

BIJLAGE 1: Contouren van een winstbox

1. Doelstellingen winstbox

Doelstellingen die aan de winstbox ten grondslag liggen zijn (i) het voor ondernemers aantrekkelijker maken om door te groeien door verlaging van de marginale belastingdruk en (ii) de belasting- en premieheffing van ondernemers evenwichtiger maken ten opzichte van die van werknemers. Het voorgaande wordt hieronder nader toegelicht.

1.1. Stimuleren doorgroei

Omdat de voordelen van ondernemerschap op het terrein van innovatie en met name werkgelegenheid vooral zijn toe te schrijven aan snelgroeiende ondernemingen, ligt het voor de hand dat fiscale prikkels gericht zijn op groei. Enerzijds kan dat door potentiële snelle groeiers te stimuleren om te gaan ondernemen en anderzijds door bestaande ondernemers te stimuleren om door te groeien.

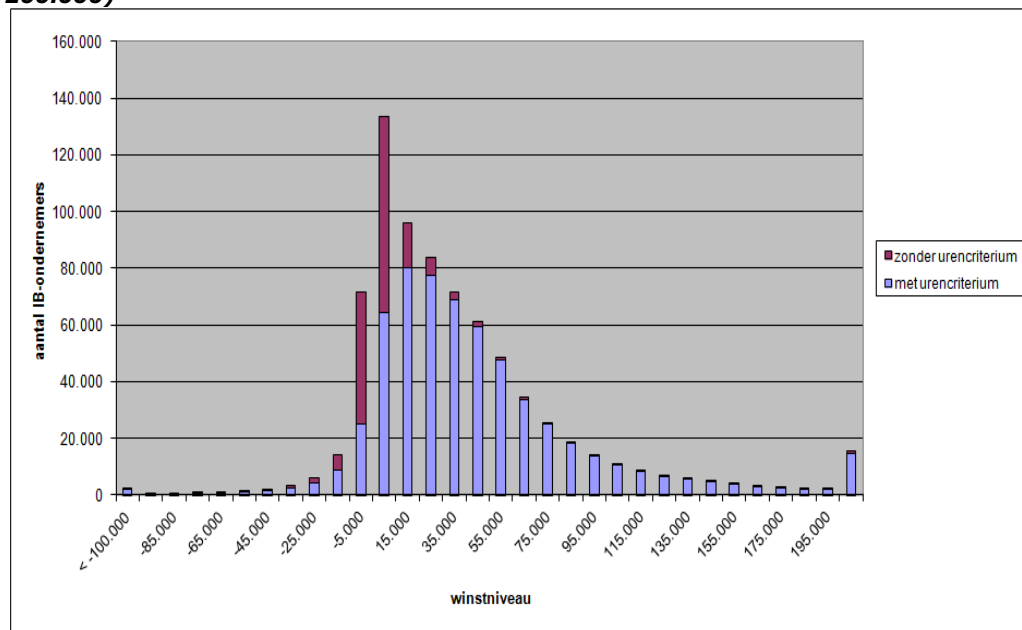
Door de vormgeving van de zelfstandigenaftrek is er nu vooral een aanzuigende werking op het ondernemerschap aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De gemiddelde druk is van belang voor de keuze tussen werknemerschap of ondernemerschap. Het fiscale voordeel gerelateerd aan het bruto-inkomen is het grootst voor ondernemers met lage winsten. Dat betekent dat met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt een fiscale prikkel bestaat om te kiezen voor ondernemerschap. Uit onderzoek blijkt echter dat potentiële snelgroeiende ondernemers vooral hoogopgeleiden zijn die als werknemer een hoog salaris verdienen.¹ Voor zover het gaat om het creëren van werkgelegenheid en het stimuleren van innovatie, zou de aanzuigende werking van ondernemersfaciliteiten (de ondernemersprikkel) dus meer bij hogere inkomens moeten liggen en minder aan de onderkant. Het is ook aannemelijk dat een deel van de ondernemers met lage winsten beter af zou zijn met een baan in loondienst.² Met een winstbox wordt de aanzuigende werking op het ondernemerschap aan de onderkant minder dan nu het geval is en ontstaat bij hogere inkomens juist een grotere prikkel om te gaan ondernemen.

Naast het stimuleren van potentiële groeiers om te kiezen voor het ondernemerschap, moeten bestaande ondernemers meer gestimuleerd worden om te groeien. Meer dan de helft van de ondernemers in Nederland heeft een winst (na kostenaftrek maar voor zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling) lager dan € 22.000. Deze groep betaalt, indien wordt voldaan aan het urencriterium, niet of nauwelijks belasting over de winst. In verhouding de meeste ondernemers bevinden zich in de winstklasse tussen € 0 en € 10.000 (gemiddeld € 5000).

¹ F. Cardia en M. van Praag, 'onderwijs en ondernemerschap in Nederland', Entrepreneurship Update 2007, nr. 4, Amsterdam Center for Entrepreneurship; S. Parker en M. van Praag, 'Schooling, capital constraints and entrepreneurial performance: The endogenous triangle', Journal of Business and Economic Statistics 2006, 23(4), p. 416-431; J. Hartog, M. van Praag en J. van der Sluis, If you are so smart, why aren't you an entrepreneur? Working paper 2008; M. van Praag, A. van Witteloostuijn en J. van der Sluis, Returns to Education and the Richard Branson Effect: Entrepreneurs versus employees, working paper 2009.

² Onderzoek laat zien dat ondernemers over het algemeen minder verdienen dan werknemers met dezelfde capaciteiten, terwijl ze meer uren werken. Enkel aan de top levert ondernemerschap meer op in termen van inkomen. Zie onder meer: Hamilton, B. (2000), 'Does entrepreneurship pay? An empirical analysis of the returns to selfemployment' Journal of Political Economy 108(3), 604-631 en Hartog, J., Van Praag, M. and Van Der Sluis, J. (2010), If You Are So Smart, Why Aren't You an Entrepreneur? Returns to Cognitive and Social Ability: Entrepreneurs Versus Employees. Journal of Economics & Management Strategy, 19: 947-989. Daar staan voordelen tegenover die niet in het inkomen tot uiting komen, zoals 'eigen baas zijn'. Dat geldt echter niet of in mindere mate voor ondernemers die werkzaamheden verrichten die niet of nauwelijks afwijken van werken in loondienst. Gesteld kan worden dat zij in veel gevallen slechter af zijn als ondernemer. Juist deze groep ondernemers stijgt sterk in Nederland (EIM/CBS, (2012) 'Inkomen, vermogen en dynamiek van zelfstandigen zonder personeel, verschillen tussen zelfstandigen zonder personeel en nieuwe zelfstandigen').

Figuur 1 Ondernemers naar winstniveau per klasse van € 10.000, en de restanten (< -100.000 en > 200.000)



Voor het stimuleren van groei van ondernemingen is met name de marginale druk van belang. Een lagere marginale druk betekent dat ondernemers over een extra verdiende euro minder belasting hoeven af te dragen. Dit moedigt hen aan om meer winst te maken. Uit onderzoek blijkt dat lagere marginale tarieven leiden tot een sterkere groei van bedrijven, hogere gemiddelde investeringsuitgaven en een grotere kans op het aannemen van werknemers.³

Het CPB geeft aan dat vanuit een oogpunt van economische efficiëntie de marginale druk voor ondernemers in principe lager dient te zijn dan voor werknemers. Het inkomen van ondernemers is namelijk gevoeliger voor het marginale belastingtarief dan het inkomen van werknemers. Bovendien kan de verstoring van werking van belastingen op het aangaan van ondernemersrisico worden tegengegaan door een minder progressieve belastingheffing. De huidige generieke zelfstandigenaftrek is volgens het CPB op economische gronden niet te rechtvaardigen.⁴ Ook speelt het bijzondere karakter van winstinkomen een rol: een deel van de winst moet worden aangewend voor reserveringen (bijvoorbeeld voor de oude dag of arbeidsongeschiktheid) en investeringen (bijvoorbeeld vanwege het vervangen of uitbreiden van de aanwezige bedrijfsmiddelen).

Het voorgaande pleit voor faciliteiten die de marginale druk op winst verlagen. Faciliteiten moeten dan zodanig worden vormgegeven dat het voordeel gelijk oploopt met de winst. De zelfstandigenaftrek voldoet daar niet aan, deze kent geen groeiprikkel. De MKB-winstvrijstelling loopt wel gelijk op met de winst maar is geen echte tariefmaatregel. Dit brengt nadelen met zich, hetgeen wordt toegelicht in de volgende paragraaf (1.2). Via een winstbox kunnen ondernemersfaciliteiten worden omgezet in een lager tarief en een meer proportionele belastingheffing voor ondernemers. Hierdoor wordt ondernemerschap gestimuleerd en wordt meer winst maken aantrekkelijker.

1.2. Meer evenwicht tussen ondernemers en werknemers

Een winstbox heeft voorts tot doelstelling een meer evenwichtige behandeling van ondernemers enerzijds en werknemers anderzijds. Dit wordt bereikt door een aanpassing van de belastingheffing van ondernemers, de gevolgen daarvan voor de inkomensafhankelijke regelingen en voor de doorwerking op de aftrekposten in box 1.

1. Aanpassing van belastingheffing bij ondernemers

³ Robert Carroll, Douglas Holtz-Eakin, Mark Rider, en Harvey S. Rosen, 'Personal Income Taxes and the Growth of Small Firms', in: James Poterba (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 15, Cambridge, MA: MIT Press, 2001.

⁴ Van Vuuren, Daniel (2012), 'De fiscale behandeling van zelfstandigen, een kritische blik', CPB Policy Brief 2012/02, p. 14.

Door een winstbox ontstaat meer evenwicht tussen ondernemers en werknemers met lage inkomens. Een ondernemer betaalt in 2015 belasting vanaf een winstinkomen van € 21.475. Een werknemer betaalt in 2015 daarentegen belasting vanaf een looninkomen van € 6.460. Met een winstbox gaan ondernemers eerder belasting betalen, namelijk vanaf een winstinkomen van € 14.490, maar wel tegen een lager tarief dan in box 1. Daar staat tegenover dat bij hoge inkomens de verschillen tussen ondernemers en werknemers toenemen, maar zoals aangegeven in de voorgaande paragraaf is dat juist goed voor de door groei.

2. Inkomensafhankelijke regelingen

De MKB-winstvrijstelling en de ondernemersfaciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek geven de ondernemer niet alleen een fiscaal voordeel, maar vergroten ook zijn recht op toeslagen. De fiscale ondernemersfaciliteiten verlagen via de winst namelijk het verzamelinkomen en daarmee ook de grondslag voor de inkomensafhankelijke regelingen. Tegelijkertijd is het wenselijk dat ook voor ondernemers het fiscale inkomen bepalend blijft als maatstaf voor de inkomensafhankelijke regelingen. Dat is en blijft het verzamelinkomen. Door de introductie van een winstbox vervalt de doorwerking van ondernemersfaciliteiten naar inkomensafhankelijke regelingen zonder inbreuk te maken op het eenduidige inkomensbegrip. Met een winstbox kunnen alle grondslagversmalleren worden omgezet in een lager tarief. De stimulans van de fiscale ondernemersfaciliteiten wordt via een laag tarief in een winstbox beperkt tot het belastingdomein.

3. Waarde van de aftrekposten in box 1

In 2007 is naast de zelfstandigenaftrek een tweede generieke ondernemersfaciliteit ingevoerd: de MKB-winstvrijstelling. Deze verkleint de belastbare grondslag met 14% van de winst en kent geen urencriterium. De MKB-winstvrijstelling is bedoeld als een tariefverlaging. De MKB-winstvrijstelling verlaagt het effectieve marginale tarief voor winstinkomen van ondernemers met 14%. Dit is goed voor door groei. De MKB-winstvrijstelling werkt echter niet door naar het marginale tarief waartegen aftrekposten zoals hypotheekrente en persoonsgebonden aftrekposten aftrekbaar zijn.⁵ Voor ondernemers zijn deze aftrekposten net als voor werknemers aftrekbaar tegen het hogere nominale marginale box 1-tarief.⁶ Zo wordt bijvoorbeeld in de hoogste tariefschijf iedere euro extra winst door de MKB-winstvrijstelling effectief belast tegen 44,7%⁷, terwijl iedere euro extra hypotheekrente binnen deze schijf aftrekbaar is tegen een effectief tarief van maximaal 51,5%. Doordat de MKB-winstvrijstelling bij de winstbox wordt omgezet in een lager tarief, worden de aftrekposten verrekend tegen het daadwerkelijke marginale tarief waartegen ondernemers worden belast.

