

Vergaderjaar 2005–2006

29 949

Evaluatie VBTB

Nr. 56

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 augustus 2006

In het kader van VBTB is een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar zes fiscale instrumenten, die als doel hebben het ondernemerschap te bevorderen. Vanwege de complexiteit van het onderzoek en de daarvoor benodigde expertise, alsmede vanwege het belang van onafhankelijkheid, is besloten het evaluatieonderzoek extern uit te besteden. De evaluatie is uitgevoerd door EIM BV, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. Met het onderzoek is een bedrag gemoeid van EUR 82 405 (exclusief BTW). Mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zenden wij u bijgaand het desbetreffende rapport¹, alsmede de reactie van het Kabinet hierop.

In de evaluatie is gekeken naar de volgende instrumenten:

- Zelfstandigenaftrek
- Extra zelfstandigenaftrek starters (startersaftrek)
- Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)
- Fiscale oudedagsreserve (FOR)
- Meewerkaftrek
- Willekeurige afschrijving starters

Samenvatting en Conclusie

De conclusie van de evaluatie is dat alle instrumenten, met uitzondering van de meewerkaftrek, bijdragen aan het bevorderen van ondernemerschap. Hierbij wordt aangetekend dat de effecten van de willekeurige afschrijving starters niet goed meetbaar zijn. Het Kabinet is van mening dat de onderhavige instrumenten, met uitzondering van de meewerkaftrek, in stand moeten blijven. Het Kabinet neemt daarmee de aanbeveling van EIM dienaangaande over.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Vooraf

De VBTB-richtlijnen bepalen dat instrumenten van beleid aan de hand van reguliere prestatiegegevens worden geëvalueerd op doelmatigheid en effectiviteit van de mate waarin de doelstellingen worden bereikt, mede aan de hand van aantallen van geleverde prestaties.

De doelen van de onderhavige instrumenten zijn echter over het algemeen niet kwantitatief geformuleerd en er zijn doorgaans geen direct bruikbare prestatie-indicatoren vastgesteld. Hierdoor is de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd moeilijk meetbaar en moeilijk kwantificeerbaar. Ten behoeve van dit evaluatieonderzoek zijn daarom waar nodig en mogelijk meetbare prestatie-indicatoren geformuleerd.

De instrumenten

De onderzochte instrumenten in dit evaluatieonderzoek vormen onderdeel van het kabinetsbeleid om ondernemerschap te stimuleren. Als zodanig zijn de instrumenten onderdeel van artikel 3, onderdeel B van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken (Meer en beter ondernemerschap). Daarnaast kennen de instrumenten specifiekere doelen.

De zelfstandigenaftrek

De zelfstandigenaftrek is een fiscale aftrekpost. De aftrek heeft als hoofddoel het bevorderen van ondernemerschap; daarnaast is er een aantal andere doelen beoogd. Zo moet de zelfstandigenaftrek tegemoet komen aan de verschillende functies van het winstinkomen (naast de gebruikelijke consumptiefunctie kent het winstinkomen ook een investerings- en reserveringsfunctie). Voorts wordt de zelfstandigenaftrek ingezet voor flankerend beleid, onder andere bij maatregelen in de sfeer van de energiebelasting. De prestatie-indicatoren die voor de beoordeling van de zelfstandigenaftrek zijn gebruikt, zijn de zelfstandigenquote (draagt de zelfstandigenaftrek positief bij aan het aantal ondernemers?) en de investeringsquote (wat is de impact op de hoogte van de investeringen?).

Uit de econometrische analyses van de evaluatie kan geconcludeerd worden dat de zelfstandigenaftrek een significant positieve bijdrage levert aan haar doelen. Daarbij bevestigen de enquêteresultaten een positieve relatie met de investeringen. Het instrument kan daarmee als effectief worden aangemerkt.

De startersaftrek

De startersaftrek is een verhoging van de zelfstandigenaftrek voor startende ondernemers. Het specifieke doel van de startersaftrek is het tegemoetkomen aan de bereidheid om startersrisico te lopen. Als prestatie-indicatoren zijn gebruikt de startersquote (aantal starters) en de overlevingsfractie (percentage van het aantal zelfstandigen dat een aantal jaar na de start nog steeds in bedrijf is). Ook het effect op het investeringsniveau is beoordeeld.

De startersaftrek laat een overwegend positief beeld zien. Uit de econometrische analyse komt een positief effect op het aantal starters en een negatief effect op het aantal opheffingen naar voren. Dit komt tot uitdrukking in een hogere overlevingsfractie na 1,5 jaar. Ook is er een positief effect op de investeringen. Er zijn echter ook negatieve signalen. Zo bestaat de indruk dat veel starters de startersaftrek pas na enkele jaren gaan gebruiken. Daarbij laten analyses geen positief effect zien op de overlevingsfractie na 3,5 jaar. Het verschil tussen de overlevingsfractie na 1,5 en

3,5 jaar komt volgens EIM doordat andere factoren een grotere rol gaan spelen naarmate de onderneming langer bestaat.

De kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)

De KIA is een – naast reguliere afschrijvingen bestaande – aftrekpost die de belastingdruk verlaagt. De KIA is wat betreft de algemene doelstelling beoordeeld op het effect op de zelfstandigenquote. Meer specifiek geldt als doelstelling het bevorderen van investeringen van beperkte omvang. Dit is bezien aan de hand van het criterium «het niveau van de investeringen» en «de mate waarin de KIA een (positieve) invloed heeft op investeringsbeslissingen».

Uit het onderzoek komt naar voren dat de KIA een positieve bijdrage levert aan het aantal ondernemers en aan het niveau van de investeringen. Op grond hiervan wordt de KIA beoordeeld als een effectieve regeling.

De fiscale oudedagsreserve (FOR)

De FOR is een fiscale aftrekpost die bijdraagt aan het vormen van een oudedagsvoorziening. Het gevormde vermogen blijft binnen de onderneming in de vorm van een nog te belasten oudedagsreserve. Doel is de mogelijkheid te creëren om te sparen voor de oude dag onder vergelijkbare fiscale condities als voor andere groepen belastingplichtigen (werknemers) gelden.

Bij de evaluatie vooral gekeken naar het feitelijke gebruik van het instrument. Hoeveel ondernemers gebruiken de FOR en hoeveel doteren zij jaarlijks. Alleen voor zover de FOR uiteindelijk niet wordt gebruikt voor de aankoop van een lijfrente is er sprake van een belastinguitgave bij de vorming van de FOR. Over het gebruik van de FOR ter aankoop van een lijfrente bij het staken van de onderneming is op macro-niveau geen directe informatie beschikbaar.

De FOR wordt door ongeveer een kwart van de zelfstandige ondernemers gebruikt. De gemiddelde jaarlijkse toevoeging aan de FOR blijft met € 3 800 duidelijk onder het gestelde maximum.

Volgens de enquêteresultaten is het belang voor de financiering, i.c. het aantrekken van vermogen, beperkt. Het belang voor de liquiditeitspositie is niet bekend. De regeling wordt in de enquête door de meeste gebruikers overwegend positief beoordeeld.

Er zitten ook risico's aan de FOR, want zelfstandigen kunnen hun ondernemingsvermogen opsouperen wanneer de zaken slechter gaan. De belastingplicht over de oudedagsreserve aan het eind van de rit blijft echter bestaan. Er kan op dat moment dan onvoldoende geld zijn om met de fiscus af te rekenen of een lijfrente aan te kopen. In de enquête geven de ondernemers evenwel aan zich bewust te zijn van de financiële claim.

De meewerkaftrek

De meewerkaftrek is een fiscale aftrekpost en levert als zodanig een belastingbesparing op bij de ondernemer. De aftrek heeft als specifiek doel het langs fiscale weg verschaffen van een vorm van beloning voor meewerkende partners.

Bij de evaluatie is het instrument vooral beoordeeld op zijn doelmatigheid en is met name gekeken naar het netto effect van de aftrek in verhouding tot bestaande alternatieven voor het creëren van een passende beloning voor meewerkende partners.

Over de algemene geschiktheid van de meewerkaftrek bestaan serieuze twijfels. Er zijn alternatieven die fiscaal gunstiger zijn voor de partners samen en die meer tegemoetkomen aan de eisen die kunnen worden gesteld aan een samenwerkingsverband tussen geëmancipeerde partners.

De willekeurige afschrijving starters

De willekeurige afschrijving starters biedt startende ondernemers de mogelijkheid om hun afschrijvingen in de tijd zo te plaatsen dat een optimale liquiditeitspositie wordt bereikt.

Uit de rapportage blijkt dat het niet goed mogelijk is om op basis van de beschikbare gegevens in het kader van dit onderzoek uitspraken te doen over de werking van het instrument. Wel duidelijk is dat het instrument een beperkt gebruik kent.

Urencriterium

Het urencriterium is zelf geen fiscale faciliteit, maar een voorwaarde voor toepassing van de geëvalueerde instrumenten met uitzondering van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek.

