Centraal Planbureau

CPB Notitie | 21 februari 2014

De winstbox en de wig

Uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Financiën

Centraal Planbureau

CPB Notitie

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Arjan Lejour
Daniel van Vuuren
Nicole Bosch

Aan: Ministerie van Financiën

Datum: 21 februari 2014
Betreft: De winstbox en de wig

Samenvatting

Tussen de jaren 2000 en 2009 is het mediane verschil tussen de gemiddelde belastingwiggen van werknemers en zelfstandigen met 7 procentpunt toegenomen. De verruiming van de zelfstandigenaftrek in 2005 en de MKB-winstvrijstelling in 2007 hebben daar in belangrijke mate aan bijgedragen. Deze laatste vrijstelling verlaagt ook de marginale wig. In dezelfde periode is het aantal zelfstandigen, evenals het gemiddelde winstinkomen, toegenomen. Het voorstel voor een winstbox met twee tarieven leidt naar verwachting tot een lagere marginale wig voor zelfstandigen met winstinkomens van 30.000 euro en hoger. De gemiddelde wig wordt iets hoger, vooral voor zelfstandigen met lage winstinkomens gaat de wig omhoog. Het netto werkgelegenheidseffect van het voorstel kan echter niet bepaald worden.

1 Inleiding

Het ministerie van Financiën heeft het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd “om de economische effecten van de winstbox in kaart te brengen, zodat alle voor- en nadelen van de winstbox zorgvuldig tegen elkaar kunnen worden afgewogen.” Met het huidige instrumentarium van het CPB is het echter niet mogelijk om de effecten op het arbeidsaanbod van zelfstandigen, werknemers en directeuren-grootaandeelhouders (dga’s) te bepalen. Er kan dan ook geen uitspraak worden gedaan over de netto werkgelegenheidseffecten en overige economische effecten van een winstbox die volgens de uitgangspunten ex ante budget neutraal wordt ingevoerd. Het is wel mogelijk om de wijzigingen in de samenstelling van de werkgelegenheid te duiden voor zover dat de keuze tussen zelfstandigen en werknemers betreft. Daarnaast kunnen de effecten op de winstinkomens kwalitatief

geduid worden, maar niet een mogelijke doorgroei in termen werknemers die voor de zelfstandige werkzaam zijn.

Tevens is het mogelijk om de belastingdruk van werknemers en zelfstandigen te bepalen tussen 2000 en 2009 en deze te vergelijken met de ontwikkeling van het aantal zelfstandigen.[1] In combinatie met de internationale evidentie geven de resultaten een indruk in hoeverre fiscale prikkels de keuze beïnvloeden om zelfstandige te worden, wat ook een indruk geeft van de effecten van de winstbox op het arbeidsaanbod van zelfstandigen.

In het huidige fiscale stelsel betalen zelfstandigen minder belasting dan werknemers. Dat is van invloed op de keuze tussen het ondernemer- en werknemerschap. Daarnaast heeft het marginale belastingtarief via het aantal uren dat zelfstandigen besluiten te werken effect op het inkomen.[2] De introductie van een winstbox met twee tarieven zonder aftrekposten voor ondernemerschap heeft gevolgen voor de gemiddelde en marginale wiggen van zelfstandigen en daarmee op hun arbeidsaanbod en inkomen. Het voorstel voor een winstbox leidt naar verwachting tot een lagere marginale wig voor de hogere winstinkomens. De gemiddelde wig wordt iets hoger, wat vooral het gevolg is van een hogere belastingdruk voor zelfstandigen met lage winstinkomens.

De ontwikkeling van het aantal zelfstandigen wordt in sectie 2 besproken. Sectie 3 bespreekt de fiscale instrumenten voor zelfstandigen en de voorgestelde vormgeving van de winstbox. In sectie 4 wordt het conceptuele kader gepresenteerd. Sectie 5 presenteert de ontwikkeling van de gemiddelde wig en marginale wig. Op basis daarvan worden enkele conclusies getrokken over de mogelijke effecten van de winstbox op de keuze voor zelfstandigheid en het winstinkomen.

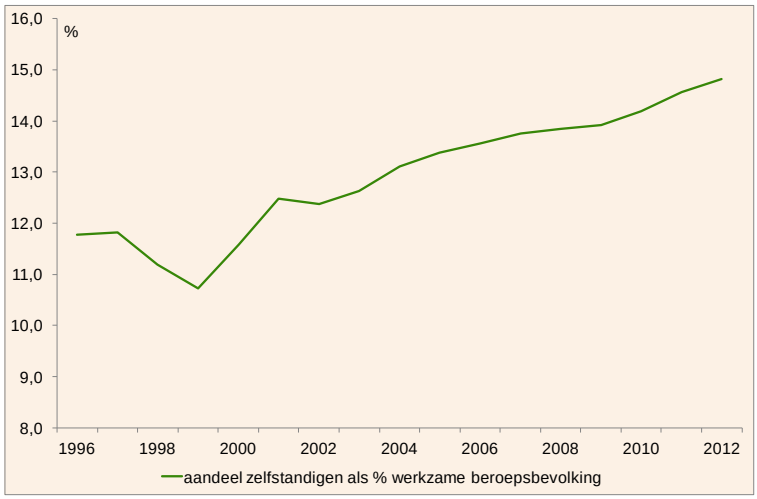
2 Het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking

De zelfstandige is in opmars: in 2012 is bijna 15 procent van de werkzame beroepsbevolking een zelfstandige.[3] Tussen 2000 en 2012 is dat aandeel met 3 procentpunt gestegen (zie figuur 1), nadat het aandeel tussen 1997 en 1999 met 2 procentpunt daalde. Vooral het aandeel zelfstandigen zonder personeel is gestegen.

[1] In deze notitie worden de termen belastingdruk en wig door elkaar gebruikt. Voor zelfstandigen is dat hetzelfde, maar voor werknemers bevat de belastingdruk ook de werkgeverslasten. De werkgeverslasten worden in de berekeningen van deze notitie niet meegenomen.
[2] Zelfstandigen dragen geen premies af voor verplichte werknemersverzekeringen en pensioenpremies. Zij kunnen zich vrijwillig verzekeren. De verschuldigde premies worden niet in de belastingdruk meegenomen.
[3] De cijfers in sectie 2 en figuur 1 zijn gebaseerd op enquête gegevens van het CBS en wijken af van de registratiegegevens in het Arbeidsmarktpanel dat in sectie 5 gebruikt wordt.

