



Centraal Planbureau

Eens gekozen,
blijft gekozen

*Winst in de bv vaak
niet uitgekeerd*

CPB Policy Brief | 2017/12

Fiscaliteit en de rechtsvorm van ondernemingen

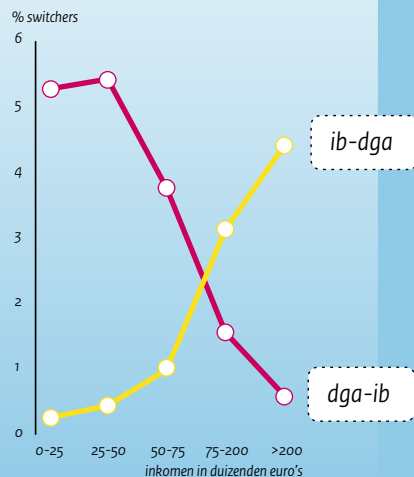
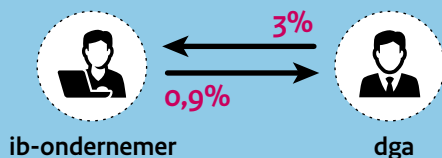
Nicole Bosch
Arjan Lejour



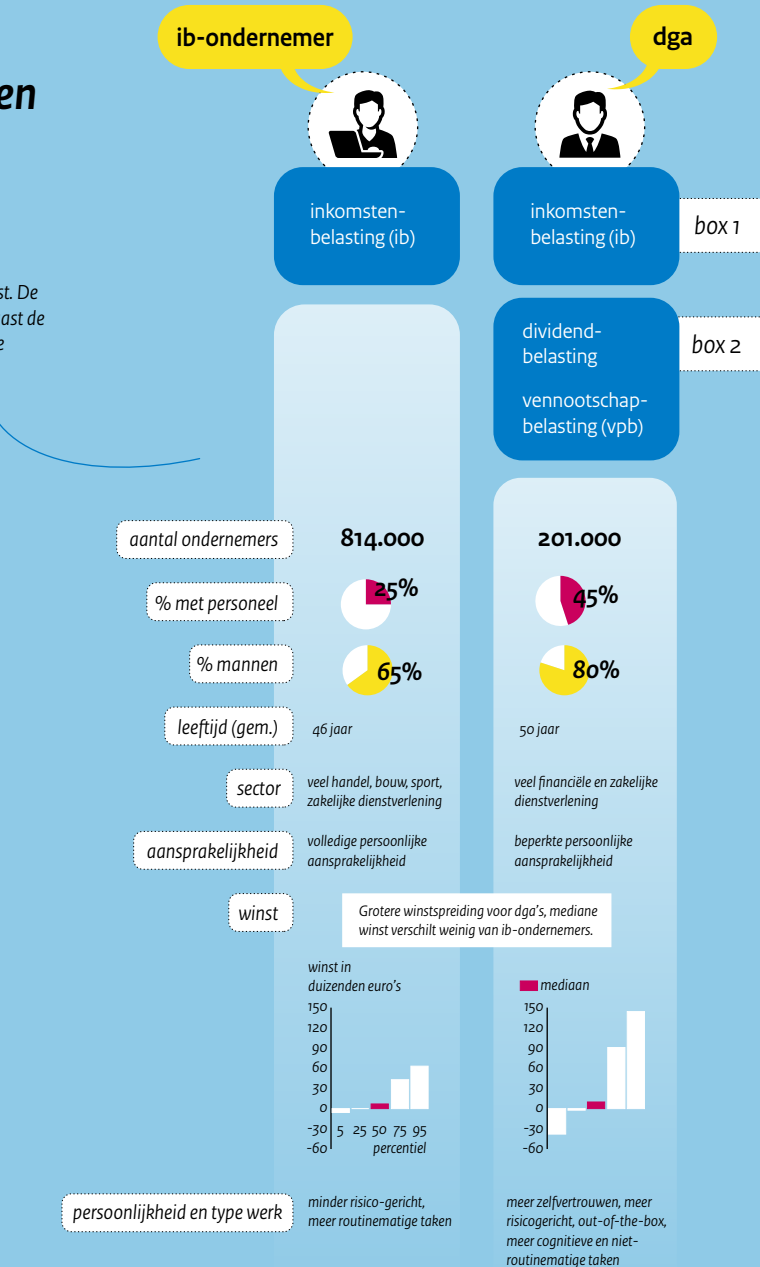
De rechtsvormkeuze van ondernemers: fiscale motieven zijn niet doorslaggevend

Ondernemers kiezen een rechtsvorm die het best bij hun situatie past. De rechtsvorm is bepalend voor de belasting die zij moeten betalen. Naast de verschuldigde belasting gaat het bij deze keuze ook om persoonlijke voorkeuren, zoals het dragen van risico en aansprakelijkheid.

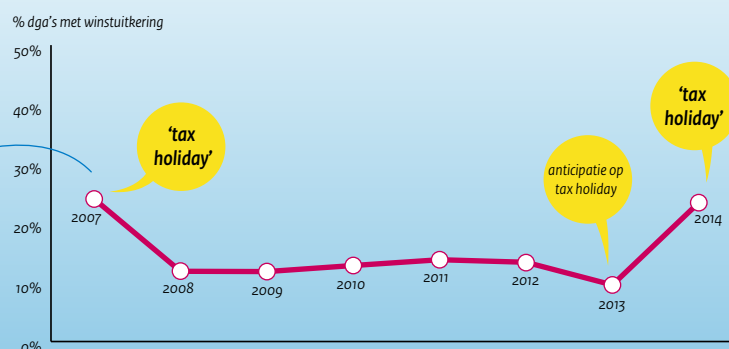
Als ondernemers eenmaal een rechtsvorm hebben gekozen, wordt er nauwelijks meer gewisseld van rechtsvorm. Van alle dga's is na drie jaar 3% gewisseld naar ib-ondernemer, en 0,9% vice versa. Dit lijkt samen te hangen met inkomen.



Dga's keerden meer dividend uit in jaren waarin de belastingtarieven lager waren (zgn. 'tax holidays'). Verhoging van het box-2-tarief kan het uitkeren van winst ontmoedigen.



Eenmaal gekozen voor de bv, blijken fiscale prikkels wel degelijk een rol te spelen: dga's zijn gevoelig voor de belasting over de winstuitkering (box-2-tarief).



Samenvatting

Deze Policy Brief onderzoekt de belastingdruk van degenen die voor de inkomstenbelasting (ib) als ondernemers kwalificeren (ib-ondernemers) en directeur-groootaandeelhouders (dga's) en concludeert dat ondernemers zelden van rechtsvorm veranderen. Op basis van gegevens tussen 2007 en 2014 blijkt dat de eerste keuze voor een rechtsvorm vaak de definitieve keuze is. Alleen ib-ondernemers met hogere winstinkomens switchen soms naar een vennootschap. Het onderzoek laat zien dat naast fiscale motieven andere factoren evengoed een rol spelen bij de keuze voor een rechtsvorm.

De verschillen in belastingdruk van beide typen ondernemers zijn een belangrijk aandachtspunt in de vormgeving van het belastingbeleid. Volgens de economische theorie zou de keuze voor een rechtsvorm niet door fiscale motieven moeten worden bepaald. De uitkomsten van deze Policy Brief suggereren dat dat ook nauwelijks het geval is en dat tariefsaanpassingen mogelijk zijn zonder direct een aanzuigende werking naar de bv leidt of vice versa.

De winstinkomens van ib-ondernemers en dga's worden verschillend belast. Winstinkomens van ib-ondernemers vallen in box 1 van het ib-stelsel. Het loon van dga's wordt ook in box 1 belast. De bv's waarin zij een (aanmerkelijk) belang hebben betalen vennootschapsbelasting (vpb) over de winst en de dga's betalen box 2-belasting over de uitgekeerde winst. Naast fiscale motieven, gaat het bij de keuze ook om risico en aansprakelijkheid, om kostenoverwegingen, zoals voor administratie, om pensioen en vermogensopbouw en om bedrijfsopvolging. De ondernemers en hun ondernemingen zijn veelal actief in andere sectoren, maken uiteenlopende winsten, hebben andere persoonlijke kenmerken.