Omdat de winst van zelfstandige ondernemers net als overig arbeidsinkomen wordt belast in box 1 van de inkomstenbelasting, zijn binnen box 1 diverse faciliteiten voor ondernemers gecreëerd die de belastingheffing over de winst verlagen. Elke faciliteit kent haar eigen achtergrond, regels en voorwaarden. De belastingheffing van ondernemers is door die veelheid aan faciliteiten ingewikkeld en weinig transparant. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van faciliteiten voor ondernemers.

Bij de effectiviteit van sommige ondernemersfaciliteiten zijn in het verleden vraagtekens geplaatst of (anderszins) is in overweging gegeven deze faciliteiten te heroverwegen.⁸ Omdat de winstbox in wezen een winstafhankelijke faciliteit is, kan ook het urencriterium vervallen. Voor de meeste ondernemersfaciliteiten geldt het urencriterium. Het urencriterium zorgt ervoor dat faciliteiten worden gericht op ondernemers voor wie ondernemen de hoofdactiviteit is. Het urencriterium is in de praktijk bewerkelijk en conflictgevoelig. De conflictgevoeligheid komt tot uitdrukking in relatief veel discussies tussen belastingplichtige en Belastingdienst, die regelmatig uitmonden in bezwaar-

⁵ Voorgaande geldt voor zover geen schijfgrens wordt overschreden.

⁶ Vanaf 2014 vindt een afbouw plaats van het maximale percentage waartegen de hypotheekrente kan worden afgetrokken met 0,5%-punt per jaar. Dit betekent dat voor belastingplichtigen in de hoogste IB-schijf het marginale tarief waartegen de rente wordt afgetrokken zowel voor werknemers als voor ondernemers gaat afwijken van het marginale belastingtarief. Overigens wordt deze verlaging van het effectieve marginale aftrektarief vormgegeven via een bijtelling bij de grondslag voor zover hypotheekrenteaftrek in de hoogste schijf wordt afgetrokken.

⁷ 86% (= 100% -/- MKB-winstvrijstelling van 14% =) van 52% is 44,7%.

⁸ Wat betreft de zelfstandigenaftrek: zie Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 'Naar een activerender belastingstelsel', Interim-rapport, oktober 2012, p. 98 en Eindrapport, juni 2013, p. 102; CPB Policy brief 2012/02, De fiscale behandeling van zelfstandigen. Een kritische blik, en rapport Studietoelichting Belastingstelsel (opgenomen in Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4), p. 94-96. Zie met betrekking tot de fiscale oudedagsreserve de Studietoelichting Belastingstelsel, p. 80-81, en zie wat betreft de meewerktaftrek het EIM-rapport, Ondernemen makkelijker en leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap, Zoetermeer, 31 augustus 2005, p. 121 en Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 'Naar een activerender belastingstelsel', Interim-rapport, oktober 2012, p. 98, die adviseert de meewerktaftrek af te schaffen.

en beroepsprocedures.

2. Contouren van een winstbox

In de volgende hoofdstukken worden de contouren van een winstbox geschetst. Er is geen sprake van een blauwdruk noch van een uitputtende uitwerking van de winstbox. Wel worden de belangrijkste onderwerpen geadresseerd. Aan de orde komen de vragen welke faciliteiten zouden kunnen opgaan in het lage tarief van de winstbox, welke belastingplichtigen toegang zouden kunnen krijgen tot de winstbox en welk tarief zou moeten gelden. Vervolgens komen diverse vragen aan de orde die rijzen in verband met de inbedding van een winstbox in het boxensysteem, zoals de gevolgen voor verschillende aftrekposten in box 1 en voor de premieheffing volksverzekeringen.

Uit de beschrijving van de contouren van de winstbox in deze bijlage zal blijken dat de invoering van een winstbox een complexe wetgevende operatie zou behelzen die per saldo leidt tot een toename van de administratieve en uitvoeringslasten. Hoewel de winstbox binnen de winstsfeer tot minder complexiteit leidt ten gevolge van het schrappen van aftrekposten, is de splitsing van box 1 en de inbedding van een extra box in het boxensysteem evident complexiteitsverhogend.

3. Welke faciliteiten gaan op in het lage tarief?

3.1. Algemeen

Een winstbox houdt in dat de huidige box 1 wordt opgesplitst in twee boxen, waarbij de winst van ondernemers wordt belast in een aparte box en belastingfaciliteiten voor ondernemers worden omgezet in een verlaagd tarief. De vraag rijst welke faciliteiten voor omzetting in een verlaagd tarief in aanmerking komen. Een overzicht van de verschillende belastingfaciliteiten voor ondernemers is opgenomen in bijlage 3. Er zijn grofweg twee soorten: faciliteiten die op de onderneming betrekking hebben (ondernemingsfaciliteiten) en faciliteiten die zien op de ondernemer (ondernemersfaciliteiten). De ondernemingsfaciliteiten gelden ook voor ondernemingen in de vennootschapsbelasting. Binnen de groep ondernemersfaciliteiten kan een onderscheid worden gemaakt tussen faciliteiten waarvoor het urencriterium geldt en faciliteiten waarvoor dat criterium niet geldt. De belangrijkste ondernemersfaciliteiten zijn de zelfstandigenaftrek (waarvoor het urencriterium geldt) en de MKB-winstvrijstelling (waarvoor het urencriterium niet geldt).⁹ In paragraaf 3.2 komt het urencriterium aan de orde en wordt ook gevolg gegeven aan de motie van de heer Braakhuis waarin het kabinet wordt verzocht om bij het onderzoek naar de winstbox ook de afschaffing van het urencriterium te betrekken.¹⁰

3.2. Ondernemersfaciliteiten waarvoor het urencriterium geldt

Het urencriterium houdt in dat alleen ondernemers die ten minste 1225 uur per jaar ondernemen in aanmerking komen voor bepaalde ondernemersfaciliteiten. Daarnaast geldt voor niet-startende ondernemers dat zij ook meer dan de helft van de beschikbare arbeidstijd moeten besteden aan de onderneming.¹¹ Bij invoering van een winstbox zouden in elk geval de ondernemersfaciliteiten waarvoor het urencriterium geldt, kunnen worden omgezet in het lagere tarief. Het gaat daarbij om de zelfstandigenaftrek, de verhoogde zelfstandigenaftrek voor starters (startersaftrek), de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (waarvoor een verlaagd urencriterium geldt), de willekeurige afschrijving voor starters, de fiscale oudedagsreserve (FOR) en de meewerkaftrek. Van deze ondernemersfaciliteiten zijn er drie specifiek op startende ondernemers gericht, te weten de startersaftrek, de willekeurige afschrijving voor starters en de startersaftrek voor arbeidsongeschikten. De startersaftrek is een toeslag van € 2.123 op de zelfstandigenaftrek van € 7.280 en kan maximaal drie jaar lang worden genoten. Doelstelling is tegemoetkomen aan de bereidheid om startersrisico te lopen. Ondernemers die startersaftrek genieten, kunnen hun investeringen willekeurig (versneld) afschrijven. Daarnaast is voor starters, anders dan voor andere ondernemers, de zelfstandigenaftrek inclusief startersaftrek verrekenbaar met overig box 1-inkomen. De keuze voor een winstbox betekent dus in beginsel ook dat er geen specifieke fiscale faciliteiten meer zijn voor starters. Ook zij profiteren immers van het verlaagde tarief. Overigens

⁹ De MKB-winstvrijstelling is formeel geen 'faciliteit' of belastinguitgave omdat deze bedoeld is als tariefverlaging en daarom deel uitmaakt van de primaire heffingstructuur. Voor het gemak wordt hier echter gesproken van faciliteit.

¹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 79.

¹¹ Voorts sluit het urencriterium ondersteunende werkzaamheden uit die worden verricht in het kader van een ongebruikelijk samenwerkingsverband. Deze 'gebruikelijkheidstoets' komt aan de orde in hoofdstuk 4 over de toegang tot de winstbox.

zijn er bij de evaluatie in 2005 vraagtekens gezet bij de effectiviteit van de ondernemersfaciliteiten specifiek voor starters.¹² Voor wat betreft de startersaftrek werd onder meer geconstateerd dat weinig starters door deze faciliteiten over de streep worden getrokken om een onderneming te starten. Voor wat betreft de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid, een extra aftrekpost met een verlaagd urencriterium, geldt dat het gebruik van deze regeling lager is dan bij invoering werd verwacht. Ook het gebruik van de willekeurige afschrijving voor starters is beperkt. Bij het omzetten van de ondernemersfaciliteiten waarvoor het urencriterium geldt in een laag tarief in een winstbox, kan de eis met betrekking tot de uren en arbeidstijd vervallen. Deze eis is nu vooral van belang om ervoor te zorgen dat de zelfstandigenaftrek gericht wordt op ondernemersactiviteiten met een zekere substantie en dat nevenactiviteiten niet in aanmerking komen voor de aftrekpost. Daarnaast is het urencriterium destijds mede gemotiveerd vanuit de wens om het aantal geschillen te beperken over het al dan niet aanmerken van bepaalde activiteiten als ondernemersactiviteiten dan wel als activiteiten die resultaat uit overige werkzaamheden opleveren.¹³ In een winstbox zijn de faciliteiten met het urencriterium winstafhankelijk gemaakt. Er is geen sprake meer van een omvangrijke vaste aftrekpost, maar van een voordeel dat gelijkmatig oploopt met de winst via een verlaagd tarief. Daarom zou bij invoering van een winstbox het urencriterium kunnen vervallen. Dit betekent dat de hoeveelheid arbeid die een ondernemer verricht fiscaal niet meer relevant is.

Op zichzelf leidt het afschaffen van het urencriterium tot een vermindering van de administratieve lasten voor ondernemers en van de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. Daar staat wel tegenover dat een toename is te verwachten van het aantal geschillen tussen de Belastingdienst en belastingplichtigen over het al dan niet aanmerken van bepaalde activiteiten als ondernemersactiviteiten, dan wel als activiteiten die resultaat uit overige werkzaamheden genereren.¹⁴ Voorts heeft het afschaffen van het urencriterium in de inkomstenbelasting ook gevolgen voor niet-fiscale wet- en regelgeving. Zo wordt in de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Wet arbeid en zorg en het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 verwezen naar het urencriterium in de inkomstenbelasting. Voor deze drie regelingen zal bezien moeten worden in hoeverre een urencriterium noodzakelijk blijft. Daarbij zal bekeken moeten worden of, indien het urencriterium ook voor deze regelingen zou vervallen, aanvullende eisen noodzakelijk zijn om een onbedoelde uitbreiding van de aanspraak op deze regelingen te voorkomen. Overigens zal bij afschaffing van de ondernemersfaciliteiten bekeken moeten worden welke overgangsmaatregelen nodig zijn. Te denken valt aan de door ondernemers opgebouwde FOR en aan niet-gerealiseerde zelfstandigenaftrek. Afhankelijk van de gemaakte keuzes zullen aan dit overgangsrecht nog geruime tijd specifieke uitvoeringskosten zijn verbonden.

In de motie Van Gent wordt de regering verzocht bij het onderzoek naar het afschaffen van het urencriterium ook de aanvraag van kinderopvangtoeslag te betrekken.¹⁵ In het Besluit kinderopvangtoeslag wordt niet rechtstreeks naar het fiscale urencriterium verwezen. Voor het verkrijgen van kinderopvangtoeslag moeten zelfstandigen echter op vergelijkbare wijze als bij de zelfstandigenaftrek aannemelijk maken dat zij het opgegeven aantal uren hebben gewerkt. De mate en hoogte van kinderopvangtoeslag is namelijk afhankelijk van het aantal gewerkte uren (van de minst werkende ouder). Dit geldt voor alle werkende ouders. Werknemers kunnen dit aannemelijk maken met hun arbeidsovereenkomst. Voor zelfstandigen komt dit neer op de uren die besteed worden aan de onderneming, bijvoorbeeld de uren die in rekening worden gebracht bij klanten, de uren besteed aan de bedrijfsadministratie en de uren die nodig zijn om offertes te maken.¹⁶ De ondernemingsuren moeten volgens (de toelichting bij) het Besluit kinderopvangtoeslag aannemelijk worden gemaakt. Het afschaffen van het urencriterium in de inkomstenbelasting heeft geen gevolgen voor het aannemelijk maken van de door zelfstandigen gewerkte uren voor de kinderopvangtoeslag.

¹² EIM Ondernemen makkelijker én leuker?, Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap; ook de Commissie Van Dijkhuizen adviseert om alle faciliteiten voor starters af te schaffen, Naar een activerender belastingstelsel, Interim-rapport, Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, oktober 2012, p. 98.

¹³ Kamerstukken II 1983/84, 17 943, nr. 30, p. 1784-1785 (Handelingen, datum vergadering: 8 december 1983).

¹⁴ Ervan uitgaande dat resultaat uit overige werkzaamheden niet in de winstbox wordt belast. Zie hierna paragraaf 5.2.

¹⁵ Kamerstukken II 2011/12, 31 322, nr. 149.