Er zijn meerdere redenen om te kiezen voor ondernemerschap en die keuze hangt ook samen met demografische en economische kenmerken, huishoudsamenstelling en opleiding. Bosch et al. (2012) concluderen dat ouderen, hoogopgeleiden en vrouwen met kinderen een relatief grote kans hebben om zzp'er te zijn. Jongere generaties hebben eveneens een steeds grotere kans, wat vermoedelijk het gevolg is van sociaal-culturele ontwikkelingen of beleid. Uit schattingen van Bosch et al. (2012) blijkt dat leeftijd, cohort en bedrijfstak het sterkst van invloed zijn op het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking. Ouderen hebben een grotere kans om zzp'er te zijn, wat mogelijk voortkomt uit hun kennis, ervaring en een groter netwerk, of vanwege de kleinere kans om weer een baan te vinden na ontslag. Bij vrouwen speelt de privé-situatie mee: samenwonen en minderjarige kinderen verhogen de kans om zzp'er te zijn.

Figuur 1 **Aandeel zelfstandigen in beroepsbevolking tussen 1996 en 2012 (in %)**



Bron: Statline.

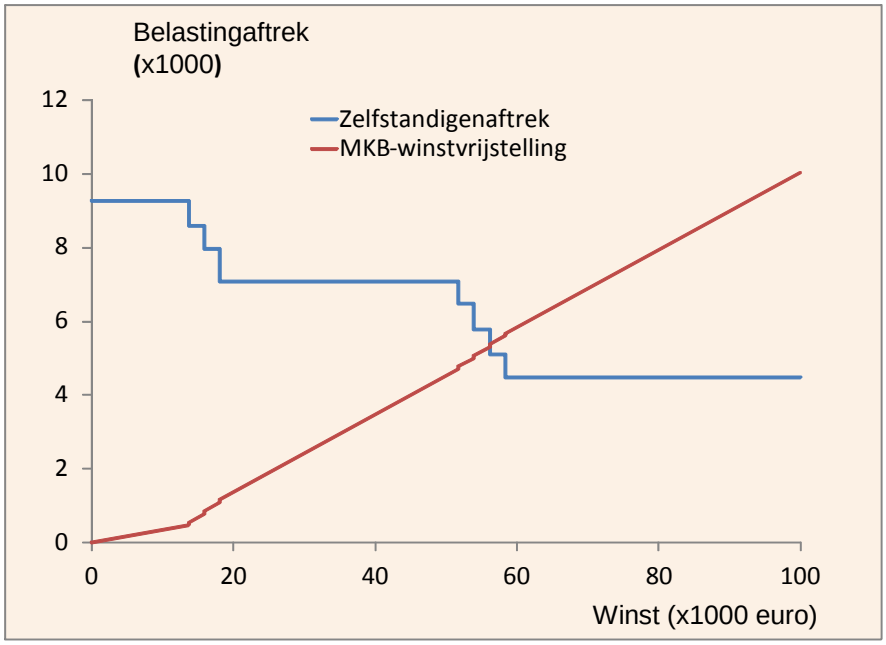
De ontwikkeling van deze kenmerken over de tijd verklaart deels de toename van het aantal zelfstandigen. Zowel Bosch et al. (2012) als Van Es en Van Vuuren (2011) laten zien dat er een belangrijke 'residuele' verklaring moet zijn: beleid. In deze notitie staat de vraag centraal of het fiscale beleid, en vooral de veranderingen in de fiscale wetgeving, aan de groei van het aantal zelfstandigen kan hebben bijgedragen.

3 De fiscale prikkel en de winstbox

In het onderzoek beschouwt het CPB de fiscale prikkels voor zelfstandigen over de periode 2000 tot en met 2009 en de effecten daarvan op de keuze om zelfstandige te worden, evenals de effecten op hun inkomen, ook wel winst genoemd. Als deze fiscale prikkels geen enkel effect op het gedrag van zelfstandigen hebben, zou een nieuwe vormgeving, zoals de winstbox, waarschijnlijk ook geen effect hebben. Het belangrijkste fiscale instrument is de zelfstandigenaftrek, en vanaf 2007 is ook de

MKB-winstvrijstelling een belangrijk instrument. De eerste is een aftrek in de zin dat de belastinggrondslag kleiner wordt. De zelfstandigenaftrek was een vast bedrag dat trapsgewijs afgebouwd werd naarmate het inkomen hoger was; rond een inkomen van € 15.000 en een winstinkomen van € 55.000 werd de aftrek lager (figuur 2).[4] De aftrek leidde dus tot toename van de marginale druk rond deze sprongen.

Figuur 2 De zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in 2009



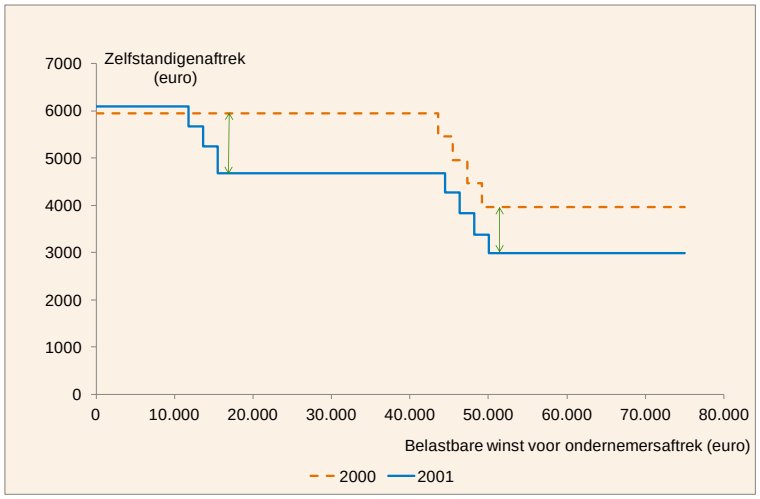
De MKB-winstvrijstelling is ook een fiscale aftrek, maar in de vorm van een percentage van de winst, waardoor het feitelijk een korting is op het marginale belastingtarief. In 2007 en 2008 was deze korting 10 procent, in 2009 10,5 procent en in 2010 is de korting verhoogd tot 12 procent. De basis voor deze aftrek is echter niet de winst, maar het winstinkomen minus de zelfstandigenaftrek. De facto is de winstvrijstelling een marginale tariefkorting van 3,5 procent van de winst tot € 13.695, en 10,5 procent daarna. De fiscale aftrek voor de lagere winstinkomens wordt dus vooral veroorzaakt door de versmalling van de belastinggrondslag als gevolg van de zelfstandigenaftrek. Voor de hogere winstinkomens zijn de lagere marginale belastingtarieven belangrijker, die bijna volledig het gevolg zijn van de MKB-winstvrijstelling.

