

Fiscaal bevorderen van groei en innovatie via de DGA?♦

Essay voor de Studiecommissie Belastingstelsel (Van Weeghel) over ondernemerschap en fiscaliteit

Mirjam van Praag, hoogleraar ondernemerschap en organisatie, Universiteit van Amsterdam
Januari, 2010

De Tweede Kamer heeft half november ingestemd met het Belastingplan 2010. Staatssecretaris De Jager van Financiën heeft fors ingezet op het makkelijker en aantrekkelijker maken van ondernemerschap. "Ondernemers zijn de ruggengraat van de economie. Ze zijn de motor achter werkgelegenheid, productiviteit en groei. Daarom zet ik voor 2010 stevig in op het eenvoudiger en aantrekkelijker maken van ondernemen", aldus staatssecretaris Jan Kees de Jager (website MinFin). Dit kon rekenen op brede steun vanuit de Tweede Kamer.

Ondernemerschap: ten behoeve van sociale of economische groei?

De belangstelling voor en inzet op ondernemerschap is gegroeid in de laatste jaren. Maar, belangrijker nog, de *motivatie* voor beleid om ondernemerschap te stimuleren is veranderd. Ondernemerschap wordt nu gezien als de motor van de economie. Een weg naar meer economische groei en innovatie. Dat is lange tijd anders geweest in Nederland:

Ondernemerschap werd in de afgelopen decennia vrij expliciet bevorderd ten behoeve van het sociale klimaat. Denk aan, bijvoorbeeld, minder werkloosheid door reïntegratie vanuit de bijstand of een uitkering richting het ondernemerschap; stimuleren van ondernemerschap onder vrouwen en ouderen, groepen die anders beperkter zouden deelnemen aan de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld vanwege discriminatie of behoefte aan flexibiliteit. Het bevorderen van etnisch ondernemerschap ten behoeve van integratie in de werkzame beroepsbevolking en sociale cohesie. Ondernemershuizen, reïntegratie-programma's, bijstandsregelingen (BBZ) en microkrediet faciliteiten zijn opgezet met dit doel. Ook het fiscaal beleid reflecteert de doelstelling om ondernemerschap voor sociaal-maatschappelijke doeleinden in te zetten, daarover straks meer.

Ondernemerschap: economische groei, werkgelegenheid en innovatie

Het effect van ondernemerschap op sociale baten (werkloosheidsreductie en integratie), zoals hierboven beschreven is, bij mijn weten, nog weinig gekwantificeerd. De economische baten (en kosten) van ondernemerschap zijn veelvuldig onderzocht. Ondernemers leveren een positieve bijdrage aan de economie. Ondernemende (jonge, nieuwe en/of kleine) bedrijven creëren relatief meer werkgelegenheid dan een controle groep van bedrijven (Van Praag en Versloot, 2007).¹ Hier staat tegenover dat ondernemers minder zekere banen creëren. Nieuwkomers, startende ondernemers, hebben daarnaast een indirect effect op de werkgelegenheid. Kort na hun toetreden, is dit effect negatief. Een deel van de gevestigde bedrijven kan de concurrentie niet aan en krimpt of verdwijnt. Maar na een paar jaar is het effect positief doordat de nieuwkomers disciplinerend werken voor de overlevende gevestigde bedrijven. Op lange termijn is het positieve effect groter dan het korte termijn negatieve effect (ACE, Entrepreneurship Update 5, 2009). De bijdrage van ondernemers aan innovatie is ook positief. Die bijdrage zit hem niet zozeer in de kwantiteit maar in de kwaliteit en de efficiëntie waarmee innovaties worden geproduceerd. Bovendien zijn ondernemers beter in het vermarkten van hun innovaties. Ondernemerschap is ook gunstig voor de arbeidsproductiviteit. Ondernemers dragen op onderdelen dus bij aan een innovatieve, productieve en groeiende economie

De veranderende toonzetting van het kabinet over ondernemerschap begint nauwer aan te sluiten bij het inzicht dat ondernemerschap bijdraagt aan economische groei en innovatie.

♦ Ik bedank Kees Heineken, Wieteke Stevens en Charles Kuijpers van het Ministerie van Financiën, Ruud de Mooij van het CPB en Marco Hoeks en Jan-Marc van Beusekom van PWC voor hun waardevolle input voor dit essay.

¹ Met andere woorden, als de totale groep bedrijven die jonger is dan vijf jaar een aandeel in de werkgelegenheid heeft van x% dan is het aandeel van deze groep bedrijven in de werkgelegenheids*groei* groter dan x%.

Waarom zou de overheid ondernemerschap moeten stimuleren?

Er zijn verschillende rechtvaardigingen vanuit het perspectief van doelmatigheid voor overheidsbeleid dat ondernemerschap (onder bepaalde groepen) bevordert (Parker, 2009).² Dit zijn externe effecten en informatie imperfecties. Entrepreneurs genereren positieve externe effecten:

“Those business men who have pioneered new paths have often conferred on society benefits out of all proportion to their own gains, even though they have died millionaires” (Marshall, 1930, p. 598)

Ondernemerschap baat niet alleen de ondernemer zelf, maar een groter deel van de maatschappij. De maatschappelijke baten in de vorm van innovatie en groei zijn vaak groter dan de private baten (in termen van inkomen en geluk). Entrepreneurs kunnen bijvoorbeeld procesinnovaties introduceren die productiekosten reduceren en daardoor een neerwaarts effect hebben op de prijs ten gunste van consumenten. Schattingen geven aan dat van het surplus gegenereerd door Amerikaanse innovaties 2% toekomt aan de innoverende ondernemer, de rest aan de consument (Parker, 2009). Amazon is hier een goed voorbeeld van: ook al heeft het bedrijf miljoenen verdiend, de winst is slechts een fractie van wat consumenten hebben gewonnen door prijsverlagingen van boeken en andere producten.³ Ook zagen we al dat startende ondernemers de economie bevorderen door het effect dat ze hebben op bestaande ondernemingen in de markten waarin ze opereren. Al deze externe effecten leiden tot een legitiem motief voor de overheid om innoverende en startende ondernemers te subsidiëren of fiscaal tegemoet te komen.

De simpelste vorm van informatie-imperfectie is onwetendheid onder de bevolking over de private opbrengsten van het ondernemerschap –relatief ten opzichte van de opbrengsten als werknemer– die ertoe kan leiden dat onvoldoende mensen (met bepaalde kwalificaties) ondernemer worden.