Het doel van het urencriterium is om de verschillende fiscale faciliteiten slechts toe te kennen aan ondernemers voor wie het ondernemen als hoofdactiviteit aangemerkt kan worden. Uit de evaluatie blijkt dat het urencriterium een doeltreffende methode is om het gebruik van de fiscale faciliteiten te beperken tot ondernemers voor wie het werken in de onderneming de hoofdactiviteit vormt. Wel zijn er kanttekeningen geplaatst bij de praktische toepassing van dit instrument vanwege de problemen die ontstaan in de sfeer van het bewijsrecht en de tellingsmethodiek. Er is echter geen evident beter alternatief voorhanden voor dit overigens effectieve criterium.

Reactie Kabinet

Evaluatie

Uit het onderzoek blijkt dat de *zelfstandigenaftrek*, de *startersaftrek*, de *FOR* en de *KIA* overwegend positief geëvalueerd worden. De doelen worden op een effectieve en efficiënte manier bereikt. Het Kabinet stelt daarom voor om naar aanleiding van deze evaluatie deze instrumenten te handhaven. Daarbij wordt opgemerkt dat in het ingediende wetsvoorstel Werken aan winst (Tweede Kamer 2005–2006, 30 572) voorstellen worden gedaan voor een tariefverlaging in de vennootschapsbelasting, te financieren uit grondslagverbreding. In dat verband wordt voorgesteld om voor IB-ondernemers een MKB winstvrijstelling te introduceren voor winst uit onderneming. Dit komt de economische dynamiek ten goede. De zelfstandigenaftrek komt positief uit de evaluatie naar voren. De optimale vormgeving is echter niet onderzocht. Naar de mening van het Kabinet draagt een verdere verhoging niet bij aan een verbetering van de economische dynamiek. Niet alleen in verband met het niveau dat die aftrek inmiddels heeft bereikt maar vooral omdat de zelfstandigenaftrek in zijn huidige vorm lager uitvalt naarmate de winst hoger is. De voorgestelde MKB-vrijstelling past beter bij de doelstelling van een verlaging van de belastingdruk waarbij de progressiviteit van het tarief op de winst uit onderneming vermindert, dan een verhoging van de zelfstandigenaftrek.

Het effect van de *willekeurige afschrijving starters* is niet vast te stellen. Het beleid is in de onderzoeksperiode niet gewijzigd en over het gebruik is niet genoeg informatie beschikbaar, omdat het geen onderdeel is van het aangiftebiljet. Volgens de enquête wordt het instrument niet vaak gebruikt. Theoretisch levert het instrument de startende ondernemers een liquiditeitsvoordeel op. Bekend is dat de liquiditeitspositie van startende ondernemers vaak te wensen over laat. Daarom is het aannemelijk te veronderstellen dat de willekeurige afschrijving starters een positieve bijdrage kan leveren. Aangezien het Kabinet belang hecht aan de liquiditeitspositie van starters is het opportuun de willekeurige afschrijving in zijn huidige vorm te handhaven.

De *meewerkaftrek* heeft een beperkte negatieve invloed op de zelfstandigenquote. Dit kan worden veroorzaakt doordat de meewerkende partner niet als zelfstandige kwalificeert. Op de andere prestatie-indicatoren zijn geen effecten vastgesteld. Het gebruik is vermoedelijk primair een inkomensafweging (een fiscale aftrekpost levert steeds voordeel op) die ondernemers achteraf maken. Het gebruik dat ondernemers er van maken, is relatief beperkt, omdat ondernemers en hun partners er ook voor kunnen kiezen om in een man-vrouw firma te werken of de partner als werknemer een reële arbeidsbeloning te betalen. Het blijkt dan ook dat de regeling weinig wordt toegepast. Het Kabinet concludeert dat de meewerkaftrek afgeschaft kan worden.

Het *uren criterium* werkt effectief als voorwaarde voor de toepassing van de onderhavige fiscale instrumenten. Het Kabinet is daarom van mening dat het uren criterium ongewijzigd in stand dient te blijven.

Aanbevelingen van EIM

Aan de hand van de uitgevoerde analyses heeft EIM een aantal conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Hieronder staan de beleidsaanbevelingen, alsmede de reactie van het Kabinet daarop.

Ineenschuiven zelfstandigenaftrek, startersaftrek en kleinschaligheidsinvesteringsaftrek

Drie instrumenten (zelfstandigenaftrek, startersaftrek en kleinschaligheidsinvesteringsaftrek) hebben een gelijksoortige uitwerking op de geformuleerde prestatie-indicatoren: ze leiden alledrie tot een hogere zelfstandigenquote (= meer ondernemers) en een hoger investeringsniveau (= meer investeringen) en zijn daarmee doeltreffend. Gemiddeld maken gebruikers van de zelfstandigenaftrek om het jaar gebruik van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek. Dit alles roept bij EIM de vraag op of het dan zinvol is om de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek en de startersaftrek in de zelfstandigenaftrek te schuiven. De systematiek van de belastingaftrek wordt er eenvoudiger door, terwijl, over een periode van twee jaar bezien, globaal dezelfde ondernemers als voorheen bereikt worden. De doelmatigheid zou door het in elkaar schuiven verder verhoogd kunnen worden. De administratieve lasten van de KIA zouden voor zelfstandigen komen te vervallen. Voor vennootschappen zou de investeringsaftrek wel kunnen blijven bestaan als afzonderlijke regeling.

