciliteit zou niet gericht zijn op de positieve externe effecten van het ondernemerschap.¹⁶³ In de ogen van de commissie Van Dijkhuizen is de zelfstandigenaftrek daarnaast een ongerichte faciliteit die zich vooral laat gelden bij de keuze tussen het ondernemerschap en het werknemerschap.¹⁶⁴

De vraag is of de zelfstandigenaftrek daarvoor in het leven geroepen is. De zelfstandigenaftrek is in de wet gekomen ter stimulering van ondernemerschap, als ondersteuning voor kleine ondernemers, om rechtsvormneutraliteit te waarborgen en om rekening te houden met de specifieke kenmerken van het ondernemersinkomen. De zelfstandigenaftrek had nimmer tot doel om hogere winsten te stimuleren. (Daar is de MKB-winstvrijstelling voor in de wet gekomen.) Het lijkt mij daarom niet terecht om de zelfstandigenaftrek hierop af te rekenen, zoals de commissies doen. Daarnaast hebben kleine ondernemers de zelfstandigenaftrek hard nodig om het hoofd boven water te kunnen houden.¹⁶⁵

De commissie Van Weeghel laat overigens in het midden of de startersaftrek kan blijven bestaan.¹⁶⁶ Dat heeft vooral te maken met het urencriterium. De commissie vindt dat het urencriterium wel kan verdwijnen als de zelfstandigenaftrek wordt afgeschaft, maar dat het voor de startersaftrek wel zou kunnen blijven voortbestaan als het starten van ondernemingen fiscaal gefacilieerd blijft.

Het uitwerken van een nieuw startersbegrip behoort dan volgens de commissie ook tot de mogelijkheden.

De commissie Van Dijkhuizen wil de startersaftrek afschaffen, omdat deze ook geen prikkel tot het maken van winst in zich heeft.¹⁶⁷ Ook hier is sprake van een misvatting: de ratio van de startersaftrek is immers om het starten van een onderneming aantrekkelijker te maken en de bereidheid om startersrisico te lopen te faciliteren.¹⁶⁸ Het is dus de vraag of er van de startersaftrek als faciliteit verwacht mag worden dat deze een prikkel tot het maken van meer

¹⁶⁰ Rapport Commissie – Van Weeghel 2010, p. 95. Rapport Commissie – Van Dijkhuizen 2012, p. 98.

¹⁶¹ Het jaartal waarin het rapport van de commissie Van Weeghel verscheen.

¹⁶² Zoals ook al in het vorige hoofdstuk beschreven is bedraagt de zelfstandigenaftrek sinds 2012 € 7.280, dit volgt uit art. 3.76 lid 2 Wet IB 2001.

¹⁶³ Rapport Commissie – Van Weeghel 2010, p. 95.

¹⁶⁴ Rapport Commissie – Van Dijkhuizen 2012, p. 98.

¹⁶⁵ Meussen, *WFR* 2010/772.

¹⁶⁶ Rapport Commissie – Van Weeghel 2010, p. 96.

¹⁶⁷ Rapport Commissie – Van Dijkhuizen 2012, p. 98.

¹⁶⁸ Internetbijlagen Miljoenennota 2019, p. 115. *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000, nr. 2, p. 115. Zie ook par. 2.7.3.1.

winst in zich heeft. Mijns inziens is de kritiek van de commissie ook hier onterecht, de startersaftrek hoeft niet aan te zetten tot het maken van meer winst om effectief te zijn, om te voldoen aan de ratio.

In de Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen, komt men tot de conclusie dat de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek afgeschaft kunnen worden.¹⁶⁹ Volgens de onderzoekers worden zo vooral zzp'ers naar het ondernemerschap gelokt, zij vinden dat onwenselijk. De kans is klein dat deze ondernemers werkgelegenheid voor anderen creëren in de toekomst. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat een zzp'er weliswaar geen werknemers in dienst heeft en in die zin dus geen werkgelegenheid creëert, maar dat hij wel zichzelf aan het werk houdt. Als hij geen ondernemer was, was hij misschien wel een uitkeringsgerechtigde geweest. Ook kan het zijn dat een zzp'er door zijn werkzaamheden indirect zorgt voor werkgelegenheid voor anderen.

Met het voorgestelde afschaffen van de zelfstandigenaftrek lopen starters een (forse) aftrekpost mis, maar genieten zij nog wel een voordeel ten opzichte van andere ondernemers indien de startersaftrek zou blijven bestaan. Het starten van een ondernemer blijft daarmee gestimuleerd. De vraag is wel of dat die stimulatie dan nog voldoende is om mensen over de streep te trekken om te gaan ondernemen. Over de uitwerking van een nieuw startersbegrip rept de Commissie Van Weeghel niet, het is dus niet duidelijk hoe dit eventueel uit zal pakken voor starters. Uitgaande van de commissie Van Dijkhuizen hebben starters ook geen recht meer op de startersaftrek en zullen zij het zwaarder krijgen als er geen alternatief komt.

De commissie Van Dijkhuizen is waarschijnlijk niet zo te spreken over de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek, omdat zij de faciliteiten vooral in verband brengt met de zzp'er. De faciliteiten zorgen voor een lagere belastingdruk voor ondernemers en verleiden zo veel werknemers tot het ondernemerschap. Velen die die overstap maken naar het ondernemerschap, kiezen er (al dan niet 'gedwongen') voor om zzp'er te worden.¹⁷⁰ De commissie ziet deze zzp'ers vooral als profiteurs van de ondernemersfaciliteiten, omdat zij de faciliteiten wel genieten, maar niet zorgen voor extra werkgelegenheid, in die zin dat ze geen personeel in dienst hebben. Mijns inziens kunnen zzp'ers echter wel degelijk voor werkgelegenheid zorgen. Ze houden namelijk zichzelf aan het werk en ook kunnen ze indirect zorgen voor werkgelegenheid voor anderen. De commissie beoordeelt de faciliteiten vooral in het licht van het toegenomen aantal zzp'ers en ziet dat de faciliteiten daaraan een belangrijke bijdrage geleverd hebben. Deze ontwikkeling vindt de commissie onwenselijk, zij ziet daarom liever faciliteiten die prikkelen tot het maken van hogere winsten en doorgroei van ondernemingen, zoals de MKB-winstvrijstelling.

Omdat de commissie de faciliteiten vooral ziet als een onjuiste prikkel om als zzp'er te gaan ondernemen houdt ze naar mijn mening te weinig rekening met de andere IB-ondernemers die

¹⁶⁹ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 142.

¹⁷⁰ Volgens de Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen was in 2014 ongeveer 78% van de IB ondernemers zzp'er. Zie Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 8.

geen zzp'er zijn, maar de faciliteiten wel hard nodig hebben. De faciliteiten waren ook voor hen bedoeld. De commissie lijkt alle ondernemers over één kam te scheren, andere ondernemers worden door de afschaffing van de zelfstandigenaftrek naar mijn mening hierdoor onterecht behandeld.

3.3.3 MKB-winstvrijstelling

Over de MKB-winstvrijstelling zijn de commissies en onderzoekers kort. Deze faciliteit kan blijven bestaan, omdat de omvang van deze faciliteit toeneemt naarmate de winst stijgt.¹⁷¹ De MKB-winstvrijstelling prikkelt wel tot het maken van hogere winst. Volgens de commissie Van Dijkhuizen gaat er van deze faciliteit geen oneigenlijke prikkel uit naar het ondernemerschap. De belangrijkste reden voor de wetgever om de MKB-winstvrijstelling te introduceren was het behouden van rechtsvormneutraliteit tussen de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting na de verlaging van het vennootschapsbelastingtarief.¹⁷² Daarnaast wilde men 'een verschuiving aanbrengen die de economische dynamiek ten goede komt.'¹⁷³ Omdat de MKB-winstvrijstelling in absolute zin toeneemt naarmate de winst stijgt, stimuleert deze dus inderdaad het maken van hogere winsten. Over de rechtsvormneutraliteit wordt door de commissies niet gerept, zij beoordelen de faciliteit dan ook niet helemaal in lijn met de ratio. De MKB-winstvrijstelling wordt puur vanuit economisch oogpunt gekeken, mijns inziens is dat te kort door de bocht. De ratio wordt nauwelijks aangehaald en ook worden de nadelen ervan niet belicht.

Zoals ik al eerder aangegeven heb, zijn de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek niet in de wet gekomen om hogere winsten en de doorgroei van ondernemingen te stimuleren. Maar sinds het bestaan van deze faciliteiten (zelfstandigenaftrek ruim 40 jaar en de startersaftrek 35 jaar) is de ratio nagenoeg onveranderd gebleven. Het stimuleren van ondernemerschap is nog steeds het hoofddoel. De vraag is of dat deze ratio in de huidige tijd nog steeds van toepassing kan zijn of dat de (gewijzigde) samenleving om een andere ratio vraagt. Misschien is het wel tijd om in plaats van de faciliteiten, ook de ratio te evalueren.

Naar aanleiding van de kritiek op de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek zullen in de volgende paragrafen het begrip inconsistente wetgeving en de doeltreffendheid van de zelfstandigenaftrek, startersaftrek en MKB-winstvrijstelling bekeken worden. Dit zijn belangrijke begrippen in dit onderzoek waarin het schaden van doeltreffendheid van sommige fiscale ondernemersregelingen door de inconsistente wetgeving centraal staat.

¹⁷¹Rapport Commissie – Van Weeghel 2010, p. 96. Rapport Commissie – Van Dijkhuizen 2012, p. 98. Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 138.

¹⁷² *Kamerstukken II* 2005/06, 30 572, nr. 3, p. 9 (MvT).

¹⁷³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 572, nr. 3, p. 9 (MvT).

3.4 Inconsistente wetgeving en doeltreffendheid

Dit onderzoek ziet op de tegenstrijdigheid tussen de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek enerzijds, wanneer deze de belastbare winst verlagen tot nihil of tot een verlies, en de MKB-winstvrijstelling anderzijds. Het is de vraag of de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek door toedoen van de MKB-winstvrijstelling voor starters voldoende effectief zijn. Effectief in die zin dat de MKB-winstvrijstelling in verliesituaties het extra verlies dat ontstaan is door toepassing van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek (deels) verkleint.¹⁷⁴ Er zal namelijk sprake kunnen zijn van inconsistente wetgeving. Omdat hier de focus van mijn onderzoek op ligt, wil ik in deze paragraaf dieper ingaan op het begrip inconsistente wetgeving.

In 1991 is van de hand van toenmalig minister van Justitie, Ernst Hirsch Ballin, de nota Zicht op wetgeving verschenen.¹⁷⁵ Deze nota houdt een beleidsplan in waarin de verdere ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid beschreven worden. In deze nota worden een aantal kwaliteitseisen gesteld waaraan wetgeving moet voldoen. Wetgeving moet onder andere doeltreffend en doelmatig zijn en daarnaast is de onderlinge afstemming van belang.¹⁷⁶ Het begrip doeltreffendheid (effectiviteit) is voor dit onderzoek van belang. In de nota wordt het als volgt gedefinieerd: De wet dient 'op zijn minst in belangrijke mate, tot de verwezenlijking van de door de wetgever beoogde doelstellingen te leiden.'¹⁷⁷ Voorafgaand aan het ontwerpen van een wettelijke regeling dienen de doelstellingen die daaraan ten grondslag liggen helder en volledig geformuleerd te worden, volgens de minister. Voor een goede beoordeling van de effecten is het belangrijk dat deze doelstelling zo concreet mogelijk plaatsvindt, waarbij het geheel van doel-middel-relaties zo goed mogelijk in beeld wordt gebracht. De rijksoverheid definieert doeltreffendheid van het beleid als 'de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.' (art. 1 lid 1 onderdeel d RPE)¹⁷⁸

Ook de onderlinge afstemming van de regels binnen een rechtstelsel is een belangrijke kwaliteitseis van wetgeving. Ten gevolge van het tekort schieten van deze afstemming 'ontstaan er inconsistenties en onnodige fricties bij lagere regelgevers, uitvoerders, handhavers, de consument en de rechter.'¹⁷⁹ Inconsistenties kunnen ontstaan wanneer regelingen een verschillend onderwerp betreffen, maar door hun effecten elkaar overlappen en op elkaar inwerken. De regelingen kunnen bijvoorbeeld vanuit verschillende invalshoeken verschillende gedragseisen aan hetzelfde gedrag van de burger stellen. Soms staan die eisen lijnrecht tegenover elkaar. Dat zal de werking van de regelingen niet ten goede komen.

¹⁷⁴ Zie par. 3.6.3 en bijlages 5A en 5B.

¹⁷⁵ *Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 2.*

¹⁷⁶ *Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 2, p. 23.*

¹⁷⁷ *Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 2, p. 25.*

¹⁷⁸ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>. Geraadpleegd op 09-11-2018.