Al deze factoren en kenmerken bepalen de keuze van de rechtsvorm. Die keuze lijkt eenmalig, want uit CBS-data blijkt dat slechts 1 procent van de ib-ondernemers drie jaar later dga is geworden. Voor inkomens boven de 75.000 euro is dat drie keer zo hoog. Alleen ondernemers met meerdere activiteiten die deels onder de ib en deels onder de vpb vallen, zijn geneigd om drie jaar later voor een andere rechtsvorm te kiezen. Ook het aandeel dga's dat voor een ib-onderneming kiest is beperkt; voor inkomens tot 75.000 euro is het aandeel bijna 5 procent, maar dat neemt snel af bij hogere inkomens. Eens gekozen, blijft gekozen.

Het verschil in belastingdruk tussen de IB-ondernemer en de dga hangt sterk af van de mate waarin de bv dividend uitkeert. Naarmate de winstuitkering wordt uitgesteld, is de gemiddelde belastingdruk lager en is het eerder aantrekkelijk om een dga te worden. De Policy Brief laat zien dat een groot deel van de winst niet jaarlijks wordt uitgekeerd. Het is mogelijk dat de voorgenomen tariefsverhoging in box 2 de keuze om winst uit te keren meer verstoort. Andere beleidsopties zijn een beperking van de doorschuiffaciliteiten en een progressief tarief in box 2, beide met als oogmerk de winstuitkering te stimuleren. Een andere mogelijkheid is om de belastingdruk van ib-ondernemers met hogere winstinkomens te verlagen. Dit heeft ook nadelen: lagere belastinginkomsten en ib-ondernemerschap wordt aantrekkelijker ten opzichte van de werknemer.

1 Inleiding

De belastingfaciliteiten en belastingdruk van ondernemers staan erg in de belangstelling, vooral die van ib-ondernemers (Rijksoverheid, 2015 en SEO, 2017). Mogelijke wijzigingen van deze faciliteiten hebben niet alleen effect op de inkomens van de ondernemers, maar mogelijk ook op de keuze voor een rechtsvorm. Veranderingen in de belastingdruk kunnen een aanzuigende werking hebben op een ib-onderneming of juist een besloten vennootschap (bv), die onder de vpb valt, afhankelijk van de belastingwijziging.

Het fiscale evenwicht tussen ib- en vpb-ondernemers is belangrijk. Volgens de gangbare economische theorie zou de keuze voor de rechtsvorm van de onderneming niet verstoord moeten worden door fiscale overwegingen, ook wel fiscale neutraliteit genoemd.¹ Andere factoren, zoals bedrijfseconomische of civielrechtelijke, zouden die keuze moeten bepalen. De belastingcommissies Van Dijkhuizen (2013) en Van Weeghel (2010) wijzen ook op mogelijke belastingarbitrage door onevenwichtige aanpassingen in het belastingstelsel. Om die reden is met de verlaging van het vpb-tarief van 34% naar 25,5% tussen 2004 en 2007 de mkb-winstvrijstelling in 2007 ingevoerd.

Nu het kabinet Rutte III in zijn regeerakkoord wijzigingen in de ib en vpb voorstelt, is de evenwichtige fiscale behandeling van verschillende typen ondernemers onverminderd actueel. In het ib-stelsel komt een tweeschijvenstructuur voor box 1 met tarieven van 37% en 49,5% en aftrekposten zoals de mkb-winstvrijstelling zijn nog maar aftrekbaar tegen het lage tarief. Het standaardtarief en het lage vpb-tarief worden in drie stappen tussen 2019 en 2021 met 4%-punt verlaagd. Daarnaast wordt de belastinggrondslag verbreed, o.a. vanwege de beperking van de renteaftrek. Het box 2-tarief gaat met 3,5%-punt omhoog en daardoor betalen dga's meer belasting over uitgekeerde winst om een sterk aanzuigende werking naar de bv te voorkomen.² Het hogere box 2-tarief verstoort in grotere mate de keuze om wel of geen winst uit te keren en lijkt alleen op zijn plaats als de aanzuigende werking naar de bv daadwerkelijk bestaat.

Er wordt dus veel over de aanzuigende werking van de bv gesproken, maar vindt deze wel plaats en in welke mate? Hoeveel ondernemers veranderen de rechtsvorm van hun onderneming en wat zijn de kenmerken van deze ondernemers? Deze Policy Brief wil deze vragen beantwoorden. We gebruiken hiervoor nieuwe data van het CBS voor de periode 2007-2014 en combineren deze met aangiftegegevens om zodoende een completer beeld te krijgen van de ondernemers en hun ondernemingen. We richten ons vooral op een vergelijking tussen de fiscale faciliteiten van ib- en vpb-ondernemers en de mogelijke gevolgen hiervan op de gekozen rechtsvorm. Daarmee is deze Policy Brief een aanvulling op het IBO zelfstandigen (Rijksoverheid, 2015) en de evaluatie ondernemersregelingen van SEO (2017).

¹ Zie ook Van Es (2007), Mirrlees review (2011).

² Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'.

We concluderen dat voor veel ib-ondernemers de bv geen optie is. Voor lage winstinkomens is vaak de belastingdruk binnen de ib vanwege onder meer de zelfstandigenaftrek zo laag dat een vennootschap fiscaal gezien geen aantrekkelijke optie is. Dit geldt in ieder geval voor de ruim 75 procent van de ondernemers met een winstinkomen lager dan 40 duizend euro. Daarnaast zijn er meer kosten gemoeid met een bv. De mogelijke fiscale arbitrage lijkt alleen relevant voor hogere winstinkomens, waarbij aan inkomens van pakweg 100 duizend euro of hoger gedacht moet worden. In zijn algemeenheid blijkt uit ons onderzoek dat de overgang tussen beide typen ondernemingsvormen erg beperkt is. We observeren iets meer overgangen van ondernemers die een aantal jaar een ib- en een vpb-onderneming combineren. De rechtsvorm lijkt vooral te worden bepaald op het moment dat men start als ondernemer. Eens gekozen, blijft gekozen. Dat lijkt te betekenen dat beperkte aanpassingen in belastingdruk mogelijk zijn zonder dat dit tot massale aanpassingen van de rechtsvorm van ondernemingen leidt. Grotere aanpassingen kunnen natuurlijk wel tot een sterke reactie leiden, maar kunnen niet gekwantificeerd worden. Het lijkt er namelijk op dat het beleid vanaf 2007 de verschillen in belastingdruk min of meer constant heeft gehouden.³ De rol van fiscaliteit voor de bepaling van de rechtsvorm van de onderneming wordt verder uitgewerkt in het vervolg van deze Policy Brief.

2 De rechtsvorm van een onderneming

De ib- en vpb-ondernemer worden in het Nederlandse belastingstelsel verschillend behandeld, maar dat zijn niet de enige verschillen. Bij de keuze van de rechtsvorm van de onderneming spelen meer factoren een rol. Dat zijn onder meer de mogelijkheden voor pensioen en vermogensopbouw in de onderneming, de persoonlijke aansprakelijkheid, oprichtings- en jaarlijkse kosten van beide typen ondernemingen en de regels voor bedrijfsovername en -opvolging.

In deze Policy Brief staan de fiscale regelingen centraal vanuit het perspectief dat fiscale motieven niet doorslaggevend zouden moeten zijn voor de keuze van de rechtsvorm voor een onderneming. Bij ib-ondernemers wordt het winstinkomen belast in box 1 van de inkomstenbelasting tegen de gebruikelijke progressieve tarieven. Er is een aantal specifieke aftrekposten voor ib-ondernemers. De belangrijkste is de zelfstandigenaftrek. Daarnaast zijn er voor starters en gehandicapten aanvullende aftrekposten.⁴ In combinatie met o.a. de arbeidskorting is daardoor de eerste 20 duizend euro winstinkomen nauwelijks belast, als de ondernemer aan het urencriterium voldoet. Gelijktijdig met de verlaging van het vpb-tarief is in 2007 de mkb-winstvrijstelling in de ib geïntroduceerd. De mkb-winstvrijstelling is nu 14 procent van de belastbare winst, waar het effectieve tarief in de vierde schijf in feite uitkomt op 44,7 procent in plaats van 52 procent (in 2017).

De dga is werkzaam in de bv, vaak als directeur, en heeft een (aanmerkelijk) belang van ten minste 5 procent in de betreffende bv. In meer dan 90 procent van de bv's is er maar één dga

³ Dat was anders in 2006, toen wel het vpb-tarief verlaagd werd en de mkb-winstvrijstelling niet bestond, zie Van Es (2007). 2007 is echter het eerste jaar waarvoor data beschikbaar zijn voor dit onderzoek, zie Bosch en Lejour (2017).