Het Kabinet ziet onder meer als nadeel van het in elkaar schuiven van de instrumenten dat de mogelijkheid om specifiek te sturen op het gebied van investeringen en startersbeleid vervalt. Het gegeven dat de instrumenten alledrie een impact hebben op bijvoorbeeld het niveau van investeren betekent niet dat ze dezelfde impact hebben. Met het afschaffen van de KIA en het verhogen van de zelfstandigenaftrek zou het Kabinet een instrument verliezen om het investeringsgedrag van ondernemers gericht te stimuleren. Datzelfde geldt voor de startersaftrek. Het voordeel van het in elkaar schuiven van de instrumenten zou een verlaging van administratieve lasten voor de ondernemer kunnen betekenen. Uit de evaluatie blijkt echter dat deze administratieve lasten zeer beperkt zijn (ca. EUR 20 per ondernemer, per jaar). Daarom is het Kabinet voornemens de drie instrumenten separaat in stand te houden.

Afschaffen meewerkaftrek

EIM concludeert dat de meewerkaftrek geen echte toegevoegde waarde heeft en adviseert in het rapport om de meewerkaftrek af te schaffen.

Het Kabinet deelt deze mening en stelt voor de meewerkaftrek af te schaffen.

Startersaftrek omvormen in een uitkeerbare heffingskorting

EIM is van mening dat, mede gelet op het lage inkomen dat veel starters in de eerste jaren genereren (en dus de geringe belastingafdracht), andere instrumenten in dit verband beter op zijn plaats zouden kunnen zijn. Te denken valt volgens EIM bijvoorbeeld aan een uitkeerbare heffingskorting.

Het Kabinet deelt deze mening niet. De startersaftrek (deze bedraagt voor 2006 € 1 987) vermindert de belastbare winst van zelfstandigen. Indien de belastbare winst negatief is, kan dit verlies worden verrekend met ander inkomen uit werk en woning en vervolgens via achterwaartse en voorwaartse verliesverrekening. Zo kan het verlies worden verrekend met looninkomen of winsten uit andere jaren. In beginsel kan de startersaftrek op deze wijze altijd worden verzilverd. Inherent aan de door het EIM voorgestelde heffingskorting is dat hiervoor de verzilveringsproblematiek geldt. Om dit laatste te voorkomen zou de heffingskorting uitkeerbaar moeten worden gemaakt. Het Kabinet is een tegenstander van uitkeerbare heffingskortingen. Het maakt de regeling duurder, zonder dat het veel toegevoegde waarde levert. Alleen als achterwaartse verliesverrekening niet mogelijk is en de startersaftrek met toekomstig inkomen verrekend moet worden heeft de uitkeerbare heffingskorting het voordeel dat deze eerder verzilverd kan worden. Het eerder verzilveren zou dan een rentevoordeel op leveren. Het Kabinet is voornemens de huidige systematiek te handhaven.

Aanbevelingen ten aanzien van een volgende evaluatie

Voorts doet het EIM een aantal aanbevelingen ten aanzien van een volgende evaluatie. Deze komen erop neer dat er vaak niet voldoende en bruikbare gegevens voorhanden zijn om de instrumenten goed te kunnen beoordelen. Soms gaat het om informatie die beschikbaar is op individueel niveau, maar niet op macroniveau. Soms gaat het om informatie die niet voorhanden is omdat deze niet op het aangiftebiljet terecht komt.

Het Kabinet zal bezien of de informatie die beschikbaar is op individueel niveau, ook beschikbaar kan komen op macroniveau, dan wel of additionele informatie via het aangiftebiljet gevraagd dient te worden. De verplichte elektronische aangifte voor ondernemers kan de beschikbaarheid van gegevens vergroten. Wat betreft het opvragen van additionele gegevens geldt de randvoorwaarde dat dit niet mag leiden tot een stijging van de administratieve lasten bij de gebruikers van de regeling. Daarnaast zal de afweging worden gemaakt of de geaggregeerde kennis opweegt tegen de additionele kosten om die kennis (op macroniveau) te genereren.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
C. E. G. van Gennip

De Minister van Financiën,
G. Zalm