De zelfstandigenaftrek is meermalen aangepast. De belangrijkste veranderingen waren in de jaren 2001 en 2005. Een belangrijk effect van de hervorming van 2001 was een verlaging van de aftrek voor winsten vanaf € 14.000 (figuur 3). De hervorming van 2005 is een toename van de aftrek variërend tussen € 2.800 voor inkomens rond € 13.000, en € 1100 voor de winstinkomens hoger dan € 55.000.

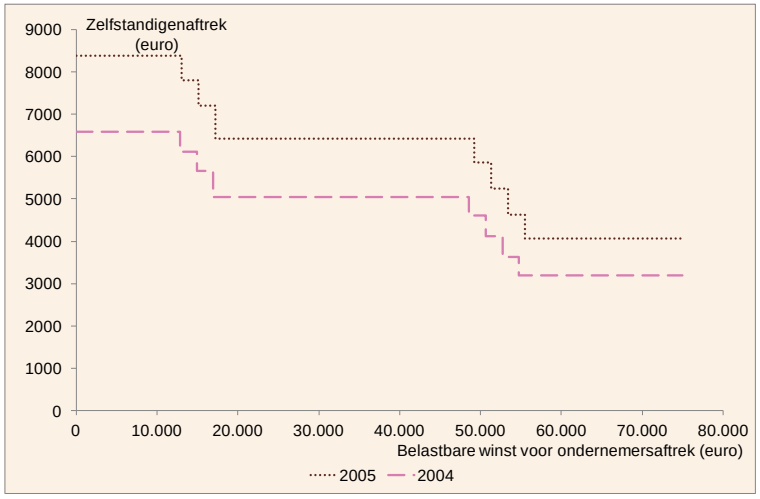
[4] Vanaf 2012 is de zelfstandigenaftrek een vast bedrag van 7280 euro, ongeacht het winstinkomen.

Vanaf 2012 is de zelfstandigenaftrek een vast bedrag, maar dat wordt vanwege de beschikbaarheid van data tot en met 2009 niet in de analyse meegenomen.

Figuur 3 De zelfstandigenaftrek wordt verlaagd in 2001



Figuur 4 De zelfstandigenaftrek neemt fors toe in 2005



Naast de zelfstandigenaftrek kent het Nederlandse belastingstelsel andere en kleinere aftrekposten voor zelfstandigen, zoals de startersaftrek, stakingsaftrek, meewerkaftrek, aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk en de speciale startersaftrek voor arbeidsgehandicapten. Daarnaast zijn er nog aftrekmogelijkheden vanwege de fiscale ouderdomsreserve (FOR). Voor de zelfstandigen die gebruik kunnen maken van deze aftrekposten, leidt dit tot een verdere versmalling van de belastbare winst, maar de effecten hiervan zijn veel kleiner dan die van de zelfstandigenaftrek. Dat geldt ook voor het budgettaire beslag voor de overheid. Met de meewerkaftrek, startersaftrek voor arbeidsgehandicapten en stakingsaftrek is 24 miljoen euro gemoeid in 2013. Voor de gewone startersaftrek is dat 107 miljoen en voor de FOR 53 miljoen euro (Ministerie van Financiën, 2013). Het budgettaire beslag

voor de zelfstandigenaftrek bedroeg 1,6 miljard euro in 2013 en voor de MKB-winstvrijstelling ruim1 miljard euro. Vanwege de beperkte omvang van de andere aftrekposten voor zelfstandigen concentreert het CPB zich in deze notitie alleen op de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Zoals in sectie 4 wordt geïllustreerd, leiden deze aftrekposten tot een lagere gemiddelde belastingwig voor zelfstandigen vergeleken met werknemers. Voor werknemers zijn in deze wig ook de verplichte premies voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid verwerkt. Als deze premies buiten beschouwing worden gelaten is het verschil in de gemiddelde wiggen van beide groepen ongeveer de helft kleiner in 2012 (Van Vuuren, 2012).

In het regeerakkoord wordt gesproken over een winstbox voor IB ondernemers.[5] Hierbij komen de zelfstandigenaftrek, MKB winstvrijstelling en andere aftrekposten te vervallen. Het CPB heeft een plan geanalyseerd waarbij deze winstbox volgens de uitgangspunten ex ante budget neutraal wordt ingevoerd en twee belastingtarieven heeft: een laag tarief van ongeveer 22,5 procent voor winstinkomens tot aan de vierde schijf van de loon- en inkomstenbelasting in box 1 (ongeveer 56.000 euro in 2013) en een tarief van 42 procent voor het inkomen hoger dan deze grens.[6] Dit heeft gevolgen voor de gemiddelde en marginale wig. Voor zelfstandigen met een laag inkomen die geen belasting betalen vanwege de zelfstandigenaftrek, gaat het gemiddelde en marginale tarief omhoog. Voor de hogere inkomens gaan het marginale tarief en gemiddelde tarief omlaag.

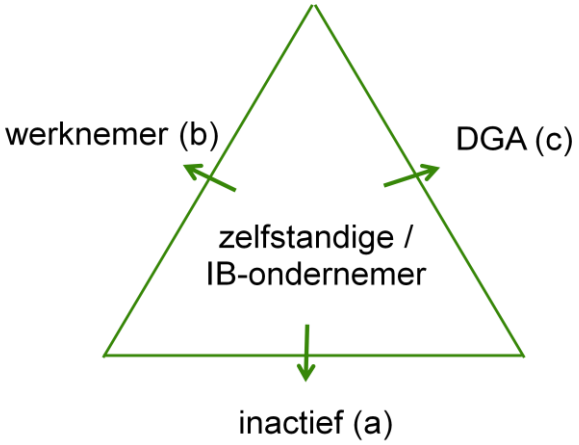
4 Het conceptueel kader

Een toename van de gemiddelde belastingdruk voor IB-ondernemers kan het aantal zelfstandigen op drie manieren verlagen. De eerste is dat zelfstandigen ervoor kunnen kiezen werknemer te worden. Daarnaast kunnen zelfstandigen de arbeidsmarkt verlaten, al dan niet met een uitkering. De laatste mogelijkheid is dat de rechtsvorm wordt omgezet in een (besloten) vennootschap (figuur 5).

