

Evaluatierapport gebruikelijkloonregeling innovatieve start-ups

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Ministerie van Financiën
Augustus 2022

1. Samenvatting

In dit rapport wordt de gebruikelijkloonregeling voor directeur-grotaandeelhouders (dga's) van innovatieve start-ups geëvalueerd. Op basis van aangiftegegevens en een enquête, uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), wordt de regeling negatief beoordeeld op doeltreffendheid. Door deze negatieve beoordeling is het niet mogelijk om een concreet oordeel te vellen over de doelmatigheid. De regeling voldoet niet aan de toetsingselementen van het Toetsingskader Fiscale Regelingen (TFR).

2. Inleiding

Per 1 januari 2017 bevat de gebruikelijkloonregeling (GLR) een tegemoetkoming voor dga's van innovatieve start-ups. Dit houdt in dat het belastbare loon van deze dga's mag worden vastgesteld op het minimumloon. Deze regeling geldt alleen voor dga's van bedrijven die speur- en ontwikkelingswerk (S&O) verrichten en voor de toepassing van de S&O-afdrachtvermindering als starter worden aangemerkt.¹ Het deel van deze groep dat aan bovenstaande voorwaarden voldoet, én verzekerd is voor werknemersverzekeringen, moet een de-minimisverklaring indienen bij de RVO om aanspraak te maken op de regeling.

Het doel van de regeling is het stimuleren van innovatieve start-ups door een verbetering van hun liquiditeitspositie. Doordat een dga minder loon aan zichzelf hoeft uit te keren, blijft er meer geld beschikbaar in de start-up om te kunnen groeien. Daarnaast kunnen start-ups gebruik maken van de regeling zonder in overleg te treden met de Belastingdienst. Dit maakt de regeling meer toegankelijk. De regeling is bij invoering voorzien van een horizonbepaling. Op grond hiervan zou de regeling per 1 januari 2022 komen te vervallen, tenzij hij positief zou worden geëvalueerd.

Dit komt overeen met het uitgangspunt van het kabinet, beschreven in de beleids- en uitvoeringsagenda, om in deze kabinetsperiode negatief geëvalueerde fiscale regelingen in beginsel af te schaffen of te versoberen.² In de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2022 is aangegeven dat de vervaldatum eenmalig met een jaar is doorgeschoven.³ De reden voor deze verlenging was dat de evaluatie nog niet was afgerond.

De evaluatie is onderverdeeld in opzet, resultaten, conclusie en Toetsingskader Fiscale Regelingen (TFR). Bij de opzet wordt besproken welke maatstaven zijn gebruikt voor de evaluatie en wat voor data zijn gebruikt. Bij resultaten worden de data-analyses besproken. Bij de conclusie wordt een oordeel geveld over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling. Als laatste wordt het TFR doorlopen.

3. Opzet

Het doel van deze evaluatie is om te kijken hoe doeltreffend en doelmatig de GLR voor innovatieve start-ups is. Doeltreffendheid is gedefinieerd als de mate waarin de regeling (beleidsinstrument) erin is geslaagd om innovatieve start-ups te stimuleren hun liquiditeitspositie te verbeteren (beleidsdoel). Doelmatigheid is gedefinieerd als de mate waarin de regeling erin is geslaagd om start-ups te stimuleren tegen zo laag mogelijke kosten.⁴ Voor deze evaluatie is gebruikgemaakt van twee soorten data. Allereerst is een analyse gedaan op aangiftegegevens van de Belastingdienst voor de periode 2017 t/m 2020. Deze gegevens zijn gebruikt om inzicht te krijgen in het gebruik van de regeling. Specifiek is gekeken hoeveel dga's die werkzaam waren bij een innovatieve start-up een gebruikelijk loon hebben ontvangen dat overeenkomt met het wettelijk minimumloon (WML). Het jaar 2021 is niet meegenomen, omdat nog niet alle aangiftegegevens over 2021 beschikbaar waren.

¹ Artikel 12a, lid 3, Wet op de loonbelasting 1964 .

