

Effecten van een geïntegreerde ondernemersaftrek

Het regeerakkoord kondigt een nieuwe ondernemersaftrek aan waarin bestaande belastingfaciliteiten voor ondernemers worden geïntegreerd. Dit biedt een goede gelegenheid om de marginale druk die de zelfstandigenaftrek veroorzaakt te reduceren, maar vraagt wel om een afweging tussen inkomenseffecten en de prikkel tot winstgevend ondernemerschap.

In het regeerakkoord kondigt het kabinet-Rutte een nieuwe, geïntegreerde ondernemersfaciliteit in de inkomstenbelasting aan: “Deze faciliteit zal gericht zijn op het bevorderen van winstgevend ondernemerschap en de belemmerende marginale druk uit de zelfstandigenaftrek wegnemen” (Regeerakkoord, 2010). De huidige wetgeving kent meer dan twintig verschillende regelingen voor ondernemers in de inkomstenbelasting. De belangrijkste zijn de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling.

Zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling

Met een budgettair beslag van ruim 1,1 miljard euro in 2010 is de zelfstandigenaftrek de omvangrijkste van alle ondernemersfaciliteiten. De zelfstandigenaftrek is een nominaal bedrag dat in mindering komt op de winst vóór belastingheffing. De hoogte van de aftrek hangt af van de omvang van de winst. Hoe hoger de winst, hoe lager de aftrek. Voor de mkb-winstvrijstelling, met een budgettair beslag van bijna 0,7 miljard euro in 2010, geldt juist: hoe hoger de winst, hoe hoger de vrijstelling. De mkb-

winstvrijstelling is geen nominaal bedrag, maar een vast percentage van de winst na aftrek van de zelfstandigenaftrek. Kader 1 geeft meer achtergrond bij beide regelingen.

Eerdere voorstellen voor integratie

De keuze in 2006 om naast de zelfstandigenaftrek een mkb-winstvrijstelling in te voeren, is een exponent van de groeiende politieke onvrede over de zelfstandigenaftrek. Eerdere tariefsverlagingen in de vennootschapsbelasting werden opgevangen binnen de zelfstandigenaftrek, door verhoging van de nominale bedragen en uitbreiding van de doelgroep. De huidige onvrede richt zich op de marginale druk die het degressieve verloop van de zelfstandigenaftrek veroorzaakt. Hierdoor worden ondernemers ontmoedigd om door te groeien naar meer omzet, winst en personeel. Dit is ook de reden dat het huidige kabinet een integratie van faciliteiten beoogt. Een dergelijke integratie is geen nieuw idee. In het Belastingplan 2009 is al een optie beschreven waarbij de zelfstandigenaftrek geleidelijk, maar uiteindelijk volledig, opgaat in de mkb-winstvrijstelling (Tweede Kamer, 2008). De zelfstandigenaftrek wordt hierbij jaarlijks verlaagd en de mkb-winstvrijstelling jaarlijks verhoogd. Door het verdwijnen van de zelfstandigenaftrek wordt de marginale druk voor bijna alle inkomensgroepen lager. Als belangrijk nadeel gelden echter de inkomenseffecten. In het onlangs verschenen advies over zzp'ers constateert

Kader 1

De zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling

De zelfstandigenaftrek bestaat sinds 1971. In 1983 gaf het kabinet als hoofdreden voor de permanente invoering de additionele functies van het winstinkomen: naast consumeren, ook investeren en reserveren. De aftrek werd destijds bewust gericht op kleine ondernemers, omdat zij vanwege de geringe omvang van hun winst het meest kwetsbaar worden geacht (Tweede Kamer, 1983). Ondernemers met winsten boven de tachtigduizend gulden kwamen in eerste instantie niet in aanmerking voor de aftrek. De mkb-winstvrijstelling bestaat pas sinds 2007. De regeling is ontstaan als antwoord op de tariefsverlaging in de vennootschapsbelasting, die belastingvoordeel bood aan ondernemers die hun onderneming hebben ondergebracht in een besloten vennootschap (bv). Om voor de zelfstandigenaftrek in aanmerking te komen, moet de ondernemer aan twee criteria voldoen. Het ondernemerscriterium vereist zelfstandigheid bij inrichting en uitvoering van werkzaamheden, werken voor eigen rekening en risico, gericht zijn en perspectief hebben op winst, bekendmaking van het ondernemerschap en streven naar verscheidene opdrachtgevers. Wie slechts incidenteel bijverdiensten heeft, is geen ondernemer, maar een resultaatgenieter en krijgt geen zelfstandigenaftrek. Het urencriterium vereist dat de ondernemer jaarlijks minimaal 1225 uur en tenminste de helft van zijn totale werktijd besteedt aan ondernemen. Deeltijdondernemers, starters uitgezonderd, krijgen hierdoor meestal geen zelfstandigenaftrek. Voor de mkb-winstvrijstelling is het urencriterium sinds 2010 vervallen, ook deeltijdondernemers komen ervoor in aanmerking. Het ondernemerscriterium geldt nog wel als voorwaarde.