Asymmetrische informatie is een andere vorm van imperfecte informatie die overheidsingrijpen kan rechtvaardigen. Nieuwe en kleine bedrijven kunnen in de kapitaal- en arbeidsmarkten moeilijker vermogen, krediet en personeel scoren –hetgeen wel nodig is als het bedrijf wil groeien– doordat ze geen trackrecord en ervaring hebben. Arbeid- en kapitaalmarkten werken daardoor niet optimaal. In de arbeidsmarkt is het voor nieuwe bedrijven door gebrek aan ervaring nog moeilijker om de knollen van de citroenen te onderscheiden dan voor ervaren bestaande bedrijven (Boadway en Tremblay, 2005). Bovendien kunnen grote bekende multinationals veel werk maken van de beeldvorming onder potentiële werknemers – schaalvoordelen- en ze trekken daardoor gemakkelijker gekwalificeerde krachten aan dan jonge ondernemende bedrijven. Zeker in Nederland kiezen gekwalificeerde potentiële werknemers eerder voor bedrijven als Shell, Akzo, Philips, banken en top consultancies dan voor een klein innovatief maar onbekend bedrijf met onbekende carrière perspectieven.

Er zijn argumenten (positieve externe effecten en imperfecte informatie) waarom de overheid incentives kan verschaffen om het aanbod van goede en innoverende ondernemers te bevorderen.

Om uit de economische crisis te komen moeten we bezuinigen en investeren. Investeren in economische groei, werkgelegenheid, productiviteit en innovatie. Investeren in ondernemerschap kan helpen om deze doelstellingen te verwezenlijken.

² Ik laat overwegingen van herverdeling achterwege. In principe is het ook onwenselijk om herverdeling te organiseren via de producenten of het prijsmechanisme (Jacobs, 2008, p. 80)

³ Kennis ontwikkeld door ondernemers is ook een bron van externaliteiten: spillovers van kennis naar andere onderzoekers en ondernemers kunnen groot zijn (Parker, 2009).

Incentives via fiscaal beleid

De overheid heeft verschillende mogelijke instrumenten om die prikkels te verschaffen, en elk daarvan heeft voordelen en nadelen. Fiscaal beleid is een instrument dat kan worden ingezet om innovatief ondernemerschap te bevorderen. Het nadeel is dat fiscale maatregelen niet alleen incentive effecten maar ook verdelingseffecten hebben. Marktfalen als gevolg van imperfecte informatie kan daarom wellicht ook (beter) met directe instrumenten aangepakt worden (denk aan leen- of investeringsfaciliteiten voor specifieke groepen ondernemers of aan arbeidsmarktsubsidies). Bovendien moeten wel flinke stappen worden gezet want onderzoek toont aan dat ondernemerschap niet primair gedreven wordt door financiële overwegingen, maar ook door het streven naar onafhankelijkheid et cet (zie bijvoorbeeld Benz en Frey, 2008; Blanchflower en Oswald, 1998; Hundley, 2001, Kawagushi, 2006, Taylor, 1996,) of wat sommigen 'animal spirits' noemen (Cullen en Gordon, 2007):

While there might be some truth in each of these conjectures, there is so much economic evidence that individuals adjust their behaviour in response to changes in relative prices that it would be puzzling if the same calculus ceased to apply entirely in the realm of entrepreneurship as an occupational choice. (Parker, 2009, Hoofdstuk 4)

Voorbeelden van empirische studies die significante en economisch belangrijke effecten van belastingbeleid op ondernemerschap vinden zijn Gentry en Hubbard (2000, 2004) en Cullen en Gordon (2007)⁴:

- Een lager marginaal inkomstenbelastingtarief demotiveert de keuze voor ondernemerschap doordat het de belastingbesparing van het aftrekken van verliezen vermindert terwijl substantiële winsten meestal toch worden belast via de vennootschapsbelasting (Cullen en Gordon, 2007).
- Hogere inkomstenbelastingtarieven zorgen ervoor dat ondernemers eerder directeur-grotaandeelhouder (DGA) van een BV worden dan dat ze zelfstandig ondernemer blijven (Romanov, 2006)
- Progressieve belastingen kunnen de keuze voor ondernemerschap bevorderen omdat door de progressiviteit de overheid meedeelt in het ondernemersrisico als verliezen (volledig) aftrekbaar zijn (verzekering, Domar en Musgrave, 1944).
- Progressieve belastingen kunnen aan de andere kant ondernemerschap ontmoedigen doordat de winsten van succesvolle projecten tegen een hoger tarief worden belast dan de basis voor belastingteruggave bij verliesgevende projecten. Dat ontmoedigt het nemen van risico's (hiervoor wordt bewijs gevonden door Gentry en Hubbard, 2000, ook dat dit effect groter is dan het 'verzekeringseffect').

Er is zeker (weliswaar nog matig onderbouwd) empirisch bewijs dat veranderingen in fiscale regimes van invloed zijn op het aanbod en de kwaliteit van ondernemerschap (zie Parker, 2009, hoofdstuk 17)

⁴ Zie voor een overzicht hoofdstuk 17 in Parker (2009).

Hoe ziet het huidig fiscaal beleid eruit? Prikkel voor ondernemerschap met lage winst

