



Evaluatie verlaagd tarief in de vennootschapsbelasting

Het CPB heeft op verzoek van het ministerie van Financiën een evaluatie uitgevoerd van het lage vpb-tarief.

Het lage vpb-tarief is een fiscale regeling met een budgettair belang van 3 miljard euro (in 2024), bedoeld om het mkb te ondersteunen.

Het CPB concludeert dat het lage vpb-tarief beperkt doeltreffend en niet doelmatig is.

De regeling sluit niet aan bij de problemen van het mkb en het voordeel komt voor een groot deel terecht bij bedrijven waarvoor dit niet bedoeld is. Het stimuleren van ondernemerschap kan gericht.

Samenvatting

Het CPB heeft op verzoek van het ministerie van Financiën een evaluatie uitgevoerd van het lage vpb-tarief. Het lage vpb-tarief is sinds 2022 aangemerkt als een fiscale regeling. De centrale vragen in deze evaluatie zijn in welke mate de huidige regeling gelegitimeerd, doeltreffend en doelmatig is. De antwoorden op deze vragen zijn gebaseerd op de literatuur, gesprekken met experts en stakeholders, en een kwantitatieve analyse.

Het lage vpb-tarief kent geen duidelijke onderbouwing en doelstelling. Uit parlementaire stukken valt niet op te maken welk probleem het lage vpb-tarief zou moeten oplossen en welk beleidsdoel precies wordt nagestreefd met het lage vpb-tarief. Er is een politieke wens om het mkb te ondersteunen, maar een onderbouwing hiervoor ontbreekt. Ook uit de literatuur en interviews komt geen overtuigend probleem naar voren waaruit beargumenteerd kan worden dat het mkb ondersteuning behoeft in vergelijking met het grootbedrijf. Hoewel het mkb vergeleken met grote bedrijven nadelen kan ondervinden op het gebied van financiering, concurrentie en regelgeving, pleit dit niet voor een lager vpb-tarief. Die nadelen hebben vaak geen relatie met het winstniveau. Een belastingvoordeel op basis van de winst neemt die nadelen dan ook niet weg.

Uitgaande van het doel ‘ondersteuning van het mkb’ is het lage vpb-tarief beperkt doeltreffend, omdat het maar een deel van het mkb bereikt. Een deel van het mkb wordt niet bereikt via het lage vpb-tarief, zoals ondernemingen die (nog) geen winst maken (jaarlijks 25-45%) en mkb-ondernemers in de inkomstenbelasting. Indien ondersteuning van het mkb politiek wenselijk is, ligt het voor de hand om dat op andere manieren te doen.

Het lage vpb-tarief is niet doelmatig omdat circa 45-60% van het belastingvoordeel neerslaat bij bedrijven buiten de doelgroep. Alle vennootschappen met winst vallen onder het lage tarief. Van het totale belastingvoordeel slaat 40-55% neer bij de doelgroep: het mkb. Het resterende deel komt toe aan andersoortige ondernemingen, zoals beleggingsvennootschappen en zelfstandigen zonder personeel. Daarnaast kunnen ongewenste neveneffecten de ondoelmatigheid versterken. Het verlaagd vpb-tarief kan bedrijfsbeslissingen verstoren, denk aan het opsplitsen van vennootschappen en beïnvloeding van de rechtsvormkeuze. Met de huidige tariefverschillen zijn deze neveneffecten overigens relatief beperkt.

Het lage vpb-tarief draagt niet bij aan een heffing naar draagkracht van huishoudens. Dit argument komt in de parlementaire discussies vaak naar voren. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat het vooral de hoge inkomens en meer vermogenden zijn die vennootschappen bezitten en voordeel hebben van het verlaagde tarief.

Het stimuleren van ondernemerschap via beleid kan veel gericht, waarbij de precieze doelstelling bepaalt welk instrument het meest geschikt is. Ongeacht de politieke voorkeuren is het van belang om een concreet doel te stellen en daar een beleidsinstrument bij te zoeken. Zo voorkomt de overheid dat belastinggeld wordt ingezet waar het niet nodig is. Zonder doelstelling is niet duidelijk of het beleid werkt. Als de wens is om innovatie te stimuleren, denk dan aan een investeringsaftrek. Om de toegang tot financiering voor kleine bedrijven te verbeteren, kan worden gedacht aan de verruiming van kredietregelingen.

De conclusies van deze evaluatie pleiten voor het laten vervallen van het lage vpb-tarief, maar niet noodzakelijk voor een lastenverzwaring voor ondernemers. Met het verlaagde tarief is budgettair in 2024 een bedrag van 3 mld euro gemoeid, dat ook op andere manieren ingezet kan worden voor het bedrijfsleven. Voorbeelden zijn een verlaging van het algemene vpb-tarief of een lager box-2-tarief op winstuitkeringen.

Wijzigingen in het belastingstelsel staan nooit op zichzelf en vergen een bredere blik. In deze evaluatie staat het lage vpb-tarief centraal, maar dit tarief staat niet op zichzelf. Het lage tarief is een schakel die samen met andere tarieven en ondernemersfaciliteiten het globaal evenwicht – de belastingdruk voor verschillende type ondernemers – bepaalt. Eventuele aanpassingen naar aanleiding van deze evaluatie moeten daarom altijd rekening houden met het bredere belastingstelsel. In elk geval hebben ondernemers baat bij stabiel (fiscaal) beleid om plannen te maken voor de lange termijn. Dat vraagt van de overheid dat vooraf wordt nagedacht over het langetermijndoel en beleid dat daarbij hoort.

1 Inleiding

Het mkb levert een belangrijke bijdrage aan de economie en werkgelegenheid in Nederland. Het mkb vertegenwoordigt circa 64% van de totale werkgelegenheid in Nederland, vergelijkbaar met het percentage voor de hele EU (63%). De bruto toegevoegde waarde per werkzame persoon is in Nederland relatief hoog (64,8 dzd euro) vergeleken met de rest van Europa (51 dzd euro).¹ Het mkb is een heterogene groep en varieert van kleine bedrijven met enkele werknemers tot middelgrote bedrijven met een paar honderd werknemers. Daarnaast verschilt het mkb van de grote bedrijven, zoals multinationals. Dit roept geregeld de vraag op of het mkb door de overheid anders behandeld zou moeten worden dan het grootbedrijf, onder meer op het terrein van belastingen.

Er bestaat een verlaagd vpb-tarief dat is bedoeld voor het mkb. Bedrijven betalen vennootschapsbelasting (vpb) over hun winst. Voor winsten tot 200 dzd euro bestaat een lager tarief van 19%, daarboven wordt 25,8% afgedragen in 2024. Sinds 2022 is het lage tarief aangemerkt als fiscale regeling. Het verlaagd tarief is bedoeld ter ondersteuning van het mkb en wordt ook wel het mkb-tarief genoemd.

Het ministerie van Financiën heeft het CPB gevraagd deze regeling te evalueren. De evaluatie vindt plaats in het kader van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE). Die regeling stelt dat fiscale regelingen eens in de vijf tot acht jaar moeten worden geëvalueerd op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid. Onder doeltreffendheid wordt verstaan “de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd”. Doelmatigheid is gedefinieerd als “de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd”. Daarbij is ook het toetsingskader fiscale regelingen² van toepassing op deze evaluatie. Conform dit toetsingskader wordt bekeken of een regeling een helder beschreven doel heeft, of overheidsingrijpen gelegitimeerd is en of het gekozen instrument geschikt is.

Deze evaluatie maakt gebruik van verschillende onderzoekstechnieken en kijkt naar de periode 2007 tot 2021. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van een literatuurstudie, gesprekken met experts en stakeholders en een kwantitatieve analyse. Voor de kwantitatieve analyse gebruiken we microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De analyse heeft betrekking op gegevens van vennootschappen in de periode 2007-2021. De evaluatie heeft plaatsgevonden in juni – december 2024 en is begeleid door een klankbordgroep met leden van het ministerie van Financiën, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en een externe expert, onder leiding van Annemarie Sipkes (ACM).³

De centrale vraag van de evaluatie is in welke mate het verlaagd tarief gelegitimeerd, doeltreffend en doelmatig is. Hoofdstuk 2 gaat in op de vraag of de regeling is gelegitimeerd op basis van parlementaire stukken sinds 2001. Vervolgens beschrijven we in hoeverre (aanvullende) legitimering volgt uit de literatuur en gesprekken met experts en stakeholders. In hoofdstuk 3 laten we op basis van CBS microdata zien in hoeverre de regeling doeltreffend en doelmatig is. Voor de kwantitatieve analyse gaan we uit van het doel ‘ondersteuning van het mkb’. Daarmee slaat de analyse van doeltreffendheid op de mate waarin het mkb wordt bereikt dankzij het lage vpb-tarief. Daarnaast suggereren de parlementaire stukken dat het verlaagde tarief werkgelegenheid zou scheppen en innovatie zou stimuleren. Hoewel statistische aanknopingspunten ontbreken om het effect van lage vpb-tarief op economische activiteit goed te meten, worden beschrijvende

¹ CBS (2021), Het Nederlandse midden- en kleinbedrijf Europees vergeleken ([link](#)), gebaseerd op data uit 2018.

² Rijksbegrotingsvoorschriften (2025), [Model 4.55 - Toetsingskader fiscale regelingen | Rijksbegrotingsvoorschriften](#).

³ Zie [bijlage A](#) voor een overzicht van de begeleidingscommissie.

statistieken gebruikt om te bepalen of er een verband lijkt te zijn tussen het voordeel van het lage tarief en werkgelegenheid en investeringen. Ook brengen we in kaart in welke mate het belastingvoordeel neerslaat bij de doelgroep en of sprake is van ongewenste neveneffecten (doelmatigheid). Als laatste gebruiken we de inkomens- en vermogensverdeling in Nederland om te bepalen wie in die verdelingen van het lage tarief gebruikmaakt. Daarmee beantwoorden we de vraag of het lage tarief op basis van draagkrachtbeginselen gelegitimeerd kan worden.

Het CPB concludeert dat de regeling niet gelegitimeerd, beperkt doeltreffend en niet doelmatig is. Het lage vpb-tarief kent geen duidelijke onderbouwing en doelstelling. Ook de economische literatuur ziet geen reden voor generieke steun voor het mkb. Daarmee is de regeling niet gelegitimeerd. Daarnaast bereikt het lage tarief slechts een deel van het mkb en grijpt het lage vpb-tarief over het algemeen niet rechtstreeks aan bij eventuele problemen die mkb-bedrijven kunnen ondervinden. Daarmee is de regeling beperkt doeltreffend. Tot slot slaat een groot deel van het belastingvoordeel neer bij bedrijven buiten de doelgroep. Dat komt doordat alle bedrijven op dezelfde manier profiteren van het lage tarief. Dit maakt de regeling ondoelmatig. Als men ondernemerschap wil ondersteunen, kan dat een stuk gerichtter. Hoofdstuk 4 bespreekt mogelijke alternatieven.

2 Vormgeving en beleidstheorie

Dit hoofdstuk beschrijft de vormgeving en legitimatie van het lage tarief in de vpb. Paragraaf 2.1 beschrijft kort de ontwikkeling van het lage vpb-tarief en de schijfgrens. Paragraaf 2.2 behandelt de wetshistorie van het lage tarief sinds 2001. Paragraaf 2.3 bespreekt de argumenten voor en tegen een laag tarief volgens de economische literatuur en presenteert ook een vergelijking met andere Europese landen. In deze paragraaf komen ook de inzichten uit interviews terug. Paragraaf 2.4 vat de conclusies uit dit hoofdstuk samen.

2.1 Het lage vpb-tarief

De vpb kent twee belastingtarieven in 2024: 19% voor winsten tot en met 200 dzd euro en 25,8% voor het meerdere aan winst. De vennootschapsbelasting is een belasting over de winst. De belasting wordt berekend over het belastbare bedrag, dat is de winst minus eventuele aftrekposten, vrijstellingen en verrekenbare verliezen. Lichamen, zoals een besloten vennootschap (bv) of naamloze vennootschap (nv) moeten altijd aangifte vennootschapsbelasting doen. Dit zijn de meest voorkomende lichamen. Een stichting, vereniging of vergelijkbare organisatie moet alleen in bepaalde situaties aangifte vennootschapsbelasting doen: indien en voor zover een onderneming wordt gedreven en de som van de fiscale winst over vijf jaar hoger is dan 75 dzd euro. Dit is de zogenoemde beperkte belastingplicht en deze kan ook gelden voor zover deze organisaties activiteiten uitvoeren waarmee zij concurreren met ondernemers en daarmee ook winst genereren. Natuurlijke personen zoals eenmanszaken betalen belasting over de winst via de inkomstenbelasting en vallen dus niet onder de vennootschapsbelasting.

Het lage vpb-tarief kent een lange historie.⁴ De Nederlandse vennootschapsbelasting is ingevoerd in 1940: een uniform tarief van 10%. Al in 1942 werd door de Duitse bezetter naast een tariefsverhoging een verlaagd tarief in de vennootschapsbelasting ingevoerd: het tarief liep via enkele schijven op van 30% tot 55%.⁵ Ondanks meerdere voornemens om dat lage tarief af te schaffen, blijft het bestaan tot 1985. In dat jaar werd opnieuw een uniform tarief ingevoerd van 43%. Vanaf 1988 werden wederom meerdere tarieven ingevoerd, maar dan met een regressief verloop.⁶ Dit werd in 1996 weer afgeschaft, zodat er weer een uniform vpb-tarief was. Dit heeft echter maar vijf jaar geduurd.

Het huidige lage tarief is in 2001 geïntroduceerd. In 2001 bedraagt het algemene tarief 35% en wordt het tarief met 5% verlaagd voor lichamen met een winst tot 50 dzd gulden (ruim 22 dzd euro).

Tussen 2000 en 2006 is het algemene tarief verlaagd van 35 naar 25,5% en het verlaagde tarief van 30 naar 20%. Tussen 2003 en 2006 zijn de vpb-tarieven substantieel verlaagd. Het lage tarief is verlaagd van 29% in 2003 naar 20% in 2006. Voor het standaardtarief is een vergelijkbare verlaging ingevoerd. De reden voor deze tariefverlagingen is dat in veel EU-lidstaten het vpb-tarief werd verlaagd in die periode en Nederland een aantrekkelijk land voor investeringen wilde blijven.⁷ Figuur 2.1 laat de ontwikkeling van vpb-tarieven en

⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de parlementaire geschiedenis van het lage tarief sinds 1942 het artikel van J.M.H. Box (2024), De geschiedenis van het tarieftrapje in de vennootschapsbelasting, WFR 2024/253.

⁵ Besluit op de Vennootschapsbelasting 1942 en Besluit op de Vermogensbelasting 1942, toegelicht door V. S. Ohmstede en J. J. de Klerck (1942).

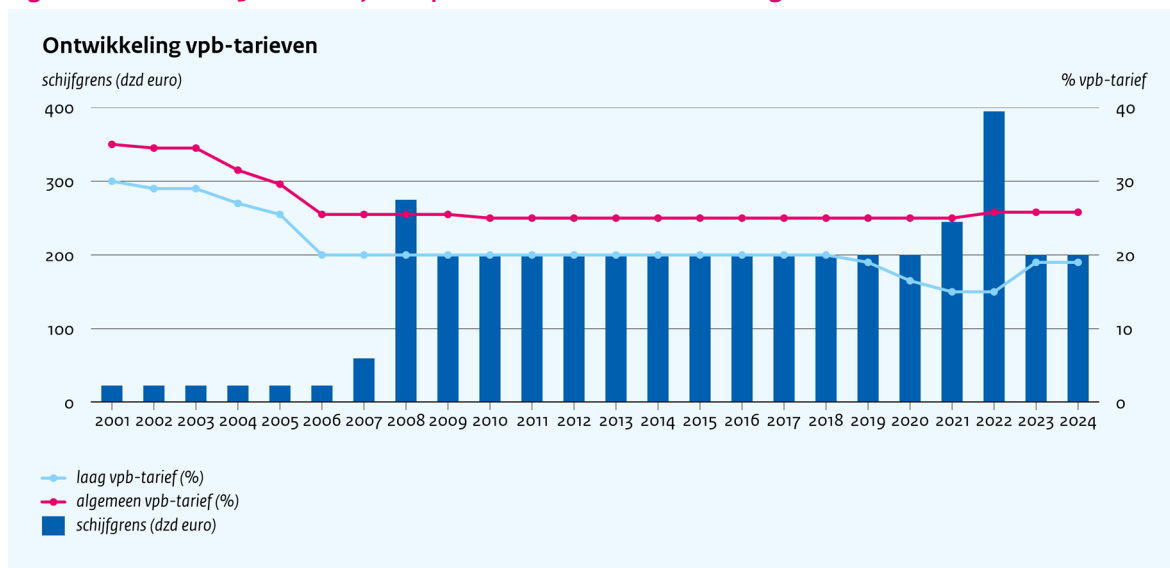
⁶ Kamerstukken II 1987/88, 20604, Verlaging van het tarief en het op nihil stellen van de vermogensaftrek in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

⁷ Brief ministerie van Financiën van 29 april 2005, 2005–00 386. "De nota bevat (in hoofdlijnen) de voorstellen van Financiën die men noodzakelijk acht om een impuls te geven aan het fiscale vestigingsklimaat in Nederland en bestaat voornamelijk uit een aantal tariefmaatregelen en grondslag verbredende maatregelen. Nederland wenst zich blijvend in de shortlist van investeerders te positioneren."

schijfgrens sinds 2001 zien. De schijfgrens is opgetrokken van ruim 22 dzd euro in 2001 naar 60 dzd euro in 2006 en 275 dzd euro in 2008. De grens is vervolgens weer verlaagd naar 200 dzd euro, maar bleef daarmee op een substantieel hoger niveau dan tussen 2001 en 2006. In 2007 was tijdelijk sprake van twee schijfgrenzen: tot en met 25 dzd euro gold een tarief van 20%, tussen 25 en 60 dzd euro 23,5% en boven 60 dzd euro 25,5%.

Het tariefverschil met het standaardtarief is sinds 2001 min of meer constant gebleven, uitgezonderd de jaren 2020 tot en met 2022. Toen werd het tarief in meerdere stappen verlaagd tot 15% en werd de schijfgrens opgetrokken tot 395 dzd euro.

Figuur 2.1 Tussen 2003 en 2006 zijn de vpb-tarieven substantieel verlaagd



Bron: Rijksoverheid. De schijfgrens van het tussentarief in 2007 is niet weergegeven. Dat is het enige jaar in de periode 2001 tot en met 2024 dat er drie tarieven waren.

2.2 Beleidstheorie

Voor de evaluatie van fiscale regelingen bestaat een toetsingskader.⁸ Het toetsingskader schrijft voor dat er sprake moet zijn van een heldere probleem- en doelstelling, waarmee moet kunnen worden aangetoond dat financiële interventie noodzakelijk is en – indien dat zo is – waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing. Tot slot moet worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie. Dit onderdeel gebruikt de beleidstheorie om daarmee de vragen uit het toetsingskader over de legitimering van het verlaagde vpb-tarief (probleemstelling, doel en noodzaak) te beantwoorden.

Het lage vpb-tarief kent als enige doel de ondersteuning van het mkb. De invoering van het lage tarief in 2001 was onderdeel van een pakket fiscale maatregelen voor ondernemers, met als doel ‘ondernemerschap in brede zin’ te versterken. De keuze voor een verlaagd tarief in plaats van een generieke verlaging van de vpb werd voornamelijk bepaald door budgettaire beperkingen.⁹ Hoewel het niet expliciet als doelstelling is genoemd, werd verwacht dat de ondersteuning van het mkb door middel van het verlaagde tarief

⁸ Zie [bijlage D](#) voor het volledige toetsingskader.

⁹ “(...) heel bewust gekozen voor een knip in het Vpb-tarief in plaats van voor een generieke verlaging. Gegeven de budgettaire randvoorwaarden waaraan dit pakket diende te voldoen, was er namelijk geen ruimte voor een betekende generieke verlaging van het Vpb-tarief. (...) De keuze voor een tarief van 30% en de keuze om voor de toepassing van dit verlaagde tarief de grens te leggen bij f 50 000 is in zekere zin arbitrair en vooral ingegeven door de budgettaire mogelijkheden.” Uit Kamerstukken II 1999/00, 26820, nr. 3, p. 18.

werkgelegenheid (sgroei) zou scheppen en innovatie bij het mkb zou stimuleren.¹⁰ Dat suggereert dat de uitkomst van deze mkb-ondersteuning zich de facto zou moeten manifesteren in meer werkgelegenheid en innovatie voor het mkb. Per 2007 is een tweede mkb-tarief ingevoerd voor een vloeiender verloop¹¹ en is het lage tarief (net als het reguliere tarief) verder verlaagd. Daarbij wijst men op het belang van het mkb voor de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid,¹² al wordt het grootbedrijf ook belangrijk gevonden voor de Nederlandse economie.¹³ Wat concreet wordt beoogd met het lagere tarief is dus niet duidelijk, ook niet uit meer recente stukken.¹⁴ In antwoord op Kamervragen over de verruiming in 2021 wordt het doel bovendien gelijkgesteld aan de maatregel: ‘de schijfverlenging heeft als doel om winsten, die lager zijn dan € 395.000, minder te belasten. Daarmee is deze maatregel doeltreffend’.¹⁵ Onduidelijk blijft welk beleidsdoel precies wordt nagestreefd met specifiek het lage vpb-tarief, behalve de doelgroep (het mkb) te ondersteunen. Recent zijn door het vorige kabinet twijfels geuit over de doeltreffendheid hiervan.¹⁶

De doelgroep van het lage tarief is het mkb, hoewel alle vennootschappen met winst gebruikmaken van het lage tarief. Het lage vpb-tarief wordt in parlementaire stukken ook het mkb-tarief genoemd,¹⁷ hoewel het tarief van toepassing is op de eerste 200 dzd euro winst van alle vennootschappen. Een eenduidige definitie van het mkb ontbreekt.¹⁸ In recente parlementaire stukken wordt verwezen naar de definitie van het CBS,¹⁹ dat een mkb-onderneming omschrijft als een onderneming met maximaal 250 werknemers en minimaal twee werknemers.²⁰ Het aantal werknemers is een veelgebruikt criterium, maar dat is ook van toepassing bij ondernemingen waarvan de winst onder de inkomstenbelasting valt.²¹ Verder blijkt uit parlementaire stukken dat specifiek mkb-bedrijven met ‘reële economische activiteiten’ als doelgroep worden gezien.²²

Het lage vpb-tarief werd bij invoering onderbouwd als tegemoetkoming aan het mkb, maar ook als middel ter verbetering van de internationale concurrentiepositie. De invoering van het lage tarief in 2001 komt tot stand na overleg met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.²³ Deze vertegenwoordigers nemen deel aan de werkgroep *Belastingen bedrijfsleven 21^e eeuw* die in de zomer van 1999 een rapport²⁴ publiceert waarin wordt voorgesteld om voor winsten tot 50 dzd gulden (ruim 22 dzd euro) het vpb-tarief te verlagen van 35% naar 30%. Volgens de werkgroep komt dit lagere tarief vooral ten goede aan het mkb en zou het tegelijkertijd de internationale concurrentiepositie verbeteren, waarbij als voorbeeld wordt genoemd dat in het Verenigd Koninkrijk ook een verlaagd tarief geldt. De voorgestelde maatregelen, waaronder het lage vpb-tarief, worden verwerkt in het wetsvoorstel *Belastingen 21^e eeuw*.²⁵

¹⁰ Kamerstukken II 1999/00, 26820, nr. 3, p. 18 ([link](#)).

¹¹ Kamerstukken II 2005/06, 30572, nr. 3, p. 5 en 9 ([link](#)).

¹² “In verband met de belangrijke rol van het midden- en kleinbedrijf voor de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid wordt het bestaande MKB-tarief in de vennootschapsbelasting verlaagd tot 20% en wordt een tweede MKB-tarief ingevoerd van 23,5%. (...) Het grootbedrijf en het MKB profiteren van de verlaging van de effectieve druk van de winstbelasting. Dit zorgt op termijn voor een toename van de welvaart in Nederland.” Uit Kamerstukken 2005/06, 30572, nr. 3.

¹³ “Het pakket als geheel heeft meer voordeel voor het midden- en kleinbedrijf dan voor het grootbedrijf. (...) ook het grootbedrijf is van belang voor de Nederlandse economie en heeft ook allerlei werkgelegenheids- en aanzuigingeffecten op het midden- en kleinbedrijf.” uit Handelingen 2006/07, p. 394-403 ([link](#)).

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2020/21, 35570, 1, p. 38: “Het Vpb-tarief van de eerste schijf gaat zoals eerder aangekondigd in 2021 naar 15 procent. Het kabinet wil hiermee ondernemerschap en specifiek het mkb stimuleren.”

¹⁵ Kamervragen (Aanhangsel), nr. 1051 ([link](#)).

¹⁶ “Het lage Vpb-tarief blijkt ook geen gericht instrument om het mkb te ondersteunen.” Uit Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr. 21, p. 78 ([link](#)).

¹⁷ Zie o.a. Kamerstukken II 2004/05, 30107, nr. 2; Kamerstukken II 2005/06, 30572, nr. 3.

¹⁸ Zie ook CBS: hét mkb bestaat niet ([link](#)).

¹⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2024/financieringsmonitor-2023/bijlage-a-onderzoeksverantwoording>

²⁰ Zie Kamerstukken II 2023/24, 32140, nr.189, p.57 ([link](#)). Eerder komt een net iets andere definitie terug met een criterium van maximaal 100 werknemers onder het mkb, daarboven onder het grootbedrijf. Zie Kamerstukken I 2006/07, 30572, C, p.3 6-37 ([link](#)).

²¹ Zie bijvoorbeeld [Schema MKB-Toets \(rvo.nl\)](#) en [Midden- en kleinbedrijf \(mkb\) | CBS](#).