NIELS ACHTERBERG
Senior beleidsmedewerker
bij de Sociaal-Economische
Raad

SINDS 1916

de SER dat een grote groep van ondernemers negatieve inkomenseffecten zal ondervinden (SER, 2010). Volgens het Belastingplan ligt het break-evenpoint voor voltijdondernemers bij een winst van 45.000 euro. Tachtig procent van de zzp'ers in Nederland heeft een winst van veertigduizend euro of minder, hoewel dat niet allemaal voltijdondernemers zijn. Vanwege een gebrek aan draagvlak heeft het vorige kabinet ervan afgezien om deze vorm van integratie verder uit te werken.

Voorstellen Brede Heroverweging

In het zestiende rapport van de Brede Heroverwegingen is een andere integratie van de ondernemersfaciliteiten beschreven (Brede Heroverwegingen, 2010). De zelfstandigenaftrek wordt hierbij niet volledig afgeschaft: er blijft een nominaal bedrag aan aftrek aan de voet, maar deze vrije voet is wel gelijk voor alle ondernemers. Ook de mkb-winstvrijstelling blijft bestaan: over de winst na aftrek van de vrije voet gaat net als nu een procentuele vrijstelling gelden. Alle overige ondernemersfaciliteiten vervallen. Ook bij deze vorm van integratie zijn er inkomenseffecten. Het heroverwegingsrapport presenteert drie varianten (tabel 1). Doorrekening daarvan laat zien dat de omvang en de verdeling van de pijn afhangt van de hoogte van de vrije voet en het vrijstellingspercentage. Een vrije voet die lager is dan de zelfstandigenaftrek nu (variant 1 en 2), leidt vrijwel uitsluitend tot inkomensverlies voor ondernemers met een winst tot vijftigduizend euro. Voor het deel van deze ondernemers dat nu zelfstandigenaftrek ontvangt, weegt de hogere procentuele vrijstelling niet op tegen de lagere vrije voet. Ondernemers met hogere winsten gaan er juist op vooruit, dankzij het hogere vrijstellingspercentage. Vanwege het grote aantal ondernemers met een winst tot vijftigduizend euro is de groep van verliezers in deze varianten groot, zeker voor een budgettair neutrale operatie.

Maar er is een minder vergaande variant. Een vrije voet die hoger is dan de zelfstandigenaftrek nu (variant 3), leidt niet alleen tot minder verliezers dan bij lagere vrije voeten. De verliezers zijn ook evenwichtiger verdeeld over de inkomensklassen. Dat is althans wat het koopkrachtplaatje van de heroverwegingsvariant met een vrije voet van tienduizend euro suggereert (Brede Heroverwegingen, 2010). De keerzijde van een hogere vrije voet is het bijbehorende lagere vrijstellingspercentage. Van een vrijstelling van vijf procent gaat een minder grote prikkel uit om de winst te verhogen dan van de huidige mkb-winstvrijstelling van twaalf procent. Omdat het kabinet gericht is op het bevorderen van winstgevend ondernemerschap kan dat zwaar wegen. Bovendien komt een daling van het vrijstellingspercentage het gewenste globale evenwicht tussen inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting niet ten goede (Stevens, 2010). Het effectieve toptarief voor ondernemers in de inkomstenbelasting neemt hierdoor toe, waardoor een vlucht in de bv voor deze ondernemers aantrekkelijker wordt.