¹⁶ Deze informatie is ook te vinden op:

http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/informatie_over_toeslagen/kinderopvangtoeslag/hoewerkt_kinderopvangtoeslag/toeslag_voor_uren_die_u_werkt/ik_ben_zelfstandig_ondernemer

3.3. Ondernemersfaciliteiten zonder urencriterium

Bij de invoering van een winstbox gaat ook de MKB-winstvrijstelling op in het lagere tarief. De MKB-winstvrijstelling van thans 14% loopt parallel op met de winst en komt hierdoor in feite neer op een tariefverlager.¹⁷ Daarnaast ligt het voor de hand om ook de stakingsaftrek te laten opgaan in het lage tarief in een winstbox. Deze aftrek heeft zijn betekenis, waaronder het verzachten van de belastingheffing bij staking, goeddeels verloren.¹⁸ Bovendien wordt ook de stakingswinst in een winstbox tegen het lagere tarief belast.

3.4. Ondernemingsfaciliteiten

Ondernemingsfaciliteiten zijn niet gekoppeld aan het urencriterium en gelden ook voor ondernemingen in de vennootschapsbelasting. Het gaat bijvoorbeeld om de investeringsaftrekken (KIA, EIA, MIA¹⁹), de aanvullende aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk (beter bekend als de RDA) en de sectorspecifieke faciliteiten zoals de landbouwwijziging, bosbouwwijziging en het tonnageregime voor de zeevaart. De invoering van een winstbox geeft op zichzelf geen aanleiding tot een heroverweging van deze faciliteiten.

3.5. Arbeidskorting

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Belastingplan 2012 is toegezegd dat bij de verkenning van de winstbox ook aandacht zal worden besteed aan de arbeidskorting voor ondernemers.²⁰ Er bestaat recht op arbeidskorting wanneer zogenoemd 'arbeidsinkomen' wordt genoten, dat wil zeggen hetgeen met tegenwoordige arbeid wordt genoten als winst uit onderneming, loon en resultaat uit overige werkzaamheden. Bij de introductie is er bewust voor gekozen dat de arbeidskorting ook geldt voor (actieve) IB-ondernemers. De arbeidskorting heeft als doel het verschil te vergroten tussen uitkering en met werk behaald inkomen, zodat het financieel interessanter wordt om te gaan werken c.q. te ondernemen.²¹ Beoogd gevolg daarvan is terugdringing van werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt en stimulering om meer uren te gaan werken. Gelet op deze doelstelling zou de invoering van de winstbox geen aanleiding vormen om de arbeidskorting voor ondernemers te laten vervallen of om te zetten in een generieke tariefverlaging.

3.6. Conclusie

In een winstbox zouden alle ondernemersfaciliteiten die verbonden zijn aan het urencriterium kunnen vervallen. Daardoor kan ook het urencriterium vervallen. Mogelijk kan een uitzondering worden gemaakt voor de S&O-aftrek en kan deze terugkomen in de winstbox met een eenvoudig, nieuw criterium of de S&O-aftrek kan conform het voorstel van de Commissie van Dijkhuizen worden vervangen door een (nieuwe) subsidieregeling. Daarnaast kunnen de MKB-winstvrijstelling en de stakingsaftrek vervallen. Het vervallen van de faciliteiten inclusief het urencriterium zou voor een besparing zorgen van de uitvoeringskosten en de administratieve lasten. Daarentegen gaan enkele instrumenten, die specifieke doelen nastreefden, verloren.

¹⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30572, nr. 3, p. 9-10.

¹⁸ Vgl. de Commissie Van Dijkhuizen, die adviseert de aftrek af te schaffen. "Naar een activerender belastingstelsel", Interim-rapport, Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, oktober 2012, p. 98.

¹⁹ Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek, energie-investeringsaftrek, milieu-investeringsaftrek.

²⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 10, p. 38-39.

²¹ Kamerstukken II 1999/00, 26 727, nr. 7, p. 158. Vgl. ook Kamerstukken II 2007/08, 31 205, nr. 3, p. 25 en Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 10, p. 39.

4. Toegang en tarief

4.1. Afwegingen toegang

Een belangrijke vraag bij een winstbox is welke belastingplichtigen toegang zouden krijgen tot de nieuwe box. Deze vraag is ook van belang voor de vaststelling van de tariefstructuur die binnen de gegeven budgettaire kaders mogelijk is. Daarom wordt in dit hoofdstuk eerst ingegaan op de toegangsvraag en vervolgens op het tarief.

Bij de toegangsvraag spelen meerdere afwegingen een rol. Ten eerste is van belang dat de winstbox bedoeld is voor IB-ondernemers. Zo heeft de winstbox onder andere als doel om door groei van ondernemers te bevorderen. Dat betekent dat de winstbox in beginsel alleen bedoeld is voor de belastingplichtige die ook daadwerkelijk ondernemersrisico loopt ten aanzien van de onderneming. Belastingplichtigen die winst uit onderneming genieten maar in feite beleggers zijn, behoren dan ook niet tot de doelgroep van de winstbox. Daarnaast is van belang dat de indeling van de verschillende groepen belastingplichtigen in de verschillende boxen, gelet op de nieuwe tariefstructuur in de inkomstenbelasting (van drie naar vier boxen), evenwichtig blijft. Deze toegangsvraag is in feite breder en dient te worden gezien in samenhang met de nieuwe tariefstructuur. De bredere toegangsvraag komt daarom aan de orde nadat is ingegaan op het tarief in de winstbox. Bij dit alles moeten vergelijkbare economische activiteiten zo veel mogelijk gelijk worden belast en arbitragemogelijkheden zo veel mogelijk worden voorkomen; voorts dient sprake te zijn van zo min mogelijk complexiteit. In de rest van deze paragraaf worden deze afwegingen nader uitgewerkt en toegelicht.

4.2. Toegangsvraag in relatie tot de doelstellingen van een winstbox

Verbondenheidscriterium en winstgenieters, niet zijnde ondernemers

Op dit moment genieten verschillende groepen belastingplichtigen winst uit onderneming. Echter, niet al die groepen hebben ook recht op de ondernemersfaciliteiten in box 1. Een belangrijk kenmerk van ondernemerschap is dat ondernemersrisico wordt gelopen. Om thans te kwalificeren als ondernemer en daarmee in aanmerking te komen voor de ondernemersfaciliteiten, dient de belastingplichtige daarom te voldoen aan het zogenoemde 'verbondenheidscriterium'. Dat wil zeggen dat pas sprake is van ondernemerschap voor de inkomstenbelasting als de belastingplichtige voor rekening van wie de onderneming wordt gedreven ook rechtstreeks wordt verbonden voor de verbintenissen betreffende die onderneming. In dat geval is de belastingplichtige ook aansprakelijk voor de schulden van de onderneming. Dit criterium is bij de invoering van de Wet IB 2001 toegevoegd aan de ondernemersdefinitie om te zorgen dat slechts degenen die in economisch en maatschappelijk opzicht kunnen worden aangemerkt als ondernemers ook fiscaal als ondernemer kwalificeren en om personen die in feite beleggers zijn uit te sluiten van het fiscale ondernemerschap.²²

Het voorgaande gaat ook op voor de toegang tot de winstbox. Een ruimere toegang dan die van de groep IB-ondernemers tot de winstbox ligt niet voor de hand, omdat een belangrijke doelstelling van de winstbox is om door groei van ondernemers te bevorderen. De invoering van de winstbox zou dan ook geen aanleiding geven om het verbondenheidscriterium niet langer te hanteren. Dit betekent dat de belastingplichtigen die thans winst uit onderneming genieten maar niet kwalificeren als ondernemer, geen toegang zouden krijgen tot de winstbox. Het gaat om commanditaire vennoten, verstrekkers van hybride leningen en stille vennoten. Zij blijven in beginsel dus belastingplichtig in box 1. Daarbij zal bezien moeten worden onder welke bron van inkomen in box 1 hun inkomen dan gaat vallen.

Commanditaire vennoten verstrekken eigen vermogen aan een commanditaire vennootschap. Zij zijn in beginsel niet aansprakelijk voor schulden van de onderneming. Zij zijn geen 'echte' ondernemers maar eerder kapitaalverschaffers. Ook verstrekkers van hybride leningen zijn in wezen kapitaalverschaffers. Zij verstrekken leningen die in feite functioneren als eigen vermogen van de onderneming. De activiteiten van stille vennoten kunnen wel op die van ondernemers lijken.

²² Zie bijv. Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 28 en 92.

Echter, ook zij voldoen niet aan het verbondenheidscriterium en lopen dus een beperkt ondernemersrisico.

Een gevolg van de invoering van een afzonderlijke winstbox is wel dat de overgang van ondernemerschap naar een commanditaire deelname (en vice versa) in beginsel zal leiden tot fiscale afrekening omdat dan een overgang plaatsvindt van de winstbox naar box 1. Een dergelijke overgang kan aan de orde zijn bij bepaalde bedrijfsopvolgingstructuren. Om eindafrekening in dergelijke gevallen te voorkomen kan overwogen worden om aanvullende regels te stellen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een doorschuifregeling (overgang naar box 1 met doorschuif van de claim) dan wel aan voortzetting van het winstboxregime.

Urencriterium en ondersteunende ondernemers

Wanneer thans wordt voldaan aan het verbondenheidscriterium en dus sprake is van ondernemerschap, bestaat nog niet per definitie recht op alle ondernemersfaciliteiten. Daarom roept de omzetting van de ondernemersfaciliteiten in een laag winstboxtarief ook de vraag op of het voldoen aan het verbondenheidscriterium voldoende is voor toegang tot de winstbox, of dat daarbij nog aanvullende voorwaarden dienen te worden gesteld. De aanvullende voorwaarden voor de toegang tot sommige ondernemersfaciliteiten zijn nu samengebracht onder het urencriterium. Zoals hiervoor is toegelicht, kan in een winstbox het criterium dat een ondernemer ten minste 1225 uur per jaar moet ondernemen en meer dan de helft van de beschikbare arbeidstijd moet besteden aan de onderneming vervallen. Het urencriterium kent echter nog een andere voorwaarde, namelijk dat geen sprake mag zijn van een ongebruikelijke samenwerking. Deze voorwaarde sluit ondersteunende werkzaamheden door ondernemers die worden verricht in het kader van een ongebruikelijk samenwerkingsverband uit. Hierbij kan gedacht worden aan de tandarts die een samenwerkingsverband met zijn echtgeno(o)t(e) aangaat, waarbij de echtgeno(o)t(e) de administratie doet. Een dergelijk samenwerkingsverband is ongebruikelijk omdat het niet zou zijn aangegaan tussen onafhankelijke derden: dan zou in de meeste gevallen sprake zijn van een dienstbetrekking en zou de echtgeno(o)t(e) logischerwijs ook geen recht hebben op ondernemersfaciliteiten. Hoewel deze echtgeno(o)t(e) in economische zin gelijkenis vertoont met een werknemer, is hij of zij ondernemer omdat hij of zij winst uit de onderneming geniet en ook rechtstreeks verbonden wordt voor de verbintenissen met betrekking tot die onderneming. Echter, de echtgeno(o)t(e) heeft nu geen recht op de ondernemersfaciliteiten waarvoor het urencriterium geldt. Wel heeft hij of zij recht op de MKB-winstvrijstelling.

Vanuit de doelstelling van de winstbox om doorgroei te stimuleren ligt het niet direct voor de hand om ook deze ondersteunende ondernemers op te nemen in de winstbox. Daarentegen lopen deze ondernemers wel ondernemersrisico in die zin dat zij aansprakelijk kunnen worden gesteld voor schulden van de onderneming. Voorts zou het uitsluiten van deze categorie ondernemers van de winstbox betekenen dat de toets van het ongebruikelijke samenwerkingsverband moet terugkomen als toegangseis voor de winstbox. De vereenvoudigingswinst van het afschaffen van het urencriterium zou dan niet volledig worden behaald. De vraag is of voornoemde toets bij invoering van de winstbox gemist kan worden. Daarbij is van belang dat de zelfstandigenaftrek wordt omgezet in een winstafhankelijk voordeel en dat de omvang van de winst gebaseerd zal moeten zijn op een zakelijke winstverdeling. Gelet daarop zou uit eenvoudsoverwegingen ervoor gekozen kunnen worden de gebruikelijkheidstoets in het kader van een winstbox te schrappen. In dat geval krijgen alle belastingplichtigen die fiscaal kwalificeren als ondernemer en dus voldoen aan het verbondenheidscriterium toegang tot de winstbox.