²² Kamerstukken II 2019/20, 35302, nr. 13, p. 23 ([link](#)).

²³ Uit Kamerstukken II 1999/00, 26820, nr. 12, p. 45 ([link](#)).

²⁴ V-N 1999/30.3; Rapport “Belastingen bedrijfsleven 21^e eeuw”.

²⁵ Kamerstukken II 1999/00, 26820, nr. 12 ([link](#)).

Het vestigingsklimaat vormt in latere jaren onderbouwing voor verlagingen van beide vpb-tarieven. Met het wetsvoorstel *Werken aan winst* wordt per 2007 een pakket maatregelen ingevoerd, waaronder verlaging van het reguliere en lage vpb-tarief. Dit pakket is nodig vanwege verslechtering van het vestigingsklimaat.²⁶ Eerder schrijft het kabinet in de nota *Werken aan winst* dat het mkb relatief meer winstbelasting betaalt doordat het grootbedrijf meer mogelijkheden heeft voor internationale belastingplanning.²⁷ In 2019 onderbouwt het kabinet opnieuw de verlaging van beide vpb-tarieven als middel om Nederland aantrekkelijk te laten blijven als vestigings- en investeringsland voor bedrijven met reële economische activiteiten.²⁸

Per 2008 wordt de schijfgrens – en dus het doelbereik – aanzienlijk verruimd van 60 naar 275 dzd euro, aanvankelijk slechts voor één jaar. Het wetsvoorstel *Werken aan winst* bevat ook een voorstel om een rentebox in te voeren. In deze rentebox zouden bedrijven hun nettogroepsrente-inkomsten optioneel kunnen laten belasten tegen 5%. De rentebox wordt nog niet ingevoerd vanwege een lopende discussie met de Europese Commissie (EC). Volgens de EC gaat de rentebox vanwege het optionele karakter in tegen staatssteunregels. Mede vanwege de economische crisis²⁹ staat de regering in 2008 eenmalig een tarief van 20% toe voor winsten tot 275 dzd euro.³⁰ Tot dan was de schijfgrens 60 dzd euro.

De schijfgrens wordt structureel verruimd vanaf 2011. De discussie met de EC gaat verder in 2009 en 2010, wat leidt tot een ‘tijdelijke’ schijfgrens van 200 dzd euro met een tarief van 20%. De verlengde schijfgrens wordt structureel gemaakt vanaf 2011, wanneer duidelijk wordt dat de EC de rentebox niet accepteert.³¹ De onderbouwing bestaat vooral uit het gegeven dat de middelen reeds beschikbaar waren gesteld aan het bedrijfsleven.³² Dat is opmerkelijk aangezien de doelgroep van de rentebox en het lage vpb-tarief duidelijk van elkaar verschillen: de optionele groepsrentebox zou voornamelijk ten goede komen aan grote Nederlandse multinationals en groepsfinancieringsentiteiten van grote buitenlandse multinationals, terwijl het lage vpb-tarief vooral bedoeld lijkt voor het mkb.³³

In de parlementaire teksten komen verschillende neveneffecten van een verlaagd tarief in de vpb terug. Het eerste is een globaal evenwicht tussen ondernemers voor de inkomstenbelasting (ib) en de vpb. Het globale evenwicht houdt in dat de belastingdruk tussen de verschillende rechtsvormen waarin ondernemingen worden gedreven, globaal gelijk moet zijn en niet zodanig mag verschillen dat de keuze van de rechtsvorm louter fiscaal wordt bepaald.³⁴ Bij een lagere belastingdruk in de bv kan er een fiscale prikkel zijn voor ib-ondernemers om een bv op te richten. Bij de verruiming van het lage vpb-tarief in 2008 zijn er zorgen dat deze prikkel te groot wordt, maar volgens de regering zorgt het eenmalige karakter van de

²⁶ “Door toenemende internationalisering en opkomende economieën is de internationale fiscale positie van Nederland onder druk komen te staan. (...) Het kabinet is ervan overtuigd dat door deze effectieve verbetering van het fiscale regime – als belangrijk element van het vestigingsklimaat – Nederland opnieuw een positie in de top zal innemen. De voorgestelde maatregelen zijn goed voor de werkgelegenheid en stimuleren innovatieve activiteiten. Het MKB én het grootbedrijf profiteren van deze maatregelen.” Uit Kamerstukken II 2005/06, 30572, nr. 3, p. 2 ([link](#)).

²⁷ “Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het aandeel in de belastingopbrengst van grote bedrijven met internationale activiteiten afneemt. Zij kunnen internationaal veel flexibeler opereren. Het MKB betaalt daarentegen relatief steeds meer winstbelasting; een sluipende verzwarende die wij willen stoppen.” Uit Kamerstukken II 2004/05, 30107, nr. 2 ([link](#)).

²⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35302, nr. 13, p. 23 ([link](#)).

²⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31704, nr.8, p.15 ([link](#)).

³⁰ In een eerder voorstel wordt nog uitgegaan van 250 dzd euro. In het debat over het Belastingplan 2009 wordt toegelicht dat het niet doorgaan van de rentebox incidenteel (405 mln euro) meer middelen oplevert dan structureel (360 mln euro) en dat de schijfgrens daarom eenmalig verder wordt verlegd naar 275 dzd euro. Zie Kamerstukken II 2008/09, 31704, nr. 3, p. 7-8 ([link](#)).

³¹ Belastingplan 2011, Kamerstukken II 2010/11, 32504, nr. 3, p. 10-11.

³² De Raad van State adviseert in zijn advies op het Belastingplan 2011 om uitbreider in te gaan op de afwegingen die tot de structurele maatregelen hebben geleid ([link](#)). In reactie daarop stelt het kabinet: ‘De verlaging van het MKB-tarief in de vennootschapsbelasting wordt daarbij gefinancierd uit de gelden die voor de rentebox, dus voor het bedrijfsleven, waren gereserveerd.’ ([link](#)).

³³ Dit verschil in doelgroep werd ook erkend in het debat over het Belastingplan 2009: “Deze maatregel is dus niet bedoeld als een economische prikkel, maar eigenlijk als het teruggeven van een reeds gereserveerd bedrag in 2008. (...) Het valt wel neer bij mkb-ondernemers, terwijl die rentebox misschien voor grotere bedrijven was bedoeld.” uit Kamerstukken II 2008/09, 31704, nr.76 ([link](#)).

³⁴ Advies Raad van State bij de Wet werken aan winst, Kamerstukken II, 30572, nr.4, p.5 ([link](#)).

verruiming ervoor dat deze effecten beperkt blijven.³⁵ Een ander neveneffect is dat een laag tarief de opsplitsing van fiscale eenheden of bedrijven kan aanmoedigen, zodat vaker van het lage tarief kan worden gebruikgemaakt. Een derde neveneffect is dat het lage tarief kan ingaan tegen het draagkrachtprincipe, omdat de hoogte van de belastbare winst geen relatie hoeft te hebben met de omvang (omzet of werkgelegenheid) van het bedrijf of de draagkracht van de aanmerkelijkbelanghouders (ab-houders).³⁶ In paragraaf 2.3 bespreken we in hoeverre de literatuur aanwijzingen vindt voor deze neveneffecten.

De recente verlaging van de schijfgrens en verhoging van het verlaagde tarief in 2023 hadden tot doel het globaal evenwicht te herstellen. Na de verhoging van de schijfgrens tot 395 dzd euro en de verlaging van het tarief naar 15% in meerdere stappen in 2022, ontstond er een discussie in het parlement of daardoor bedrijven zich opsplitsen.³⁷ Hoewel het aantal vpb-plichtigen per jaar toeneemt en vaststaat dat dit niet allemaal nieuwe bedrijven zijn, concludeerde het kabinet dat het te vroeg was om daar een causale relatie uit te halen.³⁸ Wel stelde het kabinet dat het verhogen van het lage tarief en het verlagen van de schijfgrens in 2023 een ontmoedigend effect op kunstmatige bedrijfsconstructies kan hebben. Hoofdzakelijk beoogde het kabinet met de wijziging disbalans in het belasten van werknemers, ib-ondernemers en directeur-grotaandeelhouders (dga's) te verkleinen.

Uit dit korte overzicht van de parlementaire geschiedenis blijkt de legitimatie van het lage vpb-tarief niet to-the-point, overtuigend en eenduidig te zijn in de loop van de tijd. Specifiek voor de legitimatie geldt de vraag voor welk probleem het lage vpb-tarief een oplossing zou moeten bieden. Er is een politieke wens om het mkb te ondersteunen, maar die is niet onderbouwd met een probleemanalyse.³⁹ Als het mkb substantiële nadelen ondervindt ten opzichte van het grootbedrijf, kan dat een reden zijn voor de overheid om maatregelen te treffen. In de parlementaire behandeling van het verlaagde tarief worden deze nauwelijks genoemd, noch beargumenteerd dat deze substantieel zijn. Als sprake is van substantiële nadelen, is de vervolgvraag of een verlaagd vpb-tarief het geëigende instrument is. Als de overheid ingrijpt, kan dat op verschillende manieren, maar de vraag is of het instrument aangrijpt bij het probleem. Ook de argumentatie voor het gebruik van dit specifieke instrument ontbreekt. In de volgende paragraaf kijken we of de literatuur aanknopingspunten biedt bij het bestaan van dergelijke nadelen en of een verlaagd vpb-tarief het beste instrument lijkt om die nadelen aan te pakken. Daarbij trekken we ook de vergelijking met andere landen in Europa.

2.3 Literatuur

Vergelijking andere landen

Een laag vpb-tarief is niet ongebruikelijk, hoewel de vormgeving tussen de landen verschilt. Tabel 2.2 laat zien dat tien andere EU-landen en het VK verschillende vpb-tarieven hebben. In Spanje is dat tarief maar 2%-punt lager dan het standaardtarief, in andere landen is het verschil 10%-punt of meer. Voorbeelden zijn

³⁵ “Omdat de tariefverlaging met terugwerkende kracht enkel voor het jaar 2008 geldt, wordt de BV als ondernemingsvorm niet aantrekkelijker ten opzichte van andere ondernemingsvormen (...) Het eenmalige karakter in combinatie met de terugwerkende kracht brengen voorts mee, dat fiscaal gedreven gedragseffecten beperkt zullen zijn.” uit Kamerstukken II 2008/09, 31704, nr. 8, p.15 ([link](#)). Men veronderstelde dat het eenmalig was in de verwachting dat EC de rentebox zou goedkeuren, maar dat bleek niet het geval en de schijfverruiming kreeg een permanent karakter.

³⁶ Bij invoering van het vroegere lage tarief in 1942 was de bedoeling juist dat het lage tarief zou bijdragen aan een heffing naar draagkracht. Dit vanuit de gedachte dat op vennootschappen het draagkrachtprincipe van toepassing zou moeten zijn, net als op natuurlijke personen in de inkomstenbelasting. Later kwam men hierop terug. Zie Box, J.M.H. (2024), De geschiedenis van het tarieftrapje in de vennootschapsbelasting, WFR 2024/253.

³⁷ Zie ook de Tweede Kamermotie van de leden Hammelburg en Grinwis, Kamerstukken II 2021/22, 35927, nr.64 ([V-N 2021/50.9](#)).

³⁸ Kamerbrief staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst – van 27 september 2022, nr. 2022-0000234777.

³⁹ Zie ook Badir, M., Timmerman, J. en Van Hoorn, L. (2022). Het opstaptarief in de vennootschapsbelasting verdient meer aandacht, ESB 4800.

Frankrijk, Litouwen, Luxemburg, Portugal en Roemenië. De schijfgrens varieert van 42,5 dzd euro in Frankrijk tot 300 dzd euro in Litouwen. De criteria waarop het lage tarief betrekking heeft verschillen ook. In de meeste andere landen is de hoogte van de winst het criterium voor de toepassing van het lage tarief. In Nederland is alleen de hoogte van de fiscale winst relevant, andere landen hebben aanvullende voorwaarden ten aanzien van de omzet (Spanje, Frankrijk), aantal werknemers (Litouwen), of locatie en activiteiten (Portugal). In sommige landen, zoals Polen en Slowakije, is de schijfgrens niet gerelateerd aan de winsthoogte, maar aan de omzet. Bijna alle landen in deze tabel hebben al meerdere decennia een verlaagd tarief. De OESO rapporteert dit verlaagde tarief in het eerste jaar van de data in haar Tax Database, dat is het jaar 2000. Alleen het Verenigd Koninkrijk heeft later meerdere tarieven ingevoerd. Daar is het tarief van 19% per 1 April 2023 verhoogd naar 25% voor bedrijven met een winst van meer dan 300 dzd euro en voor bedrijven met een winst tot 60 dzd euro is het tarief gelijk gebleven.⁴⁰ Van de tien landen in de tabel hanteert Nederland in 2024 de op een na hoogste schijfgrens en stelt daarnaast geen verdere voorwaarden. Daardoor vallen relatief veel winstgevendende ondernemingen onder het lage tarief.

In België heeft de vennootschap alleen recht op het lage tarief als ze aan vier voorwaarden voldoet.⁴¹ Ten eerste is de omvang van de vennootschap begrensd: maximaal vijftig werknemers, een omzet van maximaal 9 mln euro en een balanstotaal van maximaal 4,5 mln euro. Daarnaast moet de directeur minimaal 45 dzd euro verdienen. De derde voorwaarde is dat het geen financiële vennootschap is, die zijn uitgesloten. Ten vierde moet meer dan 50% van de aandelen in het bezit zijn van een natuurlijk persoon. Dit zijn voorwaarden waardoor het gebruik van het lage vpb-tarief beperkt wordt tot het kleinbedrijf met reële activiteiten. Het gevolg is dat vennootschappen zonder reële activiteiten en zonder natuurlijke personen als aandeelhouders lastiger in aanmerking komen voor het lage vpb-tarief.

Tabel 2.2 Overzicht EU-landen met een soortgelijke regeling als Nederland per 1 januari 2024

Land	Tarief (in %)	Laag tarief (in %)	Schijfgrens (in dzd euro)	Belangrijkste criteria
België	25	20	100	Zie tekst
Spanje	25	23	100	Netto omzet < 1 mln euro in de daaropvolgende belastingperiode
Frankrijk	25	15	42,5	Netto omzet < 10 mln euro
Kroatië	18	10	1000 (omzet)	Netto omzet < 1 mln euro
Litouwen	15	5	300	Maximaal 10 werknemers
Luxemburg	24,94	15/ 31	175/ 200	Voor de belastbare winst tot 175 dzd euro geldt het tarief van 15%, voor winst tussen de 175 dzd en 200 dzd euro geldt een belasting van 26.250 euro plus 31% van de winst boven de 175 dzd euro. 17% geldt voor de winst boven de 200 dzd euro, wat leidt tot een gecombineerd tarief van 24,94%
Nederland	25,8	19	200	
Polen	19	9	2000 (omzet)	Netto omzet < 2 mln euro en/of eerste ondernemingsjaar
Portugal	31,5	17/ 12,5	50	17,0% op de eerste 50 dzd euro van de belastbare winst van mkb-bedrijven en Small Mid Cap-bedrijven. 12,5% tot 50 dzd euro voor mkb-bedrijven gevestigd in een geografisch ongunstige plaats.

⁴⁰ Zie [Corporation Tax rates and allowances - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/collections/corporation-tax-rates-and-allowances).

⁴¹ Tabel 2.2 bevat uitsluitend de belangrijkste criteria en is geen uitputtende lijst. Hoewel deze tekst alleen op de aanvullende voorwaarden in België ingaat omdat die het meeste uitgebreid zijn, zijn er ook andere landen met beperkingen. Zo mag in Polen het verlaagde tarief niet toegepast worden op kapitaalwinsten.

Roemenië	16	1/3	60 (omzet)	1% voor micro-ondernemingen met een omzet tot 60 dzd euro, die bepaalde activiteiten niet uitvoeren. 3% voor micro-ondernemingen met een hogere omzet dan 60 dzd euro of bepaalde activiteiten uitvoeren
Slowakije	21	15	100 (omzet)	Netto omzet < 100 dzd euro
Verenigd Koninkrijk	25	19	50 pond (60)	Voor winsten tussen 50 (60) en 250 (300) dzd pond (euro) geldt een korting ten opzichte van het standaardtarief.

Bron: Taxes in Europe Database V4, OECD Tax database en voor het VK [Corporation Tax rates and allowances - GOV.UK \(www.gov.uk\)](http://www.gov.uk) en voor Polen PWC worldwide Tax Summaries. Zover bekend bestaat in deze landen het verlaagde tarief al sinds 2000 (is het eerste jaar dat OECD Tax database) oplevert. In Frankrijk is het lage tarief in 2001 ingevoerd.

Legitimering overheidsingrijpen

Een onderdeel van de evaluatie is om de belangrijkste reden voor overheidsingrijpen te identificeren en te beoordelen. De vraag is welke onevenredige nadelen mkb-ondernemingen dan wel mkb-ondernemers hebben ten opzichte van het grootbedrijf waardoor deze specifiek gestimuleerd moeten worden door de overheid. Er worden zowel in de academische als in de beleidsliteratuur verschillende argumenten genoemd om het mkb te ondersteunen.⁴² Het gaat hierbij om verschillende vormen van marktfalen en nadelen van het mkb betreffende compliance en belastingregelingen in vergelijking met grotere bedrijven.⁴³

Marktfalen kan een geldige reden zijn voor overheidsingrijpen, maar alleen het bestaan van marktfalen is niet voldoende. De belastingvoordelen moeten ook effectief zijn in het aanpakken van dit probleem en de beste manier zijn om dat te doen (Crawford en Freedman, 2010). Het toetsingskader fiscale regelingen stelt dan ook de vragen of een financiële regeling noodzakelijk is, of een subsidie niet de voorkeur verdient en of een fiscale subsidie te motiveren is.⁴⁴ In het kader van deze evaluatie is het dus de vraag of het verlaagde vpb-tarief het beste is om het probleem aan te pakken, of dat andere instrumenten effectiever zijn om eventuele marktfalens bij het mkb op te lossen. In deze paragraaf beschrijven we per legitimierungsgrond of een verlaagd vpb-tarief een geschikt instrument lijkt op basis van literatuur en gesprekken met experts. In hoofdstuk 3 beoordelen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lage vpb-tarief op basis van een kwantitatieve analyse.

Gebrekkige toegang tot financiering voor het mkb is een bekende vorm van marktfalen, maar een belastingvoordeel lost dat marktfalen niet op. Kapitaalmarktfalen speelt over het algemeen een grotere rol bij kleine ondernemingen. In een perfecte kapitaalmarkt kan een gezond bedrijf zijn solvabele positie aanwenden om vreemd vermogen aan te trekken. In de praktijk kan asymmetrische informatie het bedrag beperken dat bedrijven kunnen lenen. Vooral kleinere bedrijven zijn vaak niet in staat om een volledig inzicht te verschaffen in hun financiële positie. Bovendien is het kredietrisico op mkb-leningen relatief hoog.⁴⁵ Als dit marktfalen vaak voorkomt, kan dat een reden zijn voor de overheid om maatregelen te treffen. Echter hebben vooral jonge, dynamische bedrijven met veel groeipotentieel financieringsproblemen, veel andere mkb-bedrijven niet. Het IBO bedrijfsfinanciering (Rijksoverheid, 2024b) concludeert dat vooral startups in de doorgroeifase moeilijk aan voldoende kapitaal komen en dat kleine kredieten voor bepaalde bedrijven vaak duur zijn. De startups maken over het algemeen nog geen winst en daarmee is een belastingvoordeel gebaseerd op de omvang van de winst ongeschikt om kapitaalmarktfalen op te lossen. De meeste belastingvoordelen gaan naar gevestigde, winstgevende bedrijven, terwijl startups en snelgroeiende bedrijven

⁴² Zie onder andere Mirrlees Review (2011). Tax By Design. The Mirrlees Review. Institute for fiscal studies ([link](#)); OECD (2015), Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries (p. 60), OECD Tax Policy Studies, No. 23, OECD Publishing, Paris ([link](#)).

⁴³ Crawford, C., & Freedman, J. (2010). Small Business Taxation. In *Dimensions of Tax Design* (p. 1074). essay, Oxford University Press Inc.

⁴⁴ Dit zijn vragen 3 tot en met 5 van het toetsingskader, zie [bijlage D](#).

⁴⁵ DNB (2016), Kredietmarkten in beweging ([link](#)).

niet of nauwelijks volledig profiteren.⁴⁶ Kredietverstrekkers blijven mogelijk terughoudend in kredietverlening aan kleine bedrijven met een hoog risicoprofiel, ongeacht het belastingvoordeel.

De mogelijke positieve externe effecten door het mkb vormen geen overtuigend argument voor een laag vpb-tarief. Als mkb-bedrijven meer positieve externe effecten genereren dan grote bedrijven, kan ondersteuning van het mkb welvaartsverhogend uitpakken. In deze redenering bestaat het ‘marktfalen’ uit een onderinvestering in het mkb, omdat private investeerders de positieve externe effecten niet meewegen in hun investeringskeuze. Als voorbeelden van positieve externe effecten bij het mkb noemt de OECD (2015) innovatie en de training en ontwikkeling van personeel. Het idee is dat beleidsmaatregelen ter ondersteuning van het mkb ervoor zorgen dat deze extra voordelen worden gerealiseerd. De vraag is echter of het mkb deze positieve effecten in significant grotere mate genereert dan het grootbedrijf. Daar is geen empirisch bewijs voor. Het is onduidelijk of het mkb meer dan grote bedrijven zijn werknemers traint en meer innoveert. Als er een politieke wens is om scholing van werknemers te stimuleren, ligt het voor de hand om dat te doen via gerichtere (reeds bestaande) subsidies⁴⁷ voor werkgevers, in plaats van een laag vpb-tarief.

Het mkb levert een substantiële bijdrage aan de economie en werkgelegenheid, maar dat is geen legitimatie voor generieke steun aan het mkb. Het mkb vertegenwoordigt circa 64% van de totale werkgelegenheid in Nederland, vergelijkbaar met het percentage voor de hele EU (63%).⁴⁸ Bergner et al. (2017) constateren dat veel landen een belastingvoordeel voor kleine bedrijven onderbouwen door te wijzen op het belang van het mkb voor de werkgelegenheid. De vraag is echter niet of het mkb in absolute termen meer produceert en meer banen creëert, maar of een extra euro in een mkb-onderneming tot meer banen leidt dan in het grootbedrijf (Bergner et al., 2017). Er is veel onderzoek gedaan naar de dynamiek van bedrijfs groei en baancreatie. In de literatuur is enig bewijs dat bedrijfsomvang negatief gecorreleerd is aan baancreatie en groei,⁴⁹ al laat recent onderzoek zien dat de leeftijd van een bedrijf een veel belangrijker determinant van verwachte groei is dan omvang.⁵⁰ Daarnaast blijkt uit de recente literatuur dat het vooral kleine jonge bedrijven zijn die ondersteuning nodig hebben bij het innoveren, en dat zij de hoogste returns op innovatie hebben.⁵¹ De economische literatuur stelt niet vast dat de welvaart stijgt als activiteiten van het grootbedrijf naar het mkb zouden worden verschoven. Het mkb is tenslotte een groep van zeer uiteenlopende soorten bedrijven.⁵² Daarmee is generieke stimulering van het mkb geen legitiem beleidsdoel vanuit de economische literatuur en daarmee ook geen reden voor een verlaagd vpb-tarief.

Een belastingvoordeel op basis van winst vormt geen directe prikkel om meer personeel aan te nemen of te investeren. Empirisch onderzoek laat zien dat de effecten van opstarttarieven op ondernemerschap zeer beperkt zijn.⁵³ Verschillende geïnterviewden geven als verklaring dat het bij een individueel bedrijf met liquiditeitsproblemen weliswaar mogelijk is dat een verlaagd tarief effect heeft op investeringen, maar dat het niet aannemelijk is dat dit op macroniveau een effect heeft op de economie. Bedrijven zijn heterogeen en reageren verschillend op een generiek belastingvoordeel: dat voordeel kan ook op een andere manier worden uitgegeven, bijvoorbeeld als dividend aan aandeelhouders. Dat maakt een laag vpb-tarief een inefficiënte

⁴⁶ Snelgroeibende bedrijven met een grote financieringsbehoefte hebben vaker tijdelijk lagere winsten of verliezen, omdat hun groei-investeringen doorgaans niet onmiddellijk renderen. Dat maakt dat deze bedrijven juist minder profiteren van een laag vpb-tarief.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld het overzicht van de Sociaal Economische Raad met bestaande regelingen en subsidies voor leven lang ontwikkelen ([link](#)).

⁴⁸ CBS (2021), Het Nederlandse midden- en kleinbedrijf Europees vergeleken ([link](#)).

⁴⁹ Zie o.a. Gallagher et al (1991), Broersma en Gautier (1997), Voulgaris et al (2005).

⁵⁰ Zie o.a. Voulgaris et al. (2005), Lotti (2007) en Haltiwanger et al. (2013).

⁵¹ Zie o.a. Akcigit en Stantcheva (2020) en Akcigit et al. (2022).

⁵² CBS: hét mkb bestaat niet ([link](#)).

⁵³ IMF (2016), Fiscal policies for innovation and growth, p.44, 48-49 ([link](#)).

manier om economische activiteiten van het mkb te stimuleren ten opzichte van het grootbedrijf.⁵⁴ De OESO (2023) laat zien dat bedrijven bijna drie keer zo gevoelig zijn voor fiscale voordelen voor innovatie wanneer die voordelen kunnen worden verrekend met loonbelasting, en dus losstaan van de winstgevendheid van de bedrijven. Een Nederlands voorbeeld is de subsidie Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO).⁵⁵ Volgens Akcigit en Stantcheva (2022) is een uniforme winstbelasting in combinatie met een niet-lineaire R&D-subsidie⁵⁶ wel een effectieve manier om innovatie te stimuleren. Als meer werkgelegenheid het doel is, kan dit beter direct worden aangepakt, bijvoorbeeld door lagere werkgeverslasten. In een krappe arbeidsmarkt is er wel een gereede kans dat ook dit directe instrument hooguit tot een verplaatsing van werkgelegenheid naar het mkb leidt in plaats van werkgelegenheidsgroei.