² Kamerstukken II 2022/23, 32 140, nr. 119.

³ Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 3.

⁴ Artikel 4.20, lid 2, onder f Comptabiliteitswet.

Ten tweede is een enquête uitgezet bij 1.000 bedrijven die in de periode 2017 t/m 2021 S&O verrichtten en voor de toepassing van de S&O-afdrachtsvermindering als starter waren aangemerkt. In andere woorden, bij 1000 bedrijven die aanspraak konden maken op de regeling. Deze enquête is uitgevoerd door de RVO, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Het doel van deze enquête was om inzicht te krijgen in de bekendheid van de regeling, en om te achterhalen waarom een start-up besluit er wel of niet gebruik van te maken.

4. Resultaten

4.1 Aangiftegegevens Belastingdienst

Voor deze evaluatie is gebruikgemaakt van loonbelastingaangiftegegevens van de Belastingdienst om het werkelijke gebruik van de regeling te achterhalen. Deze gegevens zijn als volgt geanalyseerd. Eerst zijn de bedrijven geselecteerd die gebruik maken van de afdrachtsvermindering Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO). De S&O-afdrachtvermindering die een bedrijf aanmerkt als start-up, een criterium om gebruik te kunnen maken van de regeling (zie inleiding), is onderdeel van de WBSO. De aanduiding start-up is echter niet beschikbaar in de aangiftegegevens. Daarom zijn eerst alle bedrijven geselecteerd met WBSO-aftrek. In 2020 waren dat er 18.258. Dit aantal was redelijk stabiel in de periode 2017 t/m 2020.

Vervolgens is gekeken hoeveel van de 18.258 bedrijven loon hadden uitgekeerd aan dga's. Hieruit bleek dat 6.396 bedrijven aan 7.630 dga's loon hadden uitgekeerd. Om te kwalificeren als innovatieve start-up mag een bedrijf maximaal vijf jaar bestaan. Bij ongeveer twee derde van de groep bedrijven werd vastgesteld dat zij langer dan vijf jaar loon hadden uitgekeerd. Deze bedrijven kwalificeerden dus niet als innovatieve start-up, en zijn verder buiten beschouwing gelaten. De resterende groep bedrijven heeft in 2020 aan 2.517 dga's loon uitgekeerd.

Tot slot is bij de 2.517 dga's gekeken hoe hoog hun gebruikelijk loon was. Bij deze groep waren er 4 dga's waarvan hun loon exact overeenkwam met het WML voor 2020. Dit is een zeer laag aantal. Een oorzaak hiervan zou kunnen zijn dat er wel meer start-ups zijn die gebruik maken van de regeling, maar niet tot haar volledige potentie. Oftewel ze verlagen het gebruikelijk loon van hun dga's wel, maar niet tot het WML-niveau. Daarnaast kan het zijn dat door het starten of beëindigen van de activiteiten het loon niet op het hele jaar betrekking heeft. Indien het loon is verlaagd tot het WML, zal het totale loon over het betreffende jaar lager zijn dan het WML.

Deze analyse is ook, ter volledigheid, uitgevoerd op aangiftegegevens voor andere jaren. Dit leverde vergelijkbare resultaten op. In totaal wordt geschat op basis van de aangiftegegevens dat er 4 gebruikers van de regeling per jaar zijn, op een totaal van 2000 start-ups per jaar. Uit de analyse van aangiftegegevens volgt dat zeer weinig gebruik wordt gemaakt van de GLR voor innovatieve start-ups. De regeling is dus niet doeltreffend. In paragraaf 5 wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling verder besproken.