¹⁷⁹ *Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 2, p. 29.*

Concreet toegespitst op dit onderzoek betekent dat dat de gecombineerde startersaftrek en zelfstandigenaftrek in verliesituaties het fiscale verlies verder verhogen en de MKB-winstvrijstelling vervolgens het verlies weer verlaagd.¹⁸⁰ Het gaat hier dus niet zozeer om gedragseisen, maar wel om de verplichte toepassing van faciliteiten, die in plaats van voordelig, nadelig kunnen uitpakken. Dit is onwenselijk, zoals ik al eerder beargumenteerd heb.

Dit kan opgelost worden 'door coördinatie of integratie van regelgeving of bestuurlijk optreden'.¹⁸¹

De faciliteiten zullen beter op elkaar aan moeten sluiten en ook daadwerkelijk werken als een faciliteit, zodat er geen sprake meer is van botsende wetgeving.

Inconsistenties kunnen ook ontstaan wanneer er sprake is van ongewenste en onnodige verscheidenheid ten aanzien van dezelfde of verwante kwesties.¹⁸² De overzichtelijkheid van het recht en de rechtszekerheid worden hierdoor geschaad. Ook hierop kan de al eerder in deze scriptie en hierboven genoemde tegenstrijdigheid van toepassing zijn. De ondernemersfaciliteiten zien allen op het faciliteren van het ondernemerschap.¹⁸³ Zowel de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling verlagen in beginsel de belastbare winst. Toch werkt de MKB-winstvrijstelling nadelig, zodra de commerciële winst (met of zonder toepassing van de ondernemersaftrek) lager is dan nihil. Al deze faciliteiten zijn van toepassing op dezelfde groep burgers, namelijk de ondernemers, waartoe ook de starters behoren. Doordat bij een verlies de MKB-winstvrijstelling nadelig in plaats van voordelig uitpakt voor de ondernemer ontstaat hier een inconsistentie. Omdat het in de nota vooral gaat om verschillen in beleid tussen verschillende landen, is deze voor dit onderzoek minder relevant. De oplossing die de nota aandraagt, namelijk het harmoniseren van de regelingen, is daarom niet direct van toepassing voor het probleem van deze scriptie.

Voor wat de fiscale wetgeving betreft is op deze nota gereageerd door Van der Geld in een rede.¹⁸⁴ Voorbeelden van inconsistenties in de fiscale wetgeving zijn volgens hem het bestaan van zowel objectieve als subjectieve bronnen van inkomen in de inkomstenbelasting en onnodige onderlinge afwijkingen in de inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, overdrachtsbelasting en kapitaalbelasting met betrekking tot het fusiebegrip.

De overheid zal volgens hem regelgeving preciezer moeten formuleren en moet daarnaast meer letten op de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid. De afwerking van wetten hoeft niet uiterst gedetailleerd te zijn als het fundament van de wetgeving maar juist en precies is.

¹⁸⁰ Dit gaat (uiteraard) ook op bij een commerciële winst lager dan € 9.403.

¹⁸¹ *Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 2, p. 29.*

¹⁸² *Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 2, p. 29.*

¹⁸³ Het hoofddoel van de MKB-winstvrijstelling was weliswaar het behouden van rechtsvormneutraliteit tussen de Vpb en de DGA in box 2 enerzijds, en de ondernemer in box 1 anderzijds. De wetgever koos voor een extra faciliteit voor de IB-ondernemer om deze rechtsvormneutraliteit te behouden.

¹⁸⁴ Geld, van der 1991.

Een oorzaak hiervan kan overschatting van de instrumentele mogelijkheden van belastingen zijn. Volgens Van der Geld verwacht de overheid teveel van de nevendoeleinden van fiscale wetgeving. Nevendoeleinden zijn niet altijd even effectief en ze kunnen ook de traditionele functies van belastingheffing in gevaar brengen.

3.5 Doeltreffendheid van de faciliteiten

3.5.1 Inleiding

Het is van belang dat wetgeving effectief en efficiënt is. Hierbij worden vaak de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid gebruikt. In de vorige paragraaf ben ik hier al even op ingegaan. In deze paragraaf zal de doeltreffendheid van de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling aan bod komen.

3.5.2 Doeltreffendheid van de faciliteiten

In de Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017 van het SEO economisch onderzoek (hierna: het rapport) is men onder andere ingegaan op de doeltreffendheid van de ondernemingsregelingen.¹⁸⁵

Twee belangrijke doelen van de onderzochte fiscale ondernemingsregelingen (de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek), die ook genoemd worden in de evaluatie, zijn het ondernemerschap stimuleren en de bereidheid om startersrisico te lopen te vergroten. Het belangrijkste argument voor de invoering van de MKB-winstvrijstelling was fiscale rechtsvormneutraliteit na de verlaging van het vennootschapsbelastingtarief.

Belangrijk bij het beoordelen van de doeltreffendheid van de ondernemingsregelingen voor starters is daarom te toetsen of dat deze de overlevingskansen voor IB-ondernemers vergroten. In het rapport wordt geen definitie gegeven van het begrip overlevingskansen. Ik ga er in dit onderzoek vanuit dat de overlevingskans de kans is dat een ondernemer mede door toedoen van de ondernemingsregelingen, na belastingen minimaal het minimumloon over houdt. Hij moet namelijk wel kunnen leven van zijn winst en het ondernemen moet ook lonend zijn. Anderzijds moet een ondernemer de eerste jaren misschien ook even door de zure appel heen bijten. De faciliteiten voor de startende ondernemer dragen bij aan het eerder nemen van het risico om te gaan ondernemen, de risicobereidheid, en verhogen zo denk ik de overlevingskansen. Het minimumjaarloon bedroeg in 2014 € 19.300.¹⁸⁶ In de evaluatie is een poging gedaan om deze overlevingskansen in beeld te brengen.¹⁸⁷ Ook voor dit onderzoek is dat van belang.

¹⁸⁵ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, hoofdstuk 4 resp. hoofdstuk 5.

¹⁸⁶ <https://loonwijzer.nl/salaris/minimumloon-check/minimumloon-check-per-maand-dag-week-jaar-voor-januari-2014>. Geraadpleegd op 13-12-2018. Ik heb het minimumjaarloon van 2014 genomen, omdat ik de meest recente cijfers die ik tot mijn beschikking heb voor wat betreft de winsten en verliezen van ondernemers, cijfers uit 2014 zijn.

¹⁸⁷ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, paragraaf 4.2.

Het meten van het precieze effect van twee van de drie door mij onderzochte regelingen – de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling – is lastig gebleken. De mogelijkheden tot gebruik van de regelingen hangen namelijk nauw samen met de winstgevendheid en het aantal gewerkte uren van de ondernemer. Volgens de onderzoekers is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over het gebruik van de zelfstandigenaftrek in relatie tot de overlevingskans.¹⁸⁸ Dat komt, omdat men de invloed van de winstgevendheid op de overlevingskans zoveel mogelijk wil beperken. Daarvoor zouden alleen die ondernemers meegenomen kunnen worden die voldoende winst maken om de gehele zelfstandigenaftrek te kunnen benutten. Men heeft dan een dermate selectieve groep dat er geen uitspraak gedaan kan worden over de relatie tussen het gebruik van de zelfstandigenaftrek en de overlevingskans. Ook voor de MKB-winstvrijstelling lukt dat niet, deze moet namelijk door iedere ondernemer toegepast worden; zodat gebruikers en niet-gebruikers niet met elkaar te vergelijken zijn.

Als de doeltreffendheid van deze regelingen niet onderzocht en dus niet aangetoond kan worden, is het dan noodzakelijk om deze faciliteiten overeind te laten? De zelfstandigheid kan dan theoretisch gezien aan zijn ratio – het stimuleren ondernemerschap van vooral kleine(re) ondernemers – voldoen, maar als niet duidelijk is of deze regeling voldoende doeltreffend is, kan de faciliteit dan niet beter afgeschaft worden?

Aan de andere kant is het zo dat de overlevingskans niet losgekoppeld kan worden van de winstgevendheid.¹⁸⁹ Hoe hoger de winstgevendheid, hoe hoger de overlevingskans, het effect van de zelfstandigenaftrek is dan echter niet goed meetbaar. Dat wil niet zeggen dat de zelfstandigenaftrek niet doeltreffend zou zijn. Voor de MKB-winstvrijstelling geldt eigenlijk hetzelfde. In het volgende hoofdstuk wil ik hier verder op ingaan.

De startersaftrek kon volgens de onderzoekers wel beoordeeld worden op doeltreffendheid.¹⁹⁰ Deze faciliteit kan in een periode van vijf jaar maximaal drie jaar gebruikt worden. In de evaluatie wordt er drie jaren vooruit gekeken en worden de jaren 2010 en 2011 als uitgangspunt genomen. De kans op overleving is per jaar apart geschat. Dat houdt in dat bijvoorbeeld wordt gekeken wat de kans is dat startende IB- ondernemers in 2010 één, twee en drie jaar later nog steeds IB-ondernemer zijn. In deze schatting is er gecorrigeerd voor geslacht, leeftijd en herkomst om de verschillen in ondernemerskenmerken in de populaties gebruikers en niet-gebruikers te compenseren. Daarnaast is er rekening gehouden met de mogelijke verschillen in overlevingskans naar sector en naar grootteklasse van de onderneming. Ook is er gecorrigeerd voor verdere afhankelijkheid van de winst en bestaansduur van de onderneming.

¹⁸⁸ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 113.

¹⁸⁹ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 113.

¹⁹⁰ De ratio van de startersaftrek is het aantrekkelijk maken van het starten van een onderneming en het bevorderen van de bereidheid om startersrisico te lopen. Dat is echter niet hetzelfde als de overlevingskans die de onderzoekers hanteren. De doeltreffendheid ten opzichte van de ratio is dan ook in de in deze paragraaf en het rapport beschreven manier niet te beoordelen.

Uit de resultaten blijkt dat er een positief verband is tussen het gebruik van de startersaftrek en overleving van één, twee of drie jaar later. De resultaten zijn te vinden in tabel B.3 van Bijlage B van het rapport. Hieronder is een verkorte versie met alleen de resultaten met betrekking tot de startersaftrek opgenomen.

Tabel 3.1 Overlevingskans IB-ondernemer die de startersaftrek gebruikt

	Eén jaar	Twee jaar	Drie jaar
Gebruik startersaftrek	0,0123	0,0108	0,0071

Bron: SEO Economisch onderzoek, Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 163.

De niet-gebruikers zijn echter niet zichtbaar, daarom is het niet duidelijk hoe de overlevingskans van IB-ondernemers is ten opzichte van de niet-gebruikers. Er valt daarom eigenlijk weinig te zeggen over de overlevingskans. Wat wel blijkt uit het rapport is dat van de groep startende ondernemers die een winst behaald hebben boven de maximale zelfstandigenaftrek 93 procent één jaar overleeft, 88 procent twee jaar en 83 procent drie jaar.¹⁹¹

3.6 Empirische benadering van de faciliteiten

3.6.1 Aantal IB-ondernemers in Nederland

Vanuit het budgettair belang van de faciliteiten, waarvan de gegevens in de Miljoenennota zijn opgenomen, kan afgeleid worden hoeveel IB-ondernemers gebruik maken van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek.¹⁹² Er zullen echter ook ondernemers zijn die niet de gehele zelfstandigenaftrek in aanmerking kunnen nemen. Daarom zal deze rekenmethode geen goed beeld geven van het aantal ondernemers dat gebruik maakt van de zelfstandigenaftrek. Startende ondernemers mogen wel de volledige zelfstandigenaftrek en startersaftrek in aanmerking nemen, de faciliteiten kunnen voor hen als een verliesvergroter werken. Het aantal gebruikers van de startersaftrek zal daarom in de in voetnoot 192 beschreven rekenmethode wel benaderd kunnen worden. Een gedeelte van tabel 9.3.1 van de Miljoenennota 2019¹⁹³ met daarin het budgettair belang van de startersaftrek staat hieronder opgenomen:

¹⁹¹ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 114.

¹⁹² Dit kan door het bedrag van het budgettair belang van een specifieke aftrekpost te delen door het bedrag van die aftrekpost.

¹⁹³ Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 2, p. 90.

Tabel 3.2 Budgettair belang startersaftrek

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018(schatting)	2019(schatting)
Startersaftrek (€)	106	95	102	107	112	112

Voor alle bedragen geldt: x € miljoen

Bron: Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 2, p. 90.

De startersaftrek bedraagt sinds 2012 € 2.123.

Hieruit kan het volgende geconcludeerd worden voor wat betreft het aantal gebruikers van de volledige startersaftrek:

Tabel 3.3 Gebruikers volledige startersaftrek

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018 (schatting)	2019 (schatting)
Aantal gebruikers startersaftrek	50.000	45.000	48.000	50.000	53.000	53.000

De hoogte van de MKB-winstvrijstelling is afhankelijk van de gemaakte winsten door de ondernemers, daarom is het niet eenvoudig om te berekenen door hoeveel ondernemers de faciliteit toegepast is en welk percentage daarvan een starter is.