Resultaat uit overige werkzaamheden

Binnen box 1 zijn er nog twee groepen belastingplichtigen die kenmerken hebben van de hiervoor geschetste ondernemers en kapitaalverschaffers die winst uit onderneming genieten. De invoering van een winstbox roept ook de vraag op of deze groepen belastingplichtigen voor de nieuwe box in aanmerking komen. Beide groepen worden thans belast volgens het regime van resultaat uit overige werkzaamheden. Het gaat ten eerste om de zeer heterogene groep van belastingplichtigen wier werkzaamheden niet kunnen worden aangemerkt als te zijn verricht in het kader van een onderneming noch in het kader van een dienstbetrekking. Dit is de zogenoemde restcategorie. Ten tweede betreft het de zogenoemde 'terbeschikkingstellers'. Er is nog een derde groep resultaatgenieters: de houders van lucratieve belangen. Gelet op de achtergrond van de

lucratiefbelangregeling – een meer evenwichtige belastingheffing over dergelijke beloningsbestanddelen en het creëren van een aanvullende heffingsmogelijkheid in box 1 voor zover de voordelen niet als loon in de belastingheffing zijn betrokken²³ – ligt het voor de hand dat deze groep in box 1 blijft. Daarom blijft deze groep hier verder buiten beschouwing.

Voorbeelden van werkzaamheden die in de restcategorie vallen, zijn het schrijven van een (vak)publicatie, meer dan normaal vermogensbeheer, de werkzaamheden van gastouders, overblijfmoeders en geestelijken. Sommige werkzaamheden hebben wel kenmerken van een onderneming, maar in het algemeen ontbreekt het duurzame karakter dat kenmerkend is voor ondernemerschap. Doorgaans is ook het risicoprofiel anders. Andere werkzaamheden lijken nauwelijks op een onderneming, bijvoorbeeld die van politici. Het resultaat dat deze belastingplichtigen genieten wordt vastgesteld volgens de regels waarmee de winst uit onderneming wordt bepaald en belast tegen box 1-tarief, echter zonder dat recht bestaat op ondernemers- en ondernemingsfaciliteiten. De omzetting van ondernemersfaciliteiten in een lager tarief in een winstbox geeft op zichzelf geen aanleiding om de restcategorie op te nemen in de winstbox. Dit zou niet in overeenstemming zijn met de doelstelling om met de winstbox doorgroei te bevorderen. Voor veel typen werkzaamheden in deze categorie lijkt er ook geen goede grond om de inkomsten volgens een gunstiger regime te belasten dan de inkomsten van werknemers.

Bij 'terbeschikkingstellers' gaat het globaal gezegd om belastingplichtigen die vanuit hun privévermogen vermogensbestanddelen ter beschikking stellen aan een gelieerde IB-ondernemer ('tbs-IB') of aan een gelieerde vennootschap ('tbs-bv'). Het kan bijvoorbeeld gaan om het verstrekken van geld in de vorm van een lening aan de onderneming van de partner of het ter beschikking stellen van een pand aan de eigen bv. Terbeschikkingstellers zijn in box 1 geplaatst om arbitrage tussen box 1 respectievelijk de Vpb/box 2-heffing en box 3 te voorkomen. Tevens wordt daardoor zowel bij tbs-IB als tbs-bv het vermogen dat dienstig is aan een onderneming op dezelfde wijze belast.²⁴ Terbeschikkingstellers vertonen in economisch opzicht overeenkomsten met commandieten en verstrekkers van hybride leningen. In alle drie de gevallen gaat het vooral om vermogensverschaffers en lopen de belastingplichtigen in hun hoedanigheid als commandiet, hybrideleningverstrekker, of terbeschikkingsteller niet meer risico dan (hoogstens) over het vermogen dat zij hebben ingebracht of ter beschikking hebben gesteld.²⁵ Zij zijn namelijk niet verbonden voor verbintenissen betreffende de onderneming. Het voorgaande lijkt te betekenen dat terbeschikkingstellers net als de commandieten en hybrideleningverstrekkers in beginsel niet tot de doelgroep van de winstbox behoren. Men kan hier echter anders over denken, mede gezien de ook in de jurisprudentie naar voren komende ondernemingsanalogie (denk aan aanvangsmoment werkzaamheid) en het feit dat oorspronkelijk bedoeld is een situatie te creëren waarbij het fiscaal niet uitmaakt of het betreffende vermogensbestanddeel in de onderneming zit of ter beschikking wordt gesteld. In theorie behoort het vermogensbestanddeel niet tot het aansprakelijk ondernemingsvermogen, maar in veel gevallen, zeker bij een dga, zorgt de bank er voor (via hoofdelijke aansprakelijkheid of iets dergelijks van de dga) dat het vermogensbestanddeel tot het aansprakelijk vermogen behoort.

Voorlopige conclusie toegang

Voor de toegangsvraag staan meerdere keuzes open. Hoewel het voor de hand lijkt te liggen om de toegang tot de winstbox te beperken tot belastingplichtigen die nu winst uit onderneming genieten, kan daar anders over worden gedacht. De winstbox zou een aanleiding kunnen vormen om dat fundamenteeler te bezien. Echter, als de groep die van de winstbox gebruik zal mogen maken, groter wordt gemaakt, zal het tarief van de winstbox echter wel hoger moeten worden vastgesteld. Om die reden wordt – gemakshalve – in het verdere verloop als werkhypothese gehanteerd dat in een winstbox de toegang beperkt blijft tot belastingplichtigen die thans winst uit onderneming genieten. In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op de vraag of de invoering van een winstbox nog aanleiding geeft tot andere verschuivingen van belastingplichtigen tussen de verschillende boxen in de inkomstenbelasting (bredere toegangsvraag). Daarvoor is het tarief in de winstbox van belang.

²³ Kamerstukken II 2007/08, 31 459, nr. 3, p. 4.

²⁴ Vgl. Kamerstukken II 2000/01, 27 466, nr. 3, p. 2 en 17.

²⁵ De commandiet loopt risico over het eigen vermogen dat hij heeft ingebracht. De verstrekker van een hybride lening en de terbeschikkingsteller van geld in de vorm van een lening, lopen risico over het uitgeleende bedrag. Bij de terbeschikkingstelling van een ander vermogensbestanddeel (dan geld in de vorm van een lening), bijvoorbeeld een pand, is het risico erg beperkt omdat het vermogensbestanddeel in beginsel juridisch en economisch in eigendom van de terbeschikkingsteller blijft.

4.3. Afwegingen tarief

Een voordeel van een winstbox is dat de tariefstelling voor de winst van ondernemers kan plaatsvinden zonder gebonden te zijn aan de tariefstructuur in box 1. Bij de vaststelling van de tariefstructuur in een winstbox spelen enkele overwegingen een rol. Ten eerste is van belang dat doorgroei wordt bevorderd. Dit pleit voor een zo laag mogelijke marginale druk. Ten tweede dient het tarief evenwichtig te zijn ten opzichte van de belastingtarieven die gelden voor werknemers, resultaatgenieters en dga's. Deze laatste groep onderneemt in de bv-vorm. De verschillen tussen deze groepen belastingplichtigen mogen niet te groot worden omdat dit ertoe kan leiden dat belastingplichtigen om fiscale redenen voor een rechtsbetrekking (dienstverband of opdracht) of rechtsvorm (wel of geen bv) kiezen die maatschappelijk gezien niet optimaal is.²⁶ Indien de aanzuigende werking naar het IB-ondernemerschap voor werknemers te groot is, bestaat bovendien het risico dat gekunstelde constructies ontstaan om te kwalificeren als ondernemer, terwijl in de relatie tot de werkgever/opdrachtgever niet iets wezenlijks verandert. De tariefstelling voor de winstbox komt dus neer op het zoeken naar een balans tussen enerzijds de stimulering van (winstgevend) ondernemerschap via een lage marginale druk en beperking van de progressie en anderzijds het belang van een evenwichtige belastingdrukverdeling.

Vlak tarief

In de fiscale agenda is de mogelijkheid genoemd van een vlak winstboxtarief van circa 28,5%, wanneer de zelfstandigenaftrek (inclusief startersaftrek), de MKB-winstvrijstelling, meewerkaftrek, stakingsaftrek en de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid opgaan in het tarief. Daarbij is ook vermeld dat van een dergelijk laag tarief een sterke aanzuigende werking zal uitgaan naar dga's, werknemers en resultaatgenieters. De vraag is ook of een dusdanig laag tarief wel is te rechtvaardigen gelet op het grote verschil met het maximumtarief van 52% voor werknemers, het gebruikelijk loon van dga's en resultaatgenieters. In het overzicht hieronder zijn ter illustratie de tarieven en schijfgrenzen in box 1 weergegeven in 2015 volgens de laatste MLT-raming van het CPB, inclusief het gecorrigeerde (effectieve) tarief voor ondernemers na correctie met de MKB-winstvrijstelling.

Tabel 1 Tarieven en schijfgrenzen box 1, 2015²⁷

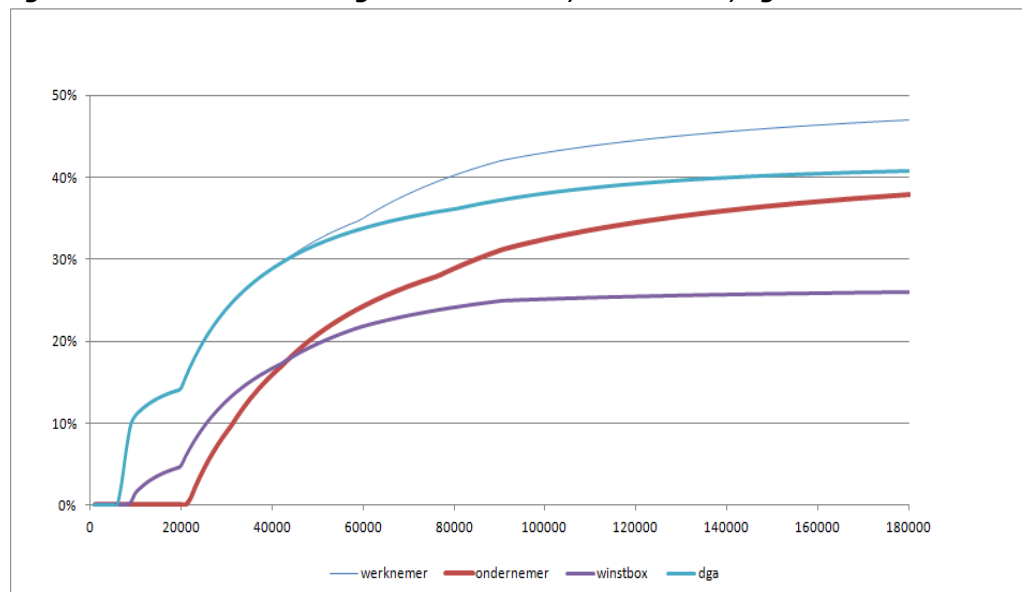
Tarieven in 2015 in box 1	ondergrens	tarief	Gecorrigeerd voor MKB-winstvrijstelling
1 ^e schijf	0	36,5%	31,4%
2 ^e schijf	20.299	42,0%	36,1%
3 ^e schijf	34.195	42,0%	36,1%
4 ^e schijf	59.427	52,0%	44,7%

Volgens de laatste raming zou een volledig vlak proportioneel tarief mogelijk zijn van circa 27%. Een dergelijk laag, vlak tarief zou echter met name bij hogere inkomens onevenwichtig uitpakken ten opzichte van werknemers en dga's. Dit wordt geïllustreerd door figuur 2 met de gemiddelde belastingdruk. Te grote verschillen in gemiddelde druk kunnen leiden tot verstoringen tussen de verschillende rechtsbetrekkingen en rechtsvormen.

²⁶ Vgl. ook CPB Policy brief 2012/02, 'De fiscale behandeling van zelfstandigen. Een kritische blik' en het daarbij behorende CPB achtergronddocument, Fiscale prikkels en vennootschapsvorming, augustus 2012.

²⁷ De tarieven voor 2015 zijn nog niet bekend en derhalve gebaseerd op aannames.