4.2 RVO enquête

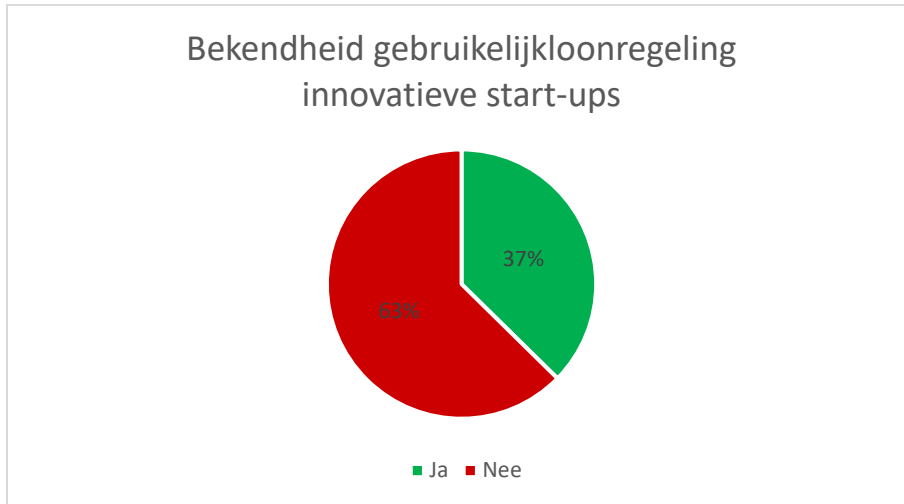
Het doel van de enquête was om inzicht te krijgen in de bekendheid van de regeling en om de redenen te achterhalen waarom een start-up besluit om wel of niet gebruik te maken van de regeling. In de periode 2017 t/m 2021 zijn jaarlijks 200 willekeurige dga's van bedrijven die bij de RVO zijn aangemerkt als start-up geselecteerd. In totaal zijn 1.000 start-ups benaderd, op een totale populatie van ongeveer 10.000 start-ups.⁵ Deze 1.000 start-ups zijn via de mail benaderd met de vraag om een korte, digitale enquête over de regeling in te vullen. Van de 1.000 uitgezette enquêtes zijn er 182 volledig ingevuld.

⁵ Volgens de RVO zijn er jaarlijks ongeveer 2.000 bedrijven die gebruik maken van de WBSO-aftrek en zijn aangemerkt als start-up. Over de periode 2017 t/m 2021 gaat het dan om ongeveer 10.000 bedrijven.

4.2.1 Bekendheid regeling

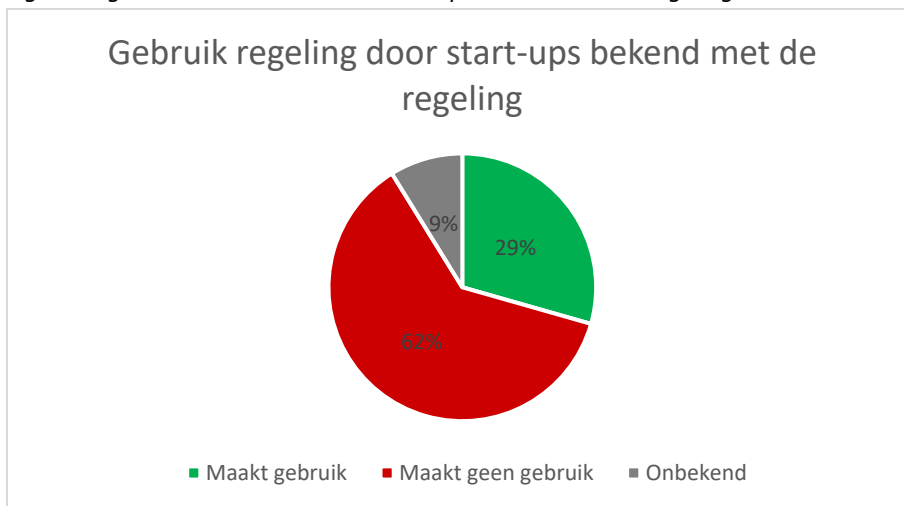
Allereerst is in de enquête gekeken naar de bekendheid van de regeling bij innovatieve start-ups, zie figuur 1. De bekendheid van de regeling is laag. Maar 37% van de respondenten was bekend met de regeling.