⁴ Rijksoverheid (-2015) presenteert een compleet overzicht.

of zijn er twee dga's. Voor de dga is ook de vennootschapsbelasting van belang. De bv betaalt 20 procent vennootschapsbelasting over de winst tot en met 200 duizend euro en 25 procent daarboven. Als de bv (een deel van) de winst na vpb-heffing uitkeert aan de dga, wordt dat in box 2 van de ib tegen 25 procent belast. Dat geldt ook over de winst bij vervreemding van de aandelen in de betreffende bv. Daarnaast is de dga verplicht een loon aan te geven dat in box 1 van de ib wordt belast. Aan dat loon is een aantal voorwaarden verbonden om te voorkomen dat de dga zichzelf een laag loon uitkeert omdat het loon zwaarder wordt belast dan een winstuitkering. Deze voorwaarden beperken een mogelijke schuif tussen arbeids- en dividendinkomen. Het verschuiven van dividendinkomen over de tijd is wel goed mogelijk om de belastingdruk te verlagen en daar wordt vaak gebruik van gemaakt (Bettendorf e.a. 2017).

In het verleden kon een bv ook aantrekkelijk zijn om te sparen voor het pensioen in eigen beheer, door op de balans geld te reserveren voor het pensioen. Gegeven de voorwaarden en de relatief hoge rekenrente, zeker ten opzichte van daadwerkelijke rendementen, is dit voor veel ondernemers de laatste jaren niet aantrekkelijk geweest. In veel gevallen beperkt het de mogelijkheid om dividend uit te keren. De wetgever heeft deze mogelijkheid in 2017 afgeschaft en de regeling wordt nu uitgefaseerd. Ook ib-ondernemers kunnen voor hun oude dag sparen door middel van de fiscale oudedagsreserve. Een deel van de winst kan gereserveerd worden voor een (fictieve) oudedagsvoorziening. Net als bij het pensioen in eigen beheer in de vennootschap heeft dit als nadeel dat met een mogelijk faillissement van de onderneming er ook geen geld voor een oudedagsvoorziening meer is.

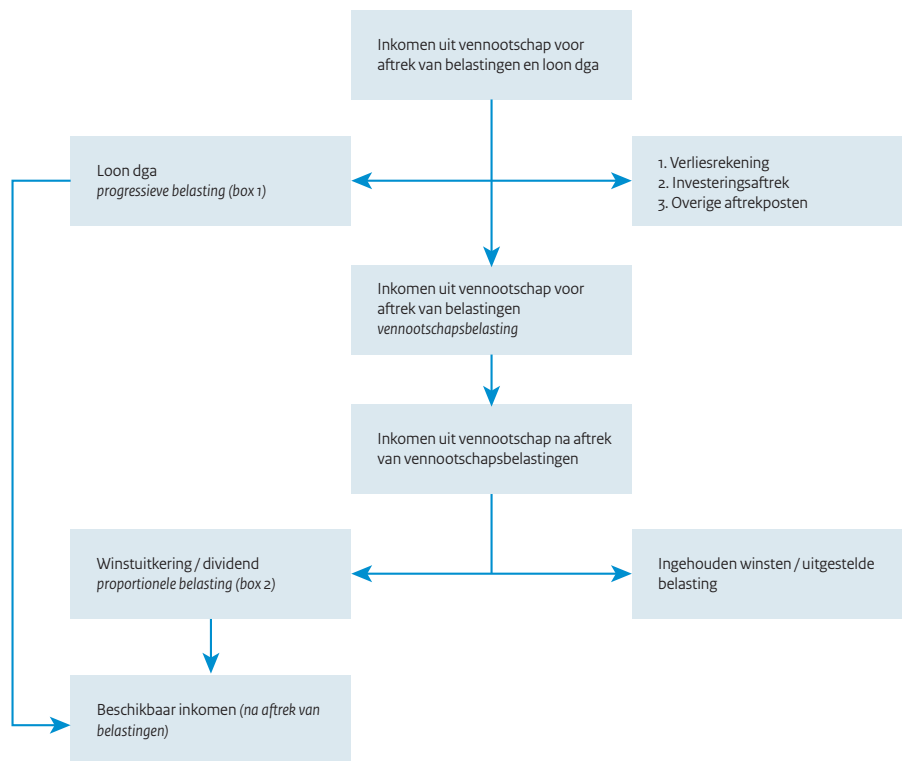
Een groot voordeel van de bv is dat de persoonlijke aansprakelijkheid beperkt is. Die wordt in de vennootschap beperkt tot het bedrag dat voor de aandelen in de bv is betaald. Bij een mogelijk faillissement worden in beginsel privévermogen, een eigen huis en privé-inkomsten niet meegenomen.⁵ Daarnaast kan in de bv eenvoudiger kapitaal worden aangetrokken.

Voor een bv was in het verleden een startkapitaal van 18 duizend euro vereist. Sinds oktober 2012 is dat niet meer het geval. Het oprichten van een bv is eenvoudiger geworden, maar er zijn nog steeds meer kosten aan verbonden dan aan een ib-onderneming. Dat geldt voor de startkosten van de bv, zoals de notariële akte met statuten, en voor de jaarlijkse administratieve kosten. De jaarrekening van de bv moet worden goedgekeurd door de accountant en gedeponneerd bij de Kamer van Koophandel.

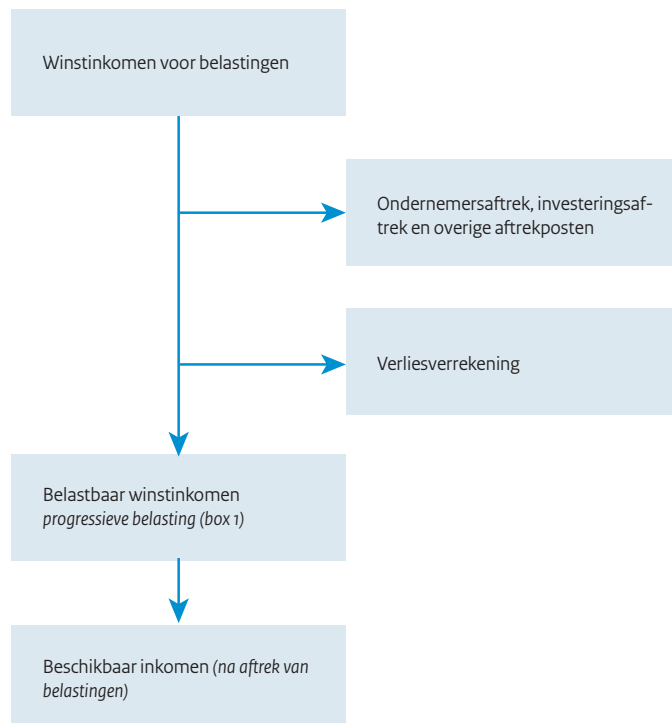
Daarnaast zijn de regels rond bedrijfsopvolging en beëindiging verschillend, wat ook een reden kan zijn om een bepaalde rechtsvorm te kiezen. Een eenmanszaak wordt in principe gestaakt als de eigenaar overlijdt, hoewel deze ook geruisloos kan worden doorgeschoven. Bij het overlijden van de aandeelhouders van een bv worden de erfgenamen de nieuwe aandeelhouders en kunnen de onderneming voortzetten.

⁵ Bij grove nalatigheid e.d. kan ook op de persoonlijke financiën beslag worden gelegd, maar de gevolgen van normaal ondernemersrisico blijven beperkt tot de onderneming.

Figuur 1a Fiscaliteit vpb ondernemer



Figuur 1b Fiscaliteit ib-ondernemer



Vooral vanwege deze factoren hanteren belastingadviseurs vaak als richtlijn dat een bv pas bij een winstinkomen van 150 duizend euro aantrekkelijk wordt, hoewel dit per situatie en ondernemer kan verschillen. Deze richtlijn verandert over de tijd.⁶ De hoogte van de richtlijn impliceert dat voor het overgrote deel van de ib-ondernemers een bv geen aantrekkelijk alternatief is, omdat de winstinkomens gemiddeld genomen veel lager zijn. In het volgende hoofdstuk van deze Policy Brief illustreren we dit en laten we enkele andere belangrijke kenmerken van beide typen ondernemingen zien.