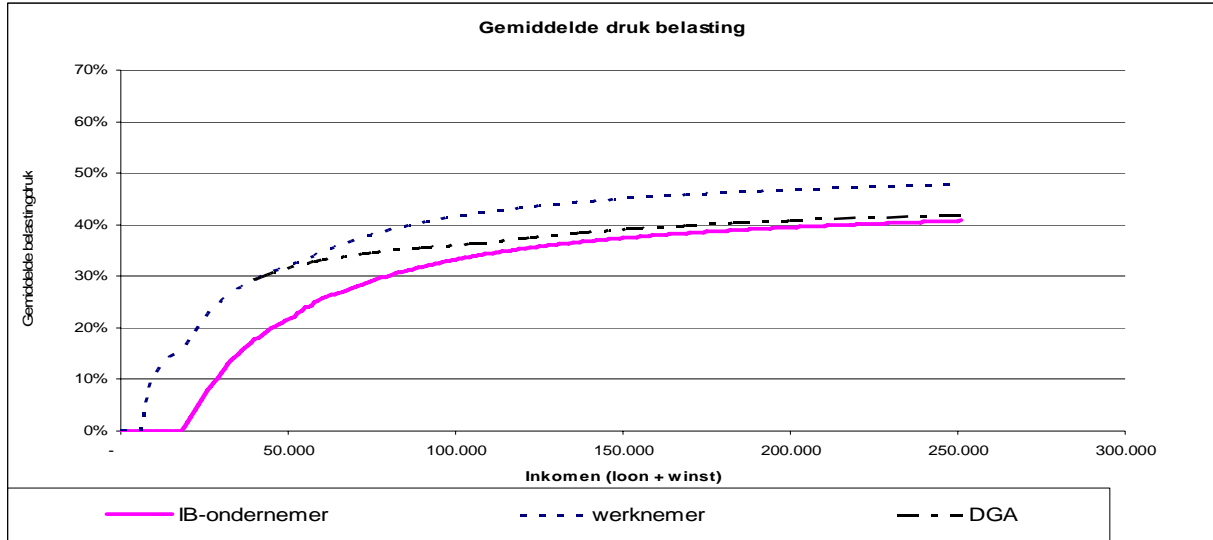
Figuur 1 (en zie ook Box 1) laat zien dat de gemiddelde belastingdruk voor ondernemers lager is dan voor werknemers en dat het verschil heel erg groot is bij lage inkomens en sterk daalt naarmate het inkomen toeneemt. In de praktijk zal, in de vergelijking tussen ondernemer en werknemer, de IB-ondernemer model staan voor de ondernemer met een lagere winst, zeg tot €100000, en de DGA het model zijn voor de ondernemer vanaf een winstniveau van €100000. De gemiddelde belastingdruk voor IB-ondernemers is lager dan die voor DGA's en het verschil neemt drastisch af naarmate de ondernemer meer winst maakt, zie ook Tabel 1.

Box 1 *Ondernemers en fiscaliteit: een eenvoudige weergave van de werkelijkheid*

Ondernemers komen bij de belastingdienst in twee vormen voor: de IB-ondernemer en de DGA (directeur grootaandeelhouder, oftewel de ondernemer met een BV). Commerciële, juridische en fiscale motieven spelen een rol bij de keuze tussen beide juridische vormen, maar in het algemeen ziet men dat de grotere ondernemingen (met kapitaal en personeel) als BV worden gevoerd en de wat kleinere ondernemingen worden geleid door de IB-ondernemer. De IB-ondernemer betaalt inkomstenbelasting (box 1). Verder zijn de belangrijkste ingrediënten van het fiscale plaatje van de IB-ondernemer (die aan het urencriterium van 1225 uur voldoet): zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. De zelfstandigenaftrek is maximaal rond de 9.200 euro in 2009 en neemt af naarmate de winst van de ondernemer toeneemt. De MKB-winstvrijstelling bedraagt 10.5% in 2009 en, als het Belastingplan 2010 door de Eerste Kamer wordt aangenomen, 12% in 2010. Een alleenstaande ondernemer zonder nevenverdiensten die aan het urencriterium voldoet betaalt tot een winst van ca 20.000 euro geen belasting (Bijlage 1 bij belastingplan 2009). Voorts genieten IB-ondernemers in hun eerste drie jaar startersaftrek bovenop de zelfstandigenaftrek (ca 2000 euro) [bron: belastingdienst].

De DGA moet zichzelf vanuit de BV een 'gebruikelijk loon' uitbetalen. Daarop moet hij loonbelasting inhouden. De gemiddelde belastingdruk voor DGA's kan worden berekend met een veronderstelling (zie ook de voetnoot onder de figuur) over de hoogte van dit gebruikelijk loon. Over de winst, na aftrek van het gebruikelijk loon, wordt vennootschapsbelasting betaald (20-25%). Als een deel van het eigen vermogen (opgebouwd uit –eerder- behaalde winsten) als dividend aan de ondernemer wordt uitgekeerd, zo de aandeelhouders dit besluiten, houdt de onderneming dividendbelasting (15%) in. De DGA (die een aanmerkelijk belang in de onderneming heeft) kan deze dividendbelasting verrekenen met het in box 2 verschuldigde percentage (25%), zodat hij nog 10% moet bijbetalen.

Figuur 1: Vergelijking fiscale behandeling werknemer, IB-ondernemer en DGA 2010



Bron: MinFin. Technische toelichting: Er is geen rekening gehouden met de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Ook is geen rekening gehouden met het feit dat om een goede vergelijking te maken winst eigenlijk met een lager loon moet worden vergeleken (vgl. Nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2010). Voor de DGA is een variant gepresenteerd waarin het gebruikelijk loon geleidelijk oploopt met de winst. Bij een som van loon en winst van €50.000 is het gebruikelijk loon € 40.000; bij € 100.000 is het gebruikelijk loon € 50.000 en bij € 200.000 is het gebruikelijk loon € 100.000. Tussen die waarden loopt het gebruikelijk loon gelijkmatig op. Bij de berekening is aangenomen dat de volledige netto winst uit de BV aan de DGA wordt uitgekeerd. Resultaten voor de DGA zijn gevoelig voor de aannamen rond het gebruikelijk loon en de mate waarin de winst uit de onderneming wordt 'uitgedividend'. De keuze tussen een bv of een IB-onderneming is afhankelijk van individuele voorkeuren, waarbij naast fiscale motieven ook andere een rol spelen, onder meer commerciële en juridische overwegingen.

Tabel 1: gemiddelde en marginale druk van ondernemers bij verschillend winstniveau

Fiscale winst + loon dga	20 000		30 000		50 000		100 000		200 000	
	IB-ondernemer	DGA	IB-ondernemer	DGA	IB-ondernemer	DGA	IB-ondernemer	DGA	IB-ondernemer	DGA
marginale toename loon		100%		100%		20%		50%		50%
DGA										
percentage uitgekeerde winst		0%		0%		100%		100%		100%
2008										
gemiddelde druk	5,1%	22,1%	15,9%	30,4%	25,7%	34,8%	35,9%	37,6%	41,4%	41,6%
marginale druk	34,8%	47,0%	42,3%	47,0%	37,8%	40,4%	46,8%	41,0%	46,8%	46,0%
2009										
gemiddelde druk	4,7%	21,7%	15,3%	30,0%	25,4%	34,6%	35,5%	37,8%	40,9%	42,2%
marginale druk	34,2%	46,8%	41,8%	46,8%	37,5%	40,4%	46,4%	42,1%	46,4%	47,1%

NB de gemiddelde en marginale druk zijn berekend inclusief het effect van de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW.