De relatief hoge compliancekosten van belastingaangifte voor het mkb rechtvaardigen niet een verlaagd vpb-tarief: dit instrument is niet doelmatig. Dit is een specifiek voorbeeld van het meer algemene probleem dat mkb-bedrijven hogere vaste kosten kunnen hebben. Daarmee zijn de kosten van belastingaangifte voor het mkb in verhouding tot het grootbedrijf vrij hoog, kijkend naar verschillen in omzet bijvoorbeeld (zie hoofdstuk 3). Schattingen van deze kosten concluderen dat de compliancekosten voor de vpb-aangifte gemiddeld 4500 tot 5500 euro zijn in de EU en voor grote bedrijven 5500 tot 6500 euro.⁵⁷ Hoe kleiner het bedrijf, hoe hoger de vaste kosten in verhouding tot omzet en winst. Deze relatief hoge compliancekosten voor het mkb kunnen een argument zijn om het mkb te ondersteunen, maar deze ondersteuning zou dan het grootst voor microbedrijven moeten zijn. Het lage vpb-tarief geeft juist een groter voordeel aan de meer winstgevende bedrijven, terwijl de compliancekosten van winstgevende en verlieslatende bedrijven met eenzelfde omzet even groot zijn. Hoewel een lager tarief de belastingdruk kan verminderen, verlaagt het niet noodzakelijkerwijs de administratieve lasten die kleine bedrijven ervaren. De complexiteit van belastingaangifteprocedures blijft bestaan. Een vereenvoudiging van de administratieve eisen voor kleine ondernemingen zou een doelmatiger oplossing zijn voor dit probleem.

Belastingdrukverschillen tussen grote bedrijven – waaronder multinationals – en het mkb vormen geen rechtvaardiging voor een verlaagd vpb-tarief. Hoewel die belastingdrukverschillen bestaan, is een verlaagd tarief hier geen oplossing voor. In de eerste plaats zijn ook de belastingdrukverschillen tussen grote bedrijven erg groot, onder andere door de mate waarin ze gebruikmaken van belastingplanning. Ten tweede is een laag vpb-tarief geen oplossing voor de lage belastingdruk van grote bedrijven als gevolg van belastingplanning. Het is effectiever om de gevolgen van belastingplanning te bestrijden. Beide argumenten worden hieronder uitgewerkt.

Het is regelmatig aangetoond dat grote bedrijven meer mogelijkheden hebben om hun effectieve belastingdruk te verlagen dan het mkb door internationale belastingplanning en een beter gebruik van fiscale regelingen.⁵⁸ Uit internationaal onderzoek blijkt dat multinationals vaak een lagere belastingdruk hebben en dat dit ook vaak samenhangt met de mate waarin winsten in belastingparadijzen gealloceerd zijn.

⁵⁴ Een lager tarief kan de verwachte netto contante waarde of het verwachte netto rendement van een investering verhogen. Een hoger netto rendement op investeringen kan echter leiden tot meer kapitaalintensieve productie, naast een volume-effect (meer productie) is er dan een substitutie-effect (kapitaalintensiever) zodat de richting van het effect op werkgelegenheid vooraf niet duidelijk is.

⁵⁵ In 2019 is in een evaluatie geconcludeerd dat de WBSO een kostenefficiënte regeling met een aantoonbaar positief effect op de Speur- en Ontwikkelingswerk-inspanningen van bedrijven. Zie Dialogic (2019), Evaluatie WBSO 2011-2017 ([link](#)).

⁵⁶ De auteurs stellen op basis van theorie en empirische literatuur vast dat een niet-lineaire R&D-subsidie innovatie door bedrijven stimuleert, door financiële ondersteuning te bieden afhankelijk van hun R&D-investeringen, waarbij hogere investeringen een lagere marginale subsidie ontvangen. De gedachte is dat strategisch gedrag wordt beperkt doordat bedrijven met hoge productiviteit meer winst halen uit hun innovaties dan uit de marginale subsidie, waardoor investeren voor hen aantrekkelijk blijft.

⁵⁷ European Commission (2022), Tax compliance costs for SMEs: An update and a complement Final Report, p.21-23 en p.35-38 ([link](#)).

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld García-Bernardo et al. (2021) die met behulp van belastingaangifte data aantonen dat multinationals in de Verenigde Staten de belastingdruk verlagen door het verschuiven van winsten. Bachas et al. (2023) laten zien dat de effectieve belastingdruk oploopt met bedrijfsgrootte, maar afneemt voor de grootste 10% bedrijven voor een groep van 13 ontwikkelingslanden. De reden is dat de grootste bedrijven naar verhouding meer gebruik maken van belastinguitgaven. Bilicka (2019) laat zien dat buitenlandse multinationals in de VS vaker verliezen rapporteren dan binnenlandse bedrijven.

In het maatschappelijk debat wordt dan vaak naar specifieke bedrijven gekeken, maar naar deze mogelijke belastingdrukverschillen is weinig systematisch onderzoek gedaan in Nederland. Een uitzondering is de Adviescommissie belastingheffing multinationals voor 2010 tot 2017. De maatstaf voor effectieve druk is de betaalde belasting gedeeld door de ebt (earnings before taxation).⁵⁹ De berekende effectieve druk bij winstgevende multinationals blijkt niet substantieel lager te zijn dan bij winstgevende niet-multinationals: 24,5 procent versus 24,8 procent over de periode 2010-2017. Voor het nationale mkb is de effectieve belastingdruk over deze periode 23%. Hierbij is niet de belastingdruk van buitenlandse vestigingen meegenomen, die vanwege belastingplanning veel lager kan zijn.

De verschillen in belastingdruk tussen multinationals kunnen groot zijn. Binnen de groep multinationals bleek de effectieve druk van Nederlandse multinationals over de periode 2010-2017 met 19 procent lager dan die van de andere groepen.⁶⁰ Volgens de adviescommissie kan de lagere druk voor Nederlandse multinationals verklaard worden door meer rentekosten, innovatieboxwinsten en liquidatieverliezen ten opzichte van de operationele winst dan andere multinationals.⁶¹ De laatste twee zijn fiscale regelingen die vaak samenhangen met de omvang van het bedrijf en het multinationale karakter en kunnen daarmee een regressief karakter op de belastingdruk hebben. Het blijkt dat lang niet alle multinationals van deze regelingen gebruikmaken. Sinds het rapport van de adviescommissie zijn meerdere beleidswijzigingen⁶² geweest, waardoor de belastingdrukverschillen mogelijk zijn afgenomen. Ook als (nog) wel sprake is van verschillen, is een verlaagd vpb-tarief te generiek om dit te compenseren, omdat het juist ondernemingen met bepaalde karakteristieken zijn die van deze fiscale regelingen gebruikmaken.⁶³ Een verlaagd vpb-tarief is ongericht en niet doelmatig om de lagere belastingdruk van bepaalde multinationals te compenseren.

Een lager vpb-tarief draagt niet bij aan een hogere belastingdruk van multinationals. Belastingplanning van multinationals wordt vaak als probleem gezien omdat die tot een kleinere bijdrage aan de totale belastingen leidt. De oplossing daarvoor is beleid dat belastingplanning beperkt of onmogelijk maakt zodat de belastingdruk weer hoger wordt. Inmiddels zijn er veel maatregelen geïmplementeerd die daar aan bijdragen waaronder een minimumbelasting op de winst van grote multinationals in 2024. Een lager vpb-tarief voor het mkb zou alleen het gemiddelde belastingdrukverschil tussen het grootbedrijf en het mkb kunnen verkleinen, maar draagt juist niet bij aan een hogere belastingdruk voor het grootbedrijf.

Neveneffecten van het verlaagde vpb-tarief

Een verlaagd vpb-tarief kan bedrijfsbeslissingen verstoren en kan als een vorm van overheidsfalen geïnterpreteerd worden. Een eerste mogelijk neveneffect van het lage vpb-tarief is dat bedrijven de winst onder de schrijfgrens willen houden om het hoge tarief te vermijden en op die manier de belastingdruk laag houden. Eerder onderzoek⁶⁴ en de kwantitatieve analyse in dit rapport laten zien dat daar statistische aanwijzingen voor zijn, al is het op totaal van alle vpb-plichtigen een beperkte groep. Massenz (2023) suggereert dat bedrijven vaker gebruikmaken van aftrekposten in investeringen om het winstinkomen onder

⁵⁹ Zoals ook in het rapport betoogd wordt is dit geen perfecte maatstaf, omdat een aantal vormen van belastingplanning van invloed is op de omvang van de ebt.

⁶⁰ Adviescommissie Belastingheffing van multinationals (2020). Op weg naar meer balans in de vpb, blz. 48 ([link](#)). Bij deze conclusies is wel een aantal kanttekeningen te plaatsen vanwege de kwaliteit en onvolledigheid van de data. De adviescommissie doet daar een aantal aanbevelingen over.

⁶¹ Daarnaast heeft deze groep ook relatief meer buitengewone lasten. Het is lastig de buitengewone lasten te duiden, omdat de belastingplichtigen deze lasten niet specificeren in de aangifte. De liquidatieverliesregeling is inmiddels ook aangepast waarbij de toepassing is ingeperkt.

⁶² Waaronder een verdere beperking van de renteaftrek van het grootbedrijf (earningsstrippingmaatregel), de verhoging van het tarief in de innovatiebox van 7% naar 9% en de inperking van de liquidatieverliesregeling.

⁶³ De adviescommissie beveelt juist aan om de omvang en het gebruik van deze fiscale regelingen te beperken. Inmiddels is het bereik van de liquidatieverlies regeling flink ingeperkt. Een recente evaluatie van de innovatiebox van SEO Economisch Onderzoek (2023) bevat voorstellen om de innovatiebox effectiever te maken, zoals het beperken van het open-eindkarakter ([link](#)).

⁶⁴ Bosch, N. en F. Lafont (2018). Ondernemers passen winstinkomen aan rondom grens vennootschapsbelasting, ESB 4761, 235-237, en Massenz, G. (2023). On the behavioral effects of tax policy, PhD thesis, Tilburg University.

de schijfgrens van het lage vpb-tarief te houden. Een andere route is het verbreken van een fiscale eenheid of het opzetten van een extra bv waardoor winstgevendende activiteiten worden gesplitst over meerdere bv's. Data van de Belastingdienst suggereren dat aanpassingen in vpb-tarieven de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan dit soort fiscaal gestuurde verstoringen.⁶⁵

Een tweede mogelijk neveneffect is dat bedrijven van rechtsvorm veranderen als gevolg van verschillen in belastingdruk tussen ib- en vpb-ondernemingen (Rijksoverheid, 2020). Die verschillen in belastingdruk duiden op een ongelijk fiscaal speelveld voor beide type ondernemingen. Er is dan geen globaal evenwicht tussen ib- en vpb-ondernemers en dat zou ertoe kunnen leiden dat bedrijfseigenaren vooral vanwege fiscale verschillen voor een bepaalde rechtsvorm kiezen. In praktijk blijkt dat ondernemingen zelden van rechtsvorm veranderen. Bosch en Lejour (2017) concludeerden, in een analyse waarbij ondernemingen voor een aantal jaren gevolgd worden, dat er weinig aanwijzingen zijn dat ondernemingen in Nederland van rechtsvorm veranderen. Dat sluit niet uit dat de belastingdruk mede de rechtsvorm bepaalt bij nieuwe bedrijven. Lejour en Massenz (2022)⁶⁶ vinden daar statistisch beperkt aanwijzingen voor in een grote steekproef van de meeste Europese landen. Een 10%-punt hogere belastingdruk voor ib-ondernemingen leidt tot een 1,2%-punt hoger aandeel van nieuwe bedrijven als vennootschap (de elasticiteit is 0,12). De precieze rol van een verlaagd tarief in dat globale evenwicht wordt onder verder uitgewerkt.

Draagkrachtverschillen worden regelmatig aangedragen ter ondersteuning voor een laag vpb-tarief maar zijn niet valide. In paragraaf 2.2 en Box (2024) wordt beschreven dat in vroegere parlementaire discussies over het verlaagde tarief draagkrachtargumenten werden ingebracht. Draagkracht in belastingen houdt in dat iemand meer belasting afdraagt naarmate zijn inkomen of vermogen hoger is. Dit draagkrachtprincipe wordt vooral gebruikt voor natuurlijke personen en niet voor lichamen, zoals een bv. Volgens de Adviescommissie belastingheffing van multinationals (2020) gaat het om de draagkracht van de achterliggende aandeelhouder. Dat betekent dat de (groot)aandeelhouders van winstgevendende bedrijven die voordeel hebben van het verlaagde vpb-tarief moeten worden vergeleken met andere aandeelhouders, eigenaren van andere ondernemingen en huishoudens. In de parlementaire geschiedenis wordt deze vergelijking niet systematisch toegepast. Uit eerdere studies⁶⁷ is bekend dat vooral de personen met de hoogste inkomens en met de hoogste vermogens eigenaar zijn van vennootschappen en dat aan hen het winstinkomen van deze vennootschappen toekomt. Het gaat hierbij vooral om de 1% hoogste inkomens.⁶⁸ Doordat de eigenaren van vennootschappen vaak in de top van de inkomensverdeling voorkomen en een lagere belastingdruk ervaren, lijkt het lage vpb-tarief vooral voordelig voor de hoogste inkomens en vermogens. De kwantitatieve analyse in dit rapport bevestigt dat het lage tarief daarmee juist niet bijdraagt aan een heffing naar draagkracht voor huishoudens (zie hoofdstuk 3).

Een opstaptarief kan de groei van mkb-bedrijven juist ontmoedigen, omdat de voordelen vaak gekoppeld zijn aan bepaalde grenzen, zoals winst of het aantal werknemers.⁶⁹ Voor Nederland lijkt dit effect beperkt omdat het voordeel van het lage tarief gelijk blijft boven de schijfgrens. Een scherpere afbouw zou de regeling dus weliswaar gericht maken, maar tegelijkertijd de groei van ondernemingen kunnen ontmoedigen.

⁶⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr.7 ([link](#))

⁶⁶ Lejour, A. en G. Massenz (2022). Organizational form choice and tax incentives: Multi-country evidence, Public Finance.

⁶⁷ Rijksoverheid (2022). Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling. IBO Vermogensverdeling; Bruil, A., C. van Essen, W. Leenders, A. Lejour, J. Möhlmann en S. Rabaté (2022). Inequality and Redistribution in the Netherlands, CPB Discussion Paper; Essen C. van, T. Vanheukelom, R. Schulenberg en A. Lejour (2023). Effecten van belastinghervormingen op de belastingdruk van verschillende inkomensgroepen, CPB publicatie en Essen C. van, T. Vanheukelom, R. Schulenberg en A. Lejour (2024). Inkomens en belastingen aan de top, CPB publicatie.

⁶⁸ Vanheukelom et al. (2023) maakt geen onderscheid naar eigenaren van mkb-bedrijven. De studie stelt wel vast welke positie in de inkomensverdeling de gebruikers van het verlaagde vpb-tarief hebben, maar kan dat niet specificeren naar type bedrijf. Voor de allerhoogste 0,01%-inkomens is het lage vpb-tarief in verhouding tot het reguliere tarief minder belangrijk, omdat winsten van die groep veelal (ver) boven de schijfgrens uitkomen.

⁶⁹ European Commission (2023), Annual Report on Taxation ([link](#)).

Het lage vpb-tarief beïnvloedt de vestigingsbeslissing van bedrijven niet of nauwelijks. Door de jaren zijn verruimingen van het lage tarief meermaals onderbouwd als middel voor verbetering van het vestigingsklimaat, zie paragraaf 2.2. Volgens verschillende geïnterviewden wordt de vestigingsbeslissing van (groot)bedrijven echter niet of nauwelijks beïnvloed door het feit dat over de eerste 200 dzd euro winst een lager tarief wordt geheven. Bedrijven richten zich voor die beslissing meer op het reguliere vpb-tarief in combinatie met regelingen zoals de renteaftrek en de deelnemingsvrijstelling. Daarbij zijn stabiliteit en voorspelbaarheid van het beleid ook van groot belang. Daarnaast kunnen allerlei niet-fiscale factoren, van regelgeving en administratieve lasten tot onderwijsbeleid, minstens zo bepalend zijn.⁷⁰

Hoewel het mkb nadelen kan ondervinden op het gebied van financiering, concurrentie en regelgeving vergeleken met grote bedrijven, pleit dit niet voor een verlaagd vpb-tarief. Ook als deze nadelen samenhangen met de belastingheffing wil dat niet zeggen dat een lagere belasting een geschikt instrument is om deze problemen op te lossen. De conclusie op basis van de literatuur is dat er geen economische redenen zijn voor een verlaagd vpb-tarief.⁷¹ Voor zover sprake is van marktfalens, zijn er andere instrumenten die veel beter gericht zijn op het probleem. Daarnaast gaat de inzet van belastinginstrumenten ten koste van de neutraliteit en efficiëntie van het belastingstelsel (Hamelink et al., 2023). Om die reden is het belangrijk de voordelen van het belastingvoordeel als compensatie voor het mogelijke marktfalen af te wegen tegen de kosten (Klemm, 2010), waaronder kosten van neveneffecten.

Globaal evenwicht

Het lage vpb-tarief vormt slechts een onderdeel van een aantal belastingtarieven en faciliteiten voor de bepaling van het globale evenwicht. Het globale evenwicht houdt in dat de belastingdruk tussen de verschillende rechtsvormen waarin ondernemingen worden gedreven, globaal gelijk moet zijn en niet zodanig mag verschillen dat ondernemers louter om fiscale redenen kiezen voor een bepaalde rechtsvorm. De vergelijking van de belastingdruk van dga's en ib-ondernemers hangt samen met de tarieven van de vpb, van box 1 en box 2⁷² en de faciliteiten voor ib-ondernemers, zoals de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. In interviews werd benadrukt dat het lage vpb-tarief slechts een beperkte rol speelt in de bepaling van het globale evenwicht en dat het lage vpb-tarief in het licht van het bredere belastingstelsel moet worden gezien.

Bij de invoering van het huidige belastingstelsel in 2001 was de belastingdruk ongeveer gelijk voor de verschillende ondernemers en werknemers. Vanaf 2004 zijn de belastingdrukverschillen toegenomen en de aanpassing van de schijfgrens naar 200 dzd euro in 2008 zorgde voor een verschil in belastingdruk voor dga's voor winsten onder de schijfgrens en daarboven. De belastingdruk voor ib-ondernemers is ook gedaald vooral vanwege de introductie van de mkb-winstvrijstelling in 2006 en de hoogte van de zelfstandigenaftrek. De laatste wordt sinds een paar jaar fors afgebouwd tot 900 euro in 2027. Vanaf 2023 loopt de belastingdruk voor de dga op vanwege het hogere box-2 tarief. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de winst wordt uitgekeerd.⁷³

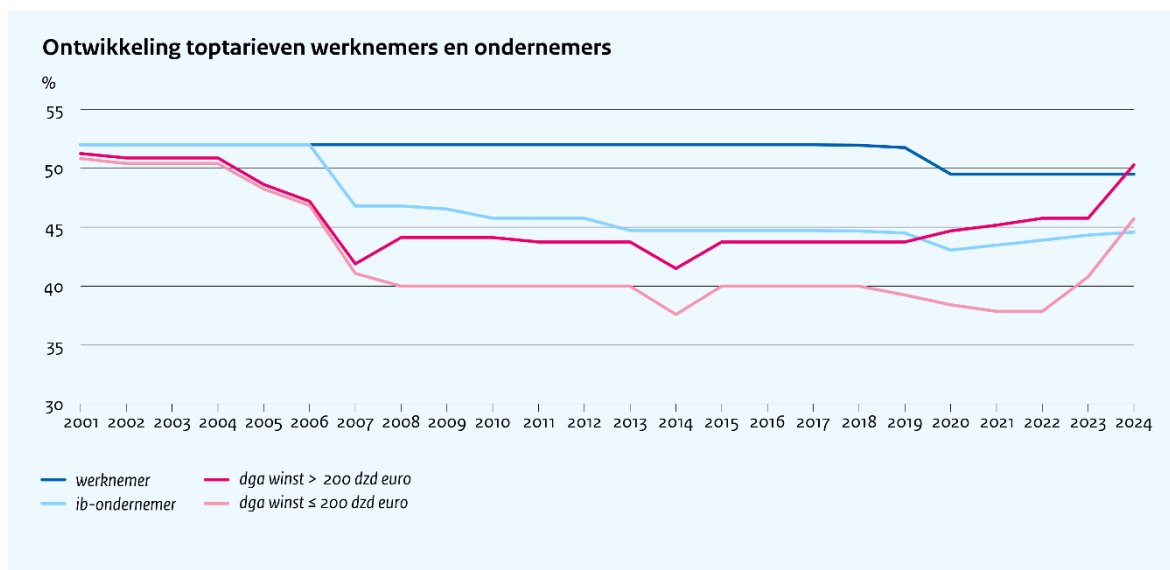
⁷⁰ Zie ook het recente Draghi-rapport over het Europese vestigingsklimaat: The future of Europe's competitiveness ([link](#)) en de Monitor Ondernemingsklimaat (Rijksoverheid, 2023b).

⁷¹ Zie de Mirrlees Review (2011).

⁷² De bepaling van de belastingdruk is per 2024 ingewikkelder geworden omdat er een progressief tarief voor winstuitkeringen is ingevoerd.

⁷³ De vergelijking van de verschillende tarieven ten behoeve van het globaal evenwicht is onvolledig. Voor het inkomen van de dga zou ook nog het gebruikelijk loon moeten worden meegenomen. Daarnaast gaat het om gemiddelde belastingtarief voor de verschillende rechtsvormen in plaats van de vergelijking van de tarieven. Een uitgebreide vergelijking van de gemiddelde belastingdruk bij verschillende inkomenshoogtes is onder andere terug te vinden in de tabellen in Kamerstukken 2023/24, 36 418, nr. F, p.12-13 ([link](#)). Daarbij is een standaard veronderstelling dat de winst wordt uitgekeerd, hoewel veel winst niet op korte termijn wordt uitgekeerd.

Figuur 2.2 In 2001 was de belastingdruk ongeveer gelijk voor ondernemers en werknemers



Bron: figuur 25 in Rijksoverheid (2024a)

Het globaal evenwicht wordt belangrijk gevonden in wetenschap en beleid, maar dit vormt op zichzelf geen legitimering voor het lage vpb-tarief. Er is geen eenduidige manier om de mate van onevenwichtigheid vast te stellen. Als men alleen kijkt naar de huidige statutaire tarieven, is de belastingdruk voor de ib-ondernemer ongeveer gelijk aan die van de dga voor winsten minder dan 200 dzd euro. Vanuit die optiek is er globaal evenwicht. Globaal evenwicht vormt op zichzelf echter geen legitimering voor het lage vpb-tarief. Een gelijkere belastingdruk tussen ib- en vpb-ondernemers kan ook op andere manieren worden bereikt. Om die reden vonden verschillende geïnterviewden het een logische optie om het verlaagde vpb-tarief af te schaffen en in plaats daarvan het box-2 tarief te verlagen, de mkb-winstvrijstelling te versoberen of het algemene vpb-tarief te verlagen.⁷⁴ Hiermee ontstaat een gelijkere statutaire belastingdruk ten opzichte van de ib-ondernemer.

In de vergelijking van de belastingdruk tussen ondernemers moet ook de mogelijkheid van winstinhouding worden meegenomen. In de interviews werd ook een ander verschil tussen ib-ondernemers en dga's benadrukt. De eersten worden direct over de volledige winst belast, terwijl dga's een deel van de winst kunnen inhouden waarover zij alleen vpb betalen. Door winstinhouding heeft de dga de mogelijkheid tot belastinguitstel. Van Essen et al. (2024) laten zien dat in de periode 2011 tot en met 2019 het grootste gedeelte van de winst wordt ingehouden. Zolang winsten ingehouden blijven, is de belastingdruk veel lager voor dga's dan voor ondernemers. Door winst niet uit te keren maar te lenen van de eigen bv kunnen ab-houders zonder box 2-belasting te betalen, toch privé beschikken over vermogen uit de bv. Ib-ondernemers (of werknemers) hebben deze mogelijkheid niet.⁷⁵ Het lage vpb-tarief versterkt de prikkel tot belastinguitstel. De afschaffing van het lage tarief in combinatie met verlaging van het box-2-tarief zou deze prikkel verkleinen, zonder dat het gecombineerde vpb en box-2-tarief voor de dga wijzigt.

Het lage vpb-tarief heeft ook gevolgen voor de verhouding tussen de belastingdruk op ondernemers en werknemers. Met oog op rechtsvormneutraliteit is alleen de vergelijking van de belastingdruk tussen ondernemers relevant. Als het gaat om de belastingdruk op het inkomen van personen, is het gebruikelijk dat in de vergelijking werknemers worden betrokken. Een aantal geïnterviewden plaatste de kanttekening dat een

⁷⁴ Deze beleidsopties komen ook terug in het recente rapport Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel (Rijksoverheid, 2024a) ([link](#)).