Uit de Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017 blijkt dat de mediane¹⁹⁴ gebruikshoogte van de MKB-winstvrijstelling in 2014 ruim € 1.800 bedroeg.¹⁹⁵

Op basis hiervan en het budgettair belang van de faciliteit in 2014¹⁹⁶ zou het aantal gebruikers van de MKB-winstvrijstelling in 2014 uitkomen op ruim 800.000, dat zijn echter niet alleen starters.

3.6.2 Winstgevendheid

Helaas kon ik geen toegang krijgen tot gegevens over winsten van IB-ondernemers van het CBS noch van de Kamer van Koophandel.

Uit de Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017 zijn wel een aantal cijfers over de winstgevendheid van IB-ondernemers te halen. Zo maakte 85 procent van de IB-ondernemers tussen 2007 en 2014 winst, in 2014 bedroeg de gemiddelde winst van alle IB-ondernemers € 36.000.¹⁹⁷ Wellicht betreft dit de commerciële winst, omdat het rapport vooral een economische

¹⁹⁴ De mediaan is precies het middelste element van een verdeling of gegevensverzameling, dat is dus wat anders dan het gemiddelde.

¹⁹⁵ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 9 in de voetnoot.

¹⁹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 2, p. 90.

¹⁹⁷ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 75.

invalshoek heeft. In deze scriptie ga ik er vanuit dat de cijfers betreffende de winstgevendheid van de IB-ondernemers in deze evaluatie commerciële cijfers zijn.

Van alle startende ondernemers maakte in 2014 78 procent winst. Dat percentage is veel hoger dan ik verwachtte. De gemiddelde winst van de starters bedroeg in 2014 € 19.439. Dat is dus min of meer gelijk aan het minimumjaarloon van dat jaar, dat zo'n € 19.300 bedraagt.¹⁹⁸ Ondernemen lijkt dan niet heel rendabel te zijn, ten opzichte van het werken in loondienst. Naast het feit dat een ondernemer moet leven van zijn winst, moet hij ook nog een gedeelte van de winst reserveren om o.a. investeringen te kunnen doen. Het zal hem dan grote moeite kosten om het hoofd boven water te houden en hij heeft dan de ondernemersfaciliteiten ook hard nodig. Het gemiddelde verlies van de verlieslijdende starters bedroeg in 2014 bijna € 6.000.

Tabel 3.4 Winsten en verliezen van IB-ondernemers (commercieel)

	2007	2011	2014
% ondernemers met winst	87%	85%	87%
Gem. winst (€)	38.929	38.800	36.179
% ondernemers met verlies	13%	15%	13%
Gem. verlies (€)	-10.632	-11.961	-9.663

Bron: SEO Economisch onderzoek, Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 75.

Tabel 3.5 Winsten en verliezen van startende IB-ondernemers (commercieel)

	2007	2011	2014
% start. ondernemers met winst	74%	75%	78%
Gem. winst (€)	21.156	23.081	19.439
% start. ondernemers met verlies	26%	25%	22%
Gem. verlies (€)	-8.105	-8.941	-5.780

Bron: SEO Economisch onderzoek, Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 75.

3.6.3 Toepassing en effecten van de faciliteiten op het commerciële resultaat

In 2014 bedroeg het gemiddelde commerciële verlies van de starters die verlieslijdend waren dus € 5.780. Starters mogen hierop de volledige zelfstandigenaftrek en de startersaftrek op in aftrek brengen.

¹⁹⁸ <https://loonwijzer.nl/salaris/minimumloon-check/minimumloon-check-per-maand-dag-week-jaar-voor-januari-2014>. Geraadpleegd op 13-12-2018.

Als een starter die daadwerkelijk dit gemiddelde verlies van € 5.780 lijdt de faciliteiten toepast op zijn verlies, dan is zijn belastbare winst € 15.183 negatief.¹⁹⁹ Wanneer hierop de MKB-winstvrijstelling toegepast wordt, dan wordt dat verlies teruggebracht tot € 13.057. Het fiscale verlies is dus € 2.126 hoger zonder toepassing van de MKB-winstvrijstelling. Dat verschil behelst, in deze situatie min of meer toevallig, de volledige startersaftrek. Gesteld kan worden dat de MKB-winstvrijstelling in deze situatie de extra aftrek die de startersaftrek genereert volledig teniet doet. Bij hogere verliezen zal dat altijd het geval zijn, het break-even-point ligt namelijk bij een verlies van € 5.762.²⁰⁰ Zie voor een grafiek bijlage 5A.

Tabel 3.6 Verschil verrekenbaar verlies verlieslijdende starters met en zonder toepassing MKB-winstvrijstelling

	Met toepassing MKBWV	Zonder toepassing MKBWV
Gem. verlies (€)	-5.780	-5.780
Af: zelfstandigenaftrek (€)	7.280	7.280
Af: startersaftrek (€)	2.123	2.123
Fiscale winst na ond. aftrek	-15.183	-15.183
MKBWV 14%	2.126	
Verrekenbaar verlies (€)	-13.057	-15.183

In deze specifieke situatie heft de MKB-winstvrijstelling dus het effect van de startersaftrek op. Echter, in 2014 was maar 22 procent van de starters verlieslijdend. 78 procent van de startende ondernemers maakte juist winst. Hun gemiddelde winst bedroeg € 19.439, wat overigens niet veel is gezien het minimumloon. Voor hen werkt toepassing van de MKB-winstvrijstelling en de startersaftrek niet tegenstrijdig, maar ze hebben de faciliteiten wel hard nodig om het hoofd boven water te houden. Bij toepassing van de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en het wel of niet toepassen van de MKB-winstvrijstelling zien we het volgende beeld:

Tabel 3.7 Verschil belastbare winst winstgevende starters met en zonder toepassing MKBWV

	Met toepassing MKBWV	Zonder toepassing MKBWV
Gem. winst (€)	19.439	19.439
Af: zelfstandigenaftrek (€)	7.280	7.280

¹⁹⁹ Zowel de zelfstandigenaftrek als de startersaftrek als de MKB-winstvrijstelling bedroegen in 2014 hetzelfde als tegenwoordig.

²⁰⁰ Gemakshalve ga ik er hierbij vanuit dat alleen de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling toegepast worden en geen andere aftrekposten.

Af: startersaftrek (€)	2.123	2.123
Fiscale winst na ond. aftrek	10.036	10.036
MKBWV (14%)	1.405	
Belastbare winst	8.631	10.036

Hieruit volgt dat het bestaan van de MKB-winstvrijstelling voor de startende ondernemers die winst genereren (dat betreft 78% van deze starters) naar alle waarschijnlijkheid positief uit zou pakken. De MKB-winstvrijstelling verlaagt in deze gevallen de belastbare (positieve) winst en heeft ook een prikkel in zich tot het maken van hogere winsten. Voor de meeste startende ondernemers zijn dus zowel de MKB-winstvrijstelling als de startersaftrek doeltreffend in die zin dat zij het ondernemerschap stimuleren.²⁰¹ Zij verlagen beiden de belastbare winst en werken niet tegenstrijdig. Het is wel zo dat als een startende ondernemer een commerciële winst behaalt die lager is dan € 9.403²⁰², hij fiscaal een verlies lijdt als gevolg van toepassing van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek. Ook in gevallen wanneer er een commerciële winst wordt behaald kan de MKB-winstvrijstelling dus voor een gedeelte het effect van de startersaftrek opheffen. In bijlage 5B is dit uitgewerkt in een grafiek.

Voor de 22 procent van de startende ondernemers die in 2014 een verlies leden werkten de MKB-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek in combinatie met de startersaftrek tegenstrijdig, hier was sprake van botsende faciliteiten. De startende ondernemers leden een commercieel verlies waarop ze de volledige zelfstandigenaftrek en de startersaftrek mochten toepassen als stimulans en beloning voor hun bereidheid om ondernemersrisico te lopen. De MKB-winstvrijstelling verkleinde dat verlies echter weer met 14%. Bij een verlies van € 5.762 of hoger verkleint de MKB-winstvrijstelling het verlies met minimaal het bedrag van de startersaftrek. In zulke situaties heft de MKB-winstvrijstelling het volledige effect van de startersaftrek op, maar ook bij een kleiner verlies wordt een gedeelte van de startersaftrek teniet gedaan. Voor verlieslijdende startende ondernemers werkt de MKB-winstvrijstelling dus niet stimulerend, maar eerder de-stimulerend. Daarnaast heeft zo'n ondernemer geen of in mindere mate baat bij de startersaftrek, in tegenstelling tot een startende ondernemer die winst maakt.

3.7 Samenvattende conclusies

De ondernemersfaciliteiten worden in de literatuur voornamelijk beoordeeld op hun economisch nut, waarbij de ratio uit het oog verloren wordt, of als niet relevant wordt geacht. Men wil vooral

²⁰¹ Dit is wel (een deel van) de ratio van de startersaftrek, maar niet de belangrijkste reden voor invoering van de MKB-winstvrijstelling. Dat was het behouden van rechtsvormneutraliteit. Zie ook par. 2.7.3.1 (startersaftrek) en par. 2.7.4.1 (MKB-winstvrijstelling).

²⁰² De som van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek.

faciliteiten zien die doorgroei van ondernemingen stimuleren; de zelfstandigenaftrek en startersaftrek schieten daarin te kort. Door de ratio niet of nauwelijks mee te wegen in de beoordeling van de faciliteiten wordt er tekort gedaan aan de faciliteiten, met het oog op hun ratio voldoen zij namelijk nog steeds. Over de MKB-winstvrijstelling is men positief, deze stimuleert de doorgroei van ondernemingen wel. Over het nadeel van de MKB-winstvrijstelling, namelijk de verlies verlagende werking in verliessituaties wordt nauwelijks gesproken, iets dat mij toch wel relevant lijkt.

In het eindrapport van de Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen zijn de regelingen zover mogelijk beoordeeld op hun doeltreffendheid. Er is daarbij vooral gekeken naar de overlevingskansen die de regelingen de IB-ondernemers bieden. Voor de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling bleek dat lastig te zijn.

Van de startende ondernemers maakte er in 2014 78 procent winst, 22 procent was verlieslijdend. Wanneer uitgegaan wordt van het gemiddelde verlies, heft de MKB-winstvrijstelling het effect van de startersaftrek, die starters geheel in aanmerking mogen nemen, op. In dit geval is de startersaftrek dus niet effectief. Maar de MKB-winstvrijstelling werpt zijn vruchten wel af als er wordt uitgegaan van de gemiddelde commerciële winst die starters maken. Die gemiddelde winst is overigens ongeveer even hoog als het minimumloon. Dat betekent dat een groot deel van de starters waarschijnlijk minder overhoudt om van te leven dan dat zij zouden overhouden als zij in loondienst werkzaam waren.

Daarnaast is het zo dat de startende ondernemers die een commerciële winst behalen die lager is dan € 9.403, een fiscaal verlies lijden door toepassing van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek. Dit verlies wordt dan vervolgens door de werking van de MKB-winstvrijstelling verminderd met 14%. Ook voor startende ondernemers die wel een commerciële winst maken, kan de MKB-winstvrijstelling dus tegenstrijdig uitpakken. In veel gevallen van startende ondernemers werkt de MKB-winstvrijstelling dus tegenstrijdig ten opzichte van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek. In deze situaties werkt de MKB-winstvrijstelling niet effectief, de faciliteit voldoet niet aan de ratio en ook vermindert hij (gedeeltelijk) het effect van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek.

4. Alternatieven en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat in verliessituaties bij startende ondernemers er sprake is van botsende wetgeving ingeval van de zelfstandigenaftrek in combinatie met de startersaftrek enerzijds en de MKB-winstvrijstelling anderzijds. Hiervan is niet alleen sprake bij een commercieel verlies, maar ook bij een commercieel resultaat dat lager is dan € 9.403. De MKB-winstvrijstelling wordt ook dan toegepast over een negatieve waarde.

In dit hoofdstuk wil ik nader ingaan op de Belgische faciliteiten en bezien of hieruit alternatieven voor de beschreven problematiek gehaald kunnen worden.

Vervolgens zal ik mijn mening geven over het voortbestaan van de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Tot slot zal ik een aantal aanbevelingen over een andere invulling van de MKB-winstvrijstelling verschaffen en daarbij aangeven welk alternatief ikzelf prefereer. In dit hoofdstuk zal ik tevens de vierde en laatste deelvraag van dit onderzoek beantwoorden. Deze luidt:

‘Biedt het Belgische recht alternatieven inzake deze problematiek en zijn welke aanbevelingen zijn er te doen aan de Nederlandse wetgever?’