Bron: Tweede Kamer, nota naar aanleiding van het belastingplan 2009, vergaderjaar 2008-2009, 31 704, nr 8, p. 10

Ondernemers betalen een lager effectief belastingtarief dan werknemers en het verschil tussen de (model-) ondernemer en een werknemer neemt drastisch af naarmate de inkomens/inkomsten toenemen. Fiscale prikkels stimuleren dus de keuze voor ondernemerschap ten opzichte van loondienst aan de onderkant van de inkomensverdeling, relatief ten opzichte van de bovenkant. Bovendien werkt het fiscaal regime voor ondernemers niet erg stimulerend om de onderneming te laten groeien (in termen van winst) omdat de belastingdruk dan toeneemt.

De ondernemerspopulatie is conform het gevoerde beleid

Ik maak enkele observaties over de ondernemerspopulatie in Nederland, in lijn met de inzet van het beleid van de achterliggende jaren (we weten niet of deze observaties ook het *effect* zijn van dit beleid):

1. De ondernemersquote (het percentage ondernemers in de werkzame beroepsbevolking) is gestegen en dit is in grotere mate in Nederland gebeurd dan in de ons omringende landen (zie Appendix Figuur 1). Ook het percentage jonge en aankomende bedrijven is in Nederland relatief ten opzichte van andere landen gestegen, ondanks een daling van 1% in absolute zin in de periode 2001-2006 (CBS, 2008, p. 173). In termen van het aantal bedrijfsoprichtingen en de ondernemersquote is Nederland in internationaal perspectief een middenmoter.
2. Relatief ten opzichte van andere landen is het percentage vrouwen uit de werkzame vrouwelijke beroepsbevolking dat onderneemt (vergeleken met dit percentage voor mannen) hoog en gestegen tussen 2004 en 2006 (CBS 2008, hoofdstuk 6). Ook lijkt het ondernemerschap onder allochtonen meer gestegen te zijn dan onder autochtonen 1992-2002 (Nicis, 2004)
3. Nederland kent een hoog percentage ondernemingen met een lage winst (geen vergelijkingsmateriaal over de tijd of met andere landen). Ruim de helft van de 800.000 IB-ondernemers heeft een winst van lager dan €20.000, zie Tabel A1 in de Appendix, waardoor niet of nauwelijks belasting wordt betaald. Dat is circa 40% van het totaal aantal ondernemers, gegeven dat er circa 200.000 DGA's in Nederland zijn (Tweede Kamer, notitie Fiscale Positie DGA, april 2009, p. 2). Meer dan 10% van de ondernemers in Nederland leeft zelfs onder de armoedegrens: de armoede onder ondernemers in Nederland is drie maal zo hoog als onder werknemers, zie Appendix Figuur A2.
4. "Op het onderdeel innovatie –cruciaal voor de ontwikkeling van productiviteit en uiteindelijk economische groei- scoort Nederland minder dan de meeste andere landen waarmee het zich wil vergelijken. De kansen die markten en nieuw ontwikkelde kennis bieden lijken in Nederland minder benut te worden dan in andere landen gebeurt. Ook geven ondernemers relatief weinig uit aan R&D, hetgeen het toekomstige innovatie- en groeivermogen onder druk zet" (bron: CBS, 2008, p. 15-16). Appendix Figuur A3 laat bij voorbeeld zien dat het percentage van de werkzame beroepsbevolking actief in de medium en hightech industrie erg laag en dalend is in Nederland.
5. Nederland kent een relatief laag percentage snelgroeiende ondernemingen van ongeveer 8% (Figuur 6.6.1, p. 180, CBS, 2008). Ook de motivatie van de Nederlandse ondernemer om door te groeien is lager dan in, bijvoorbeeld, het Verenigd Koninkrijk (EZ, Expertgroep KMO financiering, 2007). De belangrijkste groeibelemmering is, naast een gebrek aan motivatie – mede ontstaan door stakeholders die sturen op continuïteit en groei-, het vinden van geschikt personeel dat wil werken in deze ondernemende bedrijven (ACE, 2009, Entrepreneurship Update 2 en 7).⁵
6. Het opleidingsniveau van de Nederlandse ondernemer is ongeveer even hoog als dat van de rest van de werkzame beroepsbevolking (Bron ACE, 2007, Entrepreneurship Update 4). De animo voor het ondernemerschap is onder de huidige populatie studenten in het hoger onderwijs zelfs lager dan onder studenten in opleidingen van lager niveau (B&A, 2008).

Het aantal ondernemers is toegenomen en blijft internationaal niet achter. Ondernemerschap om sociale doelen te verwezenlijken lijkt in Nederland goed te werken. De kwaliteit van het ondernemerschap in termen van innovatie, kennis en groei blijft wel achter. Hieronder zullen we zien dat de huidige ondernemerspopulatie niet optimaal lijkt aan te sluiten bij het maximaliseren van economische baten uit ondernemerschap. Hier is dus verbeterpotentieel.

⁵ De rol van kapitaal laat ik min of meer buiten beschouwing omdat onderzoeksresultaten van voor de crisis aan waarde hebben ingeboet.

Niet alle ondernemers zijn gelijk

Recent economisch onderzoek laat zien dat werkgelegenheidsgroei in grote mate (of volgens sommige onderzoekers zelfs uitsluitend) wordt veroorzaakt door een klein deel van de ondernemers: de snelgroeiende ondernemingen (Henrekson en Johansson, 2009; Acs, 2008). Bovendien blijken snelgroeiende ondernemingen veel meer dan andere ondernemingen te innoveren (ACE, Entrepreneurship Update 7, 2009).

Dat wil overigens niet zeggen dat nieuwe ondernemingen niet moeten worden opgericht als ze geen ambitie of capaciteiten hebben om te groeien. Een zekere mate van nieuwe bedrijvigheid jaagt de economie aan, zorgt voor vernieuwing en disciplineert bestaande bedrijven, zoals hierboven beschreven. Bovendien weet je tevoren nooit zeker of een onderneming een succes wordt, dat risico is inherent aan het metier ondernemen.

Maar voor het bereiken van economische groei hoeft niet iedereen ondernemer worden. Ook goede werknemers zijn hard nodig en niet alleen om ervoor te zorgen dat ambitieuze ondernemers kunnen doorgroeien. En er is veel bewijs voor de stelling dat maar een fractie van de beroepsbevolking in termen van inkomen en economische bijdrage beter af is als ondernemer dan als werknemer; een gemiddelde ondernemer verdient minder dan een werknemer (e.g., Hamilton, 2000; Hartog et al., 2009; Parker, 2009).

Het stimuleren van groei, werkgelegenheid en innovatie door ondernemerschap moet gericht gebeuren, namelijk door het stimuleren van groeiende en innoverende ondernemingen. Ook het bevorderen van startende ondernemers blijft belangrijk.