⁷⁵ Per 2024 is het onbelast lenen van de eigen bv begrensd op 500 dzd euro, exclusief de eigenwoningschulden.

dergelijke vergelijking onvolledig is, onder meer omdat mensen in loondienst geen ondernemersrisico lopen. Anderzijds kwam ook terug dat een vergelijking met werknemers voor de hand ligt vanwege de spanning tussen de fiscale positie van zelfstandigen en werknemers, denk aan dga's die via een bv vergelijkbaar werk doen als werknemers in loondienst. Daarbij is het idee niet dat tarieven exact gelijk hoeven te zijn, maar dat beperkte verschillen in belastingdruk moeten voorkomen dat men om fiscale redenen kiest voor het ondernemerschap. In 2001 was dat nog het geval, maar vanuit zorgen over het vestigingsklimaat zijn tussen 2004 en 2007 de vpb-tarieven verlaagd en is de mkb-winstvrijstelling ingevoerd. Daardoor is de belastingdruk voor ondernemers in de loop van de tijd lager geworden. Dat heeft bijgedragen aan een verschuiving van werknemers naar zzp'ers, en mogelijk ook naar dga's, waarbij het inkomen uit de onderneming vooral als arbeidsinkomen geïnterpreteerd kan worden. Dat kan een motivatie zijn om het verschil met werknemers te verkleinen door ib-ondernemers en dga's meer te gaan belasten.⁷⁶

In het algemeen geldt dat te grote verschillen in belastingdruk tussen verschillende groepen fiscaal gedreven gedrag kan uitlokken. Rijksoverheid (2024a) concludeert dat voor het gelijker belasten van alle werkenden een combinatie van één vpb-tarief, minder progressie bij aanmerkelijk belang en het versoberen van de fiscale ondernemersfaciliteiten nodig is. Dit past bij het advies van de Commissie Regulering van Werk⁷⁷ en recente evaluatie van de ondernemersregelingen (SEO/Dialogic, 2024).⁷⁸

2.4 Conclusies uit de beleidstheorie en interviews

Uit de analyse van de wetshistorie en parlementaire verhandelingen en uit interviews blijkt dat het lage vpb-tarief geen duidelijke onderbouwing en doelstelling kent. Uit parlementaire stukken valt niet op te maken voor welk probleem het lage vpb-tarief een oplossing zou moeten bieden en welk beleidsdoel precies wordt nagestreefd met het lage vpb-tarief, behalve de doelgroep (het mkb) te ondersteunen. Er is een politieke wens om het mkb te ondersteunen, maar die is niet onderbouwd met een probleemanalyse. Daarmee is de inzet van deze fiscale regeling niet gelegitimeerd.

Hoe de inzet van het specifieke instrument, het verlaagde vpb-tarief (ten opzichte van het algemene tarief), het beoogde doel kan behalen wordt niet gemotiveerd. Zelfs al zijn er mogelijke marktfaalens, zoals beperkte toegang tot externe financiering voor het mkb en nadelen op het gebied van concurrentie en regelgeving, dan wordt niet gemotiveerd dat een lagere winstbelasting hiervoor het geëigende instrument is. Uit de economische literatuur blijkt dat niet het geval te zijn. Voor een aantal mogelijke marktfaalens is het niet evident dat een financiële interventie noodzakelijk is, noch dat dit in de vorm van een fiscale subsidie zoals het verlaagde vpb-tarief moet. Een nadeel van het verlaagde vpb-tarief als beleidsinstrument is dat vooral bedrijven die veel winst maken hier voordeel van hebben, en kleinere ondernemingen die veel willen investeren en vaak verlies draaien, zoals startups, de facto niet van deze regeling gebruik kunnen maken.

⁷⁶ Zie ook hoofdstuk 5.2 in Rijksoverheid (2024a) en CPB (2020), Kansrijk belastingbeleid.

⁷⁷ De commissie Regulering van Werk adviseerde in 2020 de ondernemersfaciliteiten (inclusief de mkb-winstvrijstelling) af te bouwen. Zie Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk (2020). In wat voor land willen wij werken? ([link](#)).

⁷⁸ De evaluatie laat zien dat de fiscale ondernemersregelingen (zeer) beperkt doeltreffend zijn en dat de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling grote ongerichte instrumenten zijn, waardoor het risico op verspilling op de loer ligt. Zie SEO/Dialogic (2024). Evaluatie fiscale ondernemersregelingen ([link](#)).

3 Kwantitatieve analyse

Voor de kwantitatieve analyse gebruiken we microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De analyse heeft betrekking op gegevens van vennootschappen in de periode 2007-2021. Het hoofdstuk is ingedeeld in vier onderdelen. Het eerste onderdeel geeft beschrijvende statistieken van alle vennootschappen en ondernemingen. In paragraaf 3.2 beschrijven we kenmerken van gebruikers van het lage vpb-tarief om zicht te krijgen op het doelbereik en doelmatigheid van de regeling. Paragraaf 3.3 focust op de relatie tussen het lage vpb-tarief en werkgelegenheid en investeringen. In paragraaf 3.4 gaan we in op mogelijke neveneffecten van het lage tarief, waaronder het splitsen van vennootschappen en (de versterking van) het draagkrachtprincipe.

3.1 Data en methode

Voor de analyses zijn verschillende databestanden aan elkaar gekoppeld.⁷⁹ Voor de analyses is een koppeling gemaakt van SZO-AB+ (vpb-aangiftes en aanmerkelijk-belanghouders), NFO (Niet-financiële ondernemingen) en ABR (Algemeen Bedrijvenregister). Het doel van deze koppeling is een zo volledig mogelijk zicht op vpb-aangiftes en bedrijfsgegevens van Nederlandse vennootschappen.

We voeren analyses uit op het niveau van de vennootschap en de onderneming. Alle vpb-plichtigen⁸⁰ kunnen 'gebruikmaken' van het lage vpb-tarief. Van vpb-plichtigen hebben we gegevens over de fiscale winst- en verliesrekening en de balans. Op basis van deze gegevens bepalen we onder andere of een vennootschap onder het lage tarief valt en leiden we de investeringsuitgaven af (zie paragraaf 3.3). Voor analyses van werkgelegenheid zijn gegevens nodig over het aantal werknemers. Die zijn niet beschikbaar op het niveau van de vpb-plichtige, maar op het niveau van de *bedrijfsseenheid of ondernemingsgroep*⁸¹ (hierna: ondernemingen).

Het totaal aantal vpb-plichtigen neemt toe over de tijd: van ruim 450 dzd in 2007 tot 735 dzd in 2021. Het aantal ondernemingen ligt per definitie lager dan het aantal vpb-plichtigen, omdat een onderneming vaak uit meerdere vpb-plichtigen bestaat (zie figuur 3.1, links). Het aantal ondernemingen ligt echter ook lager omdat ongeveer een derde van de vennootschappen niet gekoppeld kan worden aan een ondernemingsgroep. Dit heeft zeer beperkt invloed op de resultaten, omdat het grootste deel van de vpb-plichtigen dat niet gekoppeld kan worden geen vpb afdraagt en/of geen omzet heeft.⁸²

We definiëren het mkb als een onderneming met minimaal 2 en maximaal 250 werknemers, een maximumomzet van 50 mln euro en een maximum balanstotaal van 40 mln euro. Er is geen eenduidige definitie van het mkb. Wij sluiten aan bij veelgebruikte definities op basis van het aantal werknemers, het balanstotaal en/of een omzetgrens.⁸³ Of een onderneming tot het mkb behoort bepalen we op het niveau van

⁷⁹ Zie [bijlage B](#) voor een beschrijving de gebruikte databestanden.

⁸⁰ Een vpb-plichtige kan zowel één rechtspersoon (vennootschap) zijn als een fiscale eenheid met meerdere rechtspersonen. Voor fiscale eenheden zijn de balansgegevens en resultatenrekening samengevoegd. Dat wil zeggen dat we in die gevallen de verschillende entiteiten zien als één vennootschap met één gecombineerde balans en resultatenrekening. De gegevens zijn enkelvoudig voor niet-fiscale eenheden. Vennootschappen waarvan de vpb-aangiften en daarmee (winst)gegevens ontbreken zijn buiten beschouwing gelaten.

⁸¹ Een ondernemingsgroep is geen fiscale maar een statistische eenheid van het CBS met de meest omvattende verzameling van bedrijven die onder de zeggenschap van de toponderneming staan. Zie [Ondernemingsgroep | CBS](#)

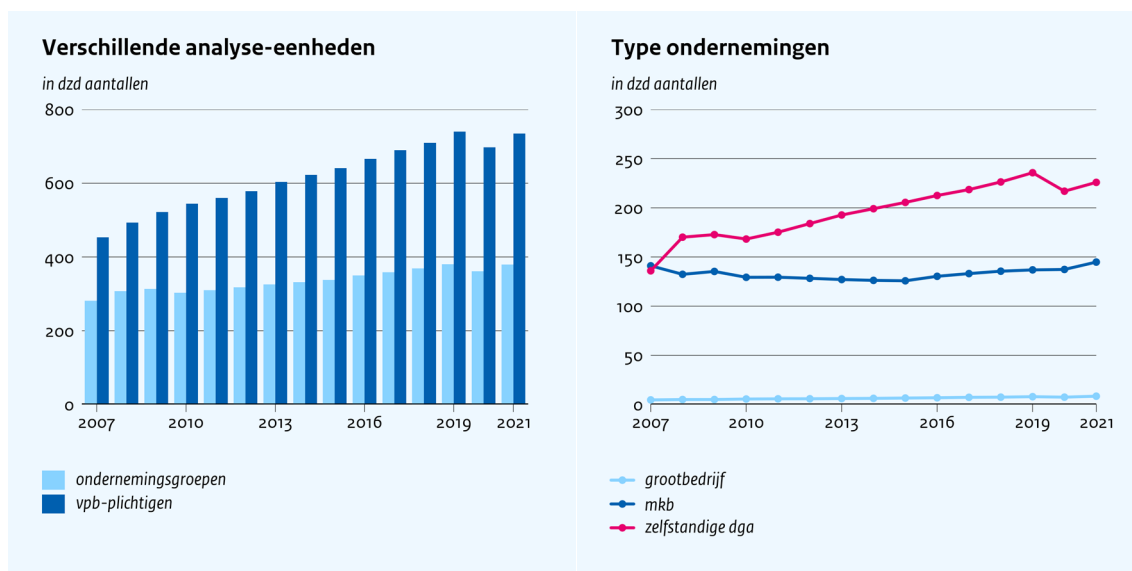
⁸² In 2018 zijn bijvoorbeeld in totaal 202 dzd ondernemingen niet in te delen; van deze ondernemingen heeft 85% geen loonkosten en 86% een omzet van nul euro. Zie tabel C1 in de bijlage.

⁸³ Zie o.a. [Mkb-toets \(rvo.nl\)](#) en [Midden- en kleinbedrijf \(mkb\) | CBS](#). Het CBS hanteert in zijn definitie hetzelfde werknemerscriterium voor het mkb.

de onderneming, omdat het aantal werknemers op dat niveau wordt gemeten.⁸⁴ Naast het mkb onderscheiden we ondernemingen met maximaal één werknemer in dienst. Dat kunnen ondernemingen zonder personeel zijn, maar in de meeste gevallen gaat het om dga's die werkzaam zijn via hun bv. Deze categorie noemen we 'zelfstandige dga's'. Als een onderneming meer dan 250 werknemers in dienst heeft, een omzet boven 50 mln euro of een balanstotaal boven 40 mln euro, valt zij onder het 'grootbedrijf'.⁸⁵

De toename in het aantal vpb-plichtigen komt vooral doordat er meer zelfstandige dga's zijn. Figuur 3.1 (rechts) laat de ontwikkeling van het aantal mkb-bedrijven, grootbedrijf en zelfstandige dga's zien. Het aantal zelfstandige dga's is sinds 2007 met 90 dzd toegenomen naar ruim 220 dzd in 2021.⁸⁶ Het mkb is in aantallen licht gestegen. Het grootbedrijf is in aantallen relatief beperkt (van 4,5 dzd in 2007 tot ruim 8 dzd in 2021). Een kanttekening is dat we alleen beschikken over data van Nederlandse vennootschappen.⁸⁷ Een mkb-onderneming kan wel een Nederlandse dochteronderneming zijn van een buitenlands grootbedrijf. Hierdoor overschatten het aantal mkb-ondernemingen.

Figuur 3.1 Het aantal vpb-plichtigen neemt gestaag toe



⁸⁴ Voor circa een derde van de vpb-plichtigen kunnen we niet bepalen of en hoeveel werknemers in dienst zijn, wel zien we of zij tot het grootbedrijf behoren op basis van gegevens over de omzet en balanstotaal.

⁸⁵ Dit criterium houdt in dat als ten minste één vpb-plichtige binnen een ondernemingsgroep een omzet heeft van meer dan 50 mln euro of een balanstotaal van meer dan 40 mln euro, de ondernemingsgroep als 'grootbedrijf' wordt geclassificeerd.

⁸⁶ Het kan zijn dat deze trend een verschuiving van werknemers naar dga's weerspiegelt (zie paragraaf [Globaal evenwicht](#)). Deze trend kan meerdere oorzaken hebben. Op basis van deze gegevens valt de oorzaak echter niet vast te stellen.

⁸⁷ Op basis van geaggregeerde gegevens van het ministerie van Financiën is wel bekend dat van alle Nederlandse vpb-plichtigen die in 2021 gebruikmaken van het lage vpb-tarief circa 17% behoort tot een internationaal bedrijf. Dit aandeel is zeer vergelijkbaar in 2019 en 2020.

3.2 Alle ondernemingen

De beschrijvende statistieken in tabel 3.1 laten grote verschillen zien tussen vennootschappen.⁸⁸ In 2018 zijn er in totaal 710 dzd vennootschappen.⁸⁹ Van de 710 dzd vennootschappen heeft 247 dzd (35%) geen omzet en 298 dzd (42%) geen loonkosten. Er is dus een substantiële groep vennootschappen zonder zogenoemde reële economische activiteiten (zie ook tabel 3.3). Verder valt op dat veel statistieken scheef verdeeld zijn. Zo is de mediane omzet 53 dzd euro, maar de gemiddelde omzet 3,1 mln euro. Investerings zijn op vergelijkbare wijze scheef verdeeld en laten ook zien dat veel vennootschappen in een gegeven jaar überhaupt geen investeringen doen. De gemiddelde activa van vennootschappen in 2018 is 10,5 mln euro, terwijl het 95^e percentiel slechts 5,8 mln euro is. Dit betekent dat de laatste vijf procent van de verdeling zeer hoge activa heeft.

Tabel 3.1 Beschrijvende statistieken vennootschappen (2018)

	Gemiddelde	q5	q25	Mediaan	q75	q95
Loonkosten (dzd euro)	434	0	0	14	95	842
Omzet (dzd euro)	3.097	0	0	53	276	3.835
Winst (dzd euro) (a)	99	-57	-2	6	62	393
Activa (dzd euro)	10.477	0	66	273	929	5.849
Investerings (dzd euro)	84	-15	0	0	2	147
Liquiditeit (dzd euro) (b)	3.777	-152	0	57	267	1.792
Solvabiliteit (%) (c)		-256	3	47	85	100
Loonkosten/activa (%)	816	0	0	2	29	150
Omzet/activa (%)	2.544	0	0	13	116	440
Winst/activa (%)	4.124	-65	-2	2	15	60
Investerings/activa (%)	-2.171	-4	0	0	1	134
Liquiditeit/activa (%)	-15.286	-137	0,0	30	69	100

Percentages zijn afgerond op nul decimalen.

a) Dit betreft het fiscale winstbegrip (niet het belastbaar bedrag) van een vennootschap, waarbij we corrigeren voor ontvangen dividend van dochterondernemingen. Zonder deze correctie zou sprake zijn van een dubbeltelling van winsten omdat winstuitkeringen van dochterondernemingen de fiscale winst van de holding verhogen. De tabel geeft de gecorrigeerde winstgegevens weer voor een subsample van 623 dzd op het totaal van 710 dzd vennootschappen.

b) Liquiditeit is gedefinieerd als het verschil tussen vlottende activa en kortlopende schulden.

c) Solvabiliteit is gedefinieerd als de ratio tussen eigen vermogen en totaal vermogen.

⁸⁸ We gebruiken de term vennootschappen ter vervanging van vpb-aangiftes/vpb-plichtigen. Deze termen betekenen niet altijd hetzelfde, een fiscale eenheid bestaat bijvoorbeeld uit meerdere vennootschappen met een gezamenlijke vpb-aangifte. Met de term vennootschappen in de tekst wordt dus in feite vpb-aangifte of vpb-plichtige bedoeld.

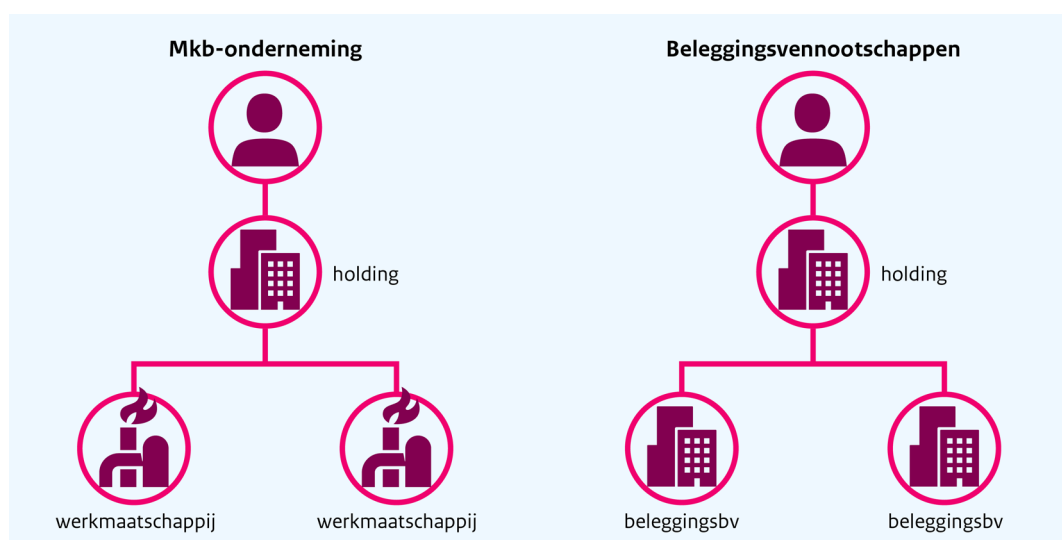
⁸⁹ Deze en andere tabellen laten gegevens uit 2018 zien, omdat dit een doorsnee jaar is en representatief voor andere jaren. De meest recente jaargangen kunnen vaak nog (licht) wijzigen, omdat de vpb-aangiftes nog niet definitief zijn vastgesteld.

Wie gebruikt het lage tarief?

Een onderneming bestaat vaak uit meerdere vennootschappen. In veel gevallen wordt een vennootschap aangehouden door een dga, iemand met ten minste 5% van de aandelen die zelf ook werkzaam is in de vennootschap. In het linker voorbeeld heeft de dga de helft van de aandelen in de holding, waar twee werkmaatschappijen onder vallen. Samen vormen ze één mkb-onderneming met twintig werknemers. Deze onderneming valt onder de doelgroep van het lage tarief.

Binnen een onderneming kan meerdere keren gebruikgemaakt worden van het lage vpb-tarief. Als er geen fiscale eenheid is, doet elke vennootschap apart vpb-aangifte. In dit voorbeeld maakt de mkb-onderneming twee keer gebruik van het lage tarief, omdat beide werkmaatschappijen winstgevend zijn. Het voordeel van het lage tarief neemt dus toe met het aantal winstgevende vennootschappen binnen een concern. Dit kan een prikkel geven om een fiscale eenheid te verbreken of een extra bv op te zetten, waardoor winstgevende activiteiten worden gesplitst over meerdere bv's. Deze prikkel is bij de huidige tariefverschillen beperkt, omdat het belastingvoordeel niet altijd opweegt tegen de kosten van het opsplitsen van een bv. Aan het verbreken van een fiscale eenheid zijn geen kosten verbonden.

Elke vennootschap benut het lage vpb-tarief op dezelfde manier. In het rechter voorbeeld heeft een persoon twee beleggingsbv's in zijn bezit. Deze vennootschappen hebben de intentie om een vastgoedportfolio te beheren en vallen daarmee niet binnen de doelgroep, omdat er geen zogenoemde 'reële economische activiteiten' plaatsvinden zoals bij de werkmaatschappijen. Desondanks is het belastingvoordeel in beide voorbeelden gelijk, doordat het voordeel uitsluitend is gerelateerd is aan de winst en niet aan het type activiteit of onderneming.



Mkb-ondernemingen verschillen sterk van het grootbedrijf en zelfstandige dga's, maar ook van elkaar.

Een overzicht van de beschrijvende statistieken voor grootbedrijf, mkb en de zelfstandige dga in 2018 is te vinden in tabel 3.2. In dat jaar waren er 226 dzd zelfstandige dga's, 136 dzd mkb-bedrijven en ruim 7 dzd grootbedrijven. Het aantal ondernemingen zonder loonkosten of omzet is vrij laag voor mkb-bedrijven (2%), maar ligt iets hoger voor zelfstandige dga's en grootbedrijven.⁹⁰ Voor de meeste bedrijfsstatistieken geldt dat deze toenemen met de bedrijfsgrootte. De doorsnee loonkosten van een zelfstandige dga zijn bijvoorbeeld 29 dzd euro, van een mkb-onderneming 209 dzd euro en van een grootbedrijf 1,8 mln euro. Verder valt op dat de gemiddelden vaak hoger liggen dan de mediaan, wat betekent dat de spreiding in de bovenste helft van de ondernemingen het grootst is. Zo is de doorsnee omzet van een mkb 738 dzd euro en de gemiddelde omzet 2,1 mln euro. Een doorsnee mkb heeft zes werknemers en een doorsnee grootbedrijf 75. Voor het grootbedrijf ligt dit onder de grenswaarde van 250 werknemers, omdat ook ondernemingen met een omzet boven de 50 mln euro of een balanstotaal van 40 mln euro tot het grootbedrijf worden gerekend.

Tabel 3.2 Beschrijvende statistieken zelfstandige dga's, het mkb en het grootbedrijf (2018)

	zelfstandige dga	mkb	grootbedrijf			
Aantal (dzd)	226	136	7			
waarvan geen loonkosten	26%	2%	27%			
waarvan nul omzet	13%	2%	23%			
	gemiddeld			mediaan		
	zelfstandige dga	mkb	grootbedrijf	zelfstandige dga	mkb	grootbedrijf
Loonkosten (dzd euro)	48	505	11.497	29	209	1818
Omzet (dzd euro)	206	2.122	110.818	75	738	17.903
Winst (dzd euro)	75	138	5.767	14	52	817
Activa (dzd euro)	906	1.761	381.459	269	709	60.140
Investerings (dzd euro)	1	68	2.819	0	8	138
Liquiditeit (dzd euro)	300	527	112.132	67	157	9.162
Solvabiliteit (%)				59	45	46
Aantal werknemers	1	13	327	1	6	75

Percentages zijn afgerond op nul decimalen.

We classificeren vennootschappen conform CPB (2022), om te zien of zij 'reële economische activiteiten' hebben.⁹¹ Uit parlementaire stukken blijkt dat specifiek mkb-bedrijven met 'reële economische activiteiten' als doelgroep worden gezien (zie paragraaf 2.2). Dat is geen vaststaand begrip, maar met reële economische activiteiten wordt vaak bedoeld op bedrijven die met behulp van arbeid en kapitaal een dienst verrichten of een goed produceren, in tegenstelling tot bijvoorbeeld puur financiële activiteiten of speculatie. Deze vennootschappen worden werkmaatschappijen (in jargon: 'rokende schoorsteen') genoemd. Om te zien in hoeverre werkmaatschappijen dan wel andersoortige vennootschappen gebruikmaken van het lage vpb-tarief zijn de vennootschappen geïnclassificeerd volgens de methodiek van CPB (2022, [link](#)). Hierbij is een aantal aanpassingen aan de toenmalige methodiek gedaan. Zie de begrippenlijst in bijlage C voor de precieze criteria op basis waarvan wordt bepaald of een vennootschap tot een werkmaatschappij behoort.

⁹⁰ De bedrijfsstatistieken komen (met uitzondering van het aantal werknemers) uit de vpb-aangifte, maar het bedrijfstype (zelfstandige dga, mkb, grootbedrijf) is gedefinieerd op ondernemingsniveau. Als een onderneming meerdere vennootschappen bevat, is voor de bedrijfsstatistiek het gemiddelde van alle vennootschappen gebruikt.

⁹¹ Een belangrijk verschil met de analyse van mkb-ondernemingen is dat deze analyse op het niveau van de vennootschap is en daarmee nauwkeuriger antwoord geeft op de vraag wie gebruikmaakt van het lage tarief (zie paragraaf 3.2). De vpb wordt immers geheven op het niveau van de vennootschap of fiscale eenheid, niet op het niveau van de ondernemingsgroep.

De classificaties van vennootschappen en de groepering van ondernemingen naar grootbedrijven, mkb en zelfstandige dga's overlappen deels. Werkmaatschappijen met personeel noemen we mkb-werkmaatschappijen. Die werkmaatschappijen behoren grotendeels toe aan mkb-ondernemingen, maar de twee indelingen zijn niet exact aan elkaar gelijk: werkmaatschappijen zijn geïnclassificeerd op vennootschapsniveau en mkb-ondernemingen op het niveau van de onderneming. Die laatste groep kan uit meerdere vennootschappen bestaan (zie kader *Wie gebruikt het lage tarief?*). Praktisch betekent dit dat een mkb-onderneming zowel uit een mkb-werkmaatschappij met personeel als een ander type vennootschap kan bestaan, zolang er maar minimaal twee werknemers bij de onderneming in dienst zijn. Dat verklaart ook waarom er meer mkb-ondernemingen zijn dan mkb-werkmaatschappijen met personeel (zie tabel 3.2 en tabel 3.3). De werkmaatschappij zonder personeel bestaat grotendeels uit zelfstandige dga's.