3 Kenmerken van dga's en ib-ondernemers

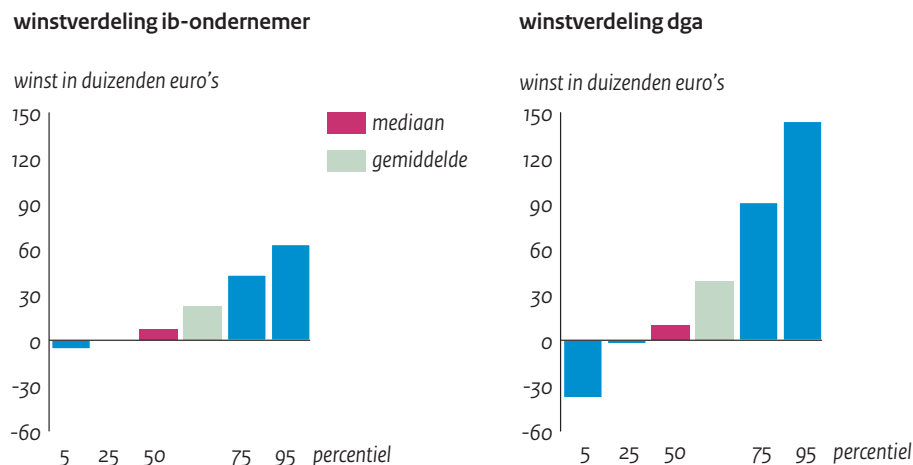
Er zijn veel meer ib-ondernemers dan dga's. In 2014 waren er 824 duizend zelfstandige ib-ondernemers, waarvan bijna een kwart personeel in dienst had. Er waren in datzelfde jaar 201 duizend dga's, waarvan ongeveer 45% personeel in dienst had.⁷ De bedrijven van dga's hebben over het algemeen ook een hogere omzet en meer bedrijfsactiva dan ib-ondernemingen. Dat zijn echter niet de enige verschillen tussen beide type ondernemers. Deze paragraaf beschrijft een aantal verschillende persoonlijke en bedrijfsmatige karakteristieken.

De dga is gemiddeld ouder dan de ib-ondernemer. De helft is ouder dan vijftig jaar, terwijl dat bij ib-ondernemers ongeveer een derde is. 80% van de dga's is man, terwijl dat bij ib-ondernemers 65% is. De rechtsvorm van de onderneming lijkt sectorgebonden te zijn. Ongeveer 60 procent van de dga's is werkzaam in de zakelijke en financiële dienstverlening. Dat geldt niet voor ib-ondernemers. In de financiële dienstverlening (en het onroerend goed) komen naar verhouding bijna geen ib-ondernemers voor, wat kan samenhangen met de grotere financiële risico's in deze sector. Ook in de zakelijke dienstverlening zijn er meer dga's dan ib-ondernemers, terwijl in de meeste andere sectoren er duidelijk meer ib-ondernemers zijn. In sectoren als landbouw, zorg en cultuur & sport komen naar verhouding veel minder bv's voor. Dat kan samenhangen met de activiteiten en taken in de sector. Volgens Levine en Rubenstein (2016) voeren ib-ondernemers naar verhouding meer routinematige en herhaalde activiteiten uit in vergelijking met ondernemers met een bv, althans voor de Verenigde Staten. De laatsten richten zich meer op cognitieve en andere niet-routinematige activiteiten.

⁶ Zie ook onder meer Van Es (2007) voor een overzicht over de ontwikkelingen van ib en vpb tussen 1997 en 2007.

⁷ Cijfers zijn afkomstig van CBS Statline. Daarnaast zijn er nog ruim 100 duizend andere zelfstandigen, zoals freelancers. Zij hebben inkomsten uit overig werk, maar niet uit een onderneming.

Figuur 2 Verdeling van de belastbare winst dga en ib-ondernemer zonder personeel in 2014



De spreiding van de belastbare winsten en verliezen van de bv van een dga is veel groter dan die van een ib-onderneming. Figuur 2 laat zien dat de mediane belastbare winst voor de dga en de ib-ondernemer maar 2900 euro van elkaar verschilt. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat de dga ook al een loon aan zichzelf heeft toegerekend dat in mindering is gebracht van de winst. Dat is voor de ib-ondernemer niet het geval, maar zijn belastbare winst is wel lager door de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. De gemiddelde belastbare winst van een bv is bijna 13 duizend euro hoger. In de staarten van de winstverdeling (5e en 95e percentiel) zijn de verschillen veel groter. De winstverdeling van de dga kent grote uitschieters, zowel naar boven als naar beneden. Dat kan samenhangen met de beperkte persoonlijke aansprakelijkheid van dga's. Uit de cijfers is niet te achterhalen of die beperkte aansprakelijkheid het nemen van risico's bevordert, of dat ondernemers met meer risicovolle ondernemingsactiviteiten juist voor een vennootschap kiezen.

Ook de persoonlijkheidskenmerken van ondernemers zouden van elkaar kunnen verschillen. Voor Nederland hebben we hierover geen gegevens, maar Levine en Rubinstein (2016) laten aan de hand van Amerikaanse data zien dat ondernemers met een vennootschap meer zelfvertrouwen hebben, meer risicogericht zijn, eerder *out-of-the-box* denken en handelen en zich minder door de regels laten beperken. Dat suggereert dat persoonlijkheidskenmerken mede de keuze voor de rechtsvorm aan het begin van de ondernemerscarrière bepalen en niet later. Nu geldt dit onderzoek voor de VS en kunnen de uitkomsten niet een-op-een naar de Nederlandse situatie vertaald worden, maar de uitkomsten geven wel aan dat de keuze van de rechtsvorm wordt dus minder bepaald door de prestaties van de onderneming en de belastingdruk. Dat zou ook een reden kunnen zijn dat er weinig ondernemers van rechtsvorm switchen. Eens gekozen blijft gekozen.

Naast ondernemers met alleen een ib-onderneming of bv zijn er ook ondernemers die vormen combineren (combi-ondernemers). In dat geval wordt over een deel van de bedrijfsmatige activiteiten inkomstenbelasting geheven en over een ander deel vennootschapsbelasting. Er kunnen verschillende redenen zijn dat deze activiteiten langdurig in twee verschillende rechtsvormen worden uitgeoefend.

In de eerste plaats kan de ib-ondernemer met meerdere activiteiten deze activiteiten van elkaar willen onderscheiden door een vennootschap op te richten en daar een activiteit in onder te brengen. De activiteiten moeten onderscheidend zijn; als de activiteiten volgens de Belastingdienst te veel in elkaars verlengde liggen, worden de aandelen van de bv als ondernemingskapitaal in de ib belast en dat is fiscaal niet aantrekkelijk.

Een tweede reden kan zijn dat de ondernemer per bedrijfsactiviteit verschillende zakenpartners heeft. Een derde reden kan zijn dat de nieuwe activiteit van een ib-ondernemer veel risicovoller is, denk aan beleggingen, of deelname in een scheeps- of film-cv (commanditaire vennootschap).

Ten vierde zouden ook fiscale motieven een rol kunnen spelen. Als de ib-ondernemer voldoet aan het uren criterium kan deze aanspraak maken op de zelfstandigenaftrek. Daarnaast is het gebruikelijk loon voor een deeltijd-dga een stuk lager. Het is wel de vraag of dit vaak voorkomt. De ondernemer heeft al hogere kosten van de bv en het is de vraag wanneer deze constructie tot een lagere belastingdruk leidt. Daarnaast moeten de activiteiten onderscheidend zijn. De ondernemer mag bijvoorbeeld ook niet zijn eenmanszaak verhuren aan de bv om op die manier van de fiscale voordelen voor zelfstandige ib-ondernemers gebruik te maken. Uit de CBS-data blijkt dat twee derde van de combi-ondernemers activiteiten in verschillende sectoren heeft.

4 Wie switchen er (niet)?

Het CBS heeft zeer recent een uitgebreide database samengesteld waarin de administratieve gegevens van ib-ondernemers met en zonder personeel, dga's met en zonder personeel, meewerkende partners en resultaatgenieters zijn gedocumenteerd voor de periode 2007 tot en met 2014. In deze data zijn de karakteristieken van personen en bedrijven verzameld en door te koppelen aan integrale aangiftegegevens hebben we de beschikking over financiële gegevens zoals winsten, aftrekposten en winstuitkering.⁸

De data laten zien dat het aantal ib-ondernemers zonder personeel flink is toegenomen. Het aantal dga's zonder personeel is ook gestaag toegenomen. Het aantal ondernemers met personeel is echter afgenomen met ongeveer 5 procent (ib-ondernemers) en 10 procent (dga's) tussen 2008 en 2014. Een groot deel van deze ondernemingen bestaat nog wel zonder personeel omdat de onderneming is afgeslankt of omdat de bedrijfsactiviteiten wel gestaakt zijn, maar de onderneming niet geliquideerd is. Ook het aantal resultaatgenieters en meewerkende partners (overig actief) is afgenomen.⁹ Een deel van deze voormalige resultaatgenieters is ib-ondernemer geworden, zo'n 15 procent.