De keuzes tussen werknemer- en ondernemerschap en tussen verschillende rechtsvormen hebben in principe geen effect op de werkgelegenheid. Zelfstandigen en directeuren-grootaandeelhouders (dga's) worden in principe ook tot de werkgelegenheid gerekend, ook al hebben ze geen traditionele werknemersstatus. De samenstelling van de werkgelegenheid verandert wel. Effecten op de totale werkgelegenheid treden wel op als zelfstandigen niet meer actief zijn op de arbeidsmarkt of de inactieven juist zelfstandige worden.

[5] De categorie IB ondernemers omvat naast zzp''rs ook zelfstandigen met personeel, maatschappen en commanditaire vennootschappen en de vennootschap onder firma.
[6] Er wordt aangenomen dat de huidge algemene heffingskorting en arbeidskorting in box 1 van de LB/IB ook in de winstbox gelden.

Figuur 5 De belastingmarges van de zelfstandige ondernemer (IB-ondernemer)



In het arbeidsmarktmodel van het CPB, MIMIC, is de keuze tussen inactiviteit en werknemerschap gemodelleerd, maar geen keuzes gerelateerd aan ondernemerschap. In eerdere publicaties heeft het CPB de determinanten van zelfstandigen onderzocht, maar veelal vanuit het perspectief van werknemers (de linkerzijde in figuur 5). De mogelijk interacties met inactiviteit en dga's zijn niet uitvoerig onderzocht. Van 't Riet (2012) beschrijft de arbitragemogelijkheden tussen IB-ondernemers en dga's, maar daaruit is geen volume-effect te bepalen. Het gevolg is dat het CPB op dit moment geen uitspraak kan doen over de netto werkgelegenheidseffecten van een winstbox die ex ante budgetneutraal wordt ingevoerd. Het is wel mogelijk om de wijzigingen in de samenstelling van de werkgelegenheid te duiden, in zoverre dat de keuze tussen zelfstandigen en werknemers betreft. Daarnaast kunnen de effecten op de winstinkomens kwalitatief geduid worden. Beide onderwerpen komen in sectie 5 aan bod.

5 Invloed belastingwig

Een van de factoren die de aantrekkelijkheid van een keuze voor zelfstandig ondernemerschap bepalen zijn de fiscale instrumenten. In eerdere studies (Van Es en Van Vuuren (2011); Van Vuuren (2012)) is beargumenteerd dat een deel van de groei van het aantal zzp'ers daarmee samenhangt. De belastingen kunnen op twee manieren een effect hebben op zelfstandigen: het aantal zelfstandigen en het inkomen per zelfstandige. De keuze tussen werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap wordt bepaald door verschillen in netto inkomen, rekening houdend met pensioenvoorzieningen, ziektekosten en andere werknemersvoorzieningen. Een belangrijke determinant is het verschil in de gemiddelde belastingdruk van een werknemer versus die van een zelfstandige. Hierna wordt de ontwikkeling van dit verschil in gemiddelde druk door veranderingen in de fiscale instrumenten

gerelateerd aan de groei van het aantal zelfstandigen om een indruk te krijgen van het effect van fiscale wijzigingen (sectie 5.1).

Behalve de gemiddelde wig is ook de marginale wig (de belastingdruk op een euro extra inkomen) belangrijk voor het inkomen. De marginale wig geeft aan hoeveel extra belasting er verschuldigd is bij een kleine loonkosten- of winststijging. Hoe lager de marginale belasting hoe aantrekkelijker is het om een euro extra te verdienen. De marginale wig is dus van belang voor de hoogte van het winstinkomen en daarmee voor het aantal gewerkte uren van zelfstandigen. De ontwikkeling van de marginale wig wordt in sectie 5.2 besproken, wederom in samenhang met de fiscale wijzigingen in deze periode en de groei van het winstinkomen.

Het CPB beschouwt de periode 2000 tot en met 2009 vanwege de beschikbaarheid van de microdata voor deze periode.[7] Er is gebruik gemaakt van het CPB-model Mimos 2 om de gemiddelde en de marginale wig tussen 2000 en 2002 te bepalen en het CPB-model Mimosi (de opvolger van Mimos) voor de bepaling van beide wiggen tussen 2002 en 2009. Op deze wijze is een nieuwe dataset geconstrueerd met microdata over de gemiddelde en marginale wig van werknemers en zelfstandigen in de periode 2000-2009. Het verschil in de gemiddelde wig is gelijk aan de gemiddelde wig als werknemer minus de gemiddelde wig als zelfstandige.[8]

5.1 Gemiddelde belastingwig

Bij de keuze om zelfstandige te worden kan het verschil in belastingen tussen werknemers en zelfstandigen een belangrijke rol spelen. Ten behoeve van vergelijkbaarheid met de winst van zelfstandigen is de berekening van de belastingdruk voor werknemers gebaseerd op de loonkosten inclusief werkgeverspremies, maar exclusief pensioenpremies.[9] Bij deze keuze kijkt men naar het totale bedrag aan belasting dat moet worden betaald in verhouding tot het inkomen. De mediaan van het verschil in beide wiggen loopt op van circa 6 procent in 2004 tot 12 procent in 2009 (figuur 6).[10] Tussen 2006 en 2007 neemt het verschil met bijna 2 procentpunt toe. De MKB-winstvrijstelling heeft hier vanaf 2007 ook aan bijgedragen.

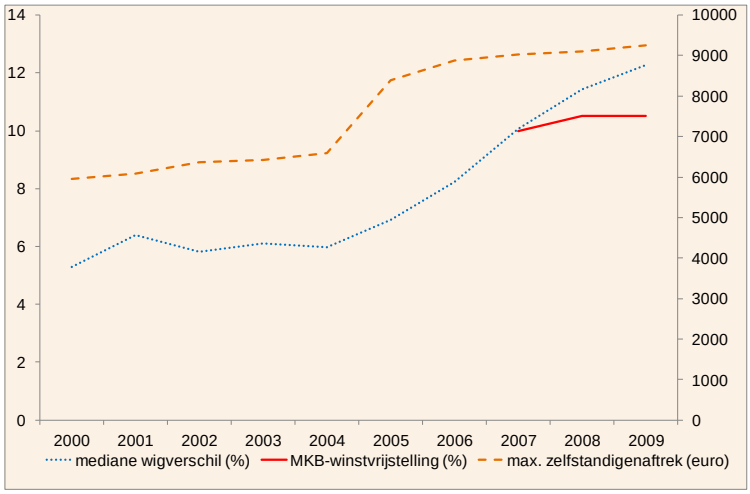
[7] Dit is het zogenaamde Arbeidsmarktpanel van het CBS. Het is ook een panel voor 1999, maar de kwaliteit van de data voor dat jaar lijkt minder betrouwbaar en wordt om die reden niet meegenomen. Het gaat om ongeveer 5 miljoen waarnemingen met informatie over lonen, winsten, en overige inkomensbronnen, fiscale aftrekposten, huishoudsamenstelling e.d. van individuen.