Figuur 2 Gemiddelde belastingdruk werknemer, ondernemer, dga²⁸ en winstbox vlak tarief 27%

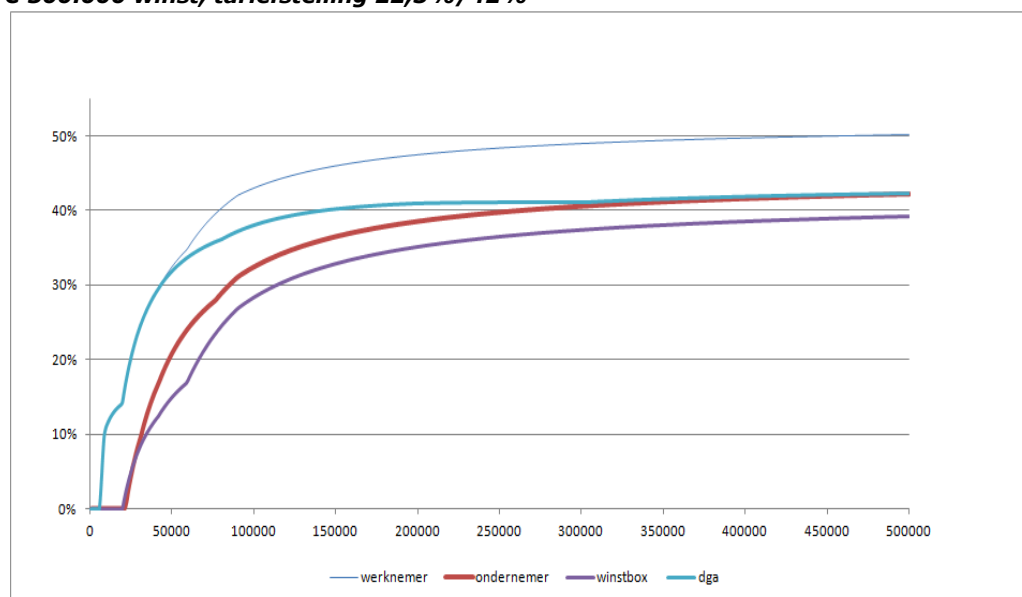


Tweeschijvenstructuur

Een meer evenwichtige belastingdrukverdeling zou kunnen worden bereikt door het winstboxtarief te voorzien van een zekere progressie. Hierbij zijn uiteraard diverse tariefstructuren mogelijk. In verband met de transparantie kan worden gedacht aan een tariefstructuur met twee schijven. Om het verschil met het toptarief in box 1 niet te groot te maken maar wel een grotere prikkel te geven voor doorgroei, kan voor het toptarief in de winstbox een bandbreedte worden gehanteerd van 40% tot maximaal 44%. Dit is lager dan het huidige effectieve marginale toptarief voor ondernemers, dat rekening houdende met de MKB-winstvrijstelling bijna 45% bedraagt. De marginale druk wordt dus lager, hetgeen goed is voor doorgroei. Ook lijkt het evenwichtig ten opzichte van de gecumuleerde belastingdruk (vennootschapsbelasting en box 2) voor dga's. Los van het gebruikelijk loon (maximaal 52%) bedraagt deze 40% voor winsten tot € 200.000 en 43,75% voor winsten daarboven. De grens van de tweede schijf in de winstbox kan gelegd worden bij de huidige grens van de vierde schijf in box 1 (€ 59.427, zie tabel 1). Beneden die grens is de effectieve marginale druk voor ondernemers nu lager dan 40%. Bij een hoog tarief in de bandbreedte van 40% tot 44%, is een laag tarief – dus voor winsten tot € 59.427 (2015) – mogelijk in de orde van grootte van 22,9% tot 21,7% (hierna afgerond als 23% tot 21,5%). In figuur 3 is te zien wat de gevolgen zijn voor de verhoudingen in de gemiddelde belastingdruk voor ondernemers, werknemers en dga's bij een tariefstructuur van 22,3% tot winsten van € 59.427 en 42% daarboven. Voor dga's is hierbij ook de belastingheffing over het gebruikelijk loon (maximaal 52%) meegenomen.

²⁸ In deze figuur wordt voor de dga gerekend met het reguliere box 2-tarief van 25%. In 2014 bedraagt dat tarief voor de eerste € 250.000 echter 22%. Daarnaast kan het effectieve box 2-tarief veel lager liggen omdat een dga de mogelijkheid heeft om de heffing in box 2 uit te stellen. Naarmate dat uitstel langer is, zal het effectieve tarief lager zijn. De gemiddelde belastingdruk van de dga zal daardoor in de praktijk, bij hogere inkomens, lager kunnen liggen dan weergegeven in de figuur.

Figuur 3 Gemiddelde belastingdruk werknemer, ondernemer, dga²⁹ en winstbox, 2015, tot € 500.000 winst, tariefstelling 22,3%/42%



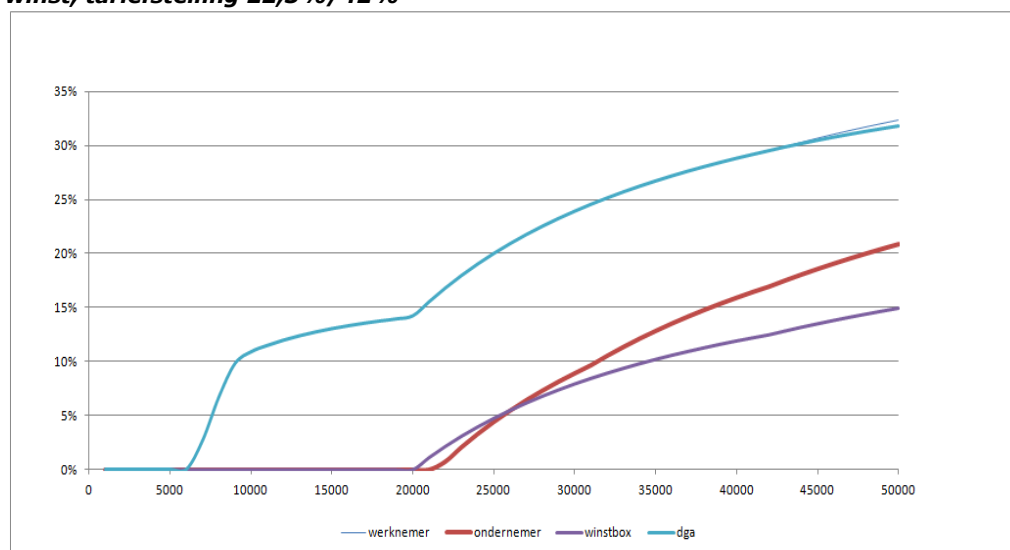
Figuur 3 geeft de verschillen in de gemiddelde belastingdruk weer tussen werknemers, dga's en ondernemers, waarbij rekening is gehouden met de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling.

Door het doorlopen van figuur 3 tot een inkomen van € 500.000 is te zien dat 'het omslagpunt' met de dga (de bv) in een winstbox bij een hogere winst komt te liggen. Dat betekent dat de IB-onderneming tot een hogere winst fiscaal aantrekkelijker blijft. Hierbij wordt opgemerkt dat 'het' omslagpunt in algemene zin niet bestaat, omdat dit punt afhankelijk is van diverse factoren zoals de vraag hoeveel gebruikelijk loon de dga geniet en hoeveel dividend hij zichzelf uitkeert c.q. in welke mate hij belastinguitstel in box 2 geniet. Het omslagpunt is dus sterk afhankelijk van de gehanteerde vooronderstellingen. Bovendien wordt de keuze voor een IB-onderneming of een bv niet louter gemaakt uit fiscale overwegingen. Ook bedrijfseconomische en civielrechtelijke overwegingen spelen bijvoorbeeld een rol.

Hieronder is dezelfde figuur weergegeven voor het inkomenstraject tot € 50.000. Daardoor zijn de gevolgen voor de gemiddelde belastingdruk voor lagere inkomens beter te zien. De lijn voor de werknemer loopt hier grotendeels gelijk met de lijn voor de dga.

²⁹ In deze figuur wordt voor de dga gerekend met het reguliere box 2-tarief van 25%. In 2014 bedraagt dat tarief voor de eerste € 250.000 echter 22%. Daarnaast kan het effectieve box 2-tarief veel lager liggen omdat een dga de mogelijkheid heeft om de heffing in box 2 uit te stellen. Naarmate dat uitstel langer is, zal het effectieve tarief lager zijn. De gemiddelde belastingdruk van de dga zal daardoor in de praktijk, bij hogere inkomens, lager kunnen liggen dan weergegeven in de figuur.

Figuur 4 Gemiddelde belastingdruk werknemer, ondernemer, dga³⁰ en winstbox, 2015, tot € 50.000 winst, tariefstelling 22,3%/42%

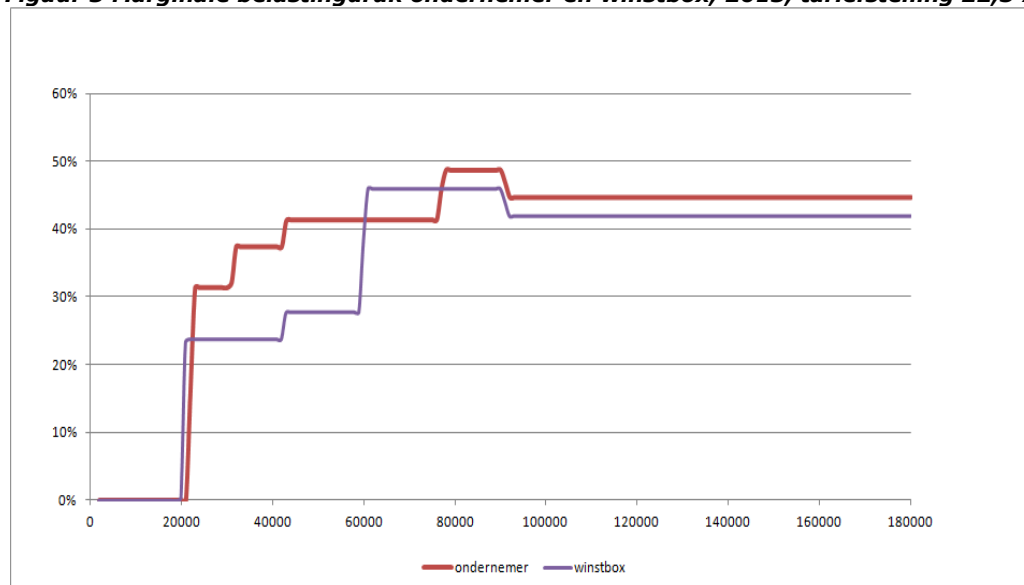


Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat de weergegeven figuren met een vergelijking van de gemiddelde belastingdruk niet de gevolgen van de winstbox laten zien voor de inkomensafhankelijke regelingen (zoals toeslagen en IAB Zvw) en voor ondernemers met verlies.

Figuur 5 geeft de gevolgen van een winstbox voor de marginale belastingdruk voor ondernemers. Te zien is dat de marginale druk voor ondernemers in een winstbox vanaf een inkomen van circa € 22.000 – afgezien van een winst tussen circa € 60.000 en € 77.000 – lager wordt. Dit is goed voor doorgroei. Bij lagere inkomens wordt de marginale druk iets hoger, omdat de zelfstandigenaftrek wordt omgezet in een lager tarief. Daardoor gaan ondernemers eerder belasting betalen.

³⁰ In deze figuur wordt voor de dga gerekend met het reguliere box 2-tarief van 25%. In 2014 bedraagt dat tarief voor de eerste € 250.000 echter 22%. Daarnaast kan het effectieve box 2-tarief veel lager liggen omdat een dga de mogelijkheid heeft om de heffing in box 2 uit te stellen. Naarmate dat uitstel langer is, zal het effectieve tarief lager zijn. De gemiddelde belastingdruk van de dga zal daardoor in de praktijk, bij hogere inkomens, lager kunnen liggen dan weergegeven in de figuur.

Figuur 5 Marginale belastingdruk ondernemer en winstbox, 2015, tariefstelling 22,3%/42%



Conclusie tarief

Aangezien één van de doelstellingen van een winstbox een transparante tariefstructuur is, wordt uitgegaan van een tariefstructuur met twee schijven. Dit lijkt het beste de balans te bewaren tussen het stimuleren van ondernemerschap en het gewenste evenwicht met werknemers. Daarbij kan de grens van de tweede schijf worden gesteld op de grens van de vierde schijf in box 1. De tarieven zouden dan gekozen kunnen worden in de bandbreedtes tussen 23% tot 21,5% voor het lage winstboxtarief en 40% tot 44% voor het hoge tarief. De winstbox zorgt ervoor dat het omslagpunt met de bv bij een hogere winst komt te liggen.

4.4. Toegangsvraag in relatie tot een evenwichtige heffingsstructuur

Bredere toegangsvraag

Hiervoor is aangegeven dat voor de vraag wie toegang zou kunnen krijgen tot de winstbox meerdere keuzes openstaan. Hoewel het voor de hand lijkt te liggen om de toegang tot de winstbox te beperken tot belastingplichtigen die nu winst uit onderneming genieten, kan daar anders over worden gedacht. Gemakshalve wordt als werkhypothese gehanteerd dat in een winstbox de toegang beperkt blijft tot belastingplichtigen die thans winst uit onderneming genieten. De vraag rijst echter ook of de invoering van een vierde box gevolgen heeft voor de toegang tot de verschillende boxen gelet op de aangepaste heffingsstructuur binnen de inkomstenbelasting. Het gaat dan met name om de eventuele gevolgen van de winstbox voor de toegang tot box 3, omdat het winstboxtarief in de eerste schijf in het voorstel lager komt te liggen dan het box 3-tarief van 30%. Het uitgangspunt is dat dit lage winstboxtarief in de orde van grootte van (afgerond) 21,5 tot 23% komt te liggen. Dit betekent dat de mogelijkheden van tariefsarbitrage tussen de winstsfeer en box 3 minder worden. In de winstsfeer geldt nu het box 1-tarief, dat effectief (na toepassing MKB-winstvrijstelling) over de gehele linie boven de 30% ligt. Na invoering van een winstbox met een tariefstructuur zoals hiervoor geschetst, worden winsten tot circa € 59.000 lager belast dan tegen 30% (zij het dat de grondslag in de winstsfeer/winstbox afwijkt van die in box 3).