De groei van het aantal zelfstandigen komt grotendeels voort uit werknemers die zelfstandige worden. Daarnaast kan het aantal ib-ondernemers of dga's groeien omdat

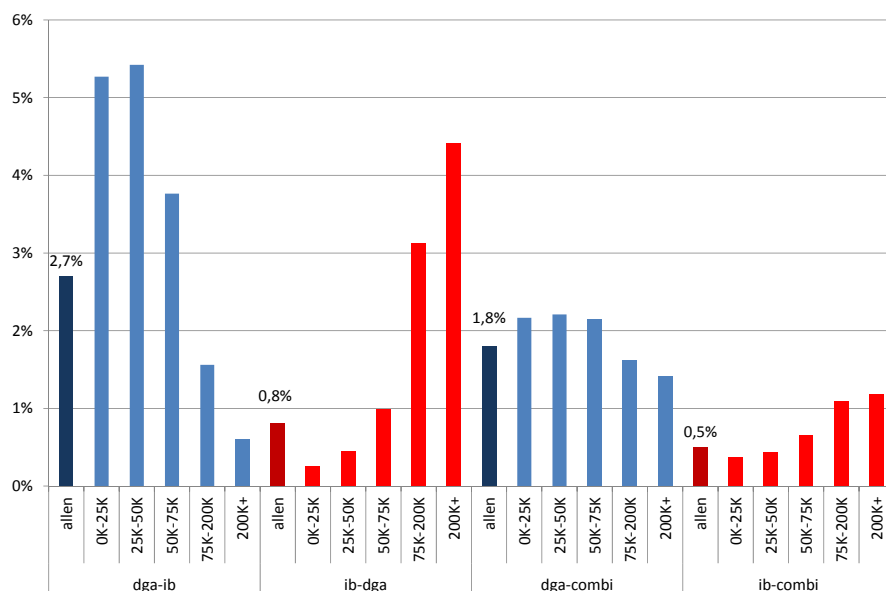
⁸ Het administratieve bestand is PINKZELFSTANDIGEN van het CBS. We vullen deze met aangiftegegevens voor de vpb en voor de ib. Meer informatie over de data is te vinden in Bosch, Lafont en Lejour (2017).

⁹ Vooral de toename van het aantal ib-ondernemers is al vaker gedocumenteerd en beschreven, zie o.a. Van Es en Van Vuuren (2010), Rijksoverheid (2015) en Van Vuuren (2012).

ondernemers van rechtsvorm veranderen. Om te bepalen of ondernemers van rechtsvorm switchen wordt gekeken naar de transitie van de verschillende typen ondernemers voor een driejaarsperiode. We vergelijken de rechtsvorm in 2007 met die in 2010, 2008 met die in 2011, en zo verder tot aan 2014. De switches worden weergegeven in figuur 3.

Het aantal ib-ondernemers neemt onder andere toe omdat combi-ondernemers de vennootschap beëindigen. Slechts 1 procent van de ib-ondernemers wordt dga en 3 procent van de dga's wordt ib-ondernemer. Daarnaast combineert een klein deel van de dga's en ib-ondernemers beide typen ondernemerschap (1,8%, respectievelijk 0,5%). Ongeveer 95 procent van de ib-ondernemers en dga's is drie jaar later nog steeds ib-ondernemer, respectievelijk dga. De overgang van rechtsvorm tussen ib-onderneming en bv komt dus voor, maar afgezet tegen het percentage niet-switchers is dat aantal bescheiden.

Figuur 3 3-jaars overgangen tussen verschillende typen ondernemers, totaal en naar inkomen

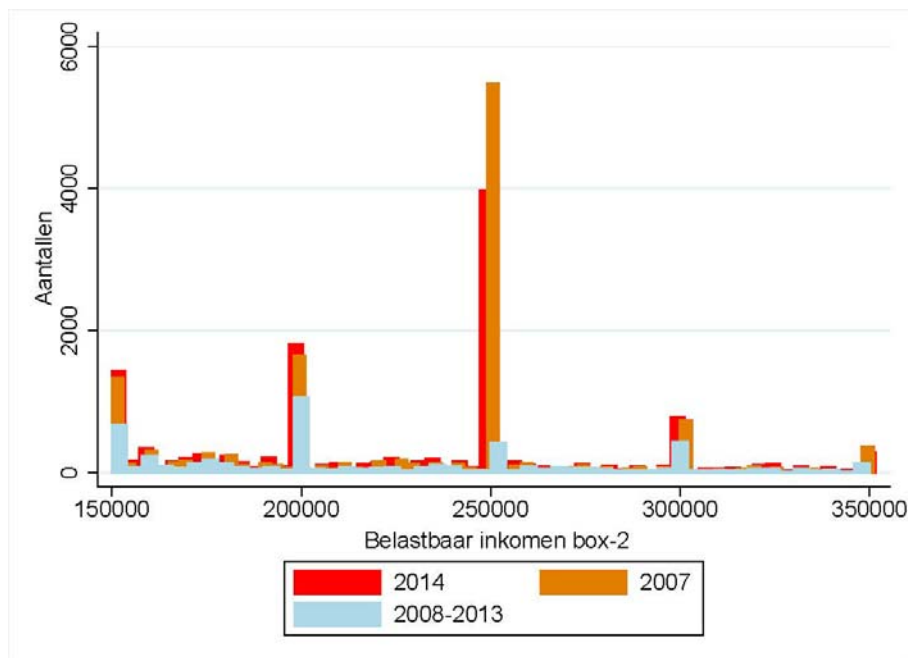


De mogelijke overgang van bijvoorbeeld ib-ondernemer naar dga is vooral relevant voor hogere winstinkomens en de switch vice versa juist voor lagere inkomens. Figuur 3 laat het aandeel van switchers zien per inkomensklasse. Bij winstinkomens tot 50 duizend euro switcht ongeveer 5 procent van de dga's naar een ib-ondernemerschap, bij winstinkomens vanaf 75 duizend euro is dat slechts 1 procent. Voor ib-ondernemers loopt dat precies andersom. Bij inkomens tot 75 duizend euro is er geen prikkel om een bv te starten. Vanaf 75 duizend euro switcht 3 procent van de ib-ondernemers van rechtsvorm en nog eens 1 procent begint een bv naast activiteiten waarover ib betaald wordt. Ook het aandeel ib-ondernemers dat combi-ondernemer wordt, neemt toe met het winstinkomen. Nog steeds zijn dit bescheiden percentages als bedacht wordt dat voor winstinkomens van 200 duizend euro en hoger een bv bijna altijd fiscaal aantrekkelijker is dan een ib-onderneming.

5 Belastingen, dividend en rechtsvorm

Een groot deel van de dga's keert geen winst uit, vaak omdat er nauwelijks winst is, maar ook bij hogere winsten is winstuitkering onregelmatig en beperkt. Bettendorf e.a. (2017) laten voor de jaren 2007 tot en met 2011 zien dat een groot deel van de winst wordt ingehouden. Uit onze data blijkt dat 67% van de dga's tussen 2007 en 2014 geen winst heeft uitgekeerd. Als er wel eens winst werd uitgekeerd vond dat vaak plaats in 2007 of 2014, de twee jaren waarin het box 2-tarief tijdelijk 22% was in plaats van 25%, zoals figuur 4 laat zien. Bovendien kan door emigratie (in het verleden), bedrijfsopvolgingsregelingen en bedrijfsovernames en pensioen in eigen beheer de belastingheffing op uitgekeerde winst uitgesteld en deels beperkt worden. Hoewel de keuze om winst al dan niet uit te keren wordt beïnvloed door fiscale motieven, zijn deze niet alleen bepalend en in vele gevallen doorslaggevend. Er zijn ook bedrijfseconomische redenen, zoals voldoende liquiditeit in de bv, reserves opbouwen om tegenvallers op te vangen of om investeringen en groei mee te kunnen financieren.