Los van de vrije voet en het vrijstellingspercentage zal het kabinet ook moeten besluiten over het urencriterium. Voor deeltijdondernemers is deze keuze doorslaggevend voor de inkomenseffecten. Wanneer voor de nieuwe regeling een urencriterium gaat gelden, verliezen deeltijdondernemers de procentuele vrijstelling waar ze nu wel recht op hebben. Zonder urencriterium boeken deeltijdondernemers juist winst, omdat ze dan ook toegang krijgen tot de vaste voet. In het heroverwegingsrapport wordt het urencriterium vervangen door een systematiek naar rato. Ondernemers met uitsluitend winstinkomsten krijgen de nieuwe facili-

teit voor honderd procent toegekend. Ondernemers die naast winst uit onderneming ook loon- of pensioeninkomsten hebben, krijgen de faciliteit naar rato van het winstinkomen op het totale inkomen. Hierdoor krijgen de meeste deeltijdondernemers, net als nu, een gedeeltelijke faciliteit. Door het ondernemerschap uit te breiden kunnen ze naar een volwaardige faciliteit toegroeien, wat past in het streven van het kabinet om winstgevend ondernemerschap te bevorderen.

Conclusies

Het kabinet beoogt met een integratie van ondernemersfaciliteiten de marginale druk te verlagen en winstgevend ondernemerschap te bevorderen. Het zestiende heroverwegingsrapport laat zien dat dit kan door zelfstandigenaftrek, mkb-winstvrijstelling en andere faciliteiten te versmelten tot één regeling met een belastingvrije som aan de voet en een vrijstellingspercentage daarboven. Het terugbrengen van de zelfstandigenaftrek tot een gelijke vrije voet voor alle ondernemers verlaagt de marginale druk aanzienlijk. Winstgevend ondernemerschap kan sterker gestimuleerd worden door te kiezen voor een vrijstellingspercentage dat hoger is dan de mkb-winstvrijstelling nu.

Een analyse van de drie varianten in het heroverwegingsrapport laat echter zien dat dit laatste niet zonder consequenties is. Een hoog vrijstellingspercentage betekent namelijk een lage vrije voet en dat leidt tot negatieve inkomenseffecten voor een grote groep van ondernemers met relatief lage winsten. Het kabinet zal een keuze moeten maken tussen het sterker prikkelen van winstgevend ondernemerschap en het beperken van inkomenseffecten. Gezien de situatie op de arbeidsmarkt ligt het voor de hand om te starten met een hoge vrije voet en een laag vrijstellingspercentage. Bij de relatief hoge werkloosheidscijfers van nu hebben ondernemers immers weinig alternatieven op de arbeidsmarkt. Een hoge vrije voet voorkomt dat nog meer zzp'ers op of onder de armoedegrens belanden. Wanneer de arbeidsmarkt aantrekt zou er vervolgens wel toegegroeid moeten worden naar een situatie met een hoger vrijstellingspercentage, zodat de fiscale faciliteit bij een krappere arbeidsmarkt ondernemers met lage winsten prikkelt tot een keuze tussen doorgroei als ondernemer of een overstap naar werknemerschap.

LITERATUUR

- Brede Heroverwegingen (2010) *Thema 16: uitvoering belasting- en premieheffing*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
 Regeerakkoord VVD-CDA (2010) *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Regeerakkoord op www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties.
 SER (2010) *Zzp'ers in beeld: een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
 Stevens, L. (2010) *Fiscale beleidsnotities 2011*. *Weekblad Fiscaal Recht*, 6875(30 sept), 1200-1225.
 Tweede Kamer (1983) *Invoering van en permanente zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting; ontwerp van wet & memorie van toelichting*. 17943(2-3).
 Tweede Kamer (2008) *Bijlage 1 bij Belastingplan 2009. Notitie fiscaal bevorderen ondernemerschap*. 31704(3).

Tabel 1

Vaste voet en vrijstellingspercentage: varianten in het zestiende Heroverwegingsrapport.

	Variant 1		Variant 2		Variant 3	
	Vaste voet	Vrijstelling daarboven	Vaste voet	Vrijstelling daarboven	Vaste voet	Vrijstelling daarboven
Zelfstandigen met uitsluitend inkomsten uit onderneming						
Alle winstniveaus	2500	19	5000	14,5	10.000	5
	euro	procent	euro	procent	euro	procent
Zelfstandigen met ook andere inkomsten						
Alle winstniveaus	Idem, maar naar rato		Idem, maar naar rato		Idem, maar naar rato	