[8] Er worden een paar dataselecties gemaakt. Ten eerste worden alleen zelfstandigen meegenomen met een positief winstinkomen en een gezinsinkomen groter dan of gelijk aan het wettelijke minimumloon. De reden is dat zelfstandigen en werknemers met een lager inkomen niet goed met elkaar te vergelijken zijn. Het nadeel van deze jaar-op-jaar vergelijking is dat de mogelijkheid voor zelfstandigen om winsten en verliezen over verschillende jaren te verrekenen niet wordt meegenomen. Een alternatief is echter niet voorhanden. Ten tweede worden bij paren de eenverdieners waarvan de partner een uitkering heeft, niet meegenomen, en speciale situaties waar bij de wig groter is dan 100 procent of kleiner dan -100 procent, worden genegeerd.

[9] Pensioenpremies zijn namelijk uitgesteld loon.

[10] Dit geldt niet alleen voor de mediane wig, maar ook voor het 25ste en 75ste percentiel komen dergelijke stijgingen voor.

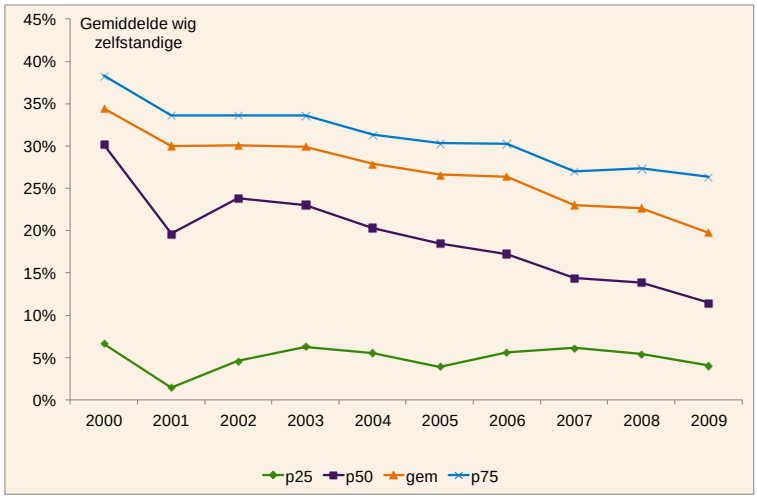
Figuur 6 **Het mediane verschil tussen de wiggen neemt fors toe tussen 2000 en 2009**



Bron: Arbeidsmarktpanel.

De verschillen in de wig nemen toe over tijd, omdat de gemiddelde wig voor zelfstandigen daalt, behalve voor de zelfstandigen met lage winstinkomens. De verschillen in de gemiddelde wig van beide groepen is niet alleen het gevolg van een verschillende fiscale behandeling, maar ook van de economische conjunctuur en andere factoren. Winstinkomens zijn over het algemeen veel gevoeliger voor de conjunctuur dan looninkomens. In economisch goede tijden nemen de winstinkomens flink toe en daarmee de gemiddelde en marginale wiggen. Tijdens recessies zijn de winstinkomens veel lager. Ook dit kan een bijdrage geleverd hebben aan de toename van het mediane verschil in 2009. Het verschil neemt echter al monotoon toe vanaf 2004 en kan dus niet door de conjunctuur verklaard worden.

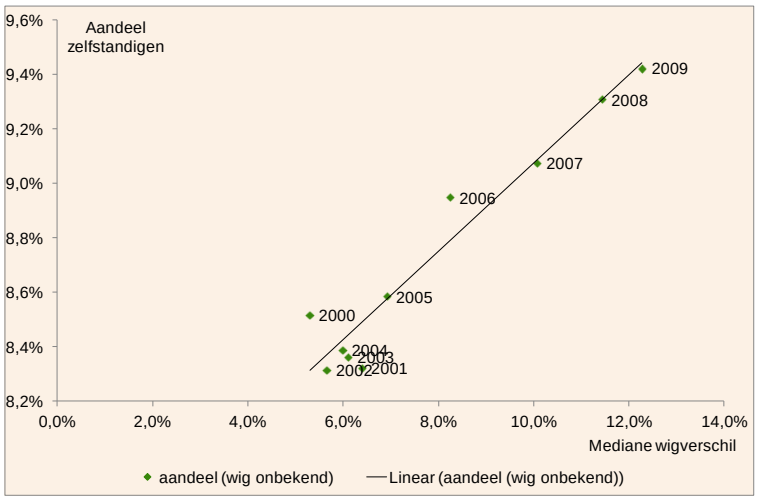
Figuur 7 **Gemiddelde wig zelfstandige daalt tussen 2000 en 2009**



Bron: Arbeidsmarktpanel.

Figuur 7 laat de daling van de wig zien voor verschillende winstinkomens: gemiddelde, de mediaan en het 25ste en 75ste percentiel. De lage winstinkomens ervaren een lage wig. Zij betalen alleen de ziektekostenpremies, en fiscale wijzigingen voor zelfstandigen hebben voor hen geen effect. Voor de hogere winstinkomens is dat anders. De gemiddelde wig voor het mediane winstinkomen daalt met ruim 10 procentpunten.

Figuur 8 **Het aandeel zelfstandigen en het verschil tussen de gemiddelde wiggen neemt toe tussen 2000 en 2009**



Bron: Arbeidsmarktpanel.

Het aandeel zelfstandigen neemt in de steekproef met ongeveer een procentpunt toe in de periode 2000 tot 2009. Dat is minder dan de 2,3 procentpunt in de gehele Nederlandse economie, zoals ook in figuur 1 geïllustreerd wordt.[11] Het mediane wigverschil tussen de wig voor werknemers en zelfstandigen is in dezelfde periode opgelopen met 7 procentpunt. De empirie over de relatie tussen het verschil in gemiddelde belastingdruk en het aandeel zelfstandigen is nog beperkt. De meeste studies richten zich op het verband tussen de hoogte van het marginale tarief en het aantal zelfstandigen. Een eerdere micro-econometrische studie naar het effect van gemiddelde druk, vindt een positief verband tussen de hoogte van het gemiddelde tarief en het aantal zelfstandigen. Een verhoging van de belastingen voor werknemers met 30 procent leidt tot een toename van aandeel zelfstandigen met 0.9-2 procentpunt in Canada en 0.8-1.4 procentpunt in de VS. (Schuetze, 2000). Voor mediane inkomens komt dat neer op een elasticiteit van 0,21 in Canada en 0, 16 in de VS. Een studie van EIM (2005) concludeert ook dat een deel van de zelfstandigen deze keuze baseert op de fiscale voordelen vergeleken met het werknemerschap. Figuur 8 laat zien dat de toename van het aantal zelfstandigen gecorreleerd is met de toename van het verschil in de wig tussen werknemers en zelfstandigen. Als het verband met