Circa 28% van de vennootschappen had in 2018 reële economische activiteiten. Het gaat hierbij om de mkb-werkmaatschappij met personeel, de werkmaatschappij zonder personeel en de groot-werkmaatschappij (zie tabel 3.3). Het aandeel beleggingsvennootschappen is 30% en het aandeel overig is 24%. Deze laatste groep voldoet niet aan de criteria voor een van de gebruikte classificaties en heeft ook geen reële economische activiteiten (51% heeft geen loonkosten en 30% een omzet van nul euro). Een relatief groot deel van deze groep 'overig' (ruim 40%) behoort ook tot de groep 'zelfstandige dga's', die vaak als enige kostenpost hun eigen loonkosten hebben. Een zelfstandige dga kan weliswaar economische activiteiten uitvoeren, maar heeft daarmee nog niet alle kenmerken van een actieve onderneming. De gemiddelde omzet van een mkb-werkmaatschappij met personeel is 3,242 mln euro en de gemiddelde winst 177 dzd euro. Van alle beleggingsvennootschappen heeft 54% geen loonkosten, voor 91% zijn de loonkosten (ook die van nul euro) de enige kostenpost en 47% heeft een omzet van nul euro. Bij beleggingsvennootschappen kan gedacht worden aan een vennootschap met spaargeld, bedoeld voor pensioenopbouw, om te beleggen of voor de verhuur van vastgoed. Werkmaatschappijen zonder personeel onderscheiden zich van beleggingsvennootschappen met een hogere gemiddelde omzet (314 dzd versus 192 dzd euro) en lagere mediane activa (185 dzd versus 332 dzd euro).

Tabel 3.3 Beschrijvende statistieken naar type vennootschappen (2018)

Type vennootschap	Aantal (dzd) (a)	Gemiddelde loonkosten (dzd euro)	Aantal zonder loonkosten (%)	Aantal zonder andere kosten (%)	Gemiddelde omzet (dzd euro)	Aantal met omzet van nul euro (%)	Gemiddelde winst (dzd euro)	Mediane activa (dzd euro)	Mediane investeringen (dzd euro)	Mediane solvabiliteit (%)
mkb-werkmaatschappij met personeel	112	714	0	0	3.242	0	177	827	12	41
werkmaatschappij zonder personeel	75	43	0	0	314	0	43	185	0	47
groot-werkmaatschappij	5	33.061	0	0	296.660	0	9.006	73.572	1.629	40
beleggingsvennootschap	214	46	54	91	192	47	95	332	0	48
holding	90	43	62	96	136	63	138	358	0	73
inactieve onderneming	41	4	95	97	10	92	16	0	0	0
overig (niet-werkmaatschappij)	172	226	51	76	1.260	30	13	145	0	49

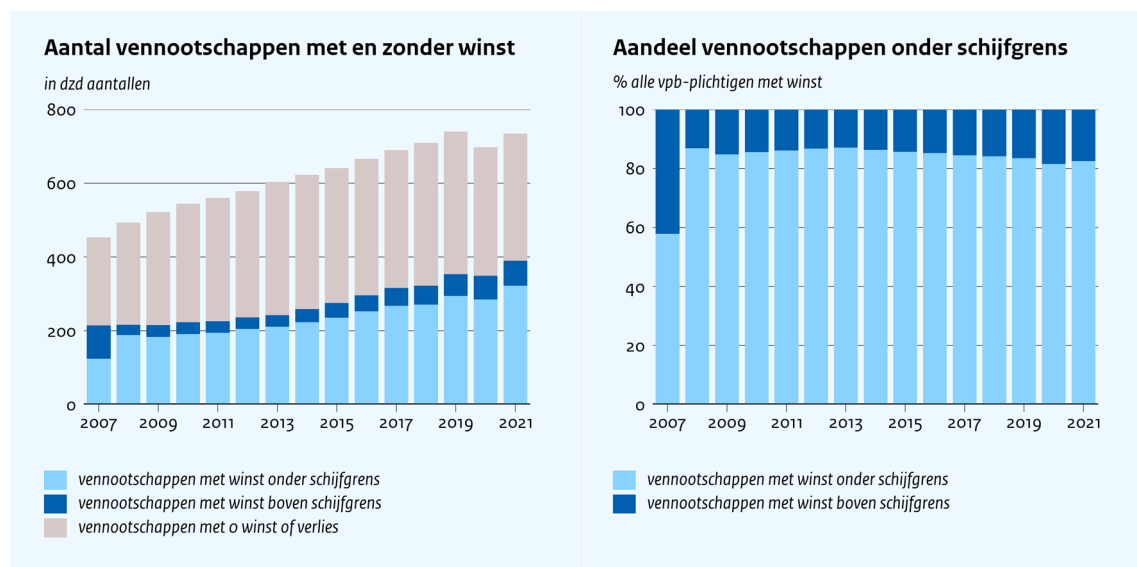
Percentages zijn afgerond op nul decimalen.

(a) Uitgedrukt in % van het totaal komen deze aantallen overeen met: mkb-werkmaatschappij (16%), werkmaatschappij zonder personeel (11%), grootwerkmaatschappij (1%), beleggingsvennootschap (30%), holding (13%), inactief (6%) en overig (24%).

3.3 Profijt van het lage vpb-tarief

Van alle vennootschappen met winst valt ruim 80% volledig onder het lage vpb-tarief. Figuur 3.2 laat zien dat ongeveer de helft van alle vennootschappen geen vpb afdraagt, omdat er dat jaar een verlies is, geen winst (nulresultaat) of verrekening van een verlies uit eerdere jaren.⁹² Het aantal vpb-plichtigen dat een winst heeft onder de schijfgrens en daarmee volledig onder het lage vpb-tarief valt, is toegenomen van 124 dzd in 2007 naar 188 dzd in 2008 – het jaar dat de schijfgrens werd verhoogd naar 275 dzd euro. Sindsdien is het aantal geleidelijk toegenomen naar 322 dzd in 2021. De rechterfiguur laat zien dat dit jaarlijks ruim 80% van de winstgevende vennootschappen betreft. Zij dragen in de meeste jaren 20% vpb af over hun winst (19% sinds 2023).

Figuur 3.2 De meeste vennootschappen met winst vallen onder de schijfgrens van 200 dzd euro



Noot: In 2007 was sprake van twee schijfgrenzen (tot en met 25 dzd euro 20%, tussen 25 en 60 dzd euro 23,5% en boven 60 dzd euro 25,5%. Voor 2007 slaat 'de schijfgrens' op die van 60 dzd euro.

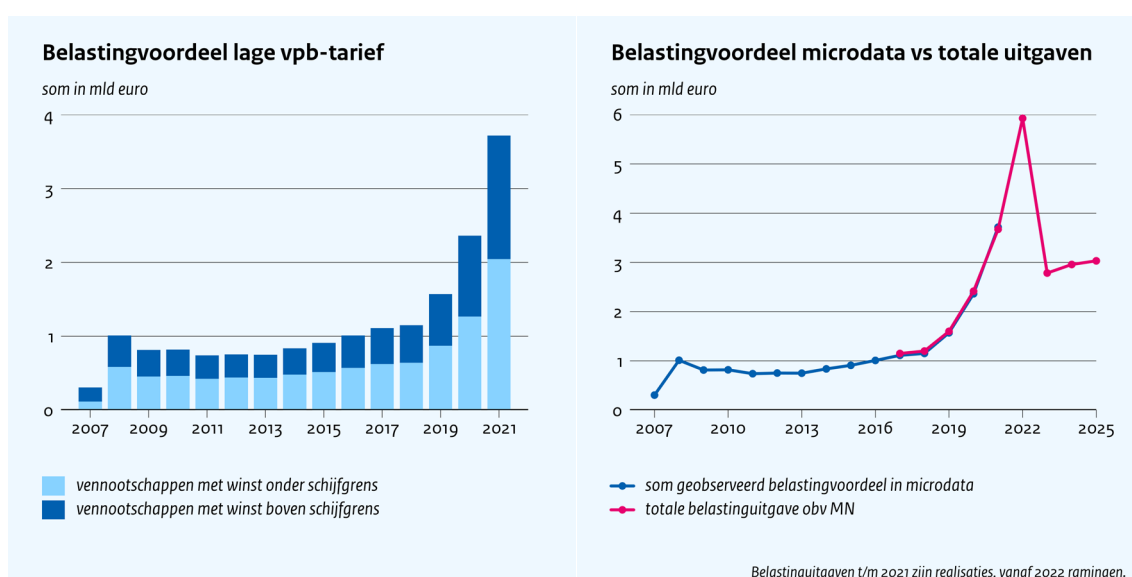
De totale belastinguitave is de afgelopen jaren sterk toegenomen, zowel door veranderende tarieven en schijfgrenzen als toegenomen winsten. De totale belastinguitgave is de som van het belastingvoordeel⁹³ dat bedrijven hebben met lage vpb-tarief. Dat is inclusief het belastingvoordeel van vennootschappen met een winst boven de schijfgrens. Hun belastingvoordeel bedraagt tussen 2009 en 2018 altijd 10 dzd euro, oplopend tot 24,5 dzd euro in 2021, toen het tariefverschil 10%-punt en de schijfgrens 245 dzd euro bedroeg. De som van het belastingvoordeel stijgt ook doordat het aantal winstgevende vennootschappen toeneemt. Figuur 3.3 (links) laat per jaar het totale belastingvoordeel van het verlaagd vpb-tarief zien, uitgesplitst naar vennootschappen die volledig onder het lage vpb-tarief vallen en vennootschappen met winsten daarboven. Hoewel jaarlijks minder dan 20% van de winstgevende vennootschappen een winst heeft boven de schijfgrens, profiteren zij in totaal ongeveer evenveel van het lage tarief doordat het belastingvoordeel van dat tarief altijd maximaal is.

⁹² In een gegeven jaar heeft circa 80% van de vennootschappen zonder vpb-afdracht geen winst (nulresultaat) of een verlies. In vrijwel 20% van de gevallen dragen vennootschappen geen vpb af vanwege de verrekening van verliezen uit eerdere jaren.

⁹³ Het belastingvoordeel is het verschil tussen de vpb met en zonder verlaagd tarief. De vpb baseren we in beide gevallen op het belastbaar bedrag en niet op basis van de geobserveerde betaalde vpb. Dat doen we omdat de geobserveerde betaalde vpb bij gelijke winst lager kan liggen door bijvoorbeeld de verrekening van voorheffingen, die niet meegerekend moeten worden in het belastingvoordeel.

De gegevens op basis van microdata lopen tot 2021, maar de de belastinguitgave loopt daarna verder op. Figuur 3.3 (rechts) laat de som van het belastingvoordeel zien op basis van de microdata versus de budgettaire beslagen uit de Miljoenennota. De totale belastinguitgaven van voor 2017 zijn niet beschikbaar omdat het lage vpb-tarief pas recent als fiscale regeling is aangemerkt. De som van het belastingvoordeel komt bijna precies overeen met het budgettair belang van de regeling. Kleine verschillen kunnen ontstaan doordat de microdata niet 1-op-1 met de werkelijke aangiftes worden geüpdatet. De microdata lopen tot en met 2021, maar in de jaren daarna is een zeer sterke stijging van de belastinguitgave geraamd. In 2022 was de geraamde belastinguitgave bijna 6 mld euro, vanwege de schijfgrens 395 dzd euro en het lage tarief 15%. Daarna zijn de tarieven en de schijfgrens aangepast naar 19% voor winsten tot en met 200 dzd euro en 25,8% daarboven, waarmee de totale belastinguitgave op circa 3 mld euro uitkomt.

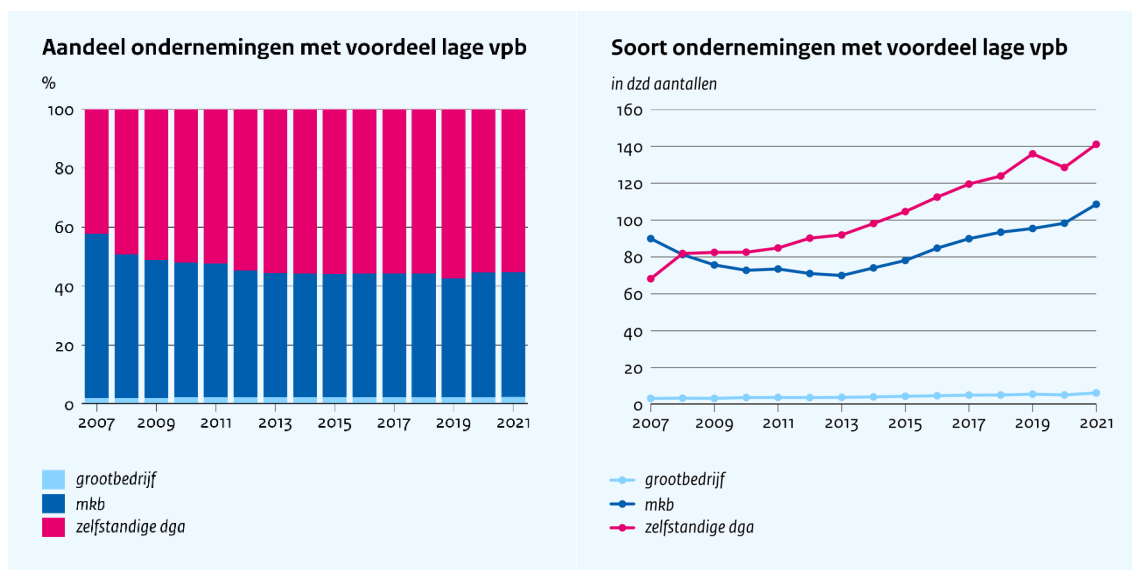
Figuur 3.3 Vennootschappen met een winst boven de schijfgrens profiteren gezamenlijk ongeveer evenveel van het lage tarief als vennootschappen met een winst onder de schijfgrens



Hoeveel vennootschappen binnen de doelgroep maken gebruik van het lage tarief? Figuur 3.4 laat zien dat circa 2% van de lage vpb-gebruikers⁹⁴ behoort tot het grootbedrijf. In 2008 behoort circa 49% van de gebruikers tot het mkb en 49% tot de groep zelfstandige dga's. In 2021 is deze verhouding 42/55%. Hoewel er geen eenduidige definitie is van het mkb, wordt de zelfstandige dga vrijwel altijd uitgezonderd van het mkb. In deze context is dat logisch omdat in parlementaire stukken vaak wordt gesproken van het 'belang van het mkb voor de werkgelegenheid' (zie paragraaf 2.2). Daaruit volgt dat de zelfstandige dga niet onder de doelgroep valt.

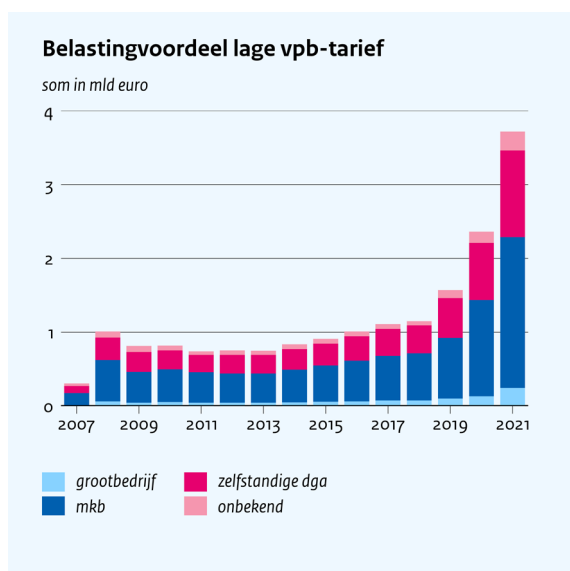
⁹⁴ In dit geval is een mkb-onderneming een 'gebruiker' van het lage vpb-tarief als binnen de ondernemingsgroep de winst van tenminste één vennootschap tegen het lage tarief is belast. Vennootschappen met winst boven de schijfgrens profiteren maximaal, onder de schijfgrens gedeeltelijk. In figuur 3.5 laten we zien in welke mate mkb-ondernemingen profiteren van het lage vpb-tarief.

Figuur 3.4 Ongeveer de helft van de gebruikers van het lage vpb-tarief bestaat uit mkb-ondernemingen



Ongeveer de helft van het belastingvoordeel slaat neer bij het mkb. In figuur 3.5 laten we per jaar zien bij welk type onderneming het belastingvoordeel van het verlaagd vpb-tarief neerslaat. De categorie “onbekend” betreft het totaal van het belastingvoordeel van de vpb-plichtigen die niet gekoppeld konden worden aan een ondernemingsgroep en dus niet gecategoriseerd kunnen worden.⁹⁵ De doelgroep van het lage vpb-tarief (het mkb) ontvangt over de tijd ongeveer de helft (50 tot 55%) van het belastingvoordeel. Ongeveer een derde slaat neer bij zelfstandige dga’s en circa 7% slaat neer bij het grootbedrijf.

Figuur 3.5 Ongeveer de helft van het opgetelde belastingvoordeel komt bij het mkb terecht



Het belastingvoordeel is voor de meeste ondernemingen een beperkt onderdeel van de bedrijfsuitkomsten (zie tabel 3.4). Het gemiddelde belastingvoordeel per werknemer is met 755 euro het laagst voor het mkb. Voor een zelfstandige dga is dat gemiddeld 1447 euro en voor het grootbedrijf gemiddeld

⁹⁵ Een aanzienlijk deel van deze groep heeft geen loonkosten (85%) en geen omzet (86%), zie ook paragraaf 3.1.

1115 euro. De helft van het mkb heeft een belastingvoordeel per werknemer tussen de 0 en 976 euro. Voor het mkb is het belastingvoordeel in doorsnee 0,56% van de loonkosten; voor de helft van het mkb ligt deze ratio tussen de 0,00 en 1,74%. Voor de zelfstandige dga is de doorsnee ratio van belastingvoordeel en loonkosten 0%. Deels komt dit doordat dit type ondernemingen in doorsnee vaker geen loonkosten heeft (zie ook tabel 3.2). Het belastingvoordeel is voor het mkb in doorsnee 0,18% van de omzet en 0,67% van de investeringen. De hoogte van het belastingvoordeel is dus in verhouding met deze bedrijfsuitkomsten beperkt voor alle drie de type ondernemingen. Het aandeel van het belastingvoordeel in de bedrijfsuitkomsten is het hoogst voor mkb, maar nog steeds zeer beperkt. Voor de tabel is het jaar 2018 gekozen; andere jaren laten een vergelijkbaar beeld zien.

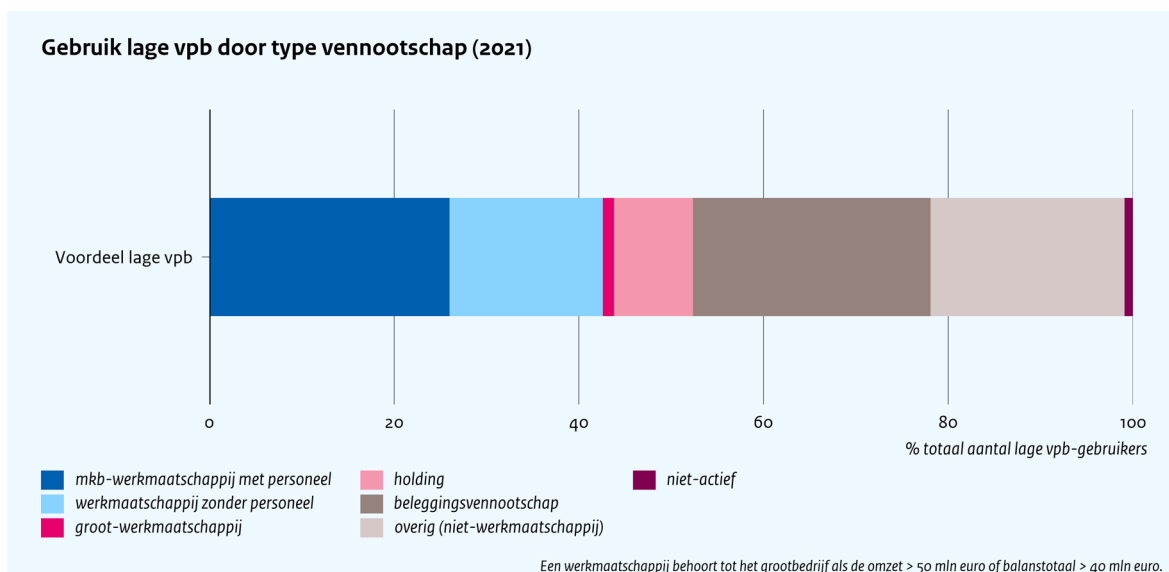
Tabel 3.4 Beschrijvende statistieken belastingvoordeel naar bedrijfsuitkomsten (2018)

	Zelfstandige dga				Mkb				Grootbedrijf			
	Gemiddeld	q25	Mediaan	q75	Gemiddeld	q25	Mediaan	q75	Gemiddeld	q25	Mediaan	q75
Belastingvoordeel (euro)	1.670	0	202	2.058	4.719	0	2.388	9.538	10.450	0	10.000	10.361
Belastingvoordeel per werknemer (euro)	1.447	0	0	1.655	755	0	297	976	1.115	0	65	370
Belastingvoordeel/loonkosten (%)	-	0,00	0,00	2,63	-	0,00	0,56	1,74	-	0,00	0,03	0,16
Belastingvoordeel/omzet (%)	-	0,00	0,05	0,47	-	0,00	0,18	0,51	-	0,00	0,00	0,02
Belastingvoordeel/investeringen (%)	-	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,67	14,7%	-	0,00	0,02	0,68

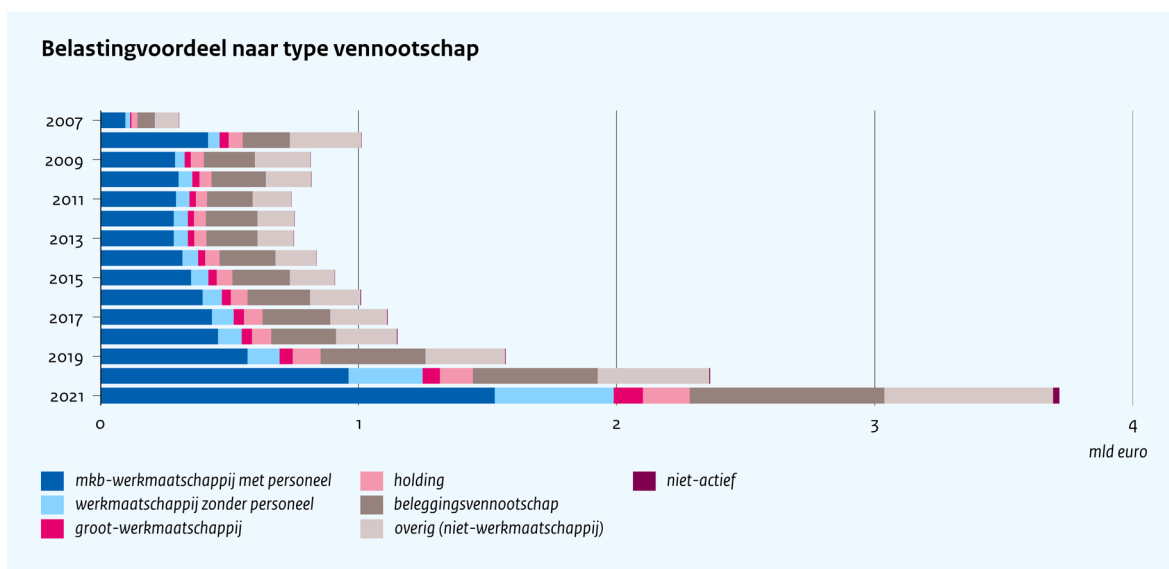
Ruim een kwart van alle vennootschappen die profiteren van het lage vpb-tarief behoort tot een mkb-werkmaatschappij met personeel in dienst. Figuur 3.6 laat voor 2021 zien wat voor soort vennootschappen gebruikmaken van het lage tarief. 26% van de vennootschappen die gebruikmaken van het lage tarief is een mkb-werkmaatschappij met personeel. Inclusief grootbedrijven heeft ruim 40% van de vennootschappen die gebruikmaken van het lage vpb-tarief dus reële economische activiteiten. De rest bestaat voornamelijk uit holdings, beleggingsvennootschappen en overige, niet-werkmaatschappijen. Deze drie groepen overlappen vaak voor een groot deel met de categorie ‘zelfstandige dga’s’.

Circa 40% van het belastingvoordeel slaat neer bij mkb-werkmaatschappijen met personeel. Figuur 3.7 laat de som van het belastingvoordeel zien verdeeld naar type vennootschap. Circa 40% van het belastingvoordeel slaat neer bij mkb-werkmaatschappijen met personeel. Het aandeel van werkmaatschappijen zonder personeel is een stuk beperkter. Een groter deel komt toe aan beleggingsvennootschappen, zoals pensioen-, vastgoed en spaar-bv's. Ook overige ondernemingen zonder reële economische activiteiten ontvangen een groot deel van het budgettaire beslag, maar minder dan mkb-werkmaatschappijen met personeel.