4.2 Fiscale faciliteiten voor startende ondernemers in België

4.2.1 Inleiding

Zoals uit paragraaf 2.6 gebleken is, is een ondernemer naar Belgisch recht in de eerste vier jaren van zijn onderneming een startende ondernemer. Dit geldt zowel ten aanzien van een lichaam in de vennootschapsbelasting als een natuurlijk persoon in de inkomstenbelasting. Het Belgische wettelijke systeem kent vier belangrijke faciliteiten voor startende ondernemers.²⁰³

Omdat geen van deze faciliteiten lijkt op de faciliteiten die wij in Nederland kennen, en ze daar ook niet mee vergelijkbaar zijn, zullen deze faciliteiten alleen beknopt aan de orde komen. In deze paragraaf zal ik ze kort toelichten. De voorwaarden die voor iedere faciliteit gelden zal ik niet allemaal noemen, omdat ze veelal niet bijdragen aan mijn onderzoeksvraag. Het betreft de volgende faciliteiten:

1. Belastingvermindering voor verwerving van aandelen in startende vennootschappen;
2. Win-winlening;
3. Belastingvrijstelling van interestinkomsten op leningen aan startende ondernemingen;
4. Vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor startende ondernemingen.

²⁰³ Nieuwsbrief BDO van januari 2016.

4.2.2 Belastingvermindering voor verwerving van aandelen in startende vennootschappen

Deze maatregel wordt ook wel Tax Shelter genoemd en houdt in dat natuurlijke personen die aandelen nemen in een startende vennootschap recht hebben op een belastingvermindering. De reden hiervoor is om tegemoet te komen aan de financieringsproblemen waar starters mee te kampen hebben.²⁰⁴ De vennootschap moet daarom een startende KMO²⁰⁵ zijn.

Het gaat hierbij om de verwerving van:

- Nieuwe aandelen bij de oprichting van een kleine vennootschap of bij een kapitaalverhoging binnen vier jaar na oprichting;
- Rechten van deelneming in een startersfonds. Een startersfonds is een fonds dat beheerd wordt door een vennootschap die ten minste 80% van haar fondsen zal investeren in startende vennootschappen.

De belastingvermindering bedraagt 30% van de door de investeerder betaalde bedragen. Dit percentage wordt verhoogd naar 45% ingeval de vennootschap een micro-onderneming is. Waarom er voor deze percentages gekozen is, blijkt niet uit de memorie van toelichting.²⁰⁶ De vermindering wordt alleen toegepast voor zover de investeerder belasting verschuldigd is.²⁰⁷

Het totaalbedrag dat door deze regeling verkregen wordt mag niet meer bedragen dan € 250.000. De investeerder dient een natuurlijk persoon te zijn en mag niet de bedrijfsleider zijn van de vennootschap waarin hij investeert. De belastingfaciliteit is voor de investeerder alleen van toepassing voor het gedeelte van het kapitaal dat niet meer bedraagt dan 30% van het maatschappelijke kapitaal van de vennootschap. Ook de aandelen die de investeerder 'bezit' via een startersfonds tellen hierbij mee. Als een investeerder dus meer dan 30% bezit, telt het gedeelte boven de 30% niet mee voor de belastingvermindering.

Deze faciliteit is in het leven geroepen om niet-beursgenoteerde ondernemingen die met een financieringstekort kampen risicokapitaal te verschaffen met particulier kapitaal.²⁰⁸

4.2.3 Win-winlening

Door toepassing van deze regeling zou er bij een kredietverschaffingsovereenkomst een fiscaal voordeel moeten zijn voor beide partijen, zowel voor de kredietgever als voor de kredietnemer. Deze maatregel heeft als doel om investeringen in beginnende ondernemingen aan te moedigen. Ook hier speelt mee dat starters vaak met financieringsproblemen te kampen hebben.²⁰⁹ De kredietgever ontvangt als beloning een belastingkrediet. De looptijd van deze lening bedraagt

²⁰⁴ Vandekerkhove, *Fiscale Actualiteit* 2015/16, p. 1.

²⁰⁵ Zie voor de eisen hiervan par. 2.6.2.3.

²⁰⁶ *MvT*, DOC 54 1125/001, p. 55-63.

²⁰⁷ Vandekerkhove, *Fiscale Actualiteit* 2015/16.

²⁰⁸ <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidi databank/tax-shelter-voor-startende-ondernemingen>. Geraadpleegd op 19-09-2018.

²⁰⁹ Vandekerkhove, *Fiscale Actualiteit* 2015/16, p. 1.

acht jaar. De win-winlening is naar het Nederlandse voorbeeld van de tante Agaathregeling²¹⁰ ingevoerd.

De win-winlening is een achtergestelde lening, wat betekent dat de kredietgever bij faillissement van de kredietnemer pas na de 'gewone' schuldeisers zijn vordering mag opeisen. Deze achterstelling geldt overigens niet voor de rente op de win-winlening.²¹¹ De kredietgever mag maximaal een bedrag van € 50.000 aan één of meer kredietnemers uitlenen. Totaal mag een kredietgever maximaal € 200.000 via win-winleningen uitlenen of ter beschikking stellen.

Het voordeel voor de kredietgever is dat hij per jaar een belastingkorting ontvangt, welke 2,5% van het door hem uitgeleende bedrag bedraagt. De belastinggrondslag is hierbij beperkt tot € 50.000. Als blijkt dat de kredietnemer de hoofdsom niet terug kan betalen, krijgt de kredietgever een eenmalige korting van 30% van het bedrag van die hoofdsom.²¹²

4.2.4 Belastingvrijstelling van interestinkomsten op leningen aan startende ondernemingen

Deze regeling houdt in dat wanneer een Belgische particulier een lening verstrekt aan een kleine startende onderneming, hij een belastingvrijstelling kan genieten op de rente van die lening. Ook deze regeling is ingevoerd om tegemoet te komen aan de financieringsproblemen waarmee starters te kampen hebben.²¹³ Verder wilde de Belgische regering crowdfunding voor startende kmo's aanmoedigen.²¹⁴ Crowdfunding betekent letterlijk vertaald: 'financiering door de menigte, of financiering door het brede publiek'.²¹⁵ De vrijstelling geldt alleen voor leningen die verschuldigd zijn op de eerste leningschijf van € 15.000. Verder moet de lening afgesloten worden voor een minimale periode van vier jaar en dient er jaarlijks rente betaald te worden. Een voorwaarde hierbij is dat de kredietnemer als een kleine vennootschap wordt aangemerkt.²¹⁶

De onderneming kan zowel een eenmanszaak als een vennootschap zijn en mag maximaal 48 maanden ingeschreven staan bij de KBO of een gelijkwaardig register in de EER. In tegenstelling tot de Tax Shelter regeling kunnen ook bedrijfsleiders gebruik maken van deze faciliteit als zij een lening verstrekken aan hun eigen onderneming.

²¹⁰ Een regeling die voor fiscale voordelen zorgde bij het verschaffen van durfkapitaal aan een startende ondernemer.

²¹¹ Cauwenbergs en Beckers, *Fiscale Actualiteit* 2006/37, p. 7.

²¹² Winwinlening, Besluit van de Vlaamse regering van 6 maart 2015 tot wijziging van diverse bepalingen van het Winwinleningbesluit van 20 juli 2006 (BS 20 april 2015).

²¹³ Vandekerkhove, *Fiscale Actualiteit* 2015/16.

²¹⁴ *MvT*, DOC 54 1125/001, p. 65.

²¹⁵ *MvT*, DOC 54 1125/001, p. 65.

²¹⁶ Vandekerkhove, *Fiscale Actualiteit* 2015/16.

4.2.5 *Vrijstelling van doorstorting bedrijfsvoorheffing voor startende ondernemingen.*

Dankzij deze maatregel zijn kleine startende ondernemingen vrijgesteld zijn van de normaal verplichte doorstorting op de lonen van de werknemers voor 10% van de bedrijfsvoorheffing.²¹⁷

De loonkosten worden hierdoor lager. De vrijstelling is ingevoerd om de concurrentiekracht van bepaalde bedrijven te versterken en om jonge ondernemers te steunen in de opstartfase van hun onderneming.²¹⁸

Micro-ondernemers zijn zelfs vrijgesteld van de doorstorting voor 20%. De vrijstelling geldt ook alleen tijdens de eerste 48 maanden dat een onderneming staat ingeschreven, de zogenaamde 'opstarttijd'.

4.3 Verschillen en overeenkomsten met Nederland

4.3.1 *Algemeen*

Een eerste verschil met Nederland is dat men in België zoals gezegd een ondernemer in de eerste vier jaar van het bestaan van zijn onderneming als een startende ondernemer aanmerkt. In Nederland is een ondernemer voor maximaal drie jaar in een periode van vijf jaar een startende ondernemer.

Verder kent Nederland alleen faciliteiten op dit gebied in de inkomstenbelasting, terwijl België zowel faciliteiten in de personenbelasting als in de vennootschapsbelasting heeft. Daarnaast zijn de Belgische faciliteiten heel anders vormgegeven en op heel veel vlakken anders dan de startersfaciliteiten die we in Nederland kennen. Ze zijn eigenlijk niet vergelijkbaar. De faciliteiten voor startende ondernemers naar Nederlands recht heb ik genoemd in paragraaf 2.7.1, ze gelden naast de voor alle ondernemers toegankelijke zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling. Volledigheidshalve volgen ze hier opnieuw. Het betreft de volgende faciliteiten:

- De willekeurige afschrijving voor starters;
- De startersaftrek;
- Een extra aftrek van de speur- en ontwikkelingsaftrek voor;
- De startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid.

Deze faciliteiten zien vooral op een belastingvermindering voor de startende ondernemers zelf, omdat de Nederlandse wetgever er voor gekozen heeft om de startende ondernemers direct te stimuleren. De Belgische faciliteiten zijn vooral gericht op een belastingvermindering voor particulieren die investeren in startende ondernemers. De Belgische wetgever vond het blijkbaar belangrijk om de financieringsproblemen voor starters te verminderen. Faciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling kent men niet in het Belgische recht.

²¹⁷ De bedrijfsvoorheffing is vergelijkbaar met de Nederlandse loonbelasting. Het is een voorschot op de inkomstenbelastingen. Het is dus het bedrag dat door de werkgever wordt ingehouden op het loon.

²¹⁸ *MvT*, DOC 54 1125/001, p. 64.

Toen ik startte met dit onderzoek hoopte ik dat er meer overeenkomsten waren tussen de Nederlandse en Belgische faciliteiten. Nu die overeenkomsten er niet zijn blijkt het maken van een vergelijking lastig. Alternatieven vanuit de Belgische fiscale faciliteiten voor de Nederlandse faciliteiten zijn er dan ook niet op dit gebied, tenzij we ons hele fiscale stelsel ten aanzien van de ondernemingsregelingen op de schop gooien. Maar dat lijkt me toch een aantal stappen te ver gaan. Naar mijn mening voldoet het Nederlandse fiscale stelsel prima voor wat de faciliteiten voor startende ondernemers betreft. De zelfstandigenaftrek en de startersaftrek hebben een relatief grote invloed op de gemiddelde fiscale winst van starters.²¹⁹ Als het probleem van ons stelsel dat in deze scriptie centraal staat wordt opgelost lijkt het mij niet nodig om verder grote wijzigingen door te voeren. Dat is mijns inziens ook niet wenselijk met het oog op de rechtszekerheid.

In deze scriptie is al verschillende keren naar voren gekomen dat de MKB-winstvrijstelling als verliesverkleiner werkt en dat verliessituaties directe invloed hebben op de omvang van deze faciliteit en indirect ook op de omvang van de andere mogelijk toepasbare faciliteiten. Omdat de Belgische faciliteiten vooral zien op kredietverschaffing, hebben verliessituaties geen invloed op de faciliteiten ten aanzien van startende ondernemers in het Belgische recht. De Belgische faciliteiten kunnen daarom niet het specifieke probleem dat in deze scriptie aangekaart is, veroorzaken. Wat dat betreft kan er zeker wel wat voor het Belgische systeem van fiscale faciliteiten voor startende ondernemers gezegd worden. Het is alleen de vraag waar een startende ondernemer meer behoefte aan heeft: directe stimulering (lees: aftrekposten) of een hogere kans op kredietverschaffing. Ik denk zelf het eerste, de ondernemer wordt dan zelf gestimuleerd en ziet direct dat zijn belastbare winst (veel) lager uitvalt dan zijn commerciële winst. Hij betaalt dan minder belasting dan een werknemer met een gelijk inkomen. Bij enkel een kredietverschaffing is het voor hem makkelijker om aan vermogen te komen en investeringen te kunnen doen zodat zijn onderneming kan groeien. In beide situaties dient er gewaakt te worden voor inconsistenties, al kunnen die bij directe stimulering misschien eerder optreden, getuige de in deze scriptie behandelde inconsistentie. In de volgende subparagraaf wil ik nog wat dieper ingaan op de voor- en nadelen van de Belgische manier van faciliteren ten opzichte van het Nederlandse stelsel van fiscale faciliteiten.