[11] Dit is het gevolg van definitieverschillen en van de dataselectie. In de cijfers van figuur 1 zijn ook alle zelfstandigen met een winstinkomen kleiner dan het minimumloon meegenomen. Voor die groep is het echter niet goed mogelijk de belastingdruk met werknemers te vergelijken met hetzelfde bruto inkomen en zijn daarom uit de steekproef gelaten.

het gemiddelde tarief causaal is, suggereren de cijfers in figuur 8 voor Nederland een elasticiteit van 0.1 tot 0.15.[12]

5.2 Marginale belastingwig

De aantrekkelijkheid van een hoger inkomen wordt mede bepaald door het marginale belastingtarief. Hoe hoger het tarief des te kleiner is de prikkel om een hoger inkomen te verwerven en des te groter de prikkel om belastingen te ontwijken.[13] Per saldo neemt de (mediane) marginale wig voor zelfstandigen fors af in de beschouwde periode (figuur 9). In 2002 en 2006 neemt de mediane marginale wig iets toe. Dat kan het gevolg zijn van veranderingen in zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling, maar ook van de economische situatie. Datzelfde geldt voor de daling van het marginale tarief. Het einde van de ICT-boom in 2001 en de grote recessie in 2009 hebben een drukkend effect op de inkomens, waardoor minder zelfstandigen onder het hoge marginale belastingtarief vallen. Voor zelfstandigen met een hogere marginale wig (figuur 10), wordt de hoogte van de wig bepaald door het hoogste marginale tarief in box 1. Na de belastinghervorming in 2001 is dat 52 procent. Vanaf 2007 is dat lager vanwege de MKB winstvrijstelling.

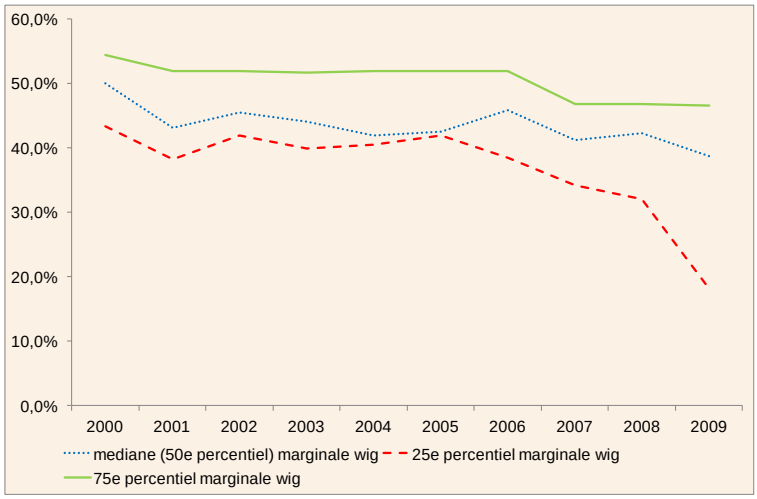
Figuur 9 **De (mediane) marginale wig voor zelfstandigen wordt kleiner tussen 2000 en 2009**



Bron: Arbeidsmarktpanel.

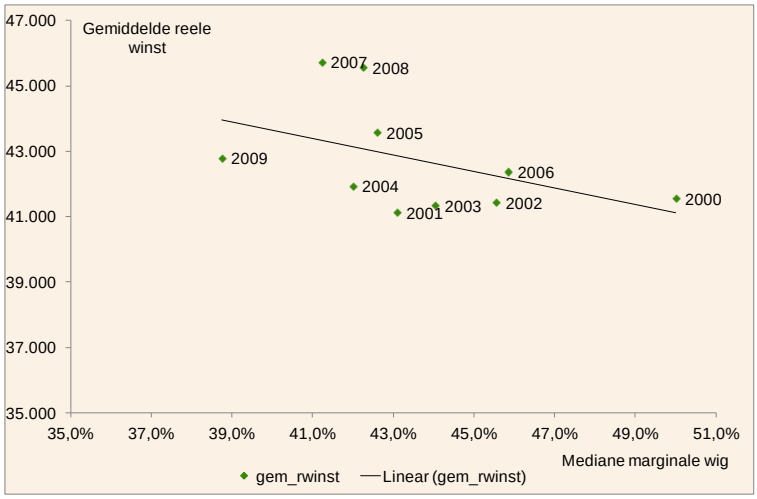
[12] Om een causaal verband vast te stellen dient een econometrische analyse uitgevoerd te worden die niet past in het tijdsbestek dat beschikbaar was voor deze notitie. Later dit jaar zal het CPB deze causaliteit nader onderzoeken. Deze analyse richt zich volledig op de keuze tussen werknemer- en ondernemerschap en daarmee alleen op de samenstelling van de werkgelegenheid.
[13] Van Vuuren (2012) gaat hier dieper op in.

Figuur 10 Lagere marginale wig over de hele linie, zowel mediaan (50e), 25e als 75e percentiel



Bron: Arbeidsmarktpanel.

Figuur 11 De gemiddelde winst is lager in jaren met een hoge mediane marginale wig



Bron: Arbeidsmarktpanel.

De mediane marginale wig is in de periode 2000-2009 afgenomen met 11.2 procentpunt in de steekproef. Tegelijkertijd is de gemiddelde reële winst toegenomen met 1234 euro (2,9 procent toename ten opzichte van 2000).[14] Figuur 11 laat een correlatie zien tussen hogere winstinkomens en lagere marginale wiggen. De empirie voor andere landen suggereert een causale relatie tussen het marginale tarief en het winstinkomen. De puntschattingen voor de elasticiteiten verschillen in grootte, maar zijn in alle gevallen statistisch significant verschillend voor werknemers en

[14] De beperkte toename van de winstinkomens is het gevolg van de crisis in 2009. In de periode 2000-2008 nemen de reële winsten met gemiddeld 4000 euro toe. Voor die periode is de gesuggereerde elasticiteit ook een stuk hoger zijn, namelijk -1,2. Dat is niet alleen het gevolg van de winst, de gemiddelde marginale wig is in 2009 ook een stuk lager dan in 2008.

zelfstandigen.[15] De elasticiteiten variëren van 0 tot -1.3 en zijn zeer afhankelijk van de dataset. Als er een causaal verband met het marginale tarief is, suggereren de cijfers in figuur 11 voor Nederland een elasticiteit van circa -0.3.[16] Dat past binnen de bandbreedte die in het empirisch onderzoek voor andere landen is gevonden.