Commanditaire vennoten

Ten aanzien van commanditaire vennoten rijst de vraag of het na invoering van een winstbox beter in de heffingsstructuur zou passen om hen in box 3 te belasten. Een van de redenen dat commandieten nu in box 1 en niet in box 3 worden belast, is namelijk dat anders arbitrage mogelijk is. Het gaat zowel om tariefsarbitrage als grondslagarbitrage. Gedacht kan worden aan een ondernemer die een commanditaire vennootschap aangaat met zijn partner. Indien de vergoeding die aan de partner (commandiet) zou worden toegerekend, niet langer als winst zou kwalificeren (en ook niet als ander resultaat in box 1), zou deze niet langer worden belast tegen

het progressieve tarief, maar zou de waarde van de commanditaire deelname in box 3 voor een forfaitair bedrag (de grondslag is 4% van de waarde van de commanditaire participatie) tegen 30% belast worden. Bij een winstbox zijn de mogelijkheden van tariefsarbitrage beperkter. Het tarief in de eerste schijf van de winstbox ligt immers onder de 30%. Wel zou bij opname in box 3 nog steeds tariefsarbitrage mogelijk zijn bij ondernemers met winsten die in de tweede tariefschijf van de winstbox vallen. Daarnaast blijft grondslagarbitrage mogelijk, aangezien in box 3 een forfaitaire grondslag geldt. Bovendien zou bij opname in box 3 een onevenwichtigheid ontstaan tussen enerzijds beleggen/kapitaaldeelname in de vorm van een commanditaire participatie en anderzijds beleggen/kapitaaldeelname in een bv of nv. Het rendement op een kapitaaldeelname in een bv/nv is belast met zowel vennootschapsbelasting (minimaal 20%) als inkomstenbelasting. Het (forfaitaire) rendement op een commanditaire kapitaaldeelname zou bij box 3-heffing daarentegen slechts belast zijn met 30% inkomstenbelasting, dus zonder voordruk van vennootschapsbelasting. Bij heffing in box 1 is er meer evenwicht omdat het rendement op een commanditaire kapitaaldeelname dan progressief belast is tot maximaal 52%. Overigens zou bij heffing in box 3 ook een complexe situatie kunnen ontstaan bij commandieten die – naast kapitaal – ook arbeid inbrengen (zonder het beheersverbod te overtreden). Een deel van de winst zou dan aan die arbeid toegerekend moeten worden.

Ook gezien vanuit de gehele heffingsstructuur binnen de IB ligt het na invoering van een winstbox dus voor de hand om de commandiet in box 1 te blijven belasten. Dat zelfde geldt voor de verstrekker van een hybride lening aan een IB-onderneming, die momenteel op dezelfde wijze wordt belast als de commandiet, juist met het oog op de economische gelijkenissen tussen een commanditaire participatie en het verstrekken van een lening met de kenmerken van eigen vermogen. Voor hen verandert er door de invoering van een winstbox dus niets.

Terbeschikkingstelling

In deze bijlage wordt als werkhypothese gehanteerd dat een winstbox geen gevolgen heeft voor de terbeschikkingstelling aan een bv. De invoering van een winstbox leidt daarentegen wel tot wijzigingen in de tariefstructuur voor een IB-onderneming. Daarom rijst de vraag wat de gevolgen zijn voor de terbeschikkingstelling van vermogen aan een IB-onderneming van een verbonden persoon (dit betreft ongeveer 10% van alle tbs-gevallen). De mogelijkheden van tariefsarbitrage door vermogensbestanddelen ter beschikking te stellen aan de IB-onderneming in plaats van deze in te brengen in de onderneming verminderen. Het tarief in de eerste schijf van de winstbox is immers lager dan het box 3-tarief, zodat vanuit die optiek minder behoefte bestaat aan een anti-arbitrageregeling. Afschaffing van de terbeschikkingstellingsregeling – waardoor de desbetreffende vermogensbestanddelen in box 3 zouden vallen – zou een vereenvoudiging van de inkomstenbelasting kunnen betekenen. De terbeschikkingstellingsregeling wordt door belastingplichtigen, belastingadviseurs en door de Belastingdienst ervaren als bewerkelijk en ingewikkeld.³¹

Het grootste deel van de IB-ondernemers valt in de laagste tariefschijf van de winstbox. Naar schatting 14% van de ondernemers valt gedurende meerdere jaren in de hoogste schijf van de winstbox. Het resterende risico van tariefsarbitrage schuilt dus in een relatief kleine groep, maar daarmee kunnen wel grote bedragen gemoeid zijn. Daarnaast kan zich nog grondslagarbitrage voordoen, wanneer de daadwerkelijke vermogensopbrengst die aftrekbaar is in de winstbox groter is dan het forfaitaire belaste rendement van box 3. Wel is het maximaal met grondslagarbitrage te behalen voordeel en dus ook de budgettaire impact van grondslagarbitrage – de marginale belastingderving – kleiner doordat het marginale winstboxtarief lager is dan het huidige marginale effectieve tarief in box 1.

De vraag of afschaffing van tbs-IB opportuun is hangt af van de omvang van het resterende arbitrage-risico in gelieerde verhoudingen en van het antwoord op de vraag of (beperkte) arbitrage acceptabel is. Daarnaast speelt de daadwerkelijke vereenvoudigingswinst die zou worden bereikt een rol. Door het afschaffen van tbs-IB zou er meer aandacht moeten worden besteed aan het toezicht door de Belastingdienst op de zakelijkheid in de winstsfeer van de vergoedingen voor het ter beschikking stellen van vermogen. Gelet op de grondslagarbitrage die mogelijk blijft, bestaat

³¹ Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001, Kamerstukken II 2005-2006, 30 375, nrs. 1-2.

immers de kans dat onzakelijk hoge vergoedingen in rekening worden gebracht. Ten slotte zou bij afschaffing een (tijdelijk) overgangsregime nodig zijn in verband met de eenmalige overgang van het vermogen van box 1 naar box 3.

Een andere mogelijkheid in dit kader zou zijn om de tbs-IB te plaatsen in de winstbox. Daarmee zou ten opzichte van 'echt' ondernemingsvermogen in beginsel een evenwichtige belastingdruk worden bereikt. Anders dan bij plaatsing van het aan de IB-onderneming ter beschikking gestelde vermogen in box 1 is er in de winstbox dan geen tbs-vrijstelling meer nodig voor tbs-IB.³² Bovendien wordt op deze wijze grondslagarbitrage in elk geval uitgesloten. Opname in de winstbox strookt echter niet met de hiervoor gekozen benadering om in de winstbox alleen activiteiten te belasten van ondernemers die daadwerkelijk ondernemersrisico lopen; thans gelden de meeste ondernemersfaciliteiten dan ook niet binnen de tbs-sfeer. Activiteiten als hier bedoeld, welke primair bestaan uit het verstrekken van vermogen, horen niet thuis in de winstbox. Het maken van een uitzondering voor tbs-IB zou bovendien tot onevenwichtigheden leiden ten opzichte van andere belastingplichtigen met gelijksoortige activiteiten.

4.5. Conclusie

De conclusie met betrekking tot de toegang tot de winstbox is dat degenen die nu fiscaal kwalificeren als IB-ondernemer toegang krijgen tot de winstbox, ongeacht of zij voldoen aan het urencriterium. Dit zijn ondernemers die in juridische zin risico lopen. Daarbij kan de invoering van een winstbox aanleiding zijn om samen met het urencriterium ook het ongebruikelijkheidscriterium te schrappen. Voor de tarieven in de winstbox wordt uitgegaan van een tariefstructuur met twee schijven met een bandbreedte tussen circa 23% tot 21,5% voor het lage tarief en 40% tot 44% voor het hoge tarief (vanaf de grens van de vierde schijf in box 1, thans een inkomen van ruim € 59.000). Ook gelet op deze aangepaste heffingsstructuur voor ondernemers geeft de invoering van een winstbox in beginsel onvoldoende aanleiding om belastingplichtigen die vermogen verstrekken aan een IB-onderneming en nu worden belast in box 1 over te brengen naar box 3. Dit zou mogelijk anders kunnen liggen voor terbeschikkingstelling aan een IB-onderneming. Naast handhaving van deze regeling zou afschaffing een mogelijkheid kunnen zijn, mits de vereenvoudigingswinst opweegt tegen het resterende arbitrage risico en de toename van het toezicht. Los van de gevolgen van een winstbox voor tbs-IB, betekent het voorgaande voor de uitvoering dat zich waar het gaat om de toegang tot de winstbox waarschijnlijk geen reductie in de uitvoeringskosten en de administratieve lasten zal voordoen.

5. Inbedding in het boxensysteem

5.1. Inleiding

De invoering van een winstbox roept diverse vragen op met betrekking tot de betekenis en gevolgen van de invoering van een vierde, nieuwe box binnen het boxenstelsel. Deze variëren van de vraag naar de rangorde (plaats van de winstbox ten opzichte van de andere boxen) tot vragen over hoe om te gaan met de hypotheekrenteaftrek en met de heffing van premie volksverzekeringen van ondernemers.

Hierna komen de belangrijkste 'boxensysteem'-vragen aan de orde. Dat zijn achtereenvolgens:

- rangorde (plaats van de winstbox ten opzichte van andere boxen);
- persoonsgebonden aftrek (volgorde aftrek);
- huidige box 1-aftrekposten en inkomensvoorzieningen (zoals de hypotheekrente en lijfrentes);
- behandeling verlies uit onderneming;
- samenloop bij de verliesverrekening van box 1 en de winstbox;
- premie voor de volksverzekeringen.

5.2. Rangorde

De plaats van de winstbox in de Wet IB 2001 ten opzichte van de andere boxen is van belang in verband met de rangorderegeling in de inkomstenbelasting. Deze geeft onder meer regels voor het geval een voordeel tot meer dan één soort inkomen kan worden gerekend. Hoofregel is dat het desbetreffende voordeel dan wordt aangemerkt als bestanddeel van het inkomen dat, kort gezegd,

³² De tbs-situatie wordt dan wel relatief gunstiger behandeld door verschil tussen 12% tbs-vrijstelling en 14% MKB-winstvrijstelling en het feit dat voor tbs-situaties thans geen beroep kan worden gedaan op bepaalde ondernemersfaciliteiten (waarvoor moet worden voldaan aan het urencriterium) welke in het winstboxregime zijn geïncorporeerd in het lagere tarief.

als eerste in de Wet IB 2001 voorkomt. Winst uit onderneming is thans de eerste inkomenscategorie die wordt vermeld in de Wet IB 2001. De invoering van een winstbox geeft geen aanleiding de plaats van winst uit onderneming ten opzichte van de andere inkomenscategorieën te wijzigen. Wel zal de invoering van een winstbox betekenen dat de huidige box 1 opgesplitst dient te worden in twee boxen. De eerste box wordt dan de winstbox. Hierin wordt belast de winst uit onderneming die een belastingplichtige als ondernemer geniet. Het overige inkomen uit werk en woning dat nu in box 1 wordt belast, wordt dan belast in de andere box: box 1-overig. Deze box wordt hierna voor het gemak nog steeds aangeduid als 'box 1'.

5.3. Persoonsgebonden aftrek

De persoonsgebonden aftrek bestaat uit verschillende aftrekposten.³³ Kenmerkend voor de persoonsgebonden aftrek is dat deze 'box-overstijgend' in aanmerking wordt genomen. Invoering van een winstbox betekent dat de volgorde voor het in aanmerking nemen van de persoonsgebonden aftrek moet worden gezien. De huidige rangorderegeling is vanuit het (gecombineerde) tarief gezien voor de meeste belastingplichtigen het meest voordelig: eerst aftrek tegen het progressieve box 1-tarief, dan tegen het 30%-tarief van box 3, en tot slot tegen het 25%-tarief (in 2014 22%-tarief) van box 2. Bij de invoering van een winstbox kan ook als uitgangspunt worden gehanteerd dat de voor de belastingplichtige meest gunstige volgorde wordt gehanteerd.