4.3.2 Voor- en nadelen van de Belgische manier van stimuleren van startende ondernemers

Voordelen

Zoals hierboven al kort aangestipt kan het specifieke probleem dat in deze scriptie naar voren gekomen is, door de wijze waarop de Belgische stimuleringsmaatregelen zijn vormgegeven, zich in België niet voordoen. Doordat de faciliteiten vooral gericht zijn op het doen van investeringen in een onderneming hebben zij geen invloed op de fiscale winst of verlies van een onderneming. Ook kunnen ze niet van karakter veranderen zodra er een verlies optreedt in plaats van een winst

²¹⁹ Uitgaande van de gemiddelde commerciële winst van starters in 2014, € 19.439, bedraagt de combinatie van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek 48,4% van die commerciële winst.

of andersom. Een ander voordeel is dat een ondernemer gemakkelijker aan krediet kan komen, doordat de kredietgevers gestimuleerd worden en bij het verlenen van krediet een belastingvoordeel krijgen. Voor startende ondernemers is zodoende de drempel lager om een onderneming te starten. Ze hebben sneller en gemakkelijker een startkapitaal bijeen om de eerste jaren het hoofd boven water te kunnen houden. Wanneer de onderneming eenmaal draait en er winsten worden geboekt kunnen de schulden afgelost worden.

De Belgische faciliteiten zien dus vooral op het sneller en gemakkelijker de beschikking hebben over een startkapitaal voor ondernemers, vergelijkbaar met de tante Agaathregeling die in de jaren 2001 t/m 2012 in Nederland gold. De vrijstelling op de doorstorting van de bedrijfsvoorheffing is hierop een uitzondering. Deze faciliteit zorgt ervoor dat de loonkosten voor de ondernemer lager worden. En op hun beurt leiden lagere kosten weer tot een hogere commerciële winst.

De belangrijkste voordelen van de Belgische stimulering van startende ondernemers zijn dus de mogelijkheden om aan startkapitaal te komen en dat de faciliteiten geen invloed uitoefenen op de winst. De kans op inconsistenties lijkt dan klein. De Belgische faciliteiten kunnen voor de startende ondernemer in ieder geval niet nadelig uitpakken.

Zoals in het vorige hoofdstuk te lezen is, is er op vooral de zelfstandigenaftrek en ook de startersaftrek, veel kritiek geleverd door zowel schrijvers als onderzoekers. Deze kritiek kwam er bovenal op neer dat deze faciliteiten niet prikkelen tot het maken van hogere winsten, de faciliteiten werden vooral door een economische bril bekeken. De Belgische regelingen zouden indirect wel tot het maken van meer winst kunnen prikkelen. Doordat zij zien op het investeren in startende ondernemingen, zouden die ondernemingen gemakkelijker aan kapitaal moeten kunnen komen, dan wanneer die faciliteiten er niet waren. Meer kapitaal leidt tot het meer kunnen investeren, dat als het goed is leidt tot hogere winsten. In die zin stimuleren de Belgische faciliteiten het maken van meer winst. De kritieken (die vooral zien op schijnzelfstandigheid) gelden dan niet voor de Belgische faciliteiten. De Nederlandse faciliteiten lokken veel zzp'ers naar het ondernemerschap.²²⁰ Nederland kent ook een hoger percentage ondernemers die als eenling werkzaam zijn, dus ondernemers die opereren als zzp'er of een eenmanszaak hebben, dan België. In Nederland bestond in 2014 ongeveer 40% van alle ondernemingen uit één werkzaam persoon. In België was dat ongeveer 10%.²²¹ Niet alle eenlingen zijn uiteraard schijnzelfstandigen, maar de ondernemersfaciliteiten zorgen wel voor een toename van het aantal zzp'ers. In België ligt dit aantal lager, waarschijnlijk omdat zij minder fiscaal aantrekkelijke regelingen hebben voor ondernemers dan wij in Nederland.

²²⁰ Volgens de Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen was in 2014 ongeveer 78% van de IB ondernemers zzp'er. Zie Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 8.

²²¹ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 19.

Nadelen

Er zijn ook wel enkele nadelen te noemen van het Belgische systeem op dit punt, zeker in vergelijking met het Nederlandse. Hierboven noemde ik al dat de faciliteiten geen directe invloed uitoefenen op de commerciële winst van de onderneming. Een nadeel daarvan is dat de ondernemer de fiscale voordelen niet 'merkt' bij zijn belastingaangifte. Het te betalen bedrag aan belasting wordt door de maatregelen namelijk niet verlaagd, zoals dat in Nederland wel het geval is. In Nederland hebben de fiscale faciliteiten voor startende ondernemers directe invloed op de belastbare winst. Voor ondernemers kan dit een extra drijfveer zijn om te ondernemen, omdat zij dan effectief minder zwaar belast worden dan werknemers in loondienst. Het fiscaal aantrekkelijk maken van het ondernemerschap kan echter wel schijnzelfstandigheid en een 'vlucht' naar het ondernemerschap in de hand werken. Men wil sommige faciliteiten dan ook afschaffen zoals in de in het vorige hoofdstuk besproken onderzoeksrapporten valt te lezen. Maar aan de andere kant dienen naar mijn mening (startende) ondernemers zeker gestimuleerd te worden, voornamelijk om de verschillende functies van het winstinkomen te compenseren.

De Belgische fiscale faciliteiten zorgen niet direct voor een belastingvoordeel voor de ondernemers zelf. Het zijn vooral indirecte voordelen voor hen ten aanzien van toegang tot de kapitaalmarkt. Ik denk dat het daarom voor de ondernemer kan 'voelen' alsof hij zelf niet zo belangrijk is en fiscaal niet gefaciliteerd hoeft te worden. Uiteindelijk wordt de startende ondernemer natuurlijk wel gestimuleerd, omdat hij makkelijker aan een startkapitaal en ondernemingsvermogen kan komen in de eerste fase van zijn onderneming. Omdat de ondernemer bij het doen van belastingaangifte minder merkt van de werking van de indirecte faciliteiten, dan wanneer zij direct zouden zijn, zou hij minder gemotiveerd kunnen raken om zijn onderneming voort te zetten.

Een ander nadeel is dat de Belgische wetgever door deze manier van het faciliteren van startende ondernemers mijns inziens niet goed rekening houdt met de verschillende functies van winstinkomen. De ondernemer moet van zijn winst niet alleen leven, de consumptiefunctie, maar moet ook investeren in zijn onderneming en reserveren.²²² In Nederland zorgen de faciliteiten ervoor dat de ondernemer minder zwaar belast wordt dan dat hij zou worden zonder de faciliteiten, zijn winst na belasting is hoger. Deze winst kan hij aanwenden voor de verschillende functies van zijn winstinkomen. De meeste Belgische faciliteiten voor startende ondernemers zorgen niet voor een belastingvermindering voor de ondernemer of de onderneming, maar houden een belastingvoordeel in voor degene die investeert in de ondernemer of krediet verschaft. Alleen de vrijstelling van de doorstorting van de bedrijfsvoorheffing zorgt voor een direct belastingvoordeel. Omdat de meeste faciliteiten geen belastingvermindering geven aan de ondernemer of onderneming, wordt hij bijna net zo zwaar belast als in een situatie waarin er geen faciliteiten voor startende ondernemers zouden zijn. Als er rekening gehouden wordt met de verschillende functies van winstinkomen zou de ondernemer onder de streep juist meer over

²²² Essers, *TFO* 2008/147.

moeten houden ten opzichte van een situatie waarin er geen fiscale faciliteiten voor startende ondernemers zouden zijn. Het Belgische systeem pakt op dit punt behoorlijk nadelig uit, ten opzichte van het Nederlandse. Maar als de Belgische wetgever specifieke maatregelen zou invoeren die uitsluitend zien op de investerings- en reserveringsfunctie van winstinkomen zal een groot deel van dit nadeel al weggewerkt zijn.

4.4 Naar een andere MKB-winstvrijstelling?

4.4.1 *Afschaffen van de zelfstandigenaftrek?*

Zoals in het vorige hoofdstuk te lezen is, wordt er vanuit verschillende hoeken geroepen om de zelfstandigenaftrek af te schaffen. In de literatuur wordt daar door verschillende schrijvers voor gepleit en ook de onderzoekers van de geraadpleegde evaluaties zijn van mening dat er geen plaats meer is voor de zelfstandigenaftrek. Het belangrijkste argument dat hiervoor wordt aangedragen is dat de zelfstandigenaftrek het maken van meer winst niet stimuleert en dus de doorgroei van ondernemingen niet bevordert. Overigens was dit geen doel van de zelfstandigenaftrek, dus wat dat betreft hoeft de zelfstandigenaftrek geen prikkel tot het maken van meer winst in zich te hebben. Aan de andere kant is de ratio van ruim veertig jaar geleden nu nog steeds van toepassing. Het is de vraag of dat deze ratio geëvalueerd en aangepast zou moeten worden. De huidige samenleving is niet meer dezelfde als die van pakweg veertig jaar geleden. De ratio, gevolgd door omvorming van de faciliteit, heeft misschien een aanpassing nodig zodat deze beter in de huidige tijd past.

Uit de Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen van het SEO economisch onderzoek is gebleken dat het niet mogelijk is om de doeltreffendheid van de zelfstandigenaftrek te meten.²²³ Dat zou een argument kunnen zijn om de zelfstandigenaftrek af te schaffen. Want wat moeten we met een faciliteit waarvan niet bekend is of dat deze voldoende doeltreffend is?

De MKB-winstvrijstelling neemt toe bij hogere winsten en heeft daarom een prikkel tot het maken van hogere winst in zich. Deze faciliteit wordt dan ook positief beoordeeld. Dat de MKB-winstvrijstelling in verliesituaties als een verliesverkleiner werkt wordt bijna nergens vermeld. Dit is toch een negatief aspect van deze regeling, daar de MKB-winstvrijstelling voor de startende ondernemer die verlies lijdt het effect van zowel de zelfstandigenaftrek als de startersaftrek teniet kan doen, zoals ik in het vorige hoofdstuk heb laten zien.

Over de startersaftrek wordt wisselend gedacht. Sommigen pleiten er voor om de startersaftrek met de zelfstandigenaftrek mee af te schaffen,²²⁴ anderen willen deze faciliteit wel behouden.²²⁵

²²³ Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 113.

²²⁴ Zie Rapport Commissie – Van Dijkhuizen 2012, p. 98. en Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017, p. 142.

²²⁵ Zie bijv. Meussen *WFR* 2010/772.

Een andere manier om startende ondernemers te stimuleren behoort ook tot de mogelijkheden.²²⁶

De zelfstandigenaftrek en de startersaftrek mogen dan niet prikkelen tot het maken van hogere winsten, ze zijn wel hard nodig voor de kleine(re) (startende) ondernemer. Zoals in het vorige hoofdstuk te lezen is, was de gemiddelde winst van de startende ondernemers in 2014 € 19.439. Deze gemiddelde winst zit ongeveer op het niveau van het minimumloon. En een ondernemer heeft zijn winst niet alleen nodig om in zijn levensonderhoud (en dat van zijn gezin) te voorzien, hij moet ook een gedeelte investeren in zijn onderneming. De zelfstandigenaftrek en de startersaftrek zijn dan welkome fiscale faciliteiten om deze uitgaven te compenseren met een lagere belastingdruk dan een werknemer die het minimumloon verdient. Gezien het feit dat de gemiddelde winst van de startende ondernemers ongeveer gelijk is aan het minimumloon legt het zelfstandig ondernemen de ondernemer (nog) geen windeieren. Om het ondernemerschap fiscaal te blijven stimuleren ben ik er voorstander van om zowel de zelfstandigenaftrek als de startersaftrek te behouden. Om doorgroei van ondernemingen te blijven stimuleren en rechtsvormneutraliteit met een DGA te behouden wil ik ook de MKB-winstvrijstelling in stand houden. Dit laatste zal overigens ook oplosbaar zijn door het aanmerkelijk belangtarief van box 2 te verhogen. In het Belastingplan 2019 hebben de huidige regeringspartijen aangegeven om dit tarief stapsgewijs te verhogen naar 26,5% in 2021.²²⁷ Volgens het kabinet is dit nodig omdat anders 'het globaal evenwicht tussen belasting- en premiedruk tussen de belastingplichtige die winst uit onderneming geniet (IB-ondernemer) en de directeur-groootaandeelhouder (dga) aanzienlijk wordt verstoord'.²²⁸ Het is ook mogelijk dit tarief verder te verhogen en de MKB-winstvrijstelling af te schaffen. Maar voor veel IB-ondernemers valt dan een belangrijke ondernemersfaciliteit, die ook toeneemt naarmate de winst stijgt, weg. Daarom ben ik er voorstander van om de MKB-winstvrijstelling overeind te houden, het tarief zou eventueel wel (naar beneden) aangepast kunnen worden. De toepasbaarheid van de MKB-winstvrijstelling moet wel aangepast worden zodat er geen sprake is van een tegenstrijdige werking van de MKB-winstvrijstelling met de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek in het geval van een startende ondernemer.