Groei en innovatie bevorderen

Het is dus belangrijk om beleid zo vorm te geven dat het groeiende en innovatieve ondernemingen en starters stimuleert. Zeker in Nederland, waar we aan ondernemers geen gebrek hebben, maar waar we wel relatief laag scoren op het aandeel ondernemers dat innoveert en groeit. Het gros van de Nederlandse ondernemers groeit niet, heeft er moeite mee om personeel te vinden en/of heeft ook helemaal geen ambitie in die richting. Bovendien loopt Nederland achter op het gebied van innovatie. Ondernemers met de ambitie en capaciteiten om door te groeien en/of te innoveren zijn schaars in Nederland vergeleken met bijna alle andere ontwikkelde landen. Het is heel goed dat het kabinet het belang onderkent van juist de volgende drie groepen ondernemers: (i) startende ondernemers, (ii) doorgroeiende ondernemers (iii) ondernemers met grote ambities ten aanzien van innovatie en groei (Bijlage 1 bij het Belastingplan 2010). Het fiscaal beleid kan hierop aangesloten worden.

Het stimuleren van snelle groei en innovatie kan op twee fundamenteel verschillende manieren. De eerste is erop gericht om bestaande ondernemingen sneller te laten groeien en meer innovatief te laten zijn. Hier is veel te winnen en gebeurt ook al wel wat, bijvoorbeeld met de innovatiebox. Prikkel geven aan ondernemers om zich anders te gedragen of grootsere ambities te kweken. De tweede manier lijkt onontgonnen, maar interessant: bepaalde groepen mensen met de potentie om als ondernemer te slagen, te innoveren en te groeien, stimuleren om voor het ondernemerschap te kiezen in plaats van een baan in loondienst.

Prikkel zouden ertoe moeten leiden dat de huidige groep ondernemers gemakkelijker een groei-ambitie kan realiseren en -misschien wel belangrijker- dat de 'carriere' ondernemer aantrekkelijker wordt voor high potentials.

High potentials, wie zijn dat?

Uit een groeiend aantal studies komt een eenduidig beeld naar voren over de ondernemers die snelgroeiende en/of innovatieve bedrijven zijn gestart, in Nederland en elders: Ze hebben een hoge opleiding; ze zijn intelligent, vooral analytisch en sociaal; ze hebben vaak een beta-opleiding en ze hebben een brede oriëntatie (Hartog et al., 2009, Van Praag et al., 2009). Menselijk kapitaal speelt een belangrijke rol (Parker, 2009). (potentiele) Top ondernemers hebben dus meer gemeen met top managers dan menigeen denkt. En ze hebben een expliciete ambitie om te groeien (ACE, Entrepreneurship Update 7, 2009), naast ondernemende capaciteiten zoals doorzettingsvermogen, durf, risicobereidheid, proactiviteit en creativiteit. Deze high potential ondernemers groeien en innoveren en dat gaat vaak samen met hoge winst- en inkomensniveaus (Van der Sluis et al., 2008). De meeste mensen zijn, in termen van inkomen, beter af in loondienst dan als ondernemer. Alleen de top van de verdeling (opleiding, intelligentie) is onder bepaalde voorwaarden, beter af als ondernemer.

Nederlanders hebben het beeld dat voor goed ondernemerschap geen opleiding nodig. Selfmade men als Hennie van der Most of Henk Koop dragen hieraan bij. Een steekproef van lezers van Het Financieel Dagblad (2008) bevestigde dit beeld: De meeste respondenten dachten dat van de Nederlandse topondernemers (bedrijfsoprichters) een zeer laag percentage een academische opleiding heeft. De realiteit is heel anders: van de topondernemers heeft ruim 60% een academische opleiding (en zelfs 90% een opleiding op HBO-niveau of hoger). Door de verkeerde perceptie kiezen hoger opgeleiden minder voor het ondernemerschap. De status van ondernemerschap is ook niet hoog in Nederland. En ook die status maakt een beroep aantrekkelijk maar hangt weer nauw samen met het (gepercipieerde) benodigde opleidings- en inkomensniveau (Van Praag, 2009).

Een specifieke groep van starters en snelle groeiers met ambitie en bepaalde capaciteiten kan zorgen voor meer economische groei en innovatie. De huidige ondernemerspopulatie zoals hierboven beschreven kent relatief weinig ondernemers met dit signatuur. Er is verbeterpotentieel en dus is het zaak prikkels te geven die ervoor zorgen dat er op den duur meer snelle groeiers met ambitie en innovatie-capaciteit komen.

Wat zijn de belangrijkste te onderzoeken fiscale maatregelen? Twee denkrichtingen

Economisch zinnig ondernemingsbeleid richt zich dus op het stimuleren van groei en innovatie door ambitieuze en capabele ondernemers. Ten eerste door potentiële toppers die al ondernemen prikkels te geven om te groeien en te innoveren (groei- en innovatieprikkel). Ten tweede door potentiële toppers die nog niet ondernemen over de streep te trekken (ondernemersprikkel). In het huidige beleid wordt precies het omgekeerde gedaan. En daarbij is het niet van primair belang dat de gemiddelde belastingdruk voor ondernemers lager is dan die voor werknemers. Waar het om gaat is dat de progressiviteit van de belastingdruk voor ondernemers veel hoger is dan voor werknemers. Doordat er allemaal belastingvoordelen aan de onderkant zijn voor ondernemers zoals zelfstandigenaftrek kennen ondernemers met relatief lage inkomens vrijwel geen belastingdruk. Dit bevordert de groeiprikkel natuurlijk niet. En voor echte topondernemers is de gemiddelde belastingdruk ten opzichte van werknemers relatief hoog is. Dat bevordert de keuze van toppers voor ondernemerschap niet.

Het belastingplan 2010 stelt reeds wat reparatiewerk voor: het voorziet in een verhoging van de MKB-winstvrijstelling (van 10.5 naar 12%), een innovatiebox en de afschaffing van de zelfstandigenaftrek is bespreekbaar geworden. Dergelijke reparaties van het belastingsysteem zijn nodig om innovatie en economische groei te bereiken op basis van prikkels (en brengen inkomensveranderingen met zich mee waardoor overgangsregelingen noodzakelijk zijn). Reparatie van bestaande onvolkomenheden in het fiscaal regime is stap 1. Maar er moet nog veel meer gebeuren om de daad bij het woord te voeren dat ambitieuze ondernemers die willen groeien en innoveren te stimuleren. "Snelgroeiende ondernemingen worden immers vaak in de BV-vorm gedreven" (bijlage 1 bij het belastingplan 2009). Ik formuleer losse plannen in twee denkrichtingen die verder uitgedacht, onderzocht en ontwikkeld zouden kunnen worden. Die vormen dan, mogelijkwijze, samen, stap 2.