Figuur 4 De frequentie van de dividenduitkering tussen 2007 en 2014



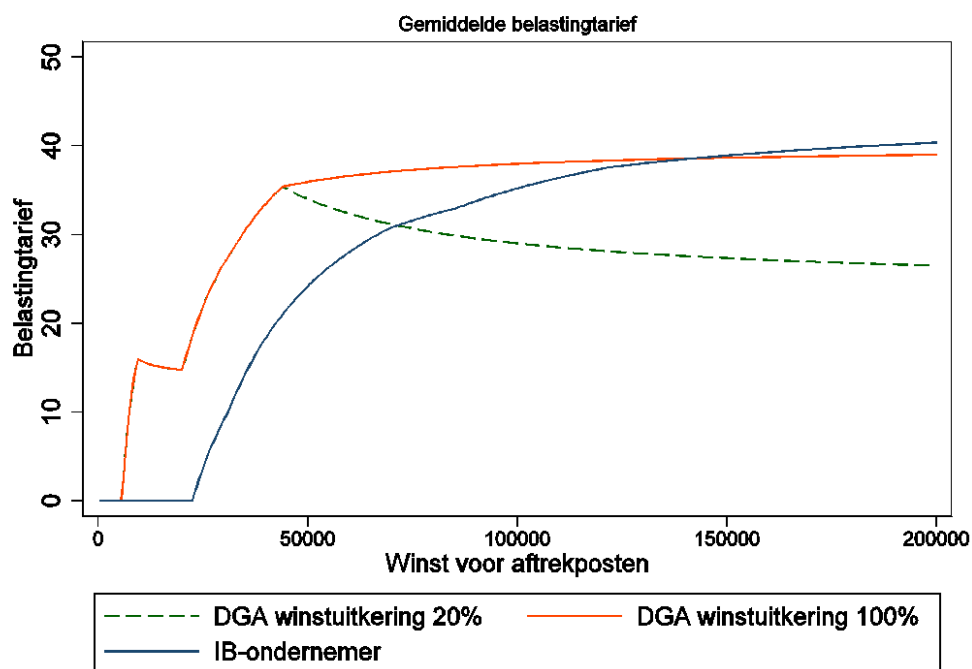
De belastingdruk van de dga wordt dus mede bepaald door de mate waarin er dividend wordt uitgekeerd door de bv. Op basis van een eenvoudig simulatiemodel heeft het CPB onder verschillende veronderstellingen de belastingdruk van ib-ondernemers en dga's gesimuleerd.¹⁰ Figuur 5 laat de ontwikkeling van de belastingdruk voor dga's zien als 20 procent van de winst wordt uitgekeerd en als alle winst wordt uitgekeerd.¹¹ De conclusie is

¹⁰ Dit is gebaseerd op een ondernemer zonder meewerkende partner. In dat geval komt het omslagpunt op een hoger winstinkomen te liggen, zie ook Van Es (2007).

¹¹ Ter illustratie is voor 20 en 100 procent gekozen. Rekening houdend dat een deel van de ingehouden winst uiteindelijk wel wordt uitgekeerd, al dan niet bij de bedrijfsbeëindiging, ligt het werkelijke percentage dat wordt uitgekeerd en box-2-

glashelder: naarmate de ondernemer minder winst uit de bv aan zichzelf uitkeert, des te aantrekkelijker een bv fiscaal gezien is. Daarnaast betaalt de dga over zijn gebruikelijk loon inkomstenbelasting in box 1. Dat verklaart de stijging van de gemiddelde belastingdruk tot 45 duizend euro in 2017. Daarna daalt de belastingdruk als 20 procent van de winst wordt uitgekeerd en bij 75 duizend euro is de gemiddelde belastingdruk voor de dga lager dan voor de ib-ondernemer. Als alle winst wordt uitgekeerd en in box 2 wordt belast, neemt de gemiddelde belastingdruk voor de dga toe. Pas bij een gecombineerd loon- en winstinkomen van 150 duizend euro wordt een bv in het algemeen financieel aantrekkelijker. Aangezien de tarieven in box 1 hoger zijn dan voor een dividenduitkering in box 2 in combinatie met de vpb, zal bij een hoger gebruikelijk loon dan 45 duizend euro het omslagpunt later worden bereikt als 20 procent van de winst wordt uitgekeerd. Met een hoger gebruikelijk loon is de belastingdruk voor de dga hoger vanwege een hogere ib-heffing en is het minder aantrekkelijk om naar een bv te switchen, maar vooral de uitkering van het dividend is een bepalende factor.

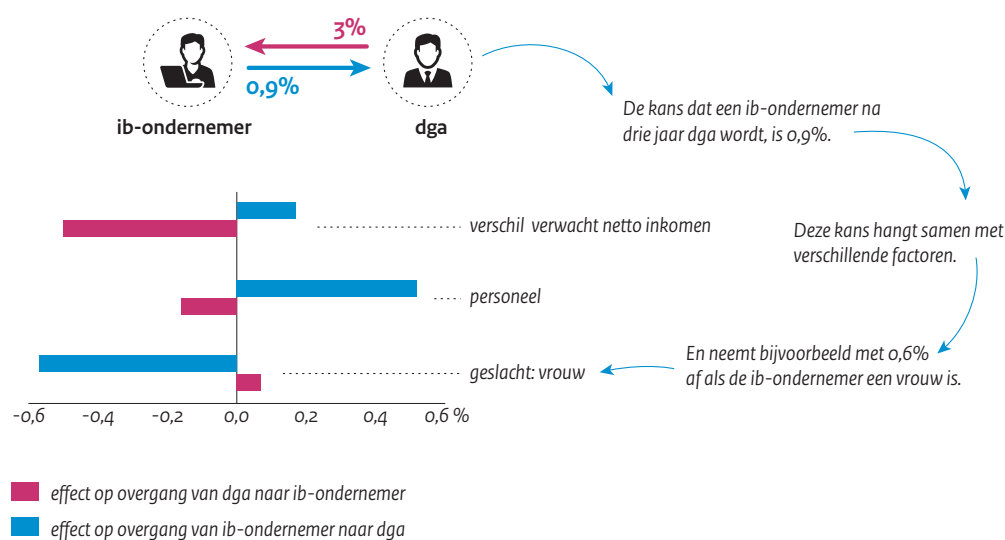
Figuur 5 Gemiddeld belastingtarief ib-ondernemer en dga bij partiële of volledige winstuitkering, 2017



belasting over wordt betaald een stuk hoger dan 20%. Bettendorf e.a. (2017) berekenen een effectief tarief voor box 2 van ruim 15 procent (variërend per jaar) als in de belastinggrondslag ook de vermogenstoename van de bv wordt meegenomen. Dat suggereert dat jaarlijks zo'n 60 procent wordt uitgekeerd.

We zien dus dat ondernemers niet vaak van rechtsvorm veranderen. Maar als ze switchen, wat is dan de invloed van de verschillen in belastingdruk? Met onze gegevens is het mogelijk ib-ondernemers, dga's en de combi-ondernemers acht jaar lang te volgen. De belangrijkste variabele – het verwachte verschil in netto-inkomen – berekenen we op basis van het winstinkomen en de belastingregels (zie figuur 1). We gaan daarbij uit van een gebruikelijk loon gelijk van 45 duizend in 2017 en waarbij jaarlijks 20% van de winst wordt uitgekeerd.¹² Vanwege de kosten en de tijd is het niet waarschijnlijk dat ondernemers vaak hun rechtsvorm aanpassen. Daarom vergelijken we de rechtsvorm van een onderneming met een tussenpoos van drie jaar. De gemiddelde kans op een switch van ib naar dga over drie jaar is 0,9% en de kans dat een dga na drie jaar ib-ondernemer is geworden is 3%. Er zijn factoren die deze kansen verhogen, maar ook factoren die deze kans verkleinen. De belangrijkste daarvan zijn afgebeeld in figuur 6. Als de ondernemer een man is, is de kans van de ib-ondernemer om dga te worden 0,57%-punt groter. Daarmee wordt de kans om dga te worden 1,5%. Een hoger netto-inkomen voor een dga verhoogt ook deze kans, met 0,17%-punt en dit geldt in sterkere mate als de ondernemer personeel heeft (0,5%-punt). De effecten zijn spiegelbeeldig voor de switch van dga naar ib. Zo hangt de kans negatief samen met het verwachte verschil in netto-inkomen van een dga (-0,5%-punt). Hoe hoger het inkomensverschil tussen dga en ib-ondernemer, des te minder aantrekkelijk is het om de bv op te geven en als ib-ondernemer verder te gaan.