Figuur 1: bekendheid van de gebruikelijkloonregeling innovatieve start-ups



Van de groep die de regeling kent (de 37% uit figuur 1) geeft 29% aan gebruik te maken van de regeling, zie figuur 2. Van de overige respondenten gaf 62% aan geen gebruik te maken van de regeling, en 9% dit niet te weten. Dit betekent dat ongeveer 10% (37% maal 29%) van de aan de enquête deelnemende start-ups aangeeft gebruikt te maken van de regeling.

Figuur 2: gebruik van de GLR door start-ups bekend met de regeling

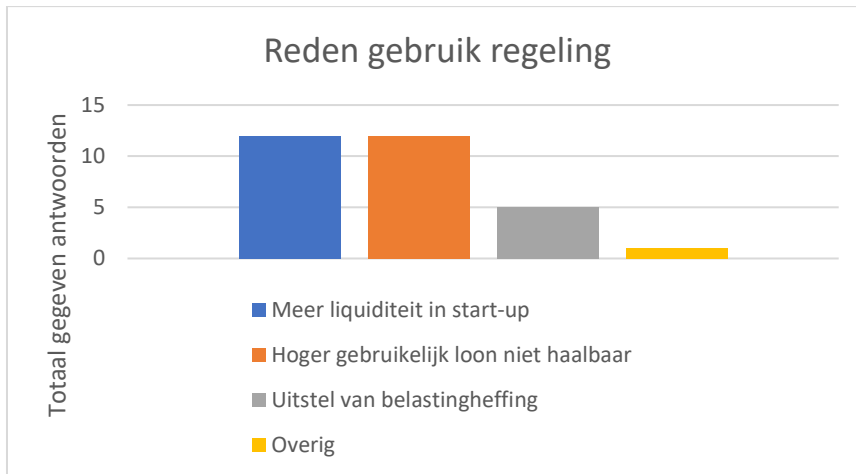


De resultaten van de enquête zijn niet één op één vergelijkbaar met de resultaten van de aangiftegegevens. Ruim 10% van de start-ups uit de enquête geeft aan gebruik te maken van de regeling. Dit lage percentage kan maar voor een klein deel verklaard worden door onbekendheid met de regeling, aangezien van de groep die aangeeft de regeling wél te kennen minder dan een derde er gebruik van maakt. Als het percentage gebruikers (10%) representatief zou zijn voor de hele populatie van 10.000 start-ups, in de jaren 2017-2021, zouden jaarlijks 200 start-ups gebruikmaken van de regeling. Mogelijke verklaringen voor deze verschillen in de resultaten worden in paragraaf 4.3 besproken.

4.2.2 Redenen voor gebruik regeling

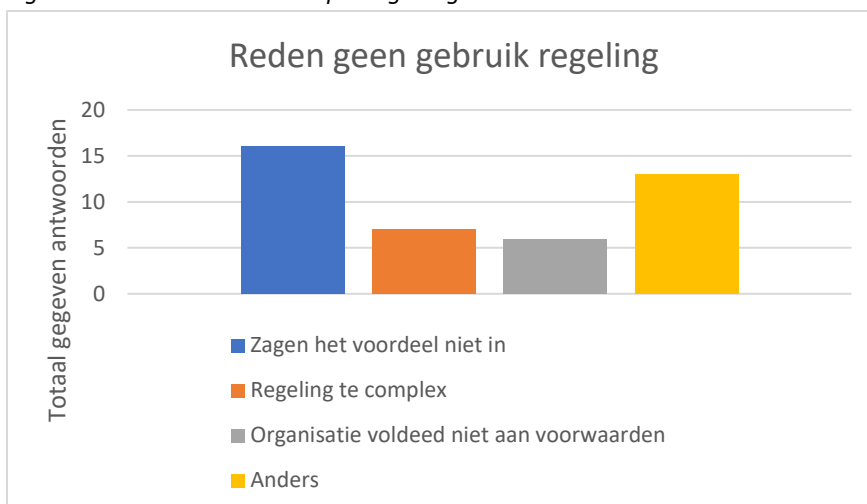
Het is ook relevant om te kijken naar de redenen van start-ups om wel of niet gebruik te maken van de regeling. In figuur 3 wordt gekeken naar de redenen voor de groep die gebruik maakt van de regeling. In de steekproef bestond deze groep uit 20 start-ups. De reden dat het totaal aantal antwoorden hoger ligt dan 20 is omdat men meerdere antwoorden kon geven. Voor deze groep zijn twee redenen het meest belangrijk. Allereerst kunnen ze meer liquiditeit aanhouden in de start-up, en ten tweede vonden zij een hoger gebruikelijk loon niet realistisch gezien de fase van ontwikkeling van de start-up. Verder gaf een kleine groep aan de regeling te gebruiken om belastingheffing uit te stellen.