Figuur 3.6 Ruim 40% van de vennootschappen onder het lage vpb-tarief heeft reële economische activiteiten

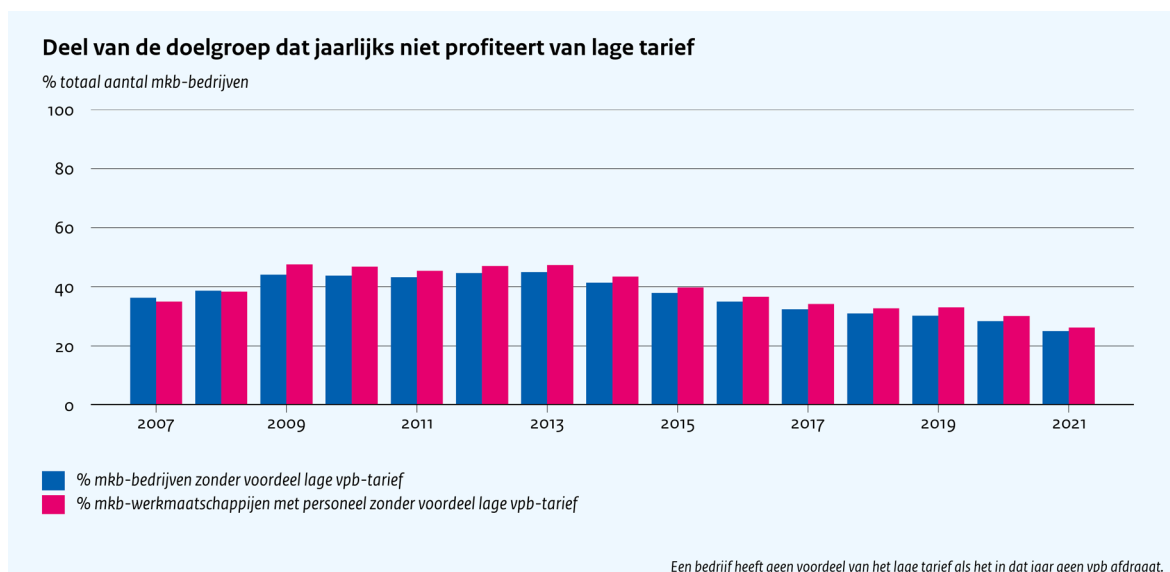


Figuur 3.7 Circa 40% van het belastingvoordeel slaat neer bij mkb-werkmaatschappijen met personeel



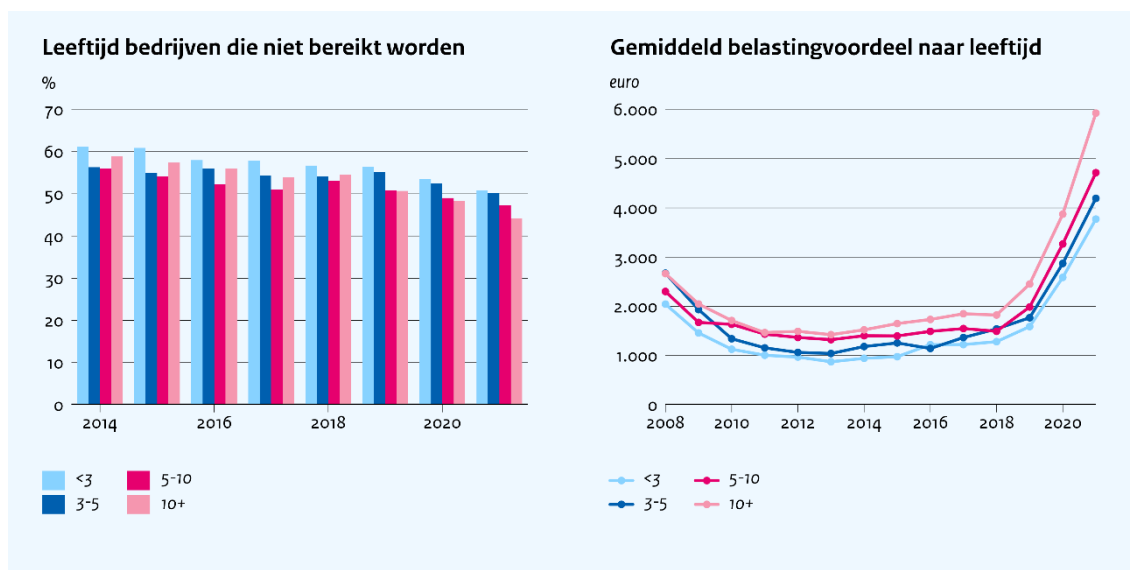
Een deel van het mkb (25-45%) wordt niet bereikt via het lage vpb-tarief, omdat zij (nog) geen winst maken. In een gegeven jaar draagt een deel van de vennootschappen geen vpb af omdat zij geen winst maken of een verlies verrekenen. Figuur 3.8 laat zien welk deel van de doelgroep, mkb-ondernemingen en mkb-werkmaatschappijen met personeel, geen vpb afdraagt: jaarlijks 25 tot ruim 45%. Deze groep wordt niet bereikt via het lage vpb-tarief. Het deel dat niet wordt bereikt neemt licht af sinds 2013. Een verklaring is dat vennootschappen sinds dat jaar winstgevender zijn geworden (CPB, 2024) en daardoor vaker gebruikmaken van het lage tarief. Andersom betekent dat ook dat het lager tarief minder bedrijven bereikt in tijden van economische crises.

Figuur 3.8 Mkb-bedrijven die niet worden bereikt



Vennootschappen jonger dan drie jaar hebben iets minder vaak voordeel van het lage vpb-tarief dan oudere bedrijven. In 2019 heeft 56% van de vennootschappen jonger dan drie jaar geen gebruik kunnen maken van het verlaagde vpb-tarief.⁹⁶ Voor de vennootschappen ouder dan tien jaar is dit 51%, zie figuur 3.9.⁹⁷ Grosso modo geldt dat oudere bedrijven vaker bereikt worden, maar dat de verschillen niet enorm zijn. En over de tijd neemt het aantal bereikte vennootschappen toe. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat de winsten toenamen en er minder verliezen zijn verrekend. Het gemiddelde belastingvoordeel neemt niet alleen toe met de jaren, maar ook met de leeftijd. Jonge bedrijven hebben gemiddeld een lager voordeel van het lage vpb-tarief, doordat zij gemiddeld (nog) minder winstgevend zijn. Het gemiddelde belastingvoordeel neemt in de laatste jaren over de hele linie toe vanwege de tariefverlaging en de schijfverruiming van het lage vpb-tarief tussen 2020 en 2022.

Figuur 3.9 Oudere vennootschappen hebben vaker en meer voordeel van lage vpb-tarief



⁹⁶ De leeftijd van vennootschap is berekend op basis van de start- en einddatum in de microdata. Een beperking is dat de startdatum bijgewerkt wordt als een vennootschap van rechtsvorm verandert, fuseert of overgenomen wordt.

⁹⁷ In de linkerfiguur zijn de resultaten voor de leesbaarheid vanaf 2014 weergegeven. Het beeld in eerdere jaren komt hiermee overeen.

3.4 Investerings en werkgelegenheid

Uit parlementaire stukken volgt dat het verlaagde tarief via ondersteuning van het mkb werkgelegenheid zou scheppen en innovatie zou stimuleren. In deze paragraaf gebruiken we beschrijvende statistieken om te bepalen of er een verband lijkt te zijn tussen het voordeel van het lage tarief en werkgelegenheid en investeringen.

Op basis van dit type analyses kunnen we geen causaal verband vaststellen, noch kunnen we uitsluiten dat er een positief effect is van het lage vpb-tarief op investeringen. Op basis van de economische theorie nemen we aan dat de vpb invloed kan hebben op investeringsbeslissingen via het rendement, waarvoor het marginale tarief van belang is. Om uitspraken te doen over causaliteit is het van belang om het effect van het lage vpb-tarief te isoleren. Dat effect zou bijvoorbeeld geïsoleerd kunnen worden als bedrijven onder de schijfgrens (behandelgroep) vergelijkbaar zijn met bedrijven vlak boven de schijfgrens (controlegroep) en de behandelgroep 'willekeurig' onder de schijfgrens valt. Het feit dat er zogenoemde 'bunching' plaatsvindt (zie paragraaf 3.3), maakt dat het onder de schijfgrens vallen geen willekeurige gebeurtenis is.⁹⁸ Dit zorgt ervoor dat bedrijven systematisch verschillen van bedrijven boven de grens. Dit bemoeilijkt het vaststellen van een zuiver causaal effect van het lage vpb-tarief op investeringen, omdat er andere factoren spelen die de uitkomst kunnen beïnvloeden.

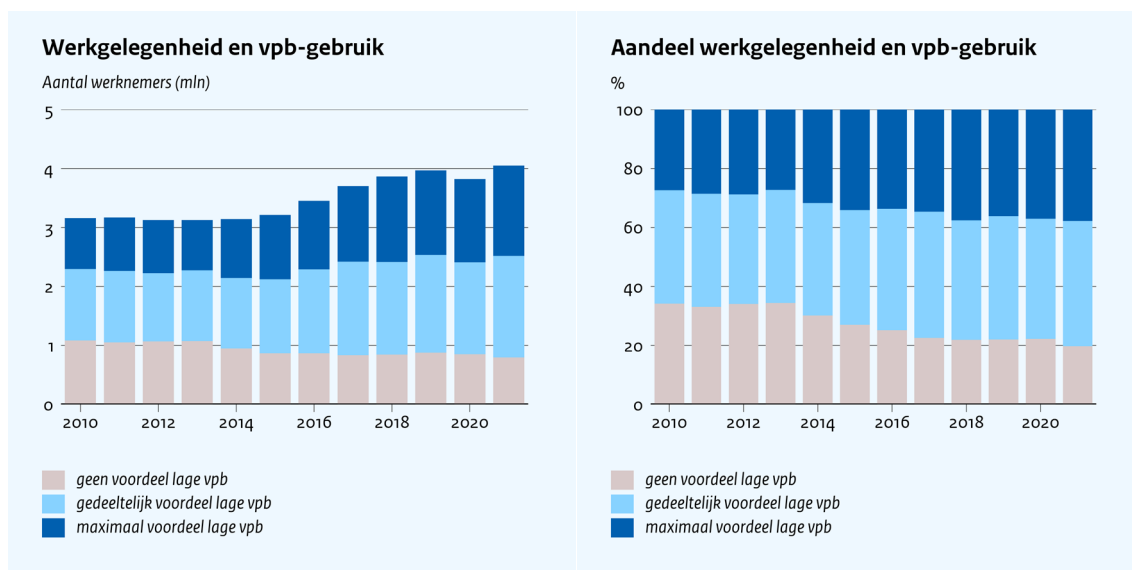
Er kan geen verband worden vastgesteld tussen het voordeel van het lage tarief en werkgelegenheid.

Figuur 3.10 laat zien dat tot 2014 het aantal en aandeel werknemers ongeveer hetzelfde zijn voor ondernemingen die verschillend voordeel hebben van het lage tarief: ondernemingen met winsten onder de schijfgrens (gedeeltelijk voordeel) en winsten boven de schijfgrens (maximaal voordeel).⁹⁹ Daarna neemt de werkgelegenheid iets toe voor beide groepen. De gemiddelde werkgelegenheid per onderneming is ongeveer gelijk voor bedrijven in de categorie geen en gedeeltelijk voordeel en veel hoger in de categorie maximaal voordeel. Deze laatste groep heeft per definitie een hogere winst en grotere omzet, wat vaak gepaard gaat met meer werknemers. Omdat er in aantallen aanzienlijk meer ondernemingen zijn met winsten onder de schijfgrens, is het aandeel in het totaal voor beide groepen ongeveer gelijk. Tabel 3.4 laat zien dat het aandeel van het belastingvoordeel in de totale loonkosten beperkt is (in doorsnee 0,56% voor het mkb). Dat suggereert ook dat er geen groot effect van het lage vpb-tarief op werkgelegenheid te verwachten valt.

⁹⁸ Dat hoeft geen probleem te zijn als voor alle andere relevante factoren kan worden gecontroleerd of sprake is van een geschikt instrument om te corrigeren voor selectie-effecten. Dat is echter niet het geval. Een alternatieve methode om het effect te isoleren is gebruik te maken van een lange tijdreeks met voldoende variatie in het lage vpb-tarief. De wijzigingen in 2021 en 2022 zouden bijvoorbeeld geschikt kunnen zijn (zie figuur 2.1), maar om die te analyseren is een langere tijdreeks nodig.

⁹⁹ De jaren 2007-2009 zijn niet weergegeven vanwege een trendbreuk in de data tussen 2009 en 2010.

Figuur 3.10 Aantal en aandeel werknemers verschilt niet veel tussen mate van gebruik van het lage vpb-tarief



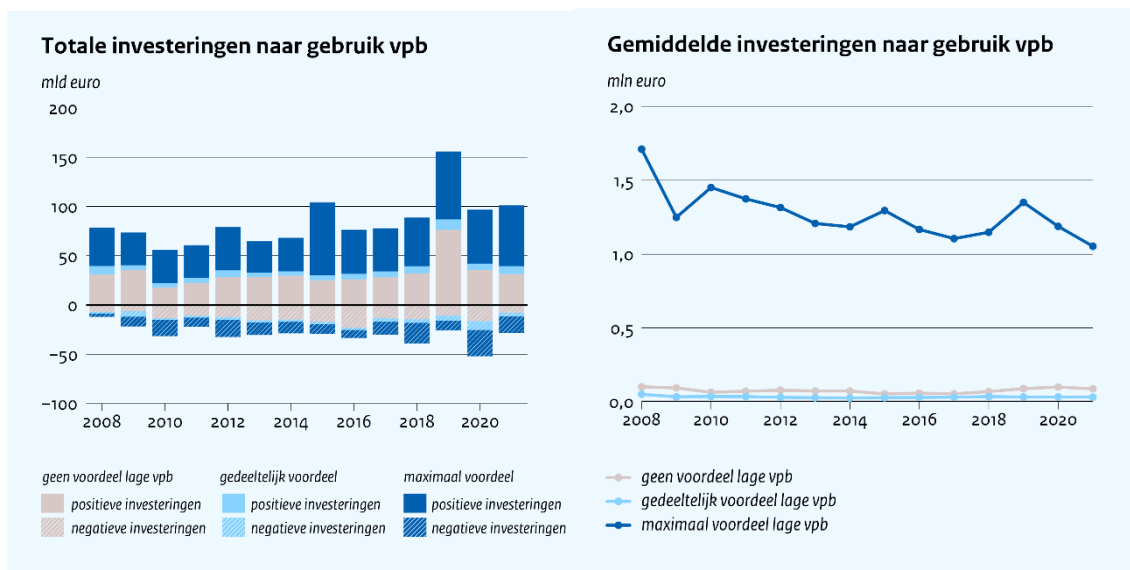
De totale en gemiddelde investeringen liggen het hoogst voor vennootschappen met maximaal voordeel van het lage vpb-tarief. Figuur 3.11 geeft de totale (links) en gemiddelde (rechts) investeringen¹⁰⁰ weer van vennootschappen met gedeeltelijk, maximaal en zonder voordeel van het lage vpb-tarief. Vennootschappen met gedeeltelijk voordeel van het lage vpb-tarief investeren in totaal minder dan vennootschappen zonder voordeel (zie figuur 3.11). Onder deze laatste groep bevinden zich ook grootbedrijven die in algemene zin meer investeren, maar bijvoorbeeld een jaar verlies leden of verrekenen. Het jaar 2019 kent bij de totale investeringen een piek, in dat jaar zijn er zeer hoge investeringen gedaan door enkele grootbedrijven. Omdat het totaal aan negatieve¹⁰¹ investeringen substantieel is, zijn deze apart weergegeven in de grafiek met totalen. De gemiddelde¹⁰² investeringen verschillen weinig tussen vennootschappen zonder voordeel en met een gedeeltelijk voordeel, maar liggen een stuk hoger voor vennootschappen met maximaal voordeel. Dat suggereert een verband tussen de mate van voordeel van het lage vpb-tarief en investeringen, maar dat wordt vertekend doordat de winsten van de groep met maximaal voordeel aanzienlijk hoger zijn: het verschil in winsten kan oplopen tot miljoenen euro's, terwijl het verschil in belastingvoordeel hooguit enkele duizenden euro's bedraagt. Tabel 3.4 geeft weer dat de ratio van het belastingvoordeel en investeringen (in doorsnee 0,67% voor het mkb en 0,02% voor het grootbedrijf) is. Dat suggereert dat niet het belastingvoordeel, maar vooral de hogere winsten, de financiële ruimte geven voor hogere investeringen.

¹⁰⁰ Investeringen zijn gedefinieerd als de verandering en vaste activa (materiële en immateriële activa) ten opzichte van het vorige jaar, plus de afschrijvingen (OECD; Hanappi et al, 2023). Een kanttekening bij deze definitie is dat herwaardering van activa de analyse van investeringen kan vertekenen, omdat het de boekwaarde van activa beïnvloedt zonder dat er feitelijk nieuwe investeringen plaatsvinden.

¹⁰¹ Een negatieve investering is een achteruitgang van de totale activa die groter is dan de afschrijving van dat jaar. De achteruitgang van activa kan komen door verkoop of verlies van activa of een afwaardering.

¹⁰² Specifiek betreft dit een getrimd gemiddelde (0,01% laagste en hoogste observaties per groep weggelaten) om te corrigeren voor het effect van outliers.

Figuur 3.11 Het grootste deel van investeringen komt van vennootschappen zonder voordeel of met maximaal voordeel van het lage vpb-tarief (vennootschapsniveau)



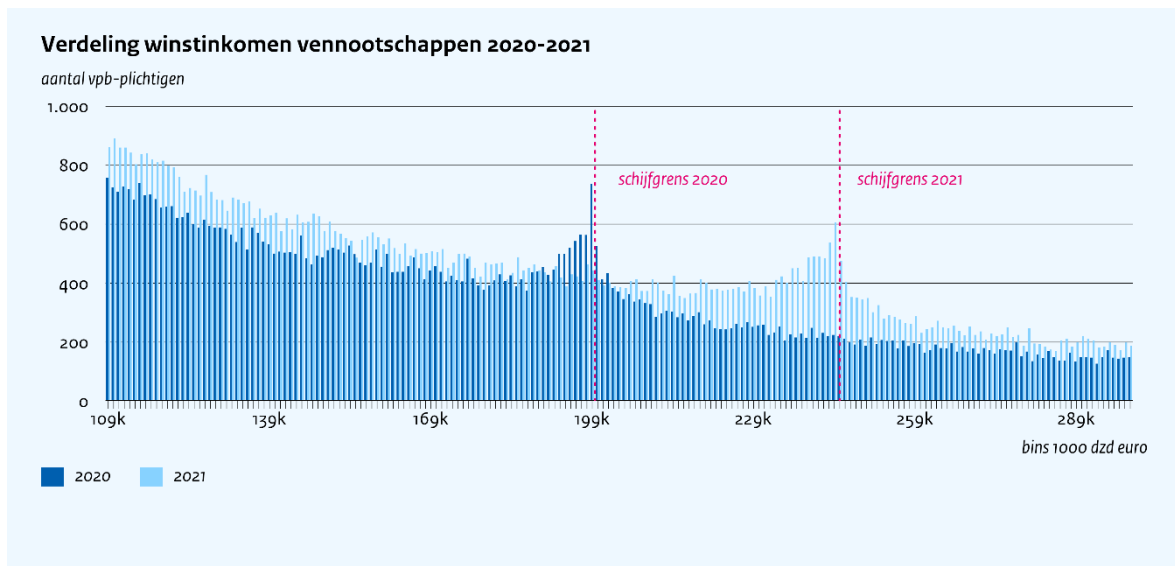
Het lage vpb-tarief kan voor een individueel bedrijf weliswaar een beperkt positief effect hebben op investeringsbeslissingen of personeelsaanname, maar dit effect is op macroniveau waarschijnlijk zeer beperkt. De analyses in deze paragraaf laten dus geen duidelijk verband zien tussen het voordeel van het lage vpb-tarief en investeringen en werkgelegenheid. Ook vennootschappen en ondernemingen zonder voordeel van het lage vpb-tarief vertegenwoordigen een substantieel deel van de werkgelegenheid en investeringen. Bedrijven zijn heterogeen en reageren verschillend op een generiek belastingvoordeel: dat voordeel kan ook op een andere manier worden uitgegeven. Daarnaast wordt de werkgelegenheid op lange termijn bepaald door het arbeidsaanbod. Dat betekent dat ook als mkb-ondernemingen meer personeel zouden aannemen vanwege het lagere vpb-tarief, dit op macroniveau hoogstens tot een verschuiving van werkgelegenheid van het grootbedrijf naar het mkb leidt, niet tot een algeheel hogere werkgelegenheid.

3.5 Neveneffecten

Een mogelijk neveneffect van het lage vpb-tarief is dat bedrijven de winst onder de schijfgrens willen houden om het hoge tarief te vermijden. Massenz (2023) laat zien dat bedrijven vaker gebruikmaken van aftrekposten in investeringen om het winstinkomen onder de schijfgrens van het lage vpb-tarief te houden. Een andere route is het verbreken van een fiscale eenheid of het opzetten van een extra bv waardoor winstgevende activiteiten worden gesplitst over meerdere bv's.¹⁰³ Wij kunnen in de data niet zien of een vpb-plichtige is opgesplitst of een fiscale eenheid is opgebroken omdat het (geanonimiseerde) volgnummer wijzigt. Data van de Belastingdienst suggereren wel dat aanpassingen in vpb-tarieven afgelopen jaren hebben bijgedragen aan dit soort fiscaal gestuurde verstoringen.¹⁰⁴

Een beperkt aantal vennootschappen vertoont *bunching*gedrag voor de schijfgrens. In figuur 3.12 sorteren we het winstinkomen (belastbaar bedrag) van vpb-plichtigen in 2020¹⁰⁵ en 2021. De figuur laat duidelijk zien dat er vennootschappen zijn die de winst vlak onder de schijfgrens weten te houden, zogenoemd *bunching* gedrag.¹⁰⁶ Dat in 2021 een verschuiving optreedt, laat zien dat dit gedrag fiscaal gedreven is: in dat jaar ligt de schijfgrens op 245 dzd euro. In verhouding tot het totaal aantal winstgevende vennootschappen (390 dzd in 2021) is het aantal vennootschappen dat dit gedrag vertoont (1 à 2 dzd) echter beperkt. Daarnaast kan het lage vpb-tarief de prikkel versterken om bv's op te splitsen, maar die prikkel is bij de huidige vormgeving beperkt. Voor veel bedrijven weegt het belastingvoordeel van 10 dzd euro niet op tegen de kosten. Enkele geïnterviewden benoemen daarbij dat dit anders was met een laag tarief van 15% en een schijfgrens van 395 dzd euro, omdat het belastingvoordeel toen opliep tot 40 dzd euro.

Figuur 3.12 Beperkt aantal vennootschappen weet het winstinkomen vlak onder de schijfgrens te houden



¹⁰³ Het splitsen van bv's hoeft niet altijd om fiscale redenen te gebeuren. Een economische reden kan zijn dat de ondernemer verschillende activiteiten in verschillende vennootschappen aanhoudt.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr.7 ([link](#))

¹⁰⁵ Voorgaande jaren met dezelfde schijfgrens laten eenzelfde beeld zien.

¹⁰⁶ Er is niet één type vennootschap die dergelijk gedrag vertoont, zowel vennootschappen zonder reële economische activiteiten als met (zie figuur C2 in de bijlage). Mogelijk gebruikt de laatste groep vaker aftrekposten in investeringen om de winst onder de schijfgrens te houden, zoals Massenz (2023) liet zien. De beperkte bunching hoeft niet noodzakelijk fiscaal gedreven te zijn. Het hogere tarief boven de schijfgrens kan ook bedrijven ervan weerhouden te investeren, waardoor ze onder de schijfgrens blijven "hangen".

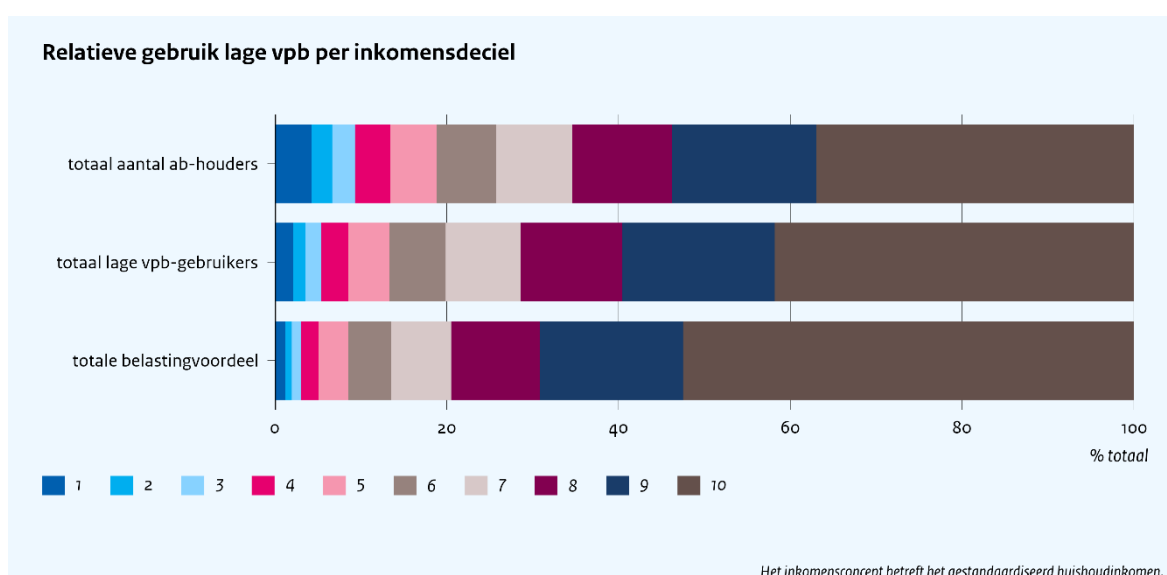
Draagkracht

In vroegere parlementaire stukken werd het lage vpb-tarief gemotiveerd vanuit het draagkrachtprincipe.

Draagkracht in belastingen is het naar vermogen bijdragen aan de financiering van de collectieve voorzieningen die door de overheid tot stand worden gebracht: oftewel de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Dit principe is van toepassing op huishoudens, maar de omvang van de (fiscale) winst zegt weinig over de omvang van het bedrijf of de draagkracht (en het vermogen) van de achterliggende aandeelhouders.¹⁰⁷ In deze paragraaf laten we zien waar de aandeelhouders van vennootschappen zich in de inkomens- en vermogensverdeling bevinden.¹⁰⁸

Ruim 50% van het belastingvoordeel slaat neer bij aandeelhouders van vennootschappen in de top 10% van de inkomensverdeling.¹⁰⁹ Figuur 3.13 laat het relatieve gebruik zien van het lage vpb-tarief. De eerste rij geeft het totaal aantal ab-houders weer per inkomensdecil, die allemaal potentieel via hun vennootschap gebruik zouden kunnen maken van het lage tarief. Niet elke inkomensgroep bevat evenveel aanmerkelijk-belanghouders, zij zijn oververtegenwoordigd in de top 10. Als alle aanmerkelijk belanghouders evenveel zouden profiteren van het lage tarief, waren de rijen eronder gelijk aan de eerste. In de tweede rij is te zien dat binnen de top 10 van de inkomensverdeling ab-houders relatief vaker gebruikmaken van het lage vpb-tarief. Dat komt doordat zij vaker meerdere bv's in hun bezit hebben.