5.3 De economische gevolgen van de belastingdruk

De empirische literatuur laat zien dat belastingprikkels van invloed zijn op de keuze om al dan niet zelfstandige te zijn. Studies voor Canada en de VS vinden dat een algemene belastingverhoging leidt tot meer zelfstandigen. Ook lagere belastingen voor zelfstandigen, of meer aftrekposten leiden in de regel tot meer zelfstandigen.[17] Bovendien doen de relatieve belastingverschillen ertoe. Een kleiner belastingverschil tussen zelfstandigen en werknemers, door hogere tarieven voor werknemers of lagere tarieven voor zelfstandigen, verhoogt het aandeel zelfstandigen (Gurley-Calvez en Bruce, 2013). Uit een tijdreeksanalyse voor Nederland blijkt dat een deel van de werknemers zijn keuze om zelfstandige te worden baseert op het vermijden van belastingen (zoals de zelfstandigenaftrek).[18]

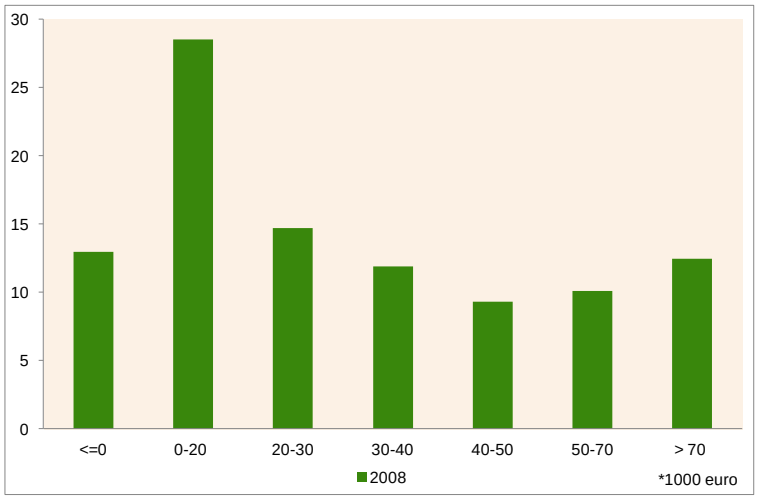
Het CPB heeft in de Policy Brief over de fiscale behandeling van zelfstandigen (Van Vuuren, 2012) vijf principes geformuleerd waarin deze fiscale behandeling zou moeten voldoen, vanuit economisch perspectief.[19] Een van die principes is dat een gelijke gemiddelde belastingdruk voor werknemers en zelfstandigen een uitgangspunt zou moeten zijn. Op die manier wordt voorkomen dat de keuze voor ondernemerschap ook door belastingprikkels wordt gestuurd.

Het voorstel is dat de winstbox volgens de uitgangspunten ex ante budget neutraal wordt ingevoerd. Doordat de huidige fiscale voordelen verspreid over de populatie van zelfstandigen neerslaan, is het lastig de gevolgen voor de gemiddelde wig vast te stellen. Het CPB schat in dat de gemiddelde belastingdruk voor zelfstandigen iets omhoog gaat, omdat de huidige voordelen vooral neerslaan bij de lagere winstinkomens vanwege de zelfstandigenaftrek en veel zelfstandigen een laag winstinkomen verwerven.[20] Figuur 12 presenteert de verdeling van de

[15] Zie voor een overzicht Van Vuuren (2012).
[16] zie voetnoot 8.
[17] Zie Schuetze (2000), Gurley-Calvez en Bruce (2013) en Heim en Lurie (2010). Eerdere studies van Bruce (2000, 2002) vonden andere resultaten. Dit wordt onder andere toegeschreven aan het gebruik van enquêtegegevens in plaats van belastinggegevens, en de focus op mannen van middelbare leeftijd in plaats van op de gehele beroepsbevolking.
[18] Zie EIM (2005). Volgens de modelschattingen in dit rapport zou het aantal zelfstandigen een vijfde lager zijn als de zelfstandigenaftrek niet zou bestaan.
[19] De principes over marktfalen, ondernemersrisico en de stimulering en over bepaalde doelgroepen op de arbeidsmarkt worden in deze notitie niet behandeld.
[20] Voor de zelfstandigen met een lager winstinkomen gaat de gemiddelde druk meer omhoog dan dat deze omlaag gaat voor de zelfstandigen met een hoger winstinkomen.

winstinkomens voor het jaar 2008. Ongeveer 13 procent heeft een negatief winstinkomen en 28 procent een inkomen kleiner dan 20.000 euro.[21]
Als de gemiddelde wig voor zelfstandigen inderdaad hoger wordt met de invoering van de winstbox, dan zou dat het verschil in de wig met werknemers iets verkleinen en daarmee ook de prikkel om louter vanwege fiscale motieven zelfstandige te worden.

Figuur 12 De verdeling van de winstinkomens in 2008

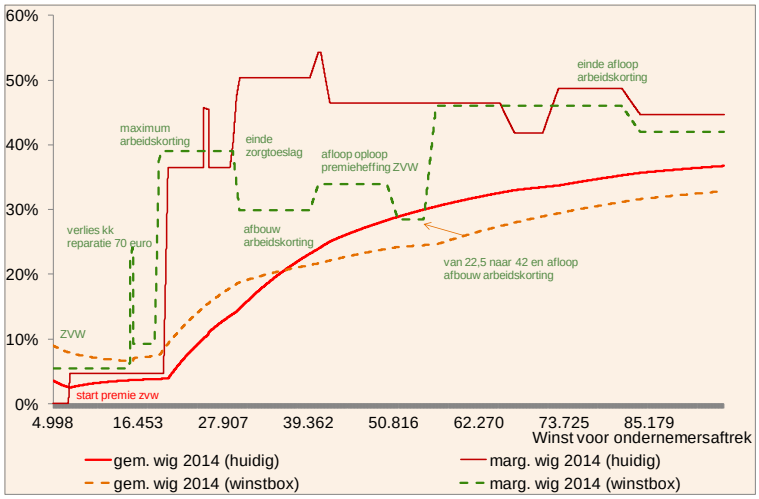


Bron: Arbeidsmarktpanel.