Figuur 3: reden van de start-up om gebruik te maken van de GLR



In figuur 4 wordt gekeken naar de redenen van de groep die geen gebruik maakt van de regeling. In de steekproef bestond deze groep uit 42 start-ups. De belangrijkste reden om geen gebruik te maken van de regeling was dat ze het voordeel van de regeling niet zagen. Ook vond een minderheid de regeling te complex. Een grote groep gaf diverse redenen (de groep anders) om geen gebruik te maken van de regeling. Enkele voorbeelden hiervan zijn dat er geen (fiscale) steun nodig was, er geen omzet was of vanwege administratieve lasten.

Figuur 4: reden van de start-up om geen gebruik te maken van de GLR



4.3 Mogelijke oorzaken heterogeniteit resultaten

Er zijn een aantal mogelijke oorzaken voor de verschillen tussen de resultaten van de aangiftegegevens en de enquête.

Allereerst, zoals eerder benoemd is een mogelijke oorzaak dat een deel van de start-ups die in de enquête aangeeft gebruik te maken van de regeling, deze niet benut tot haar volledige potentie. Het is mogelijk dat zij het gebruikelijk loon van hun dga's verlagen, maar niet tot het WML-niveau. Dit zou kunnen verklaren waarom bijvoorbeeld in 2020 uit de aangiftegegevens volgde dat 4 dga's een gebruikelijk loon ontvingen op WML niveau. Terwijl de resultaten van de RVO enquête wijzen op een jaarlijks gebruik van ongeveer 200 (zie paragraaf 4.2.1).

Een mogelijke tweede oorzaak is dat door het starten of beëindigen van de activiteiten het loon niet op hele jaar betrekking heeft. Indien het loon is verlaagd tot het WML, zal het totale loon over het betreffende jaar lager zijn dan het WML. Er is een beperkte groep dga's met een gebruikelijk loon lager dan het WML. Het is echter niet vast te stellen of hierbij sprake is van het WML voor een deel van het jaar, of van afspraken gemaakt met de Belastingdienst.

Een mogelijke derde oorzaak is dat een deel van de start-ups die zeggen gebruik te maken van de regeling dit in de praktijk niet doet. Het feit dat een grote meerderheid überhaupt niet bekend is met de regeling, en een groot deel die er wel mee bekend is het nut van de regeling niet ziet, kan een indicatie zijn van een bredere verwarring/onbekendheid met de regeling. Verder zijn er op dit moment, naast deze regeling, alternatieve manieren voor start-ups om het gebruikelijk loon van hun dga's te verlagen. Ze kunnen hiervoor bijvoorbeeld in gesprek gaan met de Belastingdienst.

Er zijn nog enkele mogelijke kleine oorzaken. Voor de analyse van de aangiftegegevens is gebruik gemaakt van een specifieke looncode om dga's te selecteren in de data. Deze code dekt echter alleen dga's die verzekerd zijn voor werknemersverzekeringen (zie inleiding). Voor het loon van overige dga's is geen afzonderlijke looncode. Het is daarom niet mogelijk om, op basis van een looncode, de overige groep dga's mee te nemen. Omdat de meerderheid van dga's wel is verzekerd is het niet aannemelijk dat dit een groot effect heeft gehad op de analyse van de aangiftegegevens.