Figuur 3.13 Ruim 50% van het belastingvoordeel slaat neer bij de top 10%-inkomens



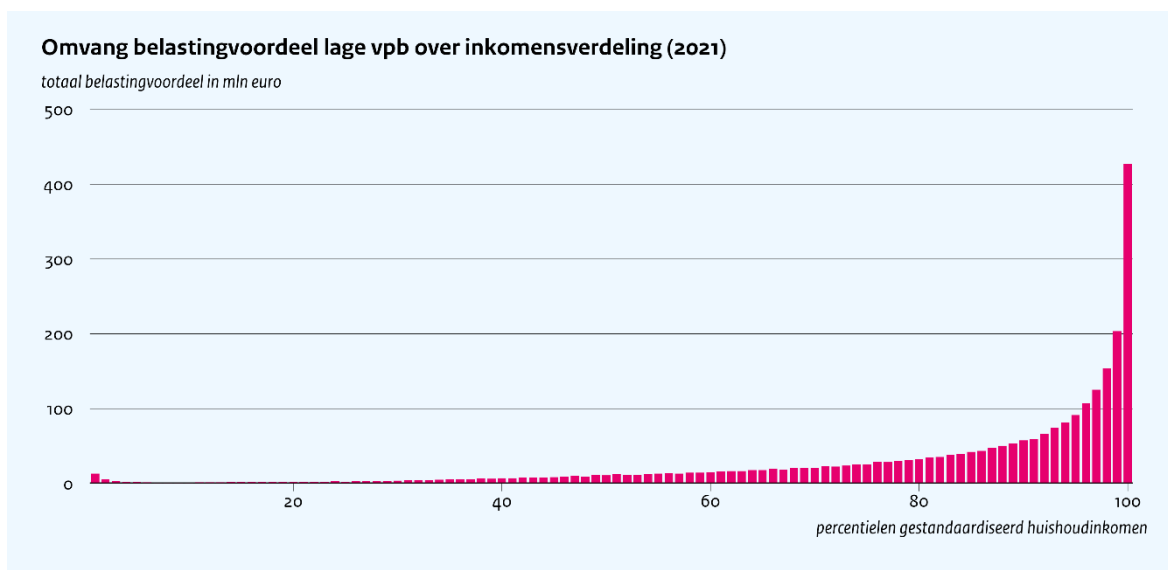
Het totale belastingvoordeel loopt duidelijk op over de inkomensverdeling. Figuur 3.14 laat zien bij welke huishoudens in de inkomensverdeling het belastingvoordeel van het lage vpb-tarief neerslaat. Het belastingvoordeel loopt duidelijk op met het inkomen, met een piek in de top-1%. Deels komt dat doordat de huishoudens met de hoogste inkomens meerdere bv's hebben, deels doordat zij vaker hogere winsten hebben en daarmee maximaal profiteren van het lage tarief.

¹⁰⁷ Zie ook Rijksoverheid (2022). IBO Vermogensverdeling, hoofdstuk 5, p.98

¹⁰⁸ We maken gebruik van links tussen vennootschappen en uiteindelijke aandeelhouders om het belastingvoordeel toe te rekenen aan de ab-houder of dga. Stel dat een dga in 2019 50% van een vennootschap bezit met een winst (belastbaar bedrag) van 250 dzd euro, dan rekenen we 6 dzd euro belastingvoordeel toe. In totaal kunnen we in 2019 van de ruim 1,5 mld euro budgettair beslag ruim 1,2 mld belastingvoordeel toerekenen.

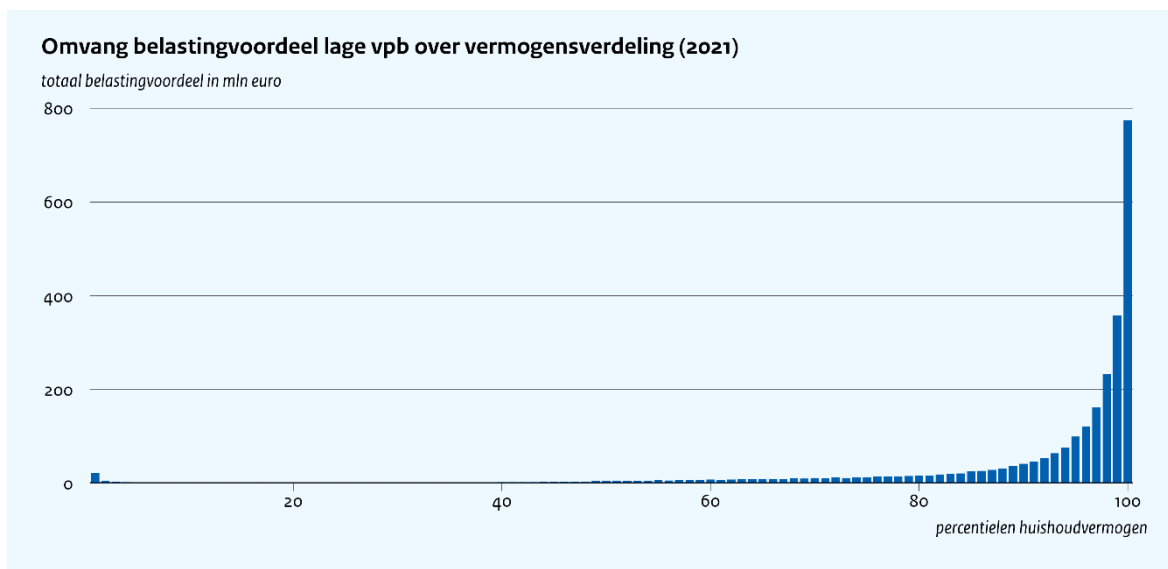
¹⁰⁹ Dit betreft het gestandaardiseerd huishoudinkomen: het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Zie ook CBS ([link](#)).

Figuur 3.14 Het belastingvoordeel van het lage vpb-tarief is het grootst voor de 1% hoogste inkomens



De verdeling van het belastingvoordeel over de vermogensverdeling is een stuk schever. Dat komt doordat het vermogen van de top-1% huishoudens voor een groot deel uit opgebouwd vermogen in vennootschappen bestaat.¹¹⁰ In figuur 3.15 laten we zien waar het belastingvoordeel van het lage vpb-tarief neerslaat als we alle huishoudens rangschikken naar hun vermogen. In 2021 slaat circa 29% neer bij de 1% huishoudens met de hoogste vermogens. Niet alleen zitten er veel ab-houders in de hoogste vermogenspercentielen, maar ab-houders in de top van de vermogensverdeling hebben doorgaans ook meerdere en winstgevendere bv's en daardoor een relatief groot voordeel van het lage tarief (zie figuur C1 in de bijlage).

Figuur 3.15 De verdeling van het belastingvoordeel over de vermogensverdeling is een stuk schever



¹¹⁰ Zie ook Hamelink, E., R. Schulenberg en A. Lejour (2024). De lange weg naar de top: vermogensmobiliteit in Nederland. CPB Publicatie. en Rijksoverheid (2022). IBO vermogensverdeling.

Het lage vpb-tarief draagt niet bij aan een heffing naar draagkracht van huishoudens. Uit figuren 3.13-3.15 blijkt dat het vooral de hoge inkomens en meer vermogenden zijn die vennootschappen bezitten en voordeel hebben van het verlaagde tarief. Dat laat niet alleen zien dat draagkrachtbeginselen geen legitimering vormen voor het lage vpb-tarief, maar ook dat het lage tarief juist niet bijdraagt aan het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.

4 Conclusies en alternatieven

Uit deze evaluatie blijkt dat het lage vpb-tarief niet gelegitimeerd, beperkt doeltreffend en niet doelmatig is. Het is niet gelegitimeerd omdat er aan het lage vpb-tarief geen duidelijk geformuleerde probleemstelling ten grondslag ligt. Daardoor is de doelstelling niet helder en eenduidig. Voor generieke steun aan het mkb bestaat geen economische rationale, er is geen duidelijke reden om het mkb meer te ondersteunen dan andere bedrijven. Hoewel het mkb vergeleken met grote bedrijven nadelen kan ondervinden op het gebied van financiering, concurrentie en regelgeving vergeleken met grote bedrijven, pleit dit niet voor een lager vpb-tarief. Die nadelen hebben vaak geen relatie met het winstniveau. Ook voor het politieke doel 'ondersteuning van het mkb' is het instrument van een verlaagd vpb-tarief niet doeltreffend, omdat een groot deel van het mkb niet bereikt wordt, namelijk het deel dat geen of nauwelijks winst maakt en het deel dat ib-ondernemer is. Het verlaagde vpb-tarief is ook niet doelmatig, omdat een groot deel van het belastingvoordeel neerslaat bij andersoortige bedrijven dan het mkb en bedrijven zonder reële economische activiteit. Daarnaast draagt het lage tarief niet bij aan een meer gelijke draagkracht van huishoudens, omdat het vooral de hoge inkomens en meer vermogenden zijn die vennootschappen bezitten en voordeel hebben van het verlaagde tarief.

Deze conclusies pleiten voor het laten vervallen van het lage vpb-tarief. Met het verlaagde tarief is budgettair naar verwachting in 2025 een bedrag van 3 mld euro gemoeid.¹¹¹ Daarmee is het een van de grotere fiscale regelingen vanuit budgettair oogpunt. Als de wens is dit bedrag in te zetten voor een lastenverlichting voor ondernemingen zou dat gebruikt kunnen worden om het algemene vpb-tarief te verlagen, zodat er een uniform tarief van ongeveer 24% is (Rijksoverheid, 2024a). Een lager vpb tarief draagt bij aan een beter fiscaal vestigingsklimaat en is in lijn met de internationale trend naar lagere vpb-tarieven. Met een (lager) uniform tarief zijn ook mogelijke neveneffecten die de doorgroei van bedrijven kunnen beperken vanwege verschillen in het tarief verdwenen. Dat geldt ook voor kunstmatige constructies om van een verlaagd tarief gebruik te maken.

Het afschaffen van het lage vpb-tarief heeft effecten op het globaal evenwicht. Afschaffing levert een hogere belastingdruk op ondernemers binnen de vpb waardoor verschillen met de belastingdruk van ib-ondernemers kunnen toenemen (zie ook Rijksoverheid (2024a), hoofdstuk 5). De afschaffing van het lage tarief in combinatie met verlaging van het box 2-tarief zou ongewenste neveneffecten (splitsen bv's/bunching) wegnemen, zonder dat het gecombineerde vpb en box 2-tarief voor de dga wijzigt. Hoewel dit tegelijkertijd de prikkel tot winsthouding vermindert, blijft er een substantieel deel van de 3 mld euro over, omdat lang niet alle winst wordt uitgekeerd (Van Essen et al., 2024).

Om alle werkenden gelijk te belasten is het logisch één vpb-tarief te combineren met een lagere belasting van aanmerkelijk belang in box 2 en het afschaffen van de fiscale ondernemersfaciliteiten (met behoud van een beperkte mkb-winstvrijstelling).¹¹² Dit past bij het advies van de Commissie Regulering van Werk,¹¹³ het ambtelijk rapport Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel (Rijksoverheid, 2024a) en de recente evaluatie van de ondernemersregelingen (SEO/Dialogic, 2024).¹¹⁴

¹¹¹ Ministerie van Financiën, Fiscale regelingen ([link](#)).

¹¹² Zie fiche Bo2 van Rijksoverheid (2024), Bundel fichemaatregelen, bijlage bij het rapport Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel ([link](#)).

¹¹³ De commissie Regulering van Werk adviseerde in 2020 de ondernemersfaciliteiten (inclusief de mkb-winstvrijstelling) af te bouwen. Zie Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 2020, In wat voor land willen wij werken? ([link](#)).

¹¹⁴ De evaluatie laat zien dat de fiscale ondernemersregelingen (zeer) beperkt doeltreffend zijn en dat de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling grote ongerichte instrumenten zijn, waardoor het risico op verspilling op de loer ligt. Zie SEO/Dialogic, 2024, Evaluatie fiscale ondernemersregelingen ([link](#)).

Als men het mkb wil steunen, zijn andere beleidsopties waarschijnlijk meer doeltreffend en doelmatig. Afhankelijk van de geformuleerde doestelling wordt in dit hoofdstuk een aantal opties geschetst om ondernemerschap binnen het mkb te stimuleren. Deze opties zijn budgettair vaak veel goedkoper dan het verlaagde vpb-tarief.

Bij de keuze voor alternatieven is het van belang een duidelijk doel te stellen en dit te legitimeren. Zonder een helder doel is het moeilijk om de effectiviteit van beleid te beoordelen, met als risico ondoeltreffend en ondoelmatig beleid. Bij het opstellen van een doel dient eerst de vraag te worden beantwoord of er sprake is van een marktfalen of probleem dat overheidsingrijpen rechtvaardigt. Zo voorkomt de overheid dat belastinggeld wordt ingezet waar het niet nodig is. Als deze legitimatie er is, moet worden vastgesteld of de beoogde maatregel doeltreffend en doelmatig is. Ook instrumenten die economisch gezien legitiem zijn, kunnen nadelen hebben. Het economisch afwegingskader voor belastinginstrumenten (Hamelink et al., 2023) en het toetsingskader fiscale regelingen geven hierbij handvatten. Bovendien bestaat altijd een uitruil tussen het gebruik van gerichte instrumenten en het bevorderen van een begrijpelijk en uitvoerbaar belastingsysteem. Bij de beleidssuggesties in dit hoofdstuk is dit toetsingskader niet doorlopen.

Mogelijke doelen zijn werkgelegenheid, investeringen en innovatie, en externe financiering. Als rechtvaardiging voor de ondersteuning van het mkb worden vaak deze doelen genoemd, niet noodzakelijkerwijs tegelijkertijd. Dat betekent echter nog niet dat deze mogelijke doelen volgens de economische theorie gerechtvaardigd zijn. In een krappe arbeidsmarkt lijkt het niet zinvol de werkgelegenheid bij het mkb te stimuleren. Daarnaast zijn er geen aanwijzingen dat het maatschappelijk gewenst is dat de werkgelegenheid verschuift van het grootbedrijf naar het mkb. Meer innovatie van het mkb lijkt daarentegen maatschappelijk zinvoller. Daarnaast blijkt uit een eerdere studie over ondernemingsfinanciering dat de mogelijke beperkte toegang van externe financiering maar voor bepaalde groepen bedrijven speelt. Ondanks dat sommige doelen wellicht beperkt te legitimeren zijn, volgen voor elk van deze doelen verschillende beleidsopties die in eerdere beleidsrapporten naar voren zijn gebracht.

Een verlaging van werkgeverslasten of de inkomstenbelasting zijn opties om werkgelegenheid te stimuleren. Werkgeverslasten verlagen zorgt ervoor dat werkgevers meer ruimte hebben om personeel aan te nemen. Om gericht werkgelegenheid binnen het mkb te stimuleren, is het een optie de Aof-premie voor kleine werkgevers te verlagen.¹¹⁵ Hier heeft het grootbedrijf minder voordeel van. Ook via de aanbodkant kan werkgelegenheid gestimuleerd worden door de inkomstenbelasting te verlagen, wat de prikkel om te werken verhoogt. Hier profiteert zowel het mkb als het grootbedrijf van.

Het stimuleren van innovatie kan via een verhoging van het mkb-forfait in de innovatiebox en de WBSO gericht worden. De forfaitaire innovatiebox is een regeling waarin 25% van de winst onder voorwaarden in de innovatiebox valt tot een maximum van 25.000 euro. Deze regeling zorgt ervoor dat de innovatiebox met minder administratieve lasten kan worden toegepast, waardoor deze aantrekkelijker wordt voor het mkb. Dit zal naar verwachting beperkte positieve effecten hebben op de hoeveelheid uit te voeren extra R&D door deze bedrijven. Dat geldt waarschijnlijk ook voor een ruimere WBSO. Voor bedrijven met echt succesvolle R&D-activiteiten is het forfait niet aantrekkelijk, omdat de keuze voor een forfait een plafond aan het voordeel met zich meebrengt.¹¹⁶

De toegang tot financiering voor bepaalde kleine bedrijven kan verbeterd worden via Qredits en de Borgstelling mkb-kredieten (BMKB). Het IBO bedrijfsfinanciering Rijksoverheid (2024b) laat zien dat een

¹¹⁵ Zie fiche B01 van Rijksoverheid (2024a) ([link](#)).

¹¹⁶ Zie fiche C10 van Rijksoverheid (2024a) ([link](#)).

deel van het mkb knelpunten ervaart bij het aanvragen van financieringen onder de 1 mln euro. Dit geldt voornamelijk voor het mkb met minder aantoonbare resultaten of bedrijfsactiviteiten die niet goed in de bestaande beoordelingsmodellen vallen. Genoemde oplossingen in het IBO richten zich op regelingen die zorgen dat het mkb meer toegang tot deze financiering heeft. De limiet van Qredits (een onafhankelijke kredietverstrekker met steun van banken en het ministerie van EZ) ligt nu op 250 dzd euro, maar kan verhoogd worden naar 1 mln euro. Daarnaast kunnen de kosten van de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB) verlaagd worden. Dit is een regeling waarin de overheid garant staat voor een deel van de lening van het mkb, waarbij een provisie aan de overheid betaald moet worden. Deze maatregelen zijn gericht op kleinere bedrijven en verminderen kapitaalmarktfaalen.

Als er toch een voorkeur is om het verlaagde vpb-tarief te handhaven, kan worden gedacht aan aanvullende voorwaarden om het doelbereik te verbeteren, maar die vergroten wel de complexiteit. Het verlaagde vpb-tarief beoogt het mkb te ondersteunen. Uit deze evaluatie blijkt dat het doelbereik enerzijds te beperkt en anderzijds te ruim is, omdat ook niet-mkb en bedrijven zonder reële economische activiteiten gebruikmaken van het lage tarief. België heeft meer voorwaarden aan het gebruik van het verlaagde tarief ingevoerd. Opties voor een meer gerichte regeling zijn bijvoorbeeld de koppeling met een minimale loongrens voor de dga (bijvoorbeeld het gebruikelijk loon), een maximaal aantal werknemers (bijvoorbeeld 250 werknemers, de bovengrens van de definitie van het mkb), een afhankelijkheid van de leeftijd van een vennootschap of de uitsluiting van niet-werkmaatschappijen. Een andere optie is om een tussentarief in de vpb te introduceren dat hoger ligt dan het toptarief zoals Luxemburg heeft. Op die manier is de gemiddelde belastingdruk in de hoogste tariefschijf gemiddeld gelijk aan het toptarief en is het voordeel van het lage tarief gericht. Deze aanpassingen kunnen de doelmatigheid verbeteren, maar het verlaagde tarief blijft niet gelegitimeerd. Bij eventuele aanpassingen dient te worden gelet op het EU-recht en mogelijke staatssteun. Staatssteunregels kunnen een belemmering vormen als men alleen mkb-bedrijven een lager tarief wil geven, bijvoorbeeld door ondernemingen te selecteren op basis van hun omvang. Daarnaast is het huidige lage vpb-tarief een eenvoudige regeling en de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en de belastingplichtige zijn zeer beperkt. Aanvullende voorwaarden vergroten de complexiteit van de regeling en daarbij moet rekening gehouden worden met de uitvoerbaarheid en handhaving door de Belastingdienst.

Eventuele aanpassingen naar aanleiding van deze evaluatie moeten altijd het bredere belastingstelsel in ogenschouw nemen. Daar is de complexiteit van het stelsel ook een onderdeel van. Aanvullende voorwaarden maken de regeling bijvoorbeeld gericht, maar vergroten de complexiteit. Tot slot hebben ondernemers baat bij stabiel (fiscaal) beleid om plannen te maken voor de lange termijn. Dat vraagt van de overheid dat vooraf wordt nagedacht over het langetermijndoel en beleid dat daarbij hoort.

Literatuur

Adviescommissie Belastingheffing van multinationals. (2020). Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting. Analyses en aanbevelingen ([link](#)).

Akcigit, U., Hanley, D., en Stantcheva, S. (2022). Optimal taxation and R&D policies. *Econometrica*, 90(2), 645-684.

Akcigit, U., en Stantcheva, S. (2020). Taxation and innovation: What do we know? (No. w27109). National Bureau of Economic Research.

Bachas, P., A. Brockmeyer, R. Dom en C. Semelet (2023). Effective tax rates and firm size, EU Tax Observatory Working Paper No. 14

Badir, M., J. Timmerman en L. van den Hoorn (2021). Het opstaptarief in de vennootschapsbelasting verdient meer aandacht, *Economische Statistische Berichten*, 106(4800), 26 augustus 2021.

Bergner, S., Bräutigam, R., Evers, M., en Spengel, C. (2017). The use of SME tax incentives in the European Union. ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper, (17-006).

Bilicka, K. (2019). Comparing UK Tax Returns of Foreign Multinationals to Matched Domestic Firms. *American Economic Review*. 109: 2921–2953

Bosch, N. & Lejour, A. (2017). Fiscaliteit en de rechtsvorm van ondernemingen. Centraal Planbureau ([link](#)).

Box, J.M.H. (2024). De geschiedenis van het tarieftrapje in de vennootschapsbelasting, *WFR* 2024/253.

Bruil, A., C. van Essen, W. Leenders, A. Lejour, J. Möhlmann en S. Rabaté (2022). Inequality and Redistribution in the Netherlands, CPB Discussion Paper 436, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis ([link](#)).

Broersma, L. en Gautier, P. (1997). Job Creation and Job Destruction by Small Firms: An Empirical Investigation for the Dutch Manufacturing Sector, *Small Business Economics*, Vol. 9 (3), pp. 211–224.

Crawford, C., en Freedman, J. (2010). Small Business Taxation. In *Dimensions of Tax Design* (p. 1074). essay, Oxford University Press Inc.

Centraal Planbureau (2020). Kansrijk belastingbeleid ([link](#)).

Deinum, I., Lejour, A., Möhlmann, J., & Vinke, R. (2022). De economische activiteit van besloten vennootschappen. CPB Publicatie ([link](#)).

Dialogic (2019). Evaluatie WBSO 2011-2017 ([link](#)).

European Commission (2022). Tax compliance costs for SMEs: An update and a complement Final Report, ([link](#)).

European Commission (2023). Annual Report on Taxation ([link](#)).

Gallagher, C., Daly, M. en Thomason, J. (1991). The Growth of UK Companies and Their Contribution to Job Generation, *Small Business Economics*, Vol. 3 (4), pp. 269–286.

Garcia-Bernardo, J., P. Jansky en T. Torslov (2021). Multinational corporations and tax havens: evidence from country-by-country reporting, *International Tax and Public Finance* 28:1519–1561

Haltiwanger, J., Jarmin, R. en Miranda, J. (2013). Who Creates Jobs? Small versus Large versus Young, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 95 (2), pp. 347–361.

Hamelink, E. A. Lejour, A. Goris-Trommelen en F. Weyzig (2023). Een economisch afwegingskader voor belastinginstrumenten ([link](#)).

Hamelink, E., R. Schulenberg en A. Lejour (2024). De lange weg naar de top: vermogensmobiliteit in Nederland. CPB Publicatie ([link](#)).

Hanappi, T., Millot, V., en Turban, S. (2023). How does corporate taxation affect business investment?: Evidence from aggregate and firm-level data. OECD Economics Department Working Papers ([link](#)).

Lejour, A. en G. Massenz (2022). Organizational form choice and tax incentives: Multi-country evidence, *Public Finance*.

Lotti, F. (2007). Firm dynamics in manufacturing and services: a broken mirror?, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 16 (3), pp. 347–369

Massenz, G. (2023). On the behavioral effects of tax policy. Doctoral Thesis, Tilburg University. CentER, Center for Economic Research.

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, R., Johnson, P., Myles, G., en Poterba, J. (2011). *Tax By Design*. The Mirrlees Review. Institute for fiscal studies.

OECD (2015). Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries (p. 60), *OECD Tax Policy Studies*, No. 23, OECD Publishing, Paris ([link](#)).

OECD (2023). The impact of R&D tax incentives: Results from the OECD microBeRD+ project, OECD, Paris ([link](#)).

Rijksoverheid (2020). Bouwstenen voor een nieuw belastingstelsel ([link](#)).

Rijksoverheid (2022). Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling. IBO Vermogensverdeling ([link](#)).

Rijksoverheid. (2023a). Structureel verlieslatende bedrijven. Ambtelijk rapport ([link](#)).

Rijksoverheid. (2023b). Monitor Ondernemingsklimaat 2023. Ambtelijk rapport ([link](#)).

Rijksoverheid. (2024a). Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel ([link](#)).

Rijksoverheid (2024b). Kies voor baten IBO Bedrijfsfinanciering, 13 juni 2024. ([link](#))

SEO/Dialogic (2023), Evaluatie van de innovatiebox 2010- 2019 ([link](#))

SEO/Dialogic (2024). Evaluatie Fiscale Ondernemersregelingen ([link](#)).

Vanheukelom, T., Schulenberg, R., van Essen, C., en Lejour, A. (2023). Effecten van belastinghervormingen op de belastingdruk van verschillende inkomensgroepen. CPB Publicatie. ([link](#)).

Voulgaris, F., Papadogonas, T., Agiomirgianakis, G. (2005). Job Creation and Job Destruction in Greek Manufacturing, *Review of Development Economics*, Vol. 9 (2), pp. 289–301.