Het voorstel van de winstbox lijkt een kleine stap in deze richting te zijn. Het nadeel van een hogere gemiddelde wig voor zelfstandigen met winstinkomens tot ruim 35.000 euro is een verlies aan koopkracht. Dit wordt geïllustreerd in figuur 13 voor alleenstaanden. Tot een winstinkomen van 35.000 euro ligt de gemiddelde wig voor alleenstaanden met de winstbox hoger dan in de huidige situatie, terwijl de gemiddelde druk voor hogere inkomens zo'n 5 procentpunt lager ligt als de winstbox wordt ingevoerd met deze tarieven. In deze berekeningen zijn ook de lage winstinkomens vanaf 5000 euro meegenomen.

[21] Dit is een andere selectie van de data uit het arbeidsmarktpanel dan in voetnoot 7.

Figuur 13 De gemiddelde en marginale wig in 2014 en voorstel winstbox voor alleenstaanden



Bron: CPB-berekeningen met Mimosi.

De empirische literatuur laat ook zien dat het inkomen van zelfstandigen gevoeliger is voor het marginale belastingtarief dan het inkomen van werknemers. Zelfstandigen kunnen hun inkomen makkelijker aanpassen door hun prijzen of uren te veranderen of door inkomen achter te houden voor de belastingdienst. Over het algemeen leidt een hoger marginaal tarief tot lager winstinkomen, maar de mate waarin het inkomen daalt, verschilt sterk per studie. Op basis hiervan is in de Policy Brief het principe geformuleerd dat er een lager marginaal tarief voor zelfstandigen nodig is dan voor werknemers omdat de verstorende werking van het marginale tarief voor zelfstandigen groter is. De figuren 9 en 10 laten zien dat de MKB-winstvrijstelling hier aan heeft bijdragen. De plannen voor de winstbox voldoen ook aan dit principe met een marginaal tarief van 42 procent voor de hogere winstinkomens in vergelijking met het hoogste tarief in box 1, gecorrigeerd voor de MKB-winstvrijstelling, zoals de twee lijnen voor de marginale wig in figuur 13 laten zien. Het marginale tarief in de winstbox is fors lager dan het huidige tarief voor zelfstandigen met inkomens van 30 tot bijna 60.000 euro voor alleenstaanden, en lijkt daarmee ook de groei van winstinkomens te stimuleren. Ook voor alleenstaanden met inkomens hoger dan 75.000 euro wordt de marginale belasting lagere als de winstbox wordt ingevoerd. Dat geldt echter niet voor de alleenstaande zelfstandigen met lagere winstinkomens, die nu een veel lager marginaal belastingtarief betalen vanwege de hoge zelfstandigenaftrek. Het zou hier kunnen gaan om ruim de helft van het aantal zelfstandigen volgens figuur 12. Als aandeel van de winstinkomens is dit aandeel echter veel kleiner, zodat verwacht kan worden dat gemiddeld genomen het marginale tarief daalt en dit een positief effect heef top de ontwikkeling van de winstinkomens.

6 Conclusie

Het kabinet heeft het CPB gevraagd om de economische effecten van de winstbox in kaart te brengen. In deze paragraaf worden de belangrijkste uitkomsten besproken.

Het CPB heeft aangegeven dat het met het huidige instrumentarium niet mogelijk is om de effecten van de winstbox op het arbeidsaanbod van zelfstandigen, werknemers, uitkeringsgerechtigden en dga's te bepalen. Het CPB kan dus geen uitspraken doen over de netto werkgelegenheidseffecten en overige economische effecten van de winstbox. Het CPB heeft wel een indicatie gegeven van de effecten op het arbeidsaanbod van zelfstandigen door de belastingdruk van werknemers en zelfstandigen te bepalen tussen 2000 en 2009 en deze te vergelijken met de ontwikkeling van het aantal zelfstandigen.

Een belangrijke determinant bij de keuze tussen werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap is het verschil in de gemiddelde belastingdruk (wig) van een werknemer versus die van een zelfstandige. Het CPB schat in dat de gemiddelde belastingdruk voor zelfstandigen als gevolg van de winstbox over de gehele linie iets omhoog gaat, omdat de huidige voordelen vooral neerslaan bij de zelfstandigen met lagere winstinkomens vanwege de zelfstandigenaftrek en veel zelfstandigen een laag winstinkomen verwerven. Als de gemiddelde wig voor zelfstandigen stijgt met de invoering van de winstbox neemt de prikkel om louter vanwege fiscale motieven zelfstandige te worden af. Het CPB kan echter geen uitspraken doen over de richting waarin dan wordt bewogen (werknemer, dga of inactiviteit). Het nadeel van een stijgende gemiddelde wig is een verlies aan koopkracht voor de inkomens tot ruim 35.000 euro.

Voorts leidt het voorstel van de winstbox volgens het CPB naar verwachting tot een lagere marginale belastingdruk voor de hogere winstinkomens. Het marginale tarief in de winstbox is fors lager dan het huidige tarief voor zelfstandigen met inkomens van 30 tot bijna 60.000 euro en lijkt daarmee de groei van winstinkomens te stimuleren. Voor zelfstandigen met lagere winstinkomens wordt het marginale echter hoger.

Literatuur

Bosch, N., G. Roelofs, D. van Vuuren en M. Wilkens, 2012, De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking, CPB Achtergronddocument 19 december 2012.

Bruce, D., 2000, Effects of the United States tax system on transitions into self-employment, *Labour Economics*, vol. 7(5): 545-74.

Bruce, D., 2002, Taxes and Entrepreneurial Endurance: Evidence from the Self-Employed, *National Tax Journal*, vol. 55(1): 5-24.

EIM, 2005, Ondernemen makkelijker én leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap.

Es, F. van, en D. J. van Vuuren, 2011, A decomposition of the growth in self-employment, Applied Economics Letters vol. 18(17): 1665-69.

Gurley-Calvez, T en D. Bruce, 2013, Do tax rate cuts encourage entrepreneurial entry?, *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, vol. 2(2): 178-202.

Heim, B., en I. Lurie, 2010, The effect of self-employed health insurance subsidies on self-employment, *Journal of Public Economics*, vol. 94(11-12): 995-1007.

Ministerie van Financiën, 2013, *Miljoenennota 2013*.

Riet, M. van 't, 2012, IB-ondernemers en vennootschapsvorming, CPB Achtergronddocument.

Schuetze, H., 2000, Taxes, economic conditions and recent trends in male self-employment: a Canada-US comparison, *Labour Economics*, vol. 7(5): 507-44.

Vuuren, D. van, 2012, De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik, CPB Policy Brief.

Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Februari 2014