Figuur 6 Determinanten van de overgangen tussen ib-ondernemer en dga



¹² Omdat de fiscale verschillen afhangen van de veronderstelling over de hoogte van de winstuitkering en het gebruikelijk loon, gaan we uit van vier scenario's met wisselende veronderstellingen. De veronderstelling van 20% winstuitkering is gebaseerd op het gemiddelde in de data. Op termijn zal dit percentage hoger liggen. In een eerder onderzoek komt men uit op circa 50% (Bettendorf et al. 2017). De resultaten zijn robuust, dat wil zeggen dat de uitkomsten in de scenario's vergelijkbaar zijn.

Zelfs als het netto-inkomen als ib-ondernemer hoger is bij een gegeven bruto-inkomen, vinden er nauwelijks meer veranderingen van de rechtsvorm plaats vergeleken met een inkomensklasse waar een bruto-inkomen als ib netto minder oplevert dan van een dga. De conclusie lijkt dan ook te zijn dat het inkomen een reden is om van rechtsvorm te veranderen.

Dat geldt ook voor de switch van combi-ondernemer naar ib-ondernemer of dga. De kans op die overgang is respectievelijk zo'n 24 en 20%. De groep van combi-ondernemers is echter veel kleiner. Het inkomensverschil heeft wel enige invloed op deze kans, maar dit is zeer beperkt. Het zijn vooral andere factoren die deze kansen bepalen.

De verschillen in netto-inkomen en de bijbehorende belastingprikkel hangen sterk af van de veronderstellingen die gemaakt zijn over de uitgekeerde winst in box 2 en het gebruikelijk loon. Daar zijn, zoals in figuur 5, verschillende veronderstellingen over gemaakt. Die veronderstellingen hebben nauwelijks invloed op de schattingsresultaten.

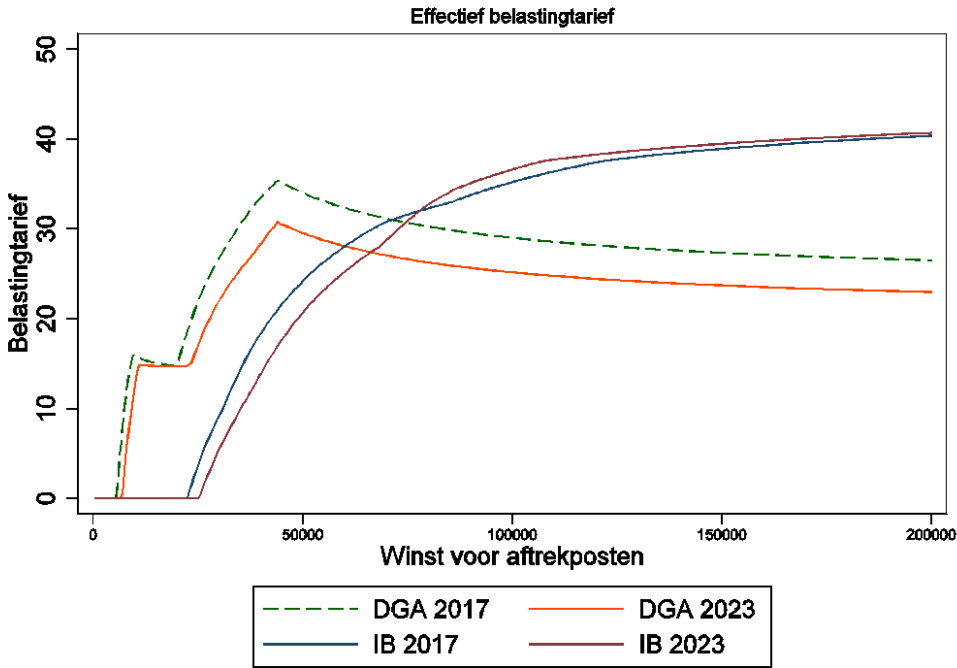
De verschillen in belastingdruk en netto-inkomen spelen dus een bescheiden rol in de rechtsvormkeuze. De aangekondigde verhoging van het box-2-tarief met 3,5%-punt in het regeerakkoord heeft tot doel weer neutraliteit in de belastingdruk tussen dga's en ib-ondernemers te bewerkstelligen. Waar vpb-ondernemers profiteren van de verlaging van de vpb-tarieven met 4%-punt, hebben ib-ondernemers voordeel van de verlaging van het hoogste ib-tarief met 2,5%-punt. Daar staat tegenover dat de mkb-winstvrijstelling slechts tegen 37 procent in plaats van 49,5% mag worden afgetrokken, de facto een verhoging van de marginale belastingdruk met 1,75%-punt vanaf 68 duizend euro.¹³ Voor de vennootschappen wordt ook de belastinggrondslag verbreed, ondermeer met de renteaftrekbeperking volgend de ATAD-richtlijn en het beperken van de winst- en verliesverrekening. Dit lijkt vooral de multinationale ondernemingen te treffen. In deze Policy Brief staan de kleinere ondernemers centraal. Om die reden hebben we niet de verwachte kleine gemiddelde effecten van deze grondslagverbreding op de belastingdruk van dga's meegenomen, hoewel individuele gevallen de grondslag fors kan veranderen.

Zonder tariefsverhoging van box 2 stimuleren de aangekondigde belastingmaatregelen een trek van de ondernemersactiviteiten naar de bv. Dat is ook het geval met de tariefsverhoging van box 2 als de ondernemer beperkt winst uitkeert zoals figuur 7 laat zien. Het inkomen waarop de gemiddelde belastingdruk voor dga's lager is dan dat van ib-ondernemers verschuift van 72 naar 67 duizend euro.¹⁴ Alleen bij volledige winstuitkering wordt de neutraliteit gehandhaafd aan de marge, maar op basis van alleen de gemiddelde belastingdruk wordt het bij winstinkomens van 93 duizend euro al interessanter om een vennootschap te vormen in plaats van 142 duizend euro.

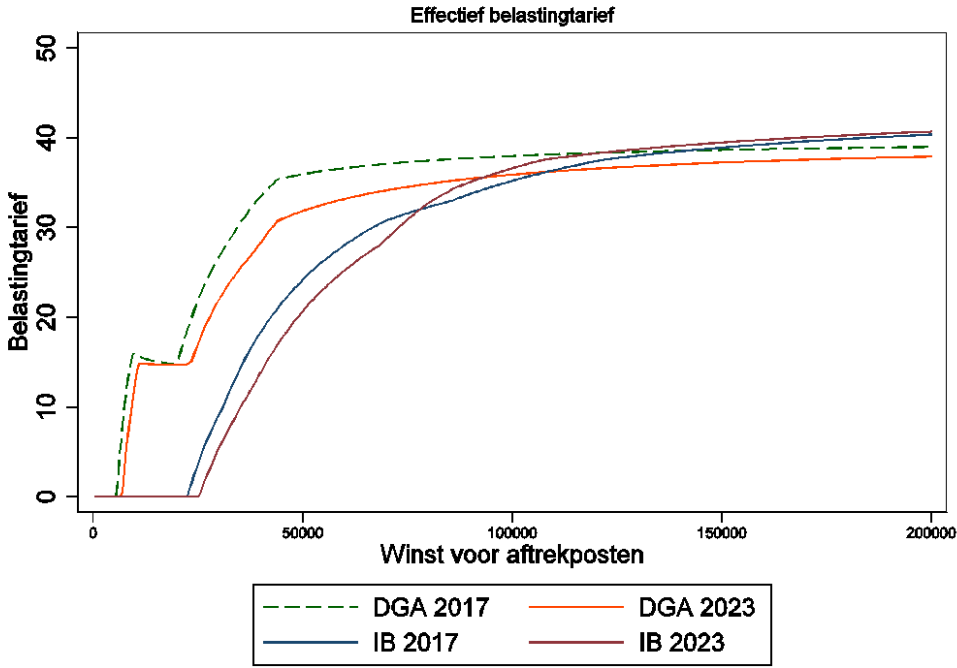
¹³ Dat geldt ook voor andere aftrekposten, inclusief de zelfstandigenaftrek.

¹⁴ Dat is een stuk lager dan de 150 duizend euro waar in ad adviespraktijk vanuit wordt gegaan. We gaan hier uit van een beperkte winstuitkering en nemen ook niet de kosten van de rechtsvorm mee.