5. Doeltreffendheid en doelmatigheid regeling

Nu de resultaten van de aangiftegegevens en de enquête zijn besproken is het van belang om specifiek te kijken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling. Zoals staat beschreven in de inleiding wordt doeltreffendheid gedefinieerd als de mate waarin de regeling (beleidsinstrument) erin is geslaagd om innovatieve start-ups te stimuleren door hun liquiditeitspositie te verbeteren (beleidsdoel). Doelmatigheid is gedefinieerd als de mate waarin de regeling erin is geslaagd om start-ups te stimuleren tegen zo laag mogelijke kosten.

De regeling is niet doeltreffend. Het lijkt erop dat, rekening houdend met de heterogeniteit van de resultaten, beperkt gebruik wordt gemaakt van de regeling. Slechts een kleine groep dga's lijkt een gebruikelijk loon te ontvangen wat exact overeenkomt met het WML. Een wat grotere groep lijkt wel een lager loon te ontvangen dan mogelijk was voor de regeling. Anders gezegd, hun gebruikelijk loon is verlaagd, maar niet tot het WML-niveau. De vraag is in dit geval des te meer of de verlaging van het gebruikelijk loon volgt uit de regeling, of uit overleg met de Belastingdienst. Er kan in ieder geval niet gesteld worden dat het beleidsdoel wordt behaald.

Omdat er beperkt gebruik wordt gemaakt van de regeling kan er weinig gezegd worden over de doelmatigheid. De kosten zijn zeer laag, maar het bereik en de effectiviteit van de regeling zijn dat ook.

6. Conclusie

Het doel van deze evaluatie was om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gebruikelijkloonregeling innovatieve start-ups te onderzoeken. Het lijkt erop dat een klein deel van de innovatieve start-ups (doelgroep) een tot het WML-niveau verlaagd gebruikelijk loon uitkeren aan hun dga's. Echter, het is niet met zekerheid te zeggen of dit volledig een effect is van de regeling. Het is ook mogelijk dat dga's in overleg met de Belastingdienst hun loon hebben verlaagd.

Op basis van de analyse van de aangiftegegevens en de enquête uitgevoerd door de RVO wordt geconcludeerd dat zeer beperkt gebruik wordt gemaakt van de regeling. De regeling is bij een grote meerderheid van start-ups niet bekend en bij de groep start-ups die wel bekend is met de regeling is er wederom een grote meerderheid die er geen gebruik van maakt. De onbekendheid van de regeling lijkt dus ook niet de oorzaak te zijn van het beperkte gebruik.

De regeling slaagt er dus niet in om innovatieve start-ups te stimuleren door hun liquiditeitspositie te verbeteren. Op basis van de beschikbare data wordt de regeling negatief beoordeeld op doeltreffendheid. Vanwege het beperkte gebruik (doeltreffendheid) kan er geen concreet oordeel geveld worden over de doelmatigheid van de regeling.

7. Toetsingskader fiscale regelingen

In opdracht van de begrotingsvoorschriften voor de rijksoverheid dient voor maatregelen op het gebied van fiscale regelingen het 'Toetsingskader Fiscale Regelingen' ingevuld te worden. Dit kader bestaat uit zeven vragen. Deze zijn bedoeld om tot een heldere afweging over overheidsuitgaven te komen, maar met name om de wensbaarheid en haalbaarheid van nieuwe of bestaande fiscale regelingen te toetsen.

Als bij een evaluatie blijkt dat het antwoord op één of meerdere vragen nee is, dan leidt dit tot aanpassing of afschaffing van de regeling.⁶ Uit de beantwoording van de onderstaande vragen volgt dat de regeling niet voldoet aan meerdere toetsingselementen van het toetsingskader.