4.4.2 Mogelijke aanpassingen aan de MKB-winstvrijstelling

Een mogelijkheid om dit te realiseren zou zijn om de MKB-winstvrijstelling niet van toepassing te verklaren voor ondernemers die recht hebben op de startersaftrek en een commercieel resultaat behalen dat lager is dan het totaal van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek. Dit zou momenteel neerkomen op een winst lager dan € 9.403. Dit neemt de inconsistentie tussen de MKB-winstvrijstelling en de gecombineerde startersaftrek en zelfstandigenaftrek in ieder geval

²²⁶ Rapport Commissie – Van Weeghel 2010, p. 96.

²²⁷ Belastingplan 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 026, nr. 3, p. 17 (MvT).

²²⁸ Belastingplan 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 026, nr. 3, p. 18 (MvT).

weg. Er kan dan nog wel inconsistentie bestaan tussen de MKB-winstvrijstelling en de investeringsaftrek.²²⁹ Immers, wanneer het commerciële resultaat precies € 9.403 is, zorgt een eventueel toepasbare KIA voor een verlies, waarna de MKB-winstvrijstelling over dat verlies toegepast wordt. In dit voorstel voldoet de MKB-winstvrijstelling wel aan zijn ratio. De faciliteit zorgt nog steeds voor een lager effectief tarief voor de IB-ondernemer, waardoor de rechtsvormneutraliteit gewaarborgd blijft. De faciliteit stimuleert ook het ondernemerschap, omdat alleen in combinatie met de investeringsaftrek nadelig uit kan pakken. De MKB-winstvrijstelling zou bijna altijd positief werken en voordelig zijn voor de ondernemer. De faciliteit is dan ook voldoende doeltreffend.

Een andere mogelijkheid is om de startende ondernemer een keuzemogelijkheid te geven in het wel of niet toepassen van de MKB-winstvrijstelling. Hiermee komt de wetgever het meest tegemoet aan de startende ondernemers, zij kunnen zelf bepalen of toepassing van de MKB-winstvrijstelling in hun specifieke situatie gunstiger uitpakt. Deze mogelijkheid kan budgettair echter wel nadelig(er) uitpakken, omdat veel ondernemers naast de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek ook recht hebben op andere faciliteiten zoals de KIA en de extra speur- en ontwikkelingsaftrek voor starters.²³⁰ Zij zullen de MKB-winstvrijstelling pas bij een hogere commerciële winst toepassen dan € 9.403, omdat zij door die andere aftrekposten bij een commerciële winst van € 9.403 alsnog een negatieve fiscale winst (zonder toepassing van de MKB-winstvrijstelling) hebben. In dit geval is er helemaal geen sprake van een inconsistentie (als het goed is), een eventueel opdoemende inconsistentie kan omzeild worden door de MKB-winstvrijstelling juist wel of niet toe te passen. Ook met de doeltreffendheid zit het dan wel goed, als de MKB-winstvrijstelling toegepast wordt over een winst verlaagd hij het effectieve tarief. Een combinatie van deze twee voorstellen is ook mogelijk, namelijk om startende ondernemers die een commercieel resultaat behalen dat lager ligt dan € 9.403 een keuzemogelijkheid te geven om de MKB-winstvrijstelling toe te passen. Dit is mijns inziens de beste keuze. De startende ondernemer die voor deze keuzeregeling in aanmerking komt kan dan zelf bepalen of hij er gebruik van maakt of niet. Hier kan er op dezelfde manier als in het eerste voorstel sprake zijn van een inconsistentie. In dit geval werkt de MKB-winstvrijstelling in ieder geval voldoende doeltreffend bij enkel toepassing van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek, zijn er nog andere aftrekposten, dan wordt de MKB-winstvrijstelling alsnog toegepast over een verlies. In overige gevallen is de MKB-winstvrijstelling wel van toepassing in verliessituaties, omdat deze verliezen anders tegen een hoger percentage afgetrokken kunnen worden dan waartegen de winsten belast worden.²³¹ Daarnaast zou het niet toepassen van de MKB-winstvrijstelling in verliessituaties in strijd zijn met het totaalwinstbeginsel.²³²

²²⁹ De investeringsaftrek komt eerder voor in de Wet IB 2001 (art. 3.40 e.v.) dan de ondernemersaftrek (art. 3.75 e.v.). De investeringsaftrek wordt daarom eerst toegepast en pas daarna de zelfstandigenaftrek etc.

²³⁰ Zie bijlage 1 voor de andere faciliteiten.

²³¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 572, nr. 8, p. 20. Zie ook paragraaf 2.7.4.

²³² Zie bijlage 4 en ook par. 2.7.4.

Om het budgettaire nadeel dat zal ontstaan door de hierboven voorgestelde keuzeregeling op te vangen, zal het percentage van de MKB-winstvrijstelling verlaagd kunnen worden met een enkele procentpunt. Dit zal dan doorgerekend moeten worden, hierbij dient ook rekening gehouden te worden met het behoud van rechtsvormneutraliteit met de vennootschapsbelasting en in het bijzonder de DGA. Dit was namelijk een belangrijk argument voor de invoering van de MKB-winstvrijstelling.²³³ Door het tarief van box 2 te verhogen zal hieraan invulling gegeven kunnen worden.²³⁴

4.5 Samenvattende conclusies

De Belgische fiscale faciliteiten voor startende ondernemers zijn op een heel andere manier vormgegeven en bieden andere personen en ondernemingen voordelen dan de Nederlandse faciliteiten. De regelingen zijn daarom op geen enkele manier vergelijkbaar. Wat wel gezegd kan worden is dat de Belgische faciliteiten van dusdanige aard zijn dat verliessituaties geen invloed hebben op de faciliteiten. Wat dat betreft kan een bepaalde problematiek zoals ik die in dit onderzoek heb aangekaart zich in België niet voordoen. Een ander voordeel van de Belgische manier van het faciliteren van startende ondernemers is dat deze starters gemakkelijker aan kapitaal kunnen komen als zij hun onderneming eenmaal opgestart hebben. Financierders van startende ondernemers krijgen namelijk een belastingkorting als zij op een bepaalde manier een startende onderneming financieren of daarin investeren. Een nadeel van dit systeem is denk ik dat de ondernemer zelf geen direct belastingvoordeel heeft. Zijn effectieve belastingdruk wordt niet verlaagd. Daarom zal een ondernemer de faciliteiten in dit geval misschien minder 'voelen' en minder gemotiveerd zijn om zijn onderneming voort te zetten dan bij een directe stimulatie die de ondernemer zelf stimuleert en direct effect heeft op de belastingdruk van hem en/of zijn onderneming.

Naar mijn mening kunnen zowel de zelfstandigenaftrek, als de startersaftrek, als de MKB-winstvrijstelling blijven bestaan. Ik stel voor om de ondernemer die recht heeft op de startersaftrek en een commercieel resultaat behaalt dat lager is dan € 9.403 een keuzemogelijkheid te geven voor het wel of niet toepassen van de MKB-winstvrijstelling. Dit om de tegenstrijdigheid tussen de zelfstandigenaftrek en startersaftrek enerzijds en de MKB-winstvrijstelling anderzijds in het geval van een verlieslijdende startende ondernemer op te heffen. Om dit budgettaire nadeel op te vangen, kan eventueel de MKB-winstvrijstelling verlaagd worden. Wanneer een niet-starter een commercieel resultaat behaalt, lager dan € 9.403, is de MKB-winstvrijstelling wel van toepassing.

²³³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 572, nr. 3, p. 9 (MvT).

²³⁴ In Belastingplan 2019 is al gekozen voor een verhoging van het box 2 tarief naar 26,5% in 2021.

5. Conclusie

Het probleem dat in deze scriptie centraal staat is een mogelijke tegenstrijdigheid voor startende ondernemers tussen de gecombineerde startersaftrek en zelfstandigenaftrek enerzijds en de MKB-winstvrijstelling anderzijds. Deze tegenstrijdigheid kan zich voordoen wanneer een startende ondernemer commercieel een verlies heeft, maar ook wanneer toepassing van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek tot een verlies leidt. Een startende ondernemer mag namelijk de gehele zelfstandigenaftrek en startersaftrek in aanmerking nemen, ook al is zijn commerciële winst lager.²³⁵ Wanneer er na toepassing van de ondernemersaftrek sprake is van een verlies, verkleint de MKB-winstvrijstelling dat verlies met 14%. Hierdoor is er in de toekomst een kleiner verlies verrekenbaar dan zonder toepassing van de MKB-winstvrijstelling. Door deze werking van de MKB-winstvrijstelling in verliessituaties kan hij mogelijk het effect van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek deels teniet doen in het geval van een startende ondernemer. Mijn hypothese hierbij luidde dat een groot deel van de ondernemers in de eerste jaren van hun onderneming nog geen winst maakt.²³⁶ Voor hen zal de MKB-winstvrijstelling dan negatief uitpakken, dit geldt overigens ook voor starters die wel een commerciële winst behalen, maar die lager is dan in ieder geval € 9.403. Naast het onderzoeken van deze inconsistentie heb ik ook een rechtsvergelijking gemaakt met België en daarbij de Belgische fiscale faciliteiten voor startende ondernemers bekeken.

In deze conclusie zal de onderzoeksvraag beantwoord worden. Deze luidt:

‘Wordt de doeltreffendheid van fiscale stimuleringsmaatregelen voor startende ondernemers geschaad door de tegengestelde werking in verliessituaties van de gecombineerde startersaftrek en zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling en biedt het Belgische rechtssysteem alternatieven voor deze problematiek?’

Om de doeltreffendheid van de fiscale faciliteiten na te gaan is het noodzakelijk om te weten wat de ratio van deze faciliteiten was en is. Van de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling ben ik de ratio nagegaan. De zelfstandigenaftrek was in eerste instantie (1975) ingevoerd om kleine ondernemers te steunen. Latere (1983) motieven zijn onder andere om de fiscale winstbepaling af te stemmen op de specifieke kenmerken van het ondernemersinkomen en rechtsvormneutraliteit te waarborgen met het oog op het verlaagde tarief in de vennootschapsbelasting. Een belangrijk punt van kritiek op de zelfstandigenaftrek is dat deze niet prikkelt tot het maken van hogere winsten en veel mensen lokt naar het ondernemerschap. De zelfstandigenaftrek is vanaf 2012 vormgegeven als een vast bedrag, hoe hoger de winst wordt, hoe lager de zelfstandigenaftrek relatief is. Voor dit punt van kritiek valt daarom wel wat te

²³⁵ Zie voetnoot 69.

²³⁶ Zie par. 1.2.

zeggen, maar de zelfstandigenaftrek stimuleert wel het ondernemerschap en is er vooral op gericht om kleine ondernemers te steunen. Daarom is deze faciliteit in mijn ogen voldoende doeltreffend. De ratio van de startersaftrek is het aantrekkelijker maken van het starten van een onderneming en de bereidheid om startersrisico te bevorderen te vergroten. Ook de startersaftrek is vormgegeven als een vast bedrag. De kritieken op de startersaftrek zijn wat milder, maar ook deze faciliteit wordt onwenselijk geacht, omdat hij het maken van hogere winsten niet bevordert. Kijkend naar de ratio is de startersaftrek daar niet voor bedoeld. Een extra aftrekpost voor startende ondernemers, die in verliessituaties ook geheel toegepast mag worden, zorgt mijns inziens voor bevordering van het starten van een onderneming. Ook komen er jaarlijks veel nieuwe ondernemers bij, de startersaftrek lijkt mij dan voldoende doeltreffend. De belangrijkste reden voor invoering van de MKB-winstvrijstelling is rechtsvormneutraliteit behouden na de verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting. De MKB-winstvrijstelling moest een faciliteit zijn die ook neerkwam op een tarief verlaging voor IB-ondernemers. Kritieken op deze faciliteit zijn er nauwelijks. Deze faciliteit prikkelt wel tot het maken van hogere winsten, hoe hoger de winst, hoe hoger de absolute vrijstelling. Dat de MKB-winstvrijstelling in verliessituaties negatief kan uitpakken wordt nauwelijks genoemd. Aan het feit dat de MKB-winstvrijstelling tegengesteld kan werken is tijdens de invoering ervan wel aandacht besteed. Als argument hiervoor werd genoemd dat wanneer de MKB-winstvrijstelling niet van toepassing zou zijn in verliessituaties, het volledige verlies tegen het maximale tarief in box 1 (52%) in aftrek gebracht zou kunnen worden, terwijl de winst door toedoen van de MKB-winstvrijstelling tegen een lager tarief belast wordt. Mijns inziens doet dit geen recht aan het feit dat de MKB-winstvrijstelling het voor starters met een verlies of lage winst lastiger maakt en als het tegenovergestelde van een faciliteit werkt. Zolang de MKB-winstvrijstelling toegepast wordt over een positief bedrag, werkt deze doeltreffend, de vrijstelling verlaagt het effectieve tarief en stimuleert hiermee het ondernemerschap. Maar bij toepassing over een verlies werkt deze faciliteit tegengesteld en is er sprake van inconsistente wetgeving. De zelfstandigenaftrek en startersaftrek verlagen de winst en als deze daardoor onder nihil komt, verkleint de MKB-winstvrijstelling dat weer. Inconsistenties ontstaan wanneer de onderlinge afstemming van regels binnen een rechtstelsel tekort schiet. Ik denk dat daar in dit geval sprake van is. Uit cijfers van 2014 is gebleken dat 78 procent van de startende ondernemers winst maakte, de gemiddelde winst van deze starters was € 19.439. Dat is vergelijkbaar met het minimumloon van dat jaar, in die context bezien kan het lastig zijn voor een starter met deze winst om het hoofd boven water te houden. 22 procent van de starters in 2014 maakte dus geen winst, voor hen pakt de MKB-winstvrijstelling negatief uit. Dat geldt ook voor de starters die een commerciële winst behalen tussen nihil en € 9.403. Bij een commercieel verlies van € 5.762 is het effect van de MKB-winstvrijstelling net zo groot als dat van de startersaftrek. De MKB-winstvrijstelling heft dan het effect van de gehele startersaftrek op.²³⁷ De

²³⁷ Gemakshalve ga ik er hierbij vanuit dat alleen de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling toegepast worden en geen andere aftrekposten.