Figuur 7a **Aanpassing belastingtarieven door wijzigingen regeerakkoord, 2023, met gedeeltelijke dividenduitkering**



Figuur 7b **Aanpassing belastingtarieven door wijzigingen regeerakkoord, 2023, met volledige dividenduitkering**



6 Conclusies

In deze Policy Brief is onderzocht in hoeverre fiscale faciliteiten de keuze voor ib-ondernemerschap versus een besloten vennootschap (bv) bepalen. Een eerste conclusie is dat ib-ondernemers en dga's en hun ondernemingen heel verschillend zijn. Dga's zijn vaker man en gemiddeld ouder dan ib-ondernemers. De persoonlijkheidskenmerken van beide typen ondernemers verschillen en de ondernemingen zijn veelal in verschillende sectoren actief. In de financiële dienstverlening en de zakelijke dienstverlening is een bv de standaard rechtsvorm terwijl dat in sectoren als de landbouw, zorg, cultuur en sport juist niet het geval is. Daarnaast is het gemiddeld inkomen van dga's een stuk hoger dan dat van ib-ondernemers.

Een tweede conclusie is dat er veel factoren zijn die de keuze voor de rechtsvorm bepalen. Een bv is aantrekkelijk vanwege de beperkte persoonlijke aansprakelijkheid. Daarom kiezen bijna alle ondernemingen in de financiële dienstverlening voor deze rechtsvorm. De regels over bedrijfsopvolging en -beëindiging zijn ook verschillend, wat een reden kan zijn om voor een bepaalde rechtsvorm te kiezen. Bij een bv is het vaak eenvoudiger om belastingheffing in box 2 over de tijd uit te smeren of uit te stellen. De oprichtingskosten en jaarlijkse kosten van een bv zijn hoger dan die van een ib-onderneming. Ook de opbouw van een pensioen kon in het verleden reden zijn om voor een bv te kiezen. Daarnaast is er een aantal fiscale faciliteiten waardoor voor lage winstinkomens het ib-stelsel aantrekkelijk is en voor hoge inkomens de vennootschapsbelasting bij de bv. Een precieze grens is niet te trekken en is zeer afhankelijk van onder andere de (gewenste) hoogte van de uitkering van de winst en de hoogte van het gebruikelijk loon.

Een derde conclusie is dat de verschillen in belastingdruk en netto inkomen vaak geen reden zijn om van rechtsvorm te wisselen. De eerste keuze lijkt veelal de definitieve. Dat kan ook komen omdat in de jaren tussen 2007 en 2014 de verschillen in belastingdruk tussen dga's en ib-ondernemers min of meer constant zijn gebleven. Alleen voor hogere winstinkomens vanaf 75 duizend euro switchen meer ib-ondernemers naar een bv, maar zelfs dat aantal is beperkt in het licht van het fiscale voordeel.

We vinden wel een sterke gedragsprikkel bij dividenduitkeringen in de jaren 2007-2014. In die jaren is het box 2-tarief tijdelijk 22% in plaats van 25% en dan keert de dga vanuit de bv veel meer dividend uit aan zichzelf. De aangekondigde stapsgewijze verhogingen van het box 2-tarief van 25% naar 28,5% in 2020 en 2021 zou mogelijk tot minder dividenduitkering kunnen leiden. De keuze om winst in de bv te houden of uit te keren wordt met een hoger box 2-tarief meer richting winstinhouding gestuurd. Een verschil met de verlagingen van het tarief in 2007 en 2014 is wel dat de tariefsverhoging in principe permanent is. Dat zal tot een minder sterk gedragseffect op termijn leiden dan de eerdere tijdelijke tariefsverlagingen. De komende jaren is dat anders. Inspelend op de tariefsverhoging zullen naar verwachting dga's aanzienlijk meer dividend uitkeren in 2018 en 2019.

Het is mogelijk dat met de voorgenomen tariefsverhoging in box 2 de keuze om winst al dan niet uit te keren meer in de richting van winstinhouding gestuurd wordt, naast de bestaande

bedrijfseconomische motieven om winst in de bv te houden. Als het uitgangspunt van het voorgenomen kabinetsbeleid is om het gemiddelde belastingdrukverschil tussen beide ondernemingstypen te handhaven, zijn er ook andere beleidsopties mogelijk.

Er kan ook een progressief tariefstructuur in box 2 worden ingevoerd, zodat een regelmatige dividenduitkering tegen het lagere tarief gestimuleerd wordt (zie ook Rijksoverheid (2016)). Het gedeelte van de dividenduitkering voor de eerste schijfgrens wordt dan tegen een lager tarief belast. Een andere optie is om de doorschuif faciliteiten bij bedrijfsoverdracht te beperken, waardoor het verstorende element in de keuze om winst in te houden of uit te keren gemitigeerd wordt (zie ook Rijksoverheid (2016)). Het gaat om de doorschuifregelingen in de inkomstenbelasting en de bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting afgeschaft. Beiden hebben tot doel de continuïteit van de bedrijfsvoering in stand te houden zonder dat de belastingheffing deze aantast. Daarmee kan de belastingclaim bij bedrijfsoverdracht worden uitgesteld, waarschijnlijk veel langer dan voor de continuïteit van de bedrijfsvoering strikt noodzakelijk is. Naarmate er minder mogelijkheden lijken te zijn om in de toekomst de belastingafdracht te verminderen, des te minder fiscale prikkels heeft de dga om de winst in het bedrijf te houden.

In plaats van een verhoging van de belastingdruk bij dga's kan ook de belastingdruk bij ib-ondernemers met hogere winstinkomens worden verlaagd. Dit heeft wel als nadelen dat de belastinginkomsten dalen en de status van ib-ondernemer aantrekkelijker wordt gemaakt ten opzichte van die van werknemer. Verhoging van de mkb-winstvrijstelling voor belastbare inkomens in de nieuwe tweede schijf (vanaf circa 68 duizend euro) is een voorbeeld van zo'n maatregel. Een alternatief voor het hogere mkb-winstvrijstellingstarief is om de vrijstelling tegen het hogere tarief van 49,5% af te trekken, maar dat is lastig uitvoerbaar de komende jaren.

In alle gevallen geldt dat keuze voor de rechtsvorm maar beperkt wordt bepaald door verschillen in belastingdruk. Dus kleine veranderingen in het drukverschil lijken mogelijk te zijn zonder dat er massaal arbitrage plaatsvindt. Eens gekozen, blijft gekozen!

Literatuur

Bettendorf, L., A. Lejour en M. van 't Riet, 2017, Tax bunching by owners of small corporations, *De Economist* 165(4), 411-438.

Bosch, N., F. Lafont, en A. Lejour, 2017,, CPB Achtergronddocument.

Bosch, N., A. Lejour en D. van Vuuren, 2014, De winstbox en de wig, CPB Notitie 21 februari 2014 ([link](#)).

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen van Dijkhuizen, 2013, Naar een activerender belastingstelsel (eindrapport) ([link](#)).

De Mooij R. en G. Nicodeme, 2008, Corporate tax policy and incorporation in the EU, *International Tax and Public Finance* 15: 478-498.

Edmark and Gordon, 2013, The choice of organizational form by closely-held firms in Sweden: tax versus non-tax determinants, *Industrial and Corporate Change*, Volume 22(1), 219-243.

Levine and Rubinstein, 2017, Smart and illicit: who becomes an entrepreneur and do they earn more? *Quarterly Journal of Economics*, 963-1018.

Mirrlees Review, 2011, *Tax by Design*, Chapter 19, Small Business Taxation ([link](#)).

OESO, 2015, Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries, OECD Tax Policy Studies ([link](#)).

Rijksoverheid, 2015, IBO Zelfstandigen zonder personeel ([link](#)).

Rijksoverheid, 2016, SDG rapport van de werkgroep fiscaliteit ([link](#)).

SEO, 2017, Evaluatie fiscale ondernemersregelingen, SEO-rapport 2017-17 ([link](#)).

Studiecommissie Belastingstelsel van Weeghel, 2010, Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel ([link](#)).

Van Es, F. en D. van Vuuren, 2010, A decomposition of the growth in self-employment, CPB Discussion Paper 145 ([link](#)).

Van Es, J.A.G., 2007, Afweging bv of eenmanszaak: tendens in de tijd, *Tijdschrift voor fiscaal Ondernemingsrecht* 2007/94 ([link](#)).

Vuuren, D. van, 2002 De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik, CPB Policy brief 2012/02 ([link](#)).

VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021 ([link](#)).



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

December 2017