De eerste denkrichting is het fiscaal tegemoet komen van de DGA.

Het zou bijvoorbeeld interessant kunnen zijn om de (box 2) belasting die DGA's betalen op winst uit aanmerkelijk belang tot 0% te reduceren zodat de effectieve dividendbelasting voor DGA's op dividend dat een DGA zichzelf uitbetaalt met 10% gereduceerd wordt tot 15% (wat aan de bron geheven wordt).⁶ Een dergelijke korting levert een flinke prikkel op voor toppers om te gaan ondernemen en te groeien als ze al ondernemer zijn.

Uiteraard moet goed worden gedefinieerd welke DGAs (aanmerkelijk belanghouders) hiervoor in aanmerking komen, om ervoor te zorgen dat zo een regeling wordt gebruikt waarvoor ze bedoeld is. De BV moet actief zijn, niet leeggetrokken worden als gevolg van deze regeling en de ondernemer moet een gebruikelijk loon van minimaal x uit de BV ontvangen, de aandeelhouders zouden, bij voorbeeld, allen natuurlijke personen moeten zijn (zodat grote concerns niet aan het reorganiseren slaan in kleinere BV's) etcetera.

De tweede denkrichting is het direct fiscaal bevorderen van groei door de belangrijkste belemmeringen te verkleinen (ook voor DGAs)

Groei wordt vaak belemmerd doordat het moeilijk is voor een niet zo gevestigde onderneming om aan personeel te komen. Door een fiscale tegemoetkoming in de werkgeverslasten kan een snelle groei beter concurreren op de arbeidsmarkt. Snelgroeiende ondernemingen (in termen van personeel bijvoorbeeld, maar ook hier moet een precieze definitie nog geformuleerd worden) zouden meer tegemoet kunnen worden gekomen in termen van een lagere werkgeversbijdrage in de loonkosten (voor een beperkte periode).⁷

Groei wordt ook vaak in de weg gestaan door een gebrek aan (durf)kapitaal. Uitbreiding van (de bekendheid van bestaande) regelingen voor durfkapitaal specifiek voor groeiende (en startende) ondernemingen lijken interessant. Het fiscaal stimuleren van fondsen voor groeiende en startende bedrijven bijvoorbeeld, zoals in het recente amendement Tang en Omtzigt, 2009.

Het zou interessant kunnen zijn om fiscaal te bevorderen dat (nieuw aan te trekken) werknemers mede investeren in de onderneming. De participatie kan aantrekken en/of binden. En

⁶ Zie Jacobs (2008), De Mooij en Nicodeme (2008) en bij voorbeeld Reis (2009) voor discussies over en motiveringen voor kapitaalinkomstenbelasting in het algemeen.

⁷ Het aantrekken van personeel wordt ook in belangrijke mate bemoeilijkt door de relatief hoge werkgeverslasten voor kleinere ondernemers als gevolg van ontslagbescherming en doorbetalen bij ziekte van de werknemer.

het mes snijdt aan twee kanten want als het bedrijf groeit dan kan de werknemer verantwoordelijk worden voor de nieuwe activiteit als ondernemer.

Uiteraard zijn dit alleen denkrichtingen en resteert een groot aantal vragen (voor beleidsmakers). Hoe moet het precies uitgewerkt worden? Wat zijn de kosten? In hoeverre holt het de belastinggrondslag uit? Hoe kunnen we –hiermee samenhangend– scherp(er en meetbaarder) onderscheid aanbrengen op basis van gegevens van de belastingdienst en de Kamer van Koophandel tussen (innovatieve en ambitieuze) ondernemers en werknemers? Kunnen de baten van afschaffing van de zelfstandigenaftrek deels hiervoor worden ingezet? Hoe groot zijn de verwachte baten in termen van economische groei en innovatie van DGA-beleid en specifieke groeprikkels in vergelijking met het verder verhogen van de MKB-winstvrijstelling?

We hebben behoefte aan fiscaal beleid dat, naast starters, groeiend, innoverend en ambitieus ondernemerschap motiveert. Om te beginnen kan dit door reparatie van het huidige fiscaal regime, het verminderen van de zelfstandigenaftrek (niet de startersaftrek). Die heeft een averechtse uitwerking. Laten we bekijken hoe we meer capabele mensen kunnen 'verleiden' om op innovatie en groei gerichte ondernemingen te leiden. Laten we de twee bovengenoemde denkrichtingen serieus bekijken, dus met onderzoek dat het effect van dit beleid meet alvorens het volledig in te voeren. Zulk onderzoek ontbreekt vaak. En laten we meenemen dat fiscaal beleid ook andere (in dit geval ook positieve) gevolgen zal hebben. Het fiscaal bevorderen van top-ondernemers maakt de 'carriere' ondernemer aantrekkelijker. Niet alleen vanwege de financiële verbetering, maar ook doordat mensen graag 'good citizens' zijn en een (door de overheid) gewaardeerd pad graag bewandelen. De overheid geeft een belangrijk signaal af door top-ondernemers te stimuleren. Dat verhoogt de status van het ondernemerschap en daarmee de ambitie van ondernemers en de keuze voor ondernemerschap door high potentials.