MKB-winstvrijstelling is dus vaak doeltreffend, maar niet altijd, ook kan hij het effect van de startersaftrek en ook dat van de zelfstandigenaftrek opheffen. De doeltreffendheid van de fiscale ondernemersregelingen kan dus in sommige situaties geschaad worden.

De vraag is dan of het Belgische recht oplossingen biedt voor dit probleem. In België kent men vier belangrijke faciliteiten voor starters.²³⁸ Hiervan zien er drie op het verschaffen van krediet aan een startende ondernemer en is alleen de vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing een directe faciliteit voor de startende ondernemer. De faciliteiten zijn daarom nauwelijks te vergelijken met de Nederlandse faciliteiten die in deze scriptie centraal staan. Wel is het zo dat de inconsistentie die in dit onderzoek centraal staat zich in het Belgische systeem van fiscale faciliteiten voor startende ondernemers niet kan voordoen. De Belgische faciliteiten zijn geen 'winstverlagers', zoals de Nederlandse faciliteiten dat wel zijn, zij hebben geen invloed op de winst. Ze geven voornamelijk een belastingvoordeel aan degene die krediet verschaft aan een startende ondernemer of onderneming. De kans op andere inconsistenties binnen het stelsel van de Belgische faciliteiten is denk ik gering. Toch geef ik persoonlijk de voorkeur aan directe stimulatie van de ondernemer zelf. Hij heeft dan zelf een direct belastingvoordeel, zijn belastbare winst wordt lager. Ik denk dat ondernemers op deze manier beter gestimuleerd worden om een onderneming te starten, al kan het ook schijnzelfstandigheid in de hand werken. Hier moet wel voor gewaakt worden.

Mijn voorstel is dan ook om de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling in stand te houden. Zij voldoen allen aan hun ratio en stimuleren het ondernemerschap. Om de besproken inconsistentie van wetgeving op dit terrein weg te nemen stel ik voor om de belastingplichtige die recht heeft op de startersaftrek een keuzemogelijkheid te geven. Hij heeft dan de keuze om de MKB-winstvrijstelling toe te passen als zijn commerciële winst lager is dan € 9.403, oftewel het totaal van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek. Om het budgettaire nadeel dat hierdoor mogelijk ontstaat op te vangen stel ik voor om het tarief van de MKB-winstvrijstelling te verlagen met een enkel procentpunt, eventueel in combinatie met een verhoging van het box 2 tarief om rechtsvormneutraliteit te waarborgen. In overige gevallen blijft de MKB-winstvrijstelling dan op dezelfde, huidige manier van toepassing.

²³⁸ Dat zijn de belastingvermindering voor verwerving van aandelen in startende vennootschappen, de winstlening, de belastingvrijstelling van interestinkomsten op leningen aan startende ondernemingen en de vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor startende ondernemingen.

Bibliografie

Nederlandse bronnen

Boeken

Boer 2013

J.P. Boer, *Sturende belastingheffer een monster?*, Hoofdstuk 2, Den Haag: Sdu 2013.

Essers & Kempen, van 2017

P.H.J. Essers & M.L.M. van Kempen, *Cursus Belastingrecht Inkomstenbelasting*, (par. 3.2.3, 3.2.22.C.d1, 3.2.38.B, 3.2.39), Deventer: Kluwer 2017.

Geld, van der 1991

J.A.G. van der Geld, *Zicht op wetgeving*, Tilburg: Tilburg University Press 1991.

Gribnau 2013

J.L.M. Gribnau, *Belastingen als moreel fenomeen*, Den Haag: Boom fiscale uitgevers 2013.

Jansen 2012

J.J.M. Jansen, *Het is uit de hand gelopen*, Deventer: Kluwer 2012.

Lubbers & Meussen 2014

A.O. Lubbers & G.T.K. Meussen, *Hoofdzaken winst uit onderneming*, Deventer: Kluwer 2014.

Stevens 2004

L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting 2001*, Deventer: Kluwer 2004.

Stevens 2006

L. Stevens, *Fiscale fascinatie. Fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer 2006.

Stevens & Lejour 2016

L. Stevens & A. Lejour, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Kluwer 2016.

Vijfeijken, van & Gubbels 2017

I.J.F.A. van Vijfeijken & N.C.G. Gubbels, *Cursus Belastingrecht Schenk- en Erfbelasting (Studenteneditie)*, (par. 11.0.0.A), Deventer: Kluwer 2017.

Artikelen in tijdschriften

Caminada en Stevens, *WFR* 2017/101

K. Caminada en L. Stevens, 'Blauwdruk voor belastinghervorming', *WFR* 2017/101.

Essers, *TFO* 2008/147

P.H.J. Essers, 'De fiscale positie van de IB-ondernemer: verleden, heden en toekomst', *TFO* 2008/147.

Gribnau, *NTFR* 2012/517

J.L.M. Gribnau, 'Instrumentalisme en vrijheid', *NTFR* 2012/517.

Meussen, *WFR* 2010/772

G.T.K. Meussen, 'De belastingheffing van ondernemers in de voorstellen van de commissie-Van Weeghel', *WFR* 2010/772.

Post, *WFR* 2010/13

D.R. Post, 'Het Belastingplan 2010 en achterwaartse verliesverrekening: over liquiditeit en lazaruswinsten', *WFR* 2010/13.

Smit, de, *NTFR* 2016/49

R.C. de Smit, 'Vervang de startersaftrek door een kleinewerkgeversregeling!', *NTFR* 2016/49.

Sterk, *NTFR* 2017/11

M. Sterk, 'Heeft het laatste uur voor het urencriterium geslagen?', *NTFR* 2017/11.

Stevens, *WPNR* 2014/7006

S.A. Stevens, 'Bespreking van het rapport van de commissie Van Dijkhuizen', *WPNR* 2014/7006.

Vording *WFR* 2004/6560

H. Vording, 'Zelfstandigenaftrek: feiten, trends en alternatieven', *WFR* 2004/6560.

Rapporten

Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen 2017

Eindrapport Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen, SEO Economisch onderzoek, 2017-17.

Rapport Commissie - Van Dijkhuizen 2012

Interim-rapport Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen, 'Naar een activerender belastingstelsel', bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33447, nr. 2.

Rapport Commissie - Van Dijkhuizen 2013

Eindrapport Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen, 'Naar een activerender belastingstelsel', bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33447, nr. 2.

Rapport Commissie - Van Weeghel 2010

Eindrapport Studiecommissie belastingheffing, 'Continuïteit en vernieuwing, Een visie op het belastingstelsel', bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 32140, nr. 4.

Regeerakkoord 2017-2021

Regeerakkoord 2017-2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 'Vertrouwen in de toekomst', bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34.

Riet, van 't 2012

M. van 't Riet, *Fiscale prikkels en vennootschapsvorming*, CPB achtergronddocument behorend bij CPB Policy Brief 2012/02.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1974/75, 13 194, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 1982/83, 17 943, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 1983/84, 18 262, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 2.
Kamerstukken II 1997/98, 25 690, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 2005/06, 30 572, nr. 3, (MvT).
Kamerstukken II 2005/06, 30 572, nr. 8.
Kamerstukken II 2008/09, 31 704, nr. 4.
Kamerstukken II 2008/09, 32 128, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 2009/10, 31 930, nr. 79.
Kamerstukken II 2011/12, 32 800, nr. 1.
Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 2013/14, 33 447, nr. 6.
Kamerstukken II 2016/17, 34 300, nr. 74.
Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 2.
Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 1 en 2.

Kamerstukken II 2018/19, 35 026, nr. 3 (MvT).

Brief van 16 september 2014, kenmerk AFP/2014/80.

Jurisprudentie

HR 15 mei 1985, *BNB* 1985/206.

HR 9 maart 1994, *BNB* 1994/138.

HR 4 mei 2012 *BNB* 2012/206, ECLI:NL:HR:2012:BV0662.

HR 22 november 2013, ECLI:NL:HR:2013:1206.

Rechtbank Den Haag 16 oktober 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BK1407.

Overig

NOB, *Commentaar bij het Belastingplan 2010*. 1 oktober 2009.

Websites:

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2019, 15 januari) *Bedrijven; bedrijfsgrootte en rechtsvorm* [Dataset]. Geraadpleegd van <https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81588NED&D1=17&D2=0,3,9,13,52,54,59,63,70,77,80,90,94,98,108,117,119,121,127,132,136,139&D3=47&VW=T>.
- <https://www.belastingdienst-ondernemerscheck.nl/belangrijke-vragen/hoe-zelfstandig-ben-je>.
- <https://loonwijzer.nl/salaris/minimumloon-check/minimumloon-check-per-maand-dag-week-jaar-voor-januari-2014>.
- <https://nl.inflation.eu/inflatiecijfers/nederland/historische-inflatie/cpi-inflatie-nederland-1975.aspx>.
- <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>.
- <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidiedatabank/tax-shelter-voor-startende-ondernemingen>.
- <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidiedatabank/vrijstelling-doorstorting-bedrijfsvoorheffing-voor-0>.
- <https://www.wepaypeople.nl/blog/persberichten/aantal-zelfstandigen-zonder-premies-groeit-gestaag/>.

Belgische bronnen

Literatuur

Cauwenbergs en Beckers, *Fiscale Actualiteit* 2006/37

S. Cauwenbergs en K. Beckers, 'De winwinlening: wil de winnaar opstaan?', *Fiscale Actualiteit* 2006/37.

Defoor, *Notariaat* 2007/6

W. Defoor, 'The winner takes it all – De fiscale voordelen van de Vlaamse winwinlening', *Notariaat* 2007/6.

Vandekerkhove, *Fiscale Actualiteit* 2015/16

A. Vandekerkhove, 'Startende ondernemers krijgen duwtje in de rug', *Fiscale Actualiteit* 2015/16.

Nieuwsbrief BDO, januari 2016

Belgium-Holland Country Desk, *Incentives voor startende ondernemingen in België en Nederland*, Nieuwsbrief januari 2016, <https://www.bdo.be/getattachment/34663a06-bd02-4338-a17d-bbff210fc43a/attachment.aspx?disposition=attachment>.

Wetgeving

Winwinlening, Besluit van de Vlaamse regering van 6 maart 2015 tot wijziging van diverse bepalingen van het Winwinleningbesluit van 20 juli 2006 (BS 20 april 2015).

MvT, DOC 54 1125/001.

Bijlagen

Bijlage 1 Ondernemersfaciliteiten

De ondernemersfaciliteiten kunnen onder andere gesplitst worden in de verschillende soorten investeringsaftrek en de ondernemersaftrek. Daarnaast kennen we ook de MKB-winstvrijstelling, de oudedagsreserve en de willekeurige afschrijving. Hieronder zal ik eerst de ondernemersfaciliteiten, gesplitst in de onderdelen van de investeringsaftrek, de ondernemersaftrek en de willekeurige afschrijving benoemen, waarna ik vervolgens aangeef welke faciliteiten ook voor de niet-ondernemers gelden.

Onder de investeringsaftrek van art. 3.40 Wet IB 2001 vallen achtereenvolgens:

- De kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) van art. 3.41 Wet IB 2001;
- De energie-investeringsaftrek van art. 3.42 Wet IB 2001;
- De milieu-investeringsaftrek van art. 3.42a Wet IB 2001;

Onder de regelingen voor willekeurige afschrijving vallen:

- De willekeurige afschrijving milieubedrijfsmiddelen van art. 3.31 Wet IB 2001;
- De willekeurige afschrijving andere aangewezen bedrijfsmiddelen van art. 3.34 Wet IB 2001 en art. 7-9 Uitvoeringsregeling willekeurige afschrijving 2001;
- De willekeurige afschrijving voor starters van art. 3.34 Wet IB 2001 en art. 7 lid 2, art. 8 en art.9 Uitvoeringsregeling willekeurige afschrijving 2001.