Hiervoor is een winstbox geschetst met een tarief in de eerste schijf, welke loopt tot een winstinkomen van circa € 59.000, tussen circa 21,5% en 23%. Dit tarief ligt onder het laagste box 1-tarief, onder het box 3-tarief en onder het box 2-tarief. Het merendeel van de ondernemers valt in deze eerste winstboxschijf. Voor de meerderheid is dus de volgorde waarbij de persoonsgebonden aftrek eerst wordt verrekend met box 1-, box 3- en box 2-inkomen en pas daarna met winstboxinkomen het voordeligst. Ook gelet op het feit dat in de winstbox – anders dan in box 3 – verliesverrekening aan de orde kan zijn, is deze volgorde gunstig voor het merendeel van de belastingplichtigen. Daardoor wordt immers de verliesverrekeningscapaciteit van de winstbox minder snel beperkt door persoonsgebonden aftrekposten. De volgorde voor verrekening van de persoonsgebonden aftrek zou dan worden: box 1, box 3, box 2, winstbox.

5.4. Verliezen uit onderneming

In deze paragraaf komt de verrekening van verlies uit onderneming aan de orde. Eerst wordt ingegaan op de (on)mogelijkheid van verrekening van verlies uit onderneming in de winstbox met inkomen uit andere boxen. Ten tweede komen de termijnen voor verliesverrekening aan bod. Daarna wordt ingegaan op de situatie waarin bij het einde van het ondernemerschap nog een verlies in de winstbox resteert.

Het voor de verliesverrekening noodzakelijke overgangsrecht bij de invoering van een winstbox blijft hier buiten beschouwing. Dit overgangsrecht is nodig voor de voorwaartse verrekening van verliezen uit de periode vóór invoering van de winstbox en voor de achterwaartse verrekening van winstboxverliezen naar box 1.

Geen verliesverrekening met inkomens van andere boxen

Het boxenstelsel houdt in dat in elke box afzonderlijk het belastbaar inkomen wordt bepaald dat vervolgens tegen het tarief van de desbetreffende box in de heffing wordt betrokken. Omdat in de inkomstenbelasting sprake is van een gesloten boxensysteem, is tussen de boxen geen onderlinge verliesverrekening mogelijk. Verliezen en kosten van de ene box kunnen dus niet worden verrekend met inkomen in een andere box. Hierop geldt één uitzondering voor een aanmerkelijkbelangverlies (box 2) in de situatie dat er geen aanmerkelijk belang meer is. Binnen box 1 zijn verschillende inkomstenbronnen opgenomen en is saldering van resultaten van die verschillende inkomstenbronnen wel mogelijk. In het huidige systeem kan indien de belastbare winst uit onderneming negatief is (verlies uit onderneming), het verlies daarom verrekend worden met andere positieve box 1-inkomensbestanddelen.³⁴ Overheveling van 'winst uit onderneming'

³³ Het gaat om uitgaven voor onderhoudsverplichtingen, uitgaven voor levensonderhoud van kinderen, uitgaven voor specifieke zorgkosten, weekenduitgaven voor gehandicapten, scholingsuitgaven, uitgaven voor monumentenpanden en aftrekbare giften.

³⁴ Dit geldt niet voor zover het verlies is ontstaan door de zelfstandigenaftrek. De zelfstandigenaftrek kan alleen worden verrekend met winstinkomen.

van box 1 naar een afzonderlijke box brengt in de systematiek van het boxenstelsel mee dat verlies uit onderneming alleen nog verrekenbaar is met in de winstbox behaalde winsten uit voorgaande jaren of winsten in de toekomst. Verrekening van het verlies met box 1-inkomens is niet meer mogelijk. Dit ligt in lijn met de huidige situatie waarin een verlies uit onderneming (een box 1-verlies) ook niet verrekenbaar is met box 2- of box 3-inkomen. Ook een box 2-verlies is in beginsel niet verrekenbaar met positieve inkomens van andere boxen.³⁵

Verliesverrekeningstermijnen³⁶

Bij een winstbox kan een verlies uit onderneming dus alleen verrekend worden met winsten uit voorgaande jaren of met toekomstige winsten. Wat betreft de termijnen voor verliesverrekening kan als uitgangspunt worden genomen dat de termijnen in box 1 ook gelden in de winstbox. De termijn voor voorwaartse verliesverrekening is negen jaar. Voor achterwaartse verrekening is dit drie jaar. Voor achterwaartse verliesverrekening is de termijn in box 1 (drie jaar) langer dan die in box 2 en in de vennootschapsbelasting (één jaar). De destijds – tijdens het voorstel Wet werken aan winst – aangevoerde reden voor dit verschil is dat ondernemingen naarmate zij kleiner zijn, kwetsbaarder zijn voor schommelingen in de bedrijfsresultaten.³⁷ Bovendien is het binnen één box hanteren van verschillende verliesverrekeningstermijnen uitvoeringstechnisch lastiger. De invoering van een winstbox zou dit laatste bezwaar wegnemen. Aansluiting bij de eenjaartermijn van box 2 en de vennootschapsbelasting leidt ertoe dat de uitvoeringskosten van de Belastingdienst afnemen. Aangezien dit echter zou betekenen dat schommelingen in bedrijfsresultaten fiscaal in mindere mate door verliesverrekening worden opgevangen dan momenteel het geval is, wordt er in deze brief voor de winstbox uitgegaan van de huidige verliesverrekeningstermijnen in box 1.

Resterend verlies bij einde ondernemerschap

De situatie kan zich voordoen dat bij staking of volledige overdracht van een onderneming een nog niet verrekend verlies uit onderneming resteert. Overeenkomstig de huidige regeling voor een resterend box 2-verlies bij einde aanmerkelijk belang, zou kunnen worden voorzien in een regeling op grond waarvan dit niet-verrekenbare verlies – onder vergelijkbare voorwaarden – kan worden omgezet in een belastingkorting. Deze belastingkorting kan dan in mindering komen op de belasting die verschuldigd is over inkomen uit box 1. Opgemerkt wordt dat de huidige regeling voor resterend box 2-verlies bij einde aanmerkelijk belang in de praktijk een bewerkelijke regeling blijkt te zijn, omdat eerst de verliezen (als gevolg van de tariefverschillen tussen de boxen) moeten worden omgezet in een belastingkorting die dan vervolgens kan worden verrekend met de belasting van box 1. Deze verrekening zal veelal niet altijd in één jaar kunnen plaatsvinden, waardoor de handelingen van de belastingplichtige door de Belastingdienst moeten worden gevolgd.

5.5. Box 1-aftrekposten en negatieve box 1-inkomens

Zoals aangegeven in paragraaf 5.4 is er tussen de boxen in beginsel geen verliesverrekening mogelijk en is binnen box 1 wel saldering van resultaten van verschillende inkomensbestanddelen mogelijk. Dit laatste betekent bijvoorbeeld dat hypotheekrente (een negatief saldo 'belastbare inkomsten uit eigen woning') thans in mindering kan komen op de winst uit onderneming (ook in box 1). Dat geldt ook voor andere box 1-aftrekposten, zoals premies voor oudedagslijfrenten en arbeidsongeschiktheidslijfrenten (de zogenoemde 'uitgaven voor inkomensvoorzieningen'). Tot slot geldt dit ook voor negatieve inkomens in box 1 zoals negatief loon en negatief resultaat uit overige werkzaamheden. In paragraaf 4.2 is ingegaan op het resultaat uit overige werkzaamheden. Bij negatief loon kan bijvoorbeeld worden gedacht aan premies voor pensioenregelingen die – na ontslag – vrijwillig worden voortgezet.

Bij invoering van een winstbox wordt het winstinkomen overgeheveld van box 1 naar een afzonderlijke box. In de systematiek van het boxenstelsel zou dat betekenen dat 'box 1-aftrekposten' die niet tot de winstbox gaan behoren (zoals de hypotheekrente en premies lijfrente,

³⁵ Box 3 kan niet tot een verlies leiden.

³⁶ De systematiek van de achterwaartse verliesverrekening is op dit moment onderdeel van een bredere discussie als gevolg van het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst. In het kader van voornoemd wetsvoorstel zouden er nog wijzigingen kunnen plaatsvinden in de wijze van formaliseren van de verliesverrekening.

³⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 572, nr. 3, p. 23 en nr. 8, p. 60.

maar bijvoorbeeld ook negatief loon), niet meer in mindering kunnen komen op de winst uit onderneming.

De niet-verrekenbaarheid van negatieve saldi van box 1 met winstboxinkomen is wat betreft hypotheekrenteaftrek en uitgaven voor inkomensvoorzieningen ongewenst. Een dergelijke beperking van deze aftrekposten alleen voor ondernemers zou politiek moeilijk te verdedigen zijn. Verder zou dit ten opzichte van de huidige situatie een negatieve prikkel betekenen om te gaan ondernemen. Dit past niet bij het streven om ondernemerschap te bevorderen. Hetzelfde geldt voor het niet meer met winst kunnen verrekenen van negatief loon voor zover het premies voor de vrijwillige voortzetting van een pensioenregeling betreft.

Om dit op te lossen zou kunnen worden geregeld dat een negatief saldo in box 1 wordt overgeheveld naar een positief saldo in de winstbox. Een box 1-verlies wordt dan verrekenbaar met winstinkomen. Het gesloten boxenstelsel wordt in zoverre doorbroken; dit is complexiteitsverhogend en leidt tot extra uitvoeringslasten zoals uit de volgende paragraaf moge blijken. De aftrekposten van box 1 komen bij deze oplossing dan eerst in mindering op een eventueel positief box 1-inkomen en voor zover er onvoldoende positief box 1-inkomen is op het winstinkomen in de winstbox. Voor belastingplichtigen die uitsluitend belastbaar inkomen in de winstbox genieten, vindt de aftrek plaats tegen het effectieve marginale tarief waartegen ook de winst wordt belast. Voor hybride ondernemers, die zowel winst als loon genieten, vindt de aftrek eerst in box 1 plaats en voor zover er onvoldoende grondslag in box 1 is in de winstbox. Een nadeel is dat samenloopproblemen ontstaan met betrekking tot de verrekening van box 1-verliezen en winstboxverliezen. Dit wordt behandeld in de volgende paragraaf.

Voor zover het gaat om uitgaven voor inkomensvoorzieningen zou invoering van de winstbox tot gevolg hebben dat het fiscale voordeel van het belastinguitstel afneemt. Voor zover er geen inkomen in box 1 is, komen bijvoorbeeld de lijfrentepremies in aftrek tegen het marginale winstboxtarief, terwijl te zijner tijd de lijfrente-uitkering wordt belast in box 1. Onder de huidige regelgeving vindt aftrek plaats tegen het marginale box 1-tarief en is het voordeel van de aftrekpost dus groter dan in de winstbox. Het kan zelfs voorkomen dat het percentage in de winstbox waartegen is afgetrokken lager is dan het percentage waartegen de uitkering wordt belast. In bepaalde situaties zal het fiscale voordeel voor pensioensparen dan ook ontbreken. Dit hoeft niet het geval te zijn; het box 1-tarief waartegen de uitkering later wordt belast kan immers ook lager zijn dan het tarief waartegen de premie in de winstbox is afgetrokken. Voor zover het gaat om oudedagsvoorzieningen (bijvoorbeeld een oudedagslijfrente of een beroepspensioen van de ondernemer) is over de uitkering in box 1 namelijk geen AOW-premie verschuldigd. Voor zover de latere heffing in de eerste twee schijven van box 1 plaatsvindt, is het desbetreffende tarief in dat geval altijd lager dan het tarief waartegen de premie in de winstbox is afgetrokken.³⁸ De vervangingsratio van pensioeninkomen is veelal ook lager dan het inkomen voor pensionering. Verder wordt het lijfrentevermogen in de periode tussen de opbouw en het doen van de uitkeringen niet betrokken in de forfaitaire vermogensrendementsheffing (box 3). Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het geen oplossing is om in de winstbox belasting te heffen over de uitkeringen uit inkomensvoorzieningen voor zover daar tegenover (premie)aftrek in de winstbox heeft plaatsgevonden. Veel ondernemers genieten immers niet gedurende hun hele werkzame leven alleen winst uit onderneming. Vaak is gelijktijdig (ruim 40% van de ondernemers) of opeenvolgend ook sprake van inkomen in box 1. Het is ondoenlijk om bij te houden welke premies/premiedelen in welke box zijn afgetrokken. Tevens is sprake van progressie in beide box 1-boxen, waardoor het effect van een aftrekpost minder wordt in vergelijking tot de huidige situatie. Bovendien zou een ongelijkheid (in het voordeel van ondernemers) ontstaan ten opzichte van werknemers waar het de belastingheffing over het rendement op de ingelegde premies betreft.