Mirjam van Praag, Amsterdam, januari 2009

Referenties

- ACE Amsterdam Center for Entrepreneurship, 2006, Entrepreneurship Update 2, "Goed belonen loont"
- ACE, 2007, Entrepreneurship Update 4, "Onderwijs en Ondernemerschap in Nederland"
- ACE, 2009, Entrepreneurship Update 5, A. Van Stel, 'Hoe beïnvloedt ondernemerschap economische groei?'
- ACE, 2009, Entrepreneurship Update 7, "Waarom groeien sommige bedrijven sneller dan andere?"
- Acs, Z. (2008), High-impact firms: Gazelles revisited, SBA Office of Advocacy, Small Business Research Summary 328, 1-87
- B&A Groep, 2008, 'Onderwijs en ondernemerschap, nulmeting 2007'
- Benz, M. and B. Frey (2008), Being independent is a great thing: Subjective evaluations of self-employment and hierarchy, *Economica* 75(298), 362-383.
- Blanchflower, D. and A. Oswald (1998), What makes an entrepreneur?, *Journal of Labor Economics* 16, 26-60.
- Boadway, R. and J.-F. Tremblay (2005). Public economics and start-up entrepreneurs, in V. Kannianen and C. Keuschnigg (eds.), *Venture Capital, Entrepreneurship and Public Policy*, Cambridge MA, MIT Press, p. 181-219.
- Hamilton, B. (2000), Does entrepreneurship pay? An empirical analysis of the returns to self-employment, *Journal of Political Economy* 108(3), 604-631.
- Hundley, G. (2001), Why and when are the self-employed more satisfied with their work?, *Industrial Relations* 40(2), 293-317.
- Hyytinen, A., P. Ilmakunnas and O. Toivanen (2008), The return to entrepreneurship puzzle, *Working Paper*, Helsinki School of Economics.
- Jacobs, B. (2008) De Prijs van Gelijkheid, Bert Bakker, Amsterdam
- Kawagushi, D. (2006), Compensating wage differentials among self-employed workers: Evidence from job satisfaction scores, *Working Paper Hitotsubashi University*, Tokyo.
- Taylor, M. (1996), Earnings, independence or unemployment: Why become self-employed?, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 58, 253-266.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2009, "Het Nederlandse Ondernemingsklimaat in Cijfers 2008"
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2009, "Lage inkomens, kans op armoede en uitsluiting, 2009"
- Cullen, J.B. en R.H. Gordon (2007) "Taxes and entrepreneurial risk-taking: theory and evidence for the U.S.", *Journal of Public Economics* 9, p. 1479-1505.
- Domar, E. D. en R. A. Musgrave (1944). Proportional income taxation and risk taking, *Quarterly Journal of Economics*, 58, p. 388-422.
- Economische Zaken, 2007, eindrapport van de expertgroep KMO financiering "Vermogen om te ondernemen: De Nederlandse Finance Gap".
- Gentry, W. M. en R. G. Hubbard (2000). Tax policy and entrepreneurial entry, *American Economic Review*, 90, pp. 283-87
- Gentry, W. M. en R. G. Hubbard (2004). "Success Taxes", Entrepreneurial Entry, and Innovation, *NBER Working Paper No. w10551*
- Hamilton, B. (2000), Does entrepreneurship pay? An empirical analysis of the returns to self-employment, *Journal of Political Economy* 108(3), 604-631
- Hartog, J., M. van Praag and J. van der Sluis, 2009, If you are so smart, why aren't you an entrepreneur? Returns to cognitive and social ability: Entrepreneurs versus employees, *Journal of Economics and Management Strategy*, forthcoming
- Henrekson, M. and D. Johansson (2009), Gazelles as job creators: a survey and interpretation of the evidence, *Small Business Economic Journals*, forthcoming
- Klapper, L., L. Laeven en R. Rajan (2006). Entry regulation as a barrier to entrepreneurship, *Journal of Financial Economics*, 82, p. 591-629.
- Marshall, A. (1930; 1890) *Principles of Economics*, Macmillan and Co., London, 1930
- Mooij, R. de en G. Nicodeme (2008) "Corporate tax policy and incorporation in the EU, *International Tax and Public Finance* 15 (4), p. 478-498.
- Nicis Instituut, 2004, Monitor Etnisch Ondernemerschap
- Parker, S. (2009), *The Economics of Entrepreneurship*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Parker, S. and M. van Praag (2006), Schooling, capital constraints and entrepreneurial performance: The endogenous triangle, *Journal of Business and Economic Statistics* 24 (4), 416-431

Parker, S.C. en C.M. van Praag, 2009, "Group status and entrepreneurship", forthcoming in *Journal of Economics and Management Strategy*

Praag, C.M. van, A. van Witteloostuijn and J. van der Sluis (2009), Returns for entrepreneurs versus employees: The effect of education and personal control on the relative performance of entrepreneurs *vis-à-vis* wage employees, working paper.

Praag, C.M. van, 2009, "Who values the status of the entrepreneurship?", forthcoming in the *Handbook of Research on Innovation and Entrepreneurship* (ed David Audretsch), Edward Elgar

Praag, C.M. van en P. Versloot, 2007, "What is the Value of Entrepreneurship: A Review of Recent Research", *Small Business Economics* **29(4)**, p. 351-382.

Reis, C. (2009) "Entrepreneurial Labor and the Taxation of Capital", working paper

Romanov, D. (2006). The corporation as a tax shelter: evidence from recent Israeli tax changes, *Journal of Public Economics*, 90, p. 1939-1954.

Sluis, J. van der, M. van Praag and W. Vijverberg (2008), Education and entrepreneurship selection and performance: A review of the empirical literature, *Journal of Economic Surveys* 22(5), 795-841.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, nota naar aanleiding van het belastingplan 2009, 31 704, nr 8.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Brief van de Staatssecretaris van Financien, Notitie Fiscale Positie DGA, april 2009, 31705, nr 19

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Bijlage 1 bij het Belastingplan 2010, 32 128, nr 3.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting op het Belastingplan 2010, 32 128, nr 16.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Amendement Tang en Omtzigt, 32 129, nr 16.

Appendix

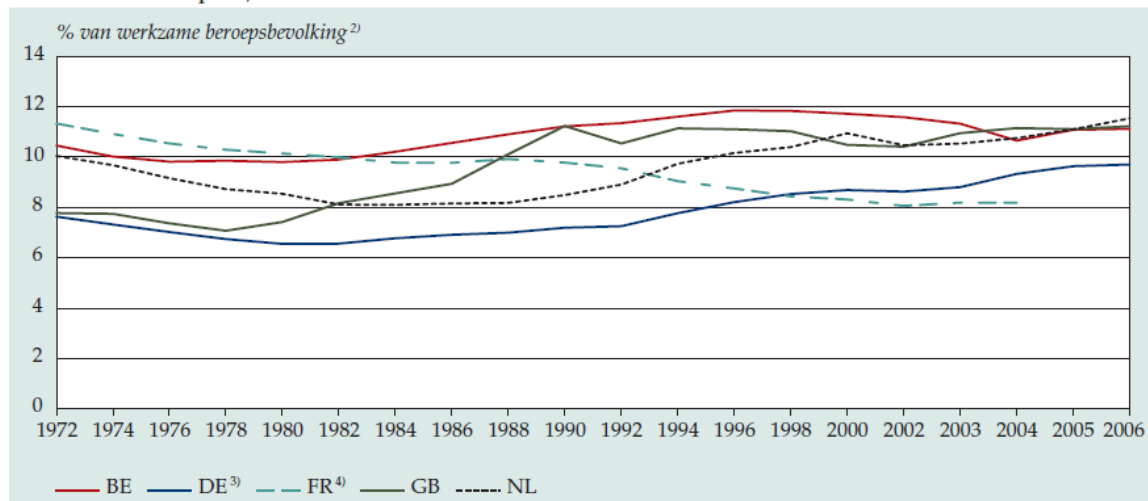
Tabel A1: Verdering IB-ondernemers over winstklassen

winst voor ondernemersaftrek	aantal aangiften 2007
kleiner dan 0	111 000
tussen 0 en 10 000 euro	170 000
tussen 10 000 en 20 000 euro	132 000
tussen 20 000 en 40 000 euro	191 000
tussen 40 000 en 60 000 euro	102 000
tussen 60 000 en 80 000 euro	46 000
tussen 90 000 en 100 000 euro	22 000
meer dan 100 000 euro	41 000
totaal	815 000