Onder de ondernemersaftrek vallen achtereenvolgens:

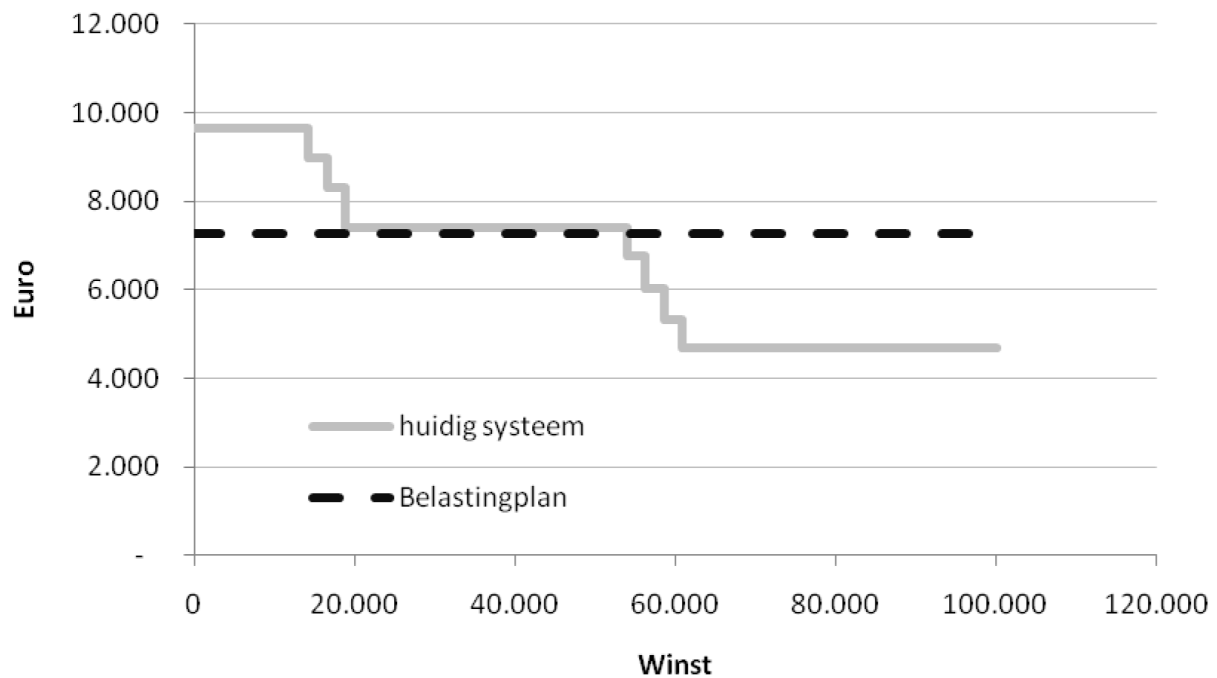
- De zelfstandigenaftrek van art. 3.76 Wet IB 2001;
- De aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk van art. 3.77 Wet IB 2001;
- De meewerkaftrek van art. 3.78 Wet IB 2001;
- De stakingsaftrek van art. 3.79 Wet IB 2001;

Voor startende ondernemers gelden nog de volgende ondernemersaftrekposten:

- De startersaftrek van art. 3.76 lid 3 Wet IB 2001;
- Een extra aftrek van de speur- en ontwikkelingsaftrek voor starters (art. 3.77 lid 2 Wet IB 2001);
- De startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid van art. 3.78a Wet IB 2001.

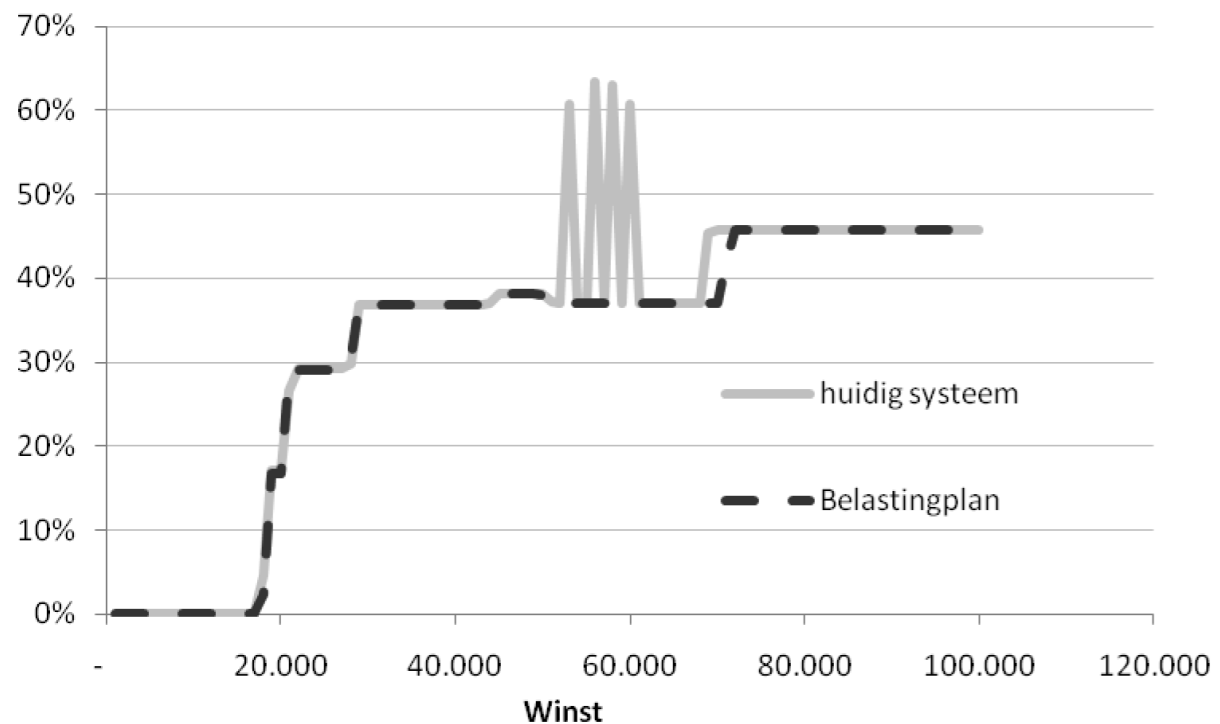
Belastingplichtigen die wel winst uit onderneming genieten, maar geen ondernemer zijn in de zin van art. 3.4 Wet IB 2001 hebben alleen recht op de willekeurige afschrijving op milieubedrijfsmiddelen, de willekeurige afschrijving op andere aangewezen bedrijfsmiddelen en de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek.

Bijlage 2A Verloop van de zelfstandigenaftrek vergeleken met een uniforme aftrek.



Bron: *Kamerstukken II 2011/2012 33 003, nr. 3, p. 19 (MvT).*

Bijlage 2B Marginale belastingdruk voor IB-ondernemers.



Bron: *Kamerstukken II 2011/2012 33 003, nr. 3, p. 19 (MvT).*

Bijlage 3 Effect ondernemersfaciliteiten met en zonder MKB-winstvrijstelling

Voorbeeld 1

Winst	€ 60.000
Af: zelfstandigenaftrek	- 7.280
Af: startersaftrek	- 2.123
Grondslag MKB-winstvrijstelling	€ 50.597
Af: MKB-winstvrijstelling 14%	- 7.084
Belastbare winst uit onderneming	€ 43.513
Voordeel MKB-winstvrijstelling in %	14

Voorbeeld 2.a

Winst	-/- € 60.000
Af: zelfstandigenaftrek	- 7.280 (een startende ondernemer mag in verliessituaties wel de volledige zelfstandigenaftrek in aanmerking nemen.
Af: startersaftrek	- 2.123
Grondslag MKB-winstvrijstelling	-/- € 69.403
Af: MKB-winstvrijstelling 14%	- 9.716
Belastbare winst uit onderneming	-/- € 59.687
Nadeel MKB-winstvrijstelling in %	14

Voorbeeld 2.b

Winst	-/- € 60.000
Af: zelfstandigenaftrek	- 7.280 ²³⁹
Af: startersaftrek	- 2.123
Belastbare winst uit onderneming	-/- € 69.403

Voorbeeld 1 ziet op de situatie van een startende ondernemer die winst maakt. Voorbeeld 2.a ziet vervolgens op de situatie van een startende ondernemer die verliezen maakt en waarbij de MKB-winstvrijstelling wordt toegepast. Voorbeeld 2.b ziet op de situatie van een startende ondernemer die verliezen maakt zonder toepassing van de MKB-winstvrijstelling.

²³⁹ Een startende ondernemer mag in verliessituaties wel de volledige zelfstandigenaftrek (en startersaftrek) in aanmerking nemen.

Bijlage 4 MKB-winstvrijstelling bij verlies²⁴⁰

Situatie 1: Jaar 1 winst, jaar 2 winst

Jaar	1	2	Totaal
Winst	100	100	200
MKB-winstvrijstelling	14	14	28
Belastbare winst	86	86	172

Situatie 2: Jaar 1 winst, jaar 2 verlies

Jaar	1	2	Totaal
Winst	300	-100	200
MKB-winstvrijstelling	42	-14	28
Belastbare winst	258	-86	172

Situatie 3: Jaar 1 winst, jaar 2 verlies, geen toepassing MWV bij verlies

Jaar	1	2	Totaal
Winst	300	-100	200
MKB-winstvrijstelling	42	0	42
Belastbare winst	258	-100	158

De uitkomst van situatie 3 is gunstiger dan situatie 1 en 2, terwijl de totale winst hetzelfde is. Dit is in strijd met het totaalwinstbeginsel. Daarnaast is dit niet wenselijk, omdat het 'unfair' aanvoelt.

²⁴⁰ Het voorbeeld is grotendeels afgeleid aan het voorbeeld dat in de parlementaire geschiedenis naar voren is gekomen. *Kamerstukken II* 2006/2007, 30 572, nr. 12, p. 10.

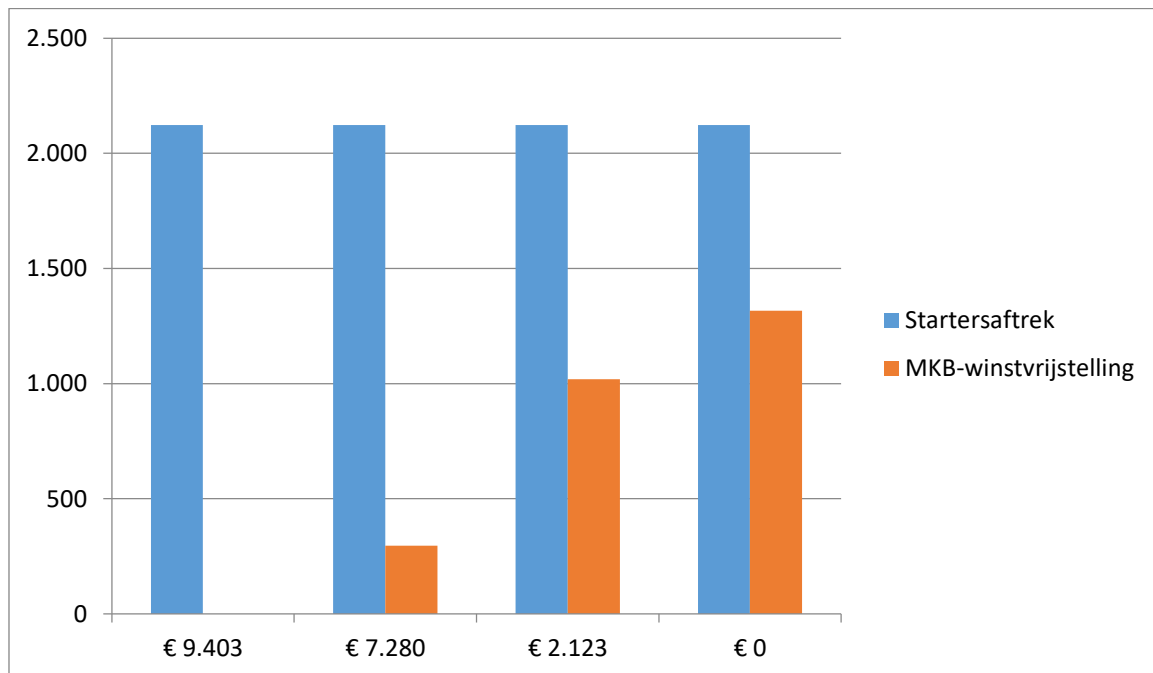
Bijlage 5A MKB-Winstvrijstelling t.o.v. startersaftrek



Bedragen langs de x-as zijn negatief (verliezen).

Het break-even-point is bij een commercieel verlies van € 5.762, dan omvat de MKB-winstvrijstelling de volledige startersaftrek.

Bijlage 5B MKB-winstvrijstelling t.o.v. startersaftrek bij lage winst



Bedragen langs de x-as geven de commerciële winst van de startende ondernemer weer.