5.6. Samenloop verliesverrekening box 1 en winstbox

Door een box 1-verlies verrekenbaar te maken met een positief saldo in de winstbox wordt gerealiseerd dat diverse aftrekposten in box 1 ook voor de ondernemer blijven gelden. Het gevolg hiervan is dat binnen de winstbox twee soorten verliezen worden verrekend: een box 1-verlies en een winstboxverlies (verlies uit onderneming); dit is uiteraard complexiteitsverhogend. Omdat

³⁸ Door de beperkte indexatie van de bovengrens van de tweede schijf voor mensen die geboren zijn na 31 december 1945 wordt dit tariefvoordeel in de tweede schijf heel geleidelijk kleiner, doordat een groter deel van het inkomen in de derde schijf gaat vallen.

winsten nu met twee soorten verliezen worden verrekend en omdat box 1-verliezen zowel met winstinkomen als met box 1-inkomen worden verrekend, ontstaan samenloopproblemen. Gedacht kan worden aan de situatie dat er in een bepaald jaar zowel een negatief box 1-inkomen als een verlies in de winstbox is en er positieve inkomens in zowel box 1 als de winstbox zijn in voorgaande jaren. Of er is in een bepaald jaar een negatief box 1-inkomen en een winst in de winstbox, waarbij er positief box 1-inkomen is in voorgaande jaren. De vraag is in welke volgorde welk verlies met welk inkomen wordt verrekend. Er zijn dus voorrangsregels nodig voor de verrekening van box 1-verliezen en winstboxverliezen. Bij die voorrangsregels wordt hierna als uitgangspunt genomen dat de aftrekposten in box 1 in een bepaald jaar bij de ondernemer zonder positief box 1-inkomen in datzelfde jaar zo veel mogelijk geëffectueerd worden in de winstbox. Een ander uitgangspunt is dat het aantal verliesbeschikkingen zo veel mogelijk beperkt dient te blijven en dat niet op reeds verrekende verliezen wordt teruggekomen. Dit kan echter niet voorkomen dat het aantal verliesbeschikkingen ten opzichte van het huidige systeem zal toenemen. Hierna wordt ervan uitgegaan dat de termijn voor achterwaartse verrekening zowel voor box 1-verlies als voor winstboxverlies drie jaar is en voor voorwaartse verrekening negen jaar.

Ter illustratie van de complexiteit die zich voordoet bij verrekening van box 1-verliezen met positieve saldi in de winstbox wordt hierna een voorbeeld van verliesverrekening uitgewerkt. Bij deze uitwerking wordt, gelet op de hiervoor gegeven uitgangspunten, uitgegaan van de volgende voorrangsregels voor de verliesverrekening:

Een box 1-verlies wordt eerst verrekend met een positief winstboxinkomen van hetzelfde jaar. Een winstboxverlies wordt niet verrekend met een positief box 1-inkomen.

Bij verliesverrekening over de jaren heen wordt voor het eerst beschikbare jaar achtereenvolgens steeds eerst binnen dezelfde box verrekend. Voor zover na deze verrekening in het eerst beschikbare jaar een box 1-verlies en beschikbare grondslag in de winstbox in dat jaar resteert, wordt dit box 1-verlies verrekend met de beschikbare grondslag in de winstbox van dat eerst beschikbare jaar.

Regel 2 heeft niet tot gevolg dat op reeds verrekende verliezen wordt teruggekomen.

Onder 'eerst beschikbare jaar' wordt verstaan het jaar met een positieve belastbare grondslag waarmee een verlies het eerst verrekend kan worden uitgaande van de volgorde drie, twee en vervolgens één jaar terug en daarna tot maximaal negen jaar vooruit.

Doordat een box 1-verlies ook achterwaarts kan worden verrekend met de winstbox, kan een interferentieprobleem ontstaan bij de toepassing van regel 2, namelijk dat over de jaren heen achtereenvolgens eerst binnen de eigen box wordt verrekend. Om buiten twijfel te stellen dat het niet de bedoeling is dat op reeds verrekende verliezen wordt teruggekomen, is regel 3 opgenomen.

Voorbeeld 1 Verliesverrekening winstbox en box 1

jaar	-3	-2	-1	0	1	2
Box 1	-1	-1	-1	-8	10	10
Winstbox	3	5	4	2	-10	5
<i>Saldo box 1</i>	0	0	0	-6	10	10
<i>Saldo winstbox</i>	2	4	3	0	-10	5

Uitwerking

Een ondernemer heeft in het huidige jaar (jaar 0) diverse aftrekposten in box 1 waardoor er een negatief box 1-saldo is van 8. Dit negatieve box 1-saldo wordt verrekend met zijn winst in de winstbox van 2. Er resteert een negatief box 1-saldo van 6. Over de voorgaande jaren -3, -2 en -1 zijn er nog positieve saldi in de winstbox van 2, 4 en 3. Immers, het negatieve box 1-saldo is in die jaren steeds verrekend met de winst in de winstbox. Het na verrekening met de winstbox resterende negatieve box 1-saldo van 6 in jaar 0 wordt nu verrekend met de 2 positief saldo winstbox in jaar -3 en met de 4 positief saldo in jaar -2 (regel 2). In jaar 0 krijgt deze ondernemer dus een teruggaaf van de belasting in de winstbox over een grondslag van 2 (uit jaar -3) plus 4 (jaar -2) is 6.

Het volgende jaar, jaar 1, heeft deze ondernemer door een bijbaan in loondienst een positief box 1-inkomen van 10. Daarnaast is er een verlies uit onderneming van 10. Dit verlies uit onderneming is niet verrekenbaar met het positieve box 1-inkomen. Op grond van de regel dat over de jaren heen voor het eerst beschikbare jaar eerst binnen dezelfde box wordt verrekend, zou nu gedacht kunnen worden dat de eerdere achterwaartse verrekening van een deel van het box 1-verlies uit jaar 0 met

een deel van het winstboxinkomen in jaar -2 moet worden teruggenomen. De 10 verlies in jaar 1 zou dan eerst achterwaarts verrekend moeten worden met winst uit het 'oudste' jaar, in dit geval jaar -2 (3 jaar terug). Om duidelijk te maken dat het terugkomen op eerdere verliesverrekening niet de bedoeling is, is daarom de regel opgenomen dat op eerdere verliesverrekening niet wordt teruggekomen. In dat geval prevaleert de achterwaartse verrekening van box 1-verlies met de winstbox. Dat betekent in het voorbeeld dat het verlies in jaar 1 achterwaarts verrekend wordt met het saldo in de winstbox in jaar -1. Dat saldo is 3 (na verrekening negatief saldo box 1 in hetzelfde jaar). Er resteert dan een voorwaarts verrekenbaar winstboxverlies in jaar 1 van 7. Dit verlies kan de ondernemer in jaar 2 voorwaarts verrekenen met de winst van 5, waarna nog resteert 2 aan voorwaarts verrekenbaar (winstbox)verlies uit jaar 1. Uiteraard zijn er ook andere oplossingsrichtingen denkbaar, bijvoorbeeld door te bepalen dat een box 1-verlies niet achterwaarts kan worden verrekend met de winstbox. Van welke voorrangsregels ook wordt uitgegaan, vast staat dat het verrekenen van twee soorten verliezen binnen de winstbox (box 1-verlies en winstboxverliezen) veel complexer voor zowel belastingplichtigen als de Belastingdienst is dan het huidige systeem waarbij box 1-afrekenposten in mindering komen op de winst uit onderneming.

5.7. Premieheffing volksverzekeringen

Het laatste vraagstuk dat hier wordt behandeld aangaande de inbedding van een winstbox in het boxenstelsel is hoe wordt omgegaan met de heffing van de premie voor de volksverzekeringen. Bij invoering van een winstbox wordt een deel van de belasting- en premiegrondslag van box 1 verplaatst naar de winstbox. Zonder nadere regels zou over dit verplaatste deel van de belasting- en premiegrondslag geen premie voor de volksverzekeringen meer worden geheven. Ondernemers zouden dan niet langer bijdragen aan de financiering van de volksverzekeringen, terwijl zij wel verzekerd zijn.

Het meest voor de hand ligt een systeem waarin ondernemers verzekerd blijven voor de desbetreffende overheidsvoorzieningen, waarin zij ook premies betalen en waarin wordt vastgehouden aan het huidige maximumpremie-inkomen (einde tweede schijf van box 1). Een dergelijk systeem wijkt zo min mogelijk af van het huidige systeem van belasting- en premieheffing.

Gelet op deze uitgangspunten ligt het voor de hand om ook over het winstboxinkomen verhoudingsgewijs premie voor de volksverzekeringen te heffen, waarbij dus het verschil in het huidige tarief van de premie voor de volksverzekeringen en het tarief in de winstbox goed in ogenschouw dient te worden genomen. Het (gecombineerde) tarief in de eerste schijf van de winstbox voor niet AOW-gerechtigden is lager dan het percentage van de premie voor de volksverzekeringen in box 1. Dit betekent dat voor de winstbox een lager premiepercentage zal gelden dan het premiepercentage in box 1. Op zich is dit niet nieuw. In de huidige situatie doet dit verschil zich namelijk ook al voor, zij het op een andere wijze. De MKB-winstvrijstelling en de ondernemersfaciliteiten, zoals de zelfstandigenaftrek, verlagen de grondslag voor de premieheffing. Hierdoor is een ondernemer, vergeleken met een niet-ondernemer, nu ook al effectief minder premie verschuldigd dan zonder de grondslagversmallers het geval zou zijn. Het is van belang om bij het bepalen van de tariefstructuur dit verschil tussen ondernemers en niet-ondernemers niet te vergroten, vandaar een 'verhoudingsgewijze' premieheffing.

Een andere kwestie hangt samen met het maximumpremie-inkomen in de winstbox en, in verband met dat maximumpremie-inkomen, met de ondernemer die zowel inkomsten heeft die in box 1 worden belast als inkomsten die in de winstbox worden belast. Voor de premieheffing moet rekening worden gehouden met zowel het inkomen in box 1 als met het inkomen in de winstbox. Dit geldt voor ruim 40% van de ondernemers. Technisch moet er binnen de winstboxsystematiek voor gezorgd worden dat er niet méér premie wordt geheven dan de premie over het (gecombineerde) maximumpremie-inkomen van de winstbox en box 1. Dit betekent dat er achter het winstboxtarief in de eerste schijf een formule moet worden ontwikkeld, waardoor inzichtelijk wordt welk deel ondernemers aan premie voor de volksverzekeringen betalen en welk deel aan belasting. Deze formule doet er niet aan af dat het gecombineerde winstboxtarief in de eerste schijf een vast percentage blijft. Deze oplossing zorgt er wel voor dat het systeem uitermate complex wordt.

Net als in box 1 geldt in de winstbox tot het maximumpremie-inkomen een lager tarief voor belastingplichtigen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Zij zijn immers geen AOW-premie verschuldigd.

Uiteraard zijn er ook andere oplossingsrichtingen denkbaar. In de huidige situatie is sprake van een gedeeltelijke fiscalisering van de premie voor de volksverzekeringen, de premieontvangsten zijn immers niet afdoende om de uitkeringen uit de volksverzekeringen van te financieren. Fiscalisering van de premies volksverzekeringen zou betekenen dat er geen speciale regelingen nodig zijn in verband met het maximumpremie-inkomen ten gevolge van de invoering van een winstbox, zoals een samenloopregeling tussen de winstbox en box 1. Dit onderwerp leent zich evenwel niet voor een analyse louter in het kader van de invoering van een winstbox, maar zou in een breder perspectief gezien moeten worden.

5.8. Conclusie

Het splitsen van box 1 in een winstbox en box 1-overig leidt tot een aantal complicerende factoren. Als gevolg van de splitsing van box 1 is het voor ondernemers niet meer mogelijk om de huidige box 1-aftrekposten, met als belangrijkste aftrekposten die voor hypotheekrente en uitgaven voor inkomensvoorzieningen, direct in mindering te brengen op hun winst. In aanvullende regels kan dit op verschillende manieren worden gerepareerd, echter niet zonder de huidige systematiek van gesloten boxen te doorbreken. Juist het doorbreken van deze gesloten boxensystematiek zal resulteren in extra uitvoeringslasten, omdat na de introductie van de winstbox over de boxen heen zal moeten worden gekeken voor de box 1-aftrekposten. Dit zal dus geschieden in tegenstelling tot de huidige systematiek van box 1 waarbinnen een saldering van resultaten van verschillende inkomstenbronnen uit het systeem van de wet voortvloeit en dus wel mogelijk is. De conclusie is dat, waar de winstbox binnen de winstsfeer tot minder complexiteit leidt ten gevolge van het schrappen van aftrekposten, de splitsing van box 1 en de inbedding van een extra box in het boxensysteem juist complexiteitsverhogend is. Daarnaast levert de invoering van een winstbox nog andere nadelen op, zoals de problematiek rond pensioenpremies waardoor het sparen voor een pensioen voor een deel van de ondernemers financieel niet meer aantrekkelijk is.