Bron: Memorie van Toelichting op het Belastingplan 2010, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 128, nr 16, p. 8

Figuur A1: De ondernemersquote in Nederland is relatief gestegen (1972-2006)

6.2.2 Ondernemersquote, 1972-2006¹⁾



¹⁾ Exclusief landbouwsector.

²⁾ Inclusief werkzoekenden

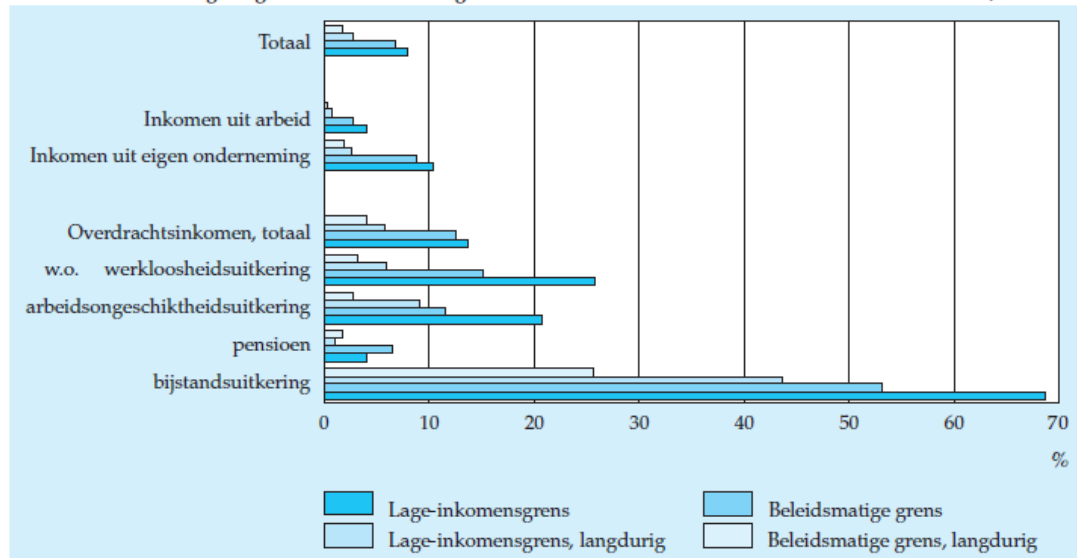
³⁾ Vóór 1990 verwijst Duitsland alleen naar West-Duitsland

⁴⁾ Frankrijk slechts tot 2004

Bron: Het Nederlandse Ondernemingsklimaat in Cijfers 2008, figuur 6.2.2, p. 170, CBS

Appendix Figuur A2: Armoede onder ondernemers relatief groot

2.7 Huishoudens (langdurig¹⁾) onder de armoedegrens naar voornaamste inkomensbron van het huishouden, 2008*

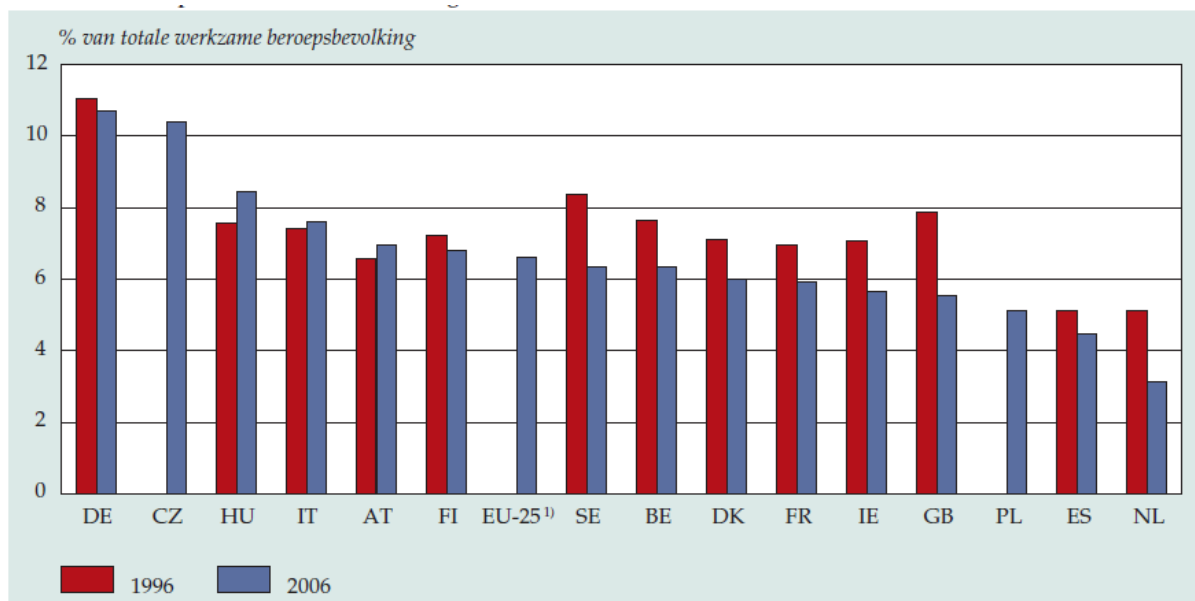


Bron: CBS (Inkomensstatistiek).

¹⁾ Huishoudens met niet alleen in 2008, maar ook in de jaren 2005-2007 een inkomen onder de armoedegrens.

.Bron: CBS, 2009, Lage inkomens, kans op armoede en uitsluiting, 2009, p. 21.

Appendix Figuur A3: % werkzaam in medium en high tech bedrijven laag in Nederland



¹⁾ Eurostat schatting.

Bron, CBS, 2008, P 123, figuur 4.3.3