Bijlage A Verantwoording

Deze evaluatie is door het CPB uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van Financiën. De evaluatie is begeleid door een begeleidingscommissie voorgezeten door Annemarie Sipkes (Autoriteit Consument en Markt). De analyses in deze publicatie zijn gebaseerd op microdata van het CBS (zie bijlage B Datasets). Verder hebben de onderzoekers interviews gevoerd met experts, stakeholders en medewerkers van de Belastingdienst. Hieronder staan de namen van de geïnterviewden en de leden van de begeleidingscommissie vermeld.

Tot slot heeft Rahil Parwaz een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deze evaluatie door mee te werken aan het literatuuronderzoek.

Het CPB is verantwoordelijk voor de inhoud van de publicatie.

Leden begeleidingscommissie

Annemarie Sipkes (voorzitter), Autoriteit Consument en Markt

Harry Huizinga, Tilburg University

Josha Box, Ministerie van Financiën

Matthijs van Tiggelen, Ministerie van Financiën

Jolanda Timmerman, Ministerie van Financiën

John van Es, Ministerie van Financiën

Thomas Kooiman, Ministerie van Financiën

Jan Willem Volkers, Ministerie van Economische Zaken

Norbert Fuhler, Ministerie van Economische Zaken

Daan Vodegel, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Sander de Vries, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Overzicht geïnterviewden

Thil van Kempen, Tilburg University

Hendrik Vrijburg, Universiteit Leiden

Henk Vording, Universiteit Leiden

Jan Bouwman, Rijksuniversiteit Groningen

Jacotine van Gerwen, Belastingdienst

Ralph Wibier, Belastingdienst

Gijs Strijker, VNO-NCW en MKB-Nederland

Jeroen van Strien, Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB)

Robert van der Jagt, NOB

Arco Bobeldijk, NOB

Bijlage B Datasets

Alle data-analyses in deze publicatie zijn gebaseerd op microdatabestanden van het CBS. De bestanden betreffen de stand van zaken ten tijde van het onderzoek (2024). Het is mogelijk dat deze bestanden later nog (licht) wijzigen, doordat nog niet alle jaargangen definitief zijn vastgesteld.

Satelliet Zelfstandige Ondernemers Aanmerkelijk Belanghouders (SZO AB+). Dit betreft een secundaire microdataset samengesteld door het CBS, met onder andere gegevens over de balans en resultatenrekening uit jaarlijkse vpb-aangiften van bedrijven in Nederland met minimaal één natuurlijk persoon of rechtspersoon met een aanmerkelijk belang. Vrijwel alle bv's in Nederland komen in deze verzameling voor. Dit microbestand gebruiken we voor beschrijvende statistieken van vpb-plichtigen, zoals omzet en loonkosten. Daarnaast bepalen we op basis van het belastbaar bedrag of een vpb-plichtige gebruikmaakt van het lage vpb-tarief. Tot slot gebruiken we deze dataset om de koppeling te leggen tussen het voordeel van het lage vpb-tarief op vennootschapsniveau en de achterliggende aanmerkelijk-belanghouders.

Financiën van niet-financiële ondernemingen (NFO) ([link](#)). Dit microdatabestand bevat financiële gegevens (balansgegevens en resultatenrekening) van ondernemingen met rechtspersoonlijkheid uit de niet-financiële sector in Nederland per jaar. We koppelen deze dataset aan SZO AB+ ten behoeve van een zo volledig mogelijke populatie van vpb-plichtigen. Een groot deel van de observaties komt zowel voor in SZO AB+ als in NFO, maar een deel komt slechts in een van beide datasets voor. In NFO kunnen bijvoorbeeld juridische eenheden zonder aanmerkelijk-belanghouders zitten die niet in SZO AB+ voorkomen. Daarnaast vullen we eventuele onvolledige aangiftegegevens in SZO AB+ aan met gegevens uit NFO.

Algemeen Bedrijven Register (ABR) ([link](#)). In het ABR systeem worden bedrijven en instellingen, met hun identificatie- en structuurgegevens, vastgesteld en geregistreerd in voor statistisch onderzoek geschikte eenheden. Dit worden statistische eenheden genoemd. We gebruiken dit register om juridische eenheden te koppelen aan hun bedrijfseenheid en ondernemingsgroep. Daarnaast gebruiken we uit het ABR gegevens over het aantal werknemers op het niveau van de bedrijfseenheid voor beschrijvende statistieken over werkgelegenheid.

INPATAB ([link](#)), **INHATAB** ([link](#)), **VEHTAB** ([link](#)). Dit zijn integrale inkomens- en vermogensbestanden van personen en huishoudens in Nederland. Deze databestanden gebruiken we om te bepalen wie in die verdelingen van het lage vpb-tarief gebruikmaakt.

Bijlage C Aanvullende figuren en tabellen

C.1. Begrippenlijst classificatie vennootschappen

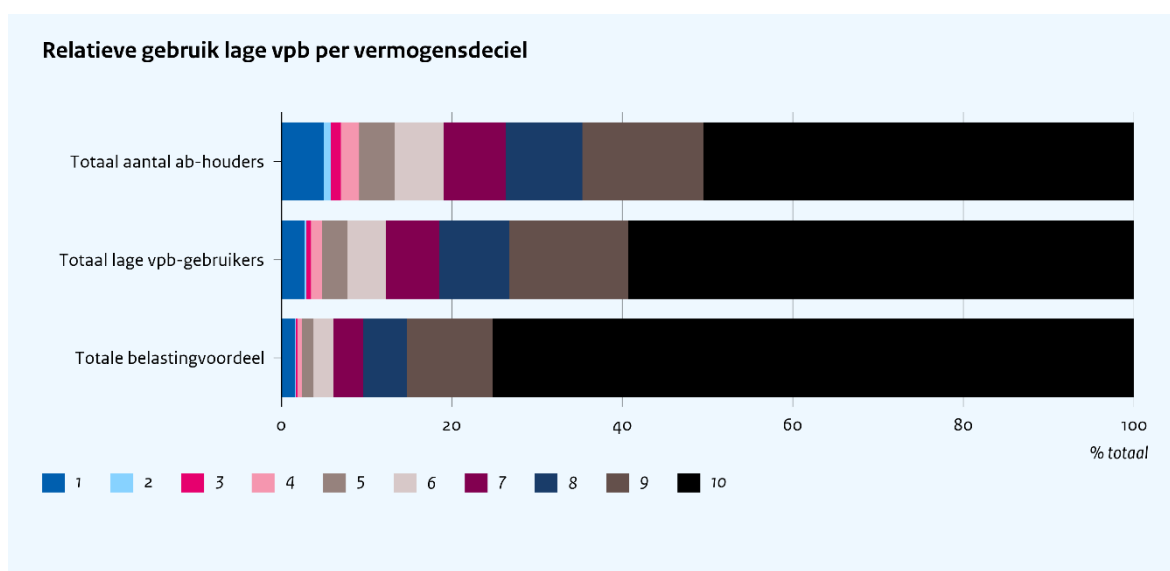
- Mkb-werkmaatschappijen met personeel: Een werkmaatschappij is een “duurzame organisatie van arbeid en kapitaal die door deelname aan het economisch verkeer beoogt winst te behalen die ook redelijkerwijs te verwachten valt”.¹¹⁷ Dit type vennootschap staat ook bekend als de rokende schoorsteen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen grootbedrijf en niet-grootbedrijf op basis van de mkb-criteria voor de omzet en activa. De criteria zijn:
 - o Een netto-omzet groter dan nul
 - o Loonkosten hoger dan 90.000 euro (tweemaal 45.000, het gebruikelijk loon in 2019)
 - o De loonkosten zijn niet de enige kostenpost
 - o De totale activa zijn kleiner dan of gelijk aan 40 mln euro, de omzet is kleiner dan of gelijk aan 50 mln euro en de onderneming is in NFO niet als grootbedrijf aangemerkt
- Werkmaatschappij zonder personeel: Een werkmaatschappij zonder personeel heeft activiteiten die vergelijkbaar zijn met de werkmaatschappij met personeel, maar heeft geen of relatief lage loonkosten. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen grootbedrijf en niet-grootbedrijf op basis van de mkb-criteria voor de omzet en activa. De criteria zijn:
 - o Een netto-omzet groter dan nul
 - o Loonkosten zijn groter dan nul en gelijk aan of lager dan 90.000 euro (tweemaal 45.000, het gebruikelijk loon in 2019)
 - o De loonkosten zijn niet de enige kostenpost
 - o De totale activa zijn kleiner dan of gelijk aan 40 mln euro, de omzet is kleiner dan of gelijk aan 50 mln euro en de onderneming is in NFO niet als grootbedrijf aangemerkt
- Groot-werkmaatschappij: Onder deze groep vallen alle werkmaatschappijen met en zonder personeel die als grootbedrijf geoormerkt kunnen worden. De criteria zijn:
 - o Een omzet groter dan nul
 - o De loonkosten zijn groter dan nul
 - o De loonkosten zijn niet de enige kostenpost
 - o De totale activa zijn groter dan 40 mln euro of de omzet is hoger dan 50 mln euro of de onderneming is in NFO als grootbedrijf aangemerkt
- Holding-bv: Een vennootschap die een (meerderheids-)belang in een andere vennootschap beheert. De criteria zijn:
 - o De activa bestaan voor mee dan 70% uit financiële vaste activa (deelnemingsratio)
 - o De vennootschap valt niet onder een van bovenstaande classificaties (werkmaatschappij)
- Beleggingsvennootschappen: Deze groep vennootschappen is een verzameling van pensioen/stamrechtvennootschappen, vastgoedvennootschappen, verhuurvennootschappen en spaar/investeringsvennootschappen.¹¹⁸ Ook vennootschappen die deze activiteiten combineren vallen hieronder. De criteria zijn:
 - o Ten minste een van onderstaande ratio's of de som ervan ligt boven de 70%
 - Spaar/Investeringsratio: Effecten plus liquide middelen ten opzichte van de totale activa

¹¹⁷ Dit is de door de Belastingdienst gehanteerde definitie van een werkmaatschappij

¹¹⁸ Een beschrijving van deze vier type vennootschappen is te vinden in Deinum et al. (2022)

- Vastgoedratio: Vastgoed ten opzichte van de totale activa
- Oudedagratio: oudedagsverplichting plus lijfrente- en pensioenvoorziening ten opzichte van de totale activa
- Deelnemingsratio: financiële vaste activa ten opzichte van totale activa
- De vennootschap valt niet onder een van bovenstaande classificaties (werkmaatschappij en holding)
- Niet-actieve vennootschap: Een vennootschap die niet actief was in het boekjaar. De criteria zijn:
 - Een netto-omzet van nul euro en geen verandering in het eigen vermogen, of totale activa kleiner dan dzd euro
 - De vennootschap valt niet onder een van bovenstaande classificaties (werkmaatschappij, holding en beleggingsvennootschap)
- Overige vennootschappen: Dit zijn de vennootschappen die niet vallen onder een van de bovenstaande classificaties.

Figuur C1 Aantal ab-houders, lage vpb-gebruikers en belastingvoordeel per vermogensdeciel

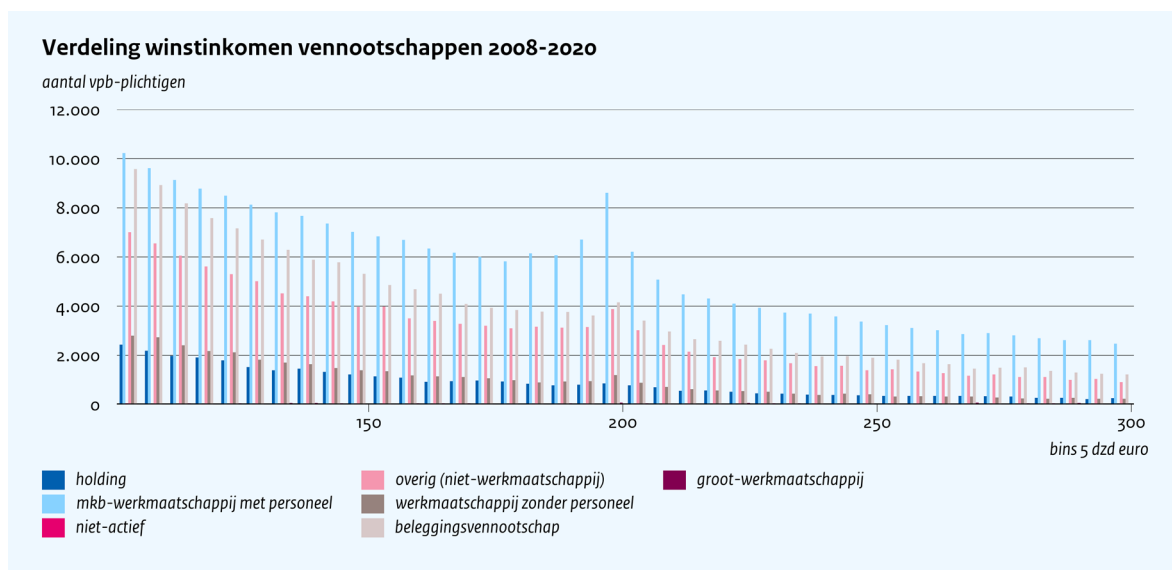


Tabel C1 laat voor 2018 beschrijvende statistieken zien voor ondernemingen die niet zijn in te delen in de categorieën zelfstandige dga, mkb of grootbedrijf.

Tabel C1 Beschrijvende statistieken niet in te delen ondernemingen

	Gemiddeld	Mediaan
Loonkosten (dzd euro)	7	0
Omzet (dzd euro)	45	0
Winst (dzd euro)	28	0
Activa (dzd euro)	659	112
Investerings (dzd euro)	-8	0
Liquiditeit (dzd euro)	162	24
Solvabiliteit (%)		24

Figuur C2 Verdeling winstinkomen naar type vennootschap



Bijlage D Toetsingskader Fiscale regelingen voor het lage vpb-tarief

Het toetsingskader fiscale regelingen is van toepassing op deze evaluatie. Onderstaande toelichting en vragen komen uit de Rijksbegrotingsvoorschriften (2025).¹¹⁹ De antwoorden zijn gegeven door het CPB.

Toelichting toetsingskader

Het toetsingskader fungeert als een trechter voor de haalbaarheid en wenselijkheid van fiscale regelingen.¹²⁰ Als het antwoord op één van de vragen nee luidt, hoeft de volgende stap niet meer te worden gezet. Alleen indien alle vragen bevestigend en bevredigend kunnen worden beantwoord, komt een fiscale regeling aan de orde. De zesde stap over evaluatie ziet in beginsel op de periode ná invoering van de maatregel (ex post). De fiscale regelingen die in de bijlage «Fiscale regelingen» bij de Miljoenennota vermeld staan, worden periodiek geëvalueerd. Dat neemt niet weg dat ook ex ante, dus bij invoering of aanpassing van de regeling, de voorwaarden aanwezig moeten zijn om op termijn een goede evaluatie te verzekeren. Bij de evaluaties dienen dezelfde criteria (opnieuw) zoals in dit toetsingskader tegen het licht te worden gehouden. Indien daarbij blijkt dat de regeling niet meer aan één of meer van de gestelde toetsingselementen voldoet, kan dit leiden tot aanpassing of afschaffing van de maatregel. Conform de eisen van Periodiek Evaluatieonderzoek moet al het beleid periodiek worden geëvalueerd. Als een fiscale regeling nieuw wordt geïntroduceerd of een bestaande fiscale regeling wordt geëvalueerd is dat aanleiding om een horizonbepaling op te nemen. Bij een positieve evaluatie wordt door de zevende vraag de afweging gemaakt of de betreffende regeling kan worden gehandhaafd. Bij het ontbreken van een evaluatie of een negatieve evaluatie vervalt de fiscale regeling automatisch.

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?

Er wordt inzichtelijk gemaakt waarom er sprake is van een beleidsprobleem, dat wil zeggen van een met overheidsbeleid te sturen probleem. Deze eerste stap valt in twee delen uiteen:

- *Waarom is de overheid de meest aangewezen partij? Duidelijk moet worden waarom oplossingen vanuit markt en/of samenleving (alleen) zichtbaar te kort schieten. Als dit laatste bijvoorbeeld voortvloeit uit een informatievoorsprong die de overheid heeft ten opzichte van marktpartijen wordt deze voorsprong van de overheid hard gemaakt. Op zelfde wijze worden andere argumenten voor overheidsinterventie beargumenteerd.*
- *Waaruit bestaat het probleem en hoe verhoudt dit zich tot het beleidsterrein van het betrokken departement? Hieruit moet duidelijk worden waarom een departement dit probleem tot zijn beleidsterrein rekent.*

Het antwoord op deze vraag is dat uit parlementaire stukken niet valt op te maken voor welk probleem het lage vpb-tarief een oplossing zou moeten bieden. Ook uit de literatuur en interviews komt geen overtuigend probleem naar voren waaruit beargumenteerd kan worden dat het mkb ondersteuning behoeft in vergelijking met het grootbedrijf. De evaluatie beargumenteert dat het mkb op specifieke deeltherreinen een achterstand kan hebben ten opzichte van het grootbedrijf zoals bij het verkrijgen van externe financiering, maar dat rechtvaardigt geen algemene ondersteuning in de vorm van een verlaagd vpb-tarief.

¹¹⁹ Rijksbegrotingsvoorschriften (2025), [Model 4.55 - Toetsingskader fiscale regelingen | Rijksbegrotingsvoorschriften](#).

2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Als duidelijk is dat de overheid een taak heeft bij genoemd beleidsprobleem moet er een te bereiken doel worden gedefinieerd. De zogenoemde SMART-criteria zijn hierbij leidend: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden. Deze criteria moeten zoveel mogelijk kwalitatief en kwantitatief worden ingevuld om zodoende ook achteraf te kunnen evalueren of, hoe en wanneer het doel verwezenlijkt is.

Het antwoord op deze vraag is nee. Uit parlementaire stukken valt niet op te maken welk beleidsdoel precies wordt nagestreefd met het lage vpb-tarief, behalve de doelgroep (het mkb) te ondersteunen. Uit de beleidstheorie volgt dat de uitkomst van de ondersteuning van het mkb zou moeten leiden tot meer werkgelegenheid en meer investeringen. Dat wordt vaak als motivatie gebruikt, maar niet als doel gedefinieerd. In zoverre het wel een uitkomst is dan is niet duidelijk of deze toename van de werkgelegenheid en investeringen additioneel voor de gehele economie moeten zijn of ook ten koste mogen gaan van het grootbedrijf.

3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?

Ter realisering van het geformuleerde overheidsdoel bestaat de keuze tussen financiële en niet financiële instrumenten. Gemotiveerd wordt aangegeven waarom voor een van beide is gekozen. De keuze voor een financieel instrument geeft in elk geval antwoord op de volgende vragen:

- Kan aangetoond worden waarom niet financiële alternatieven inferieur zijn, bijvoorbeeld te zwaar (sancties) of juist te licht (bijvoorbeeld voorlichting)?
- Hoe verhouden zich de kosten van een financieel instrument met die van de niet-financiële instrumenten?
- Welk gedrag probeert de financiële maatregel te sturen en langs welke kanalen kan genoemd instrument dit gedrag beïnvloeden («incentivestructuur»)?

Het antwoord is dat de noodzaak van financiële interventie in parlementaire stukken niet is aangetoond. Uit de evaluatie blijkt dat het mkb vergeleken met grote bedrijven nadelen kan ondervinden op het gebied van financiering, concurrentie en regelgeving vergeleken met grote bedrijven. Voor zover verschillen tussen het mkb en het grootbedrijf gelegen zijn in regelgeving zou ook aangepaste regelgeving in principe het mogelijke probleem kunnen reduceren of opheffen. Deze afweging lijkt nooit gemaakt te zijn en daarmee is het ook onmogelijk om in het kader van de evaluatie dit type alternatieven voor het verlaagde vpb-tarief met elkaar te vergelijken en beoordelen. De fiscale regeling laat de onderneming minder belasting laten betalen in vergelijking tot het standaardtarief en beoogt daarmee vermoedelijk werkgelegenheid en investeringen te stimuleren, maar daarvoor is de fiscale regeling ongericht.

4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?

Binnen de groep financiële instrumenten bestaat de keuze uit een heffing en een subsidie. Een gemotiveerde afweging moet de keuze tussen beide expliciet maken. Duidelijk wordt gemaakt waarom gewenst gedrag effectiever valt te stimuleren door gewenst gedrag fiscaal te bevoordelen dan door ongewenst gedrag te benadelen via een heffing. «Bewijzen» uit (bestaand of nieuw) onderzoek kunnen worden gebruikt om dit aan te tonen; maar ook andere criteria zijn denkbaar.

Het antwoord is dat niet is aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing. In parlementaire stukken wordt ter rechtvaardiging van het verlaagde vpb-tarief mogelijke belastingdrukverschillen van het mkb in vergelijking met het grootbedrijf genoemd. Voor zover daar sprake van is zou een mogelijke heffing voor het grootbedrijf ook een mogelijk beleidsinstrument kunnen zijn. Deze afweging lijkt niet gemaakt te zijn.

5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?

Zowel bij fiscale regelingen als bij directe uitgaven dienen algemeen geldende begrotingsregels te worden betracht. Voor de directe uitgaven betekent dit dat de subsidie moet worden ingepast in de uitgaven onder het uitgavenkader. Voor fiscale regelingen vereisen begrotingsregels dat de werking van de automatische stabilisatoren niet wordt belemmerd.

De afweging tussen fiscale en niet-fiscale uitgaven gaat in elk geval in op de volgende criteria:

- doelgroepbereik;
- uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid;
- kosteneffectiviteit;
- eenvoud;
- inpasbaarheid in fiscale structuur;
- budgettaire beheersbaarheid.

Deze criteria dienen zoveel mogelijk cijfermatig ingevuld te worden. Gelet op het kwantitatieve karakter van vooral de eerste criteria lijkt dit vooral bij deze criteria goed mogelijk.

Het antwoord is dat niet kan worden aangetoond dat een fiscale subsidie de voorkeur verdient en zeker niet een subsidie die oploopt met de hoogte van het winstinkomen. Voor zover het doel is om economische activiteiten te stimuleren kan dat veel gericht, waarbij de precieze doelstelling bepaalt welk instrument het meest geschikt is. Omdat het precieze doel niet vaststaat, is het niet mogelijk daarbij de meeste geëigende subsidiemaatregel te formuleren en te evalueren. Vandaar dat de vragen van uitvoerbaarheid, eenvoud, inpasbaarheid en budgettaire beheersbaarheid niet beantwoord kunnen worden. Wel is het zo dat de uitvoerbaarheid van de maatregel het verlaagde vpb-tarief voor de Belastingdienst en de belastingplichtige zeer goed is en dat het ook een eenvoudige regeling is. Alternatieven in de vorm van directe subsidies zijn mogelijk minder goed uitvoerbaar en minder eenvoudig.

6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Vooraf wordt in elk geval het volgende duidelijk gemaakt:

- Wat wil men gaan evalueren, dat wil zeggen wat zijn kernelementen hierbij?
- Hoe wordt evaluatie uitgevoerd, dat wil zeggen welke waarderingscriteria en waarderingsmethoden?
- Hoe vaak gaat men evalueren (minimaal eens per vijf tot 8 jaar)?

De evaluatie zelf moet alle hierboven genoemde stappen omvatten. Als bij de evaluatie blijkt dat de regeling niet meer aan één of meer van de gestelde toetsingselementen voldoet, is aanpassing of afschaffing van de maatregel geboden.

Het antwoord is dat het verlaagde vpb-tarief pas sinds 2022 als fiscale regeling is aangemerkt. Dat was eerder niet het geval en de regeling is dus nooit eerder geëvalueerd, hoewel het verlaagde tarief in deze vorm al in 2001 is ingevoerd. Als het verlaagde tarief een fiscale regeling blijft wordt het in principe elke 5 tot 8 jaar geëvalueerd. Als hiervoor de geldende toetsingsvoorwaarden over het Regeling periodiek evaluatieonderzoek worden gehanteerd wordt in voldoende mate de legitimiteit van de overheidsmaatregel, het doel en de doelmatigheid geëvalueerd.

7. Is een horizonbepaling aan de orde?

Het ligt voor de hand dat als een fiscale regeling nieuw wordt geïntroduceerd of een bestaande regeling wordt geëvalueerd ook een horizonbepaling op te nemen zoals ook bij subsidies wettelijk het geval is. De afwegingen voor een fiscale regeling gelden immers niet voor de eeuwigheid. In een horizonbepaling wordt expliciet aangegeven voor welke duur de regeling geldt. Alleen indien er vóór het verstrijken van die termijn een positieve evaluatie beschikbaar is, kan besloten worden om de regeling te continueren voor een

opnieuw vast te stellen periode. Als er geen of geen positieve evaluatie is, vervalt de regeling automatisch. Als er wel een positieve evaluatie beschikbaar is, dwingt de horizonbepaling om weer de afweging te maken of aan de fiscale regeling opnieuw prioriteit wordt gegeven.

Het antwoord is dat gegeven de antwoorden op vraag 1 t/m 5 het verlaagde vpb-tarief niet positief geëvalueerd wordt. Uit deze evaluatie blijkt dat het lage vpb-tarief niet gelegitimeerd, beperkt doeltreffend en niet doelmatig is. Het is niet gelegitimeerd omdat er aan het lage vpb-tarief geen duidelijk geformuleerde probleemstelling ten grondslag ligt. Ook voor het politieke doel 'ondersteuning van het mkb' is het instrument van een verlaagd vpb-tarief niet doeltreffend omdat een groot deel van het mkb niet bereikt wordt, namelijk het deel dat geen of nauwelijks winst maakt en het deel dat ib-ondernemer is. Het verlaagde vpb-tarief is ook niet doelmatig, omdat een groot deel van het belastingvoordeel neerslaat bij andersoortige bedrijven dan het mkb en bedrijven zonder reële economische activiteit. De conclusies van deze evaluatie pleiten ervoor de regeling te laten vervallen. Indien de regeling wordt aangepast ligt het voor de hand om er een horizonbepaling aan te koppelen zodat de aangepaste fiscale regeling tijdig opnieuw geëvalueerd wordt.