7.1 Is sprake van een heldere probleemstelling?

Nee, er is geen sprake van een heldere probleemstelling. Deze vraag spitst zich toe op de overweging of er sprake is van een met overheidsbeleid te sturen probleem. Bij de invoering van de regeling is aangegeven dat de regeling is opgesteld om twee problemen op te lossen: 1) start-ups vonden het verlagen van het gebruikelijk loon van hun dga's in overleg met de Belastingdienst te onzeker en tijdrovend, en 2) bedrijven zijn terughoudend met investeren in (economisch nuttig) S&O-werk omdat dit bovengemiddelde onzekerheid meebrengt.⁷

Op basis van deze twee problemen is beargumenteerd dat overheidsingrijpen nodig was om te zorgen voor extra liquiditeit bij innovatieve start-ups, en om het verlagen van het gebruikelijk loon te versimpelen. Echter, beide problemen vereisen niet per se overheidsingrijpen in de vorm van een nieuwe fiscale regeling, aangezien beide problemen ook opgelost kunnen worden via de bestaande mogelijkheden. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om in overleg met de Belastingdienst het gebruikelijk loon te verlagen, te versimpelen. Hierdoor zou het ook (gedeeltelijk) makkelijker kunnen worden voor bedrijven om de bovengemiddelde onzekerheid te compenseren. Er is dus geen sprake van een heldere probleemstelling.

7.2 Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Nee, het te bereiken doel is niet helder en eenduidig geformuleerd. De doelstelling van de regeling is wel specifiek. Namelijk innovatieve start-ups stimuleren door hun liquiditeitspositie te verbeteren. Dit doel is echter niet verder geoperationaliseerd in meetbare maatstaven. Er is niet bepaald hoeveel de liquiditeitspositie van de groep start-ups moet zijn verbeterd, of in hoeveel gevallen overleg met de Belastingdienst over het gebruikelijk loon niet meer noodzakelijk is. Het doel is dus niet helder geformuleerd.

7.3 Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?

Nee, dit kan niet worden aangetoond. Het beperkte gebruik van de regeling (zie resultaten) geeft aan dat de regeling niet voorziet in een grote behoefte van deze groep innovatieve start-ups. Anders gezegd lijkt de nood bij de problemen, beschreven bij vraag 1, niet hoog te zijn. Er lijkt dus geen sprake te zijn van een noodzaak voor financiële overheidsinterventie.

7.4 Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur geniet boven een heffing?

Ja, een heffing vormt geen goede stimulans voor de liquiditeitspositie van start-ups. Deze vraag spitst zich toe op de overweging of gewenst gedrag effectiever valt te stimuleren door het fiscaal te bevoordelen, of door ongewenst gedrag te benadelen via een heffing. De doelstelling van de regeling is innovatieve start-ups stimuleren door hun liquiditeitspositie te verbeteren. Het is logischer om een subsidie te verstrekken aan start-ups om hun liquiditeitspositie te verbeteren, dan bijvoorbeeld een heffing in te stellen op ongewenst gedrag. Bijvoorbeeld op het uitkeren van meer gebruikelijk loon. Een subsidie geniet hier dus de voorkeur.

⁶ Rijksbegrotingsvoorschriften 2022, model 4.55, toetsingskader fiscale regelingen

⁷ Kamerstukken II, 2016/17, 34 552, nr. 3

7.5 Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur geniet boven een directe subsidie?

Nee, dit kan niet worden aangetoond. De doelstelling is innovatieve start-ups stimuleren door hun liquiditeitspositie te verbeteren. Dit kan ook worden bereikt door een directe subsidie te verstrekken aan bedrijven die S&O werk verrichten, voor de periode dat ze bij de RVO als starter zijn aangemerkt via hun WBSO-aftrekkingsvermindering. Dit zou ook het probleem dat start-ups het verlagen van het gebruikelijk loon van hun dga's in overleg met de Belastingdienst onzeker en tijdrovend vinden kunnen oplossen. Er kan dus niet worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur geniet boven een directe subsidie.

7.6 Is evaluatie van de maatregel voldoende geborgd?

Ja, met deze evaluatie. Er zijn wel twee kanttekeningen te plaatsen: de evaluatie zou eigenlijk in 2021 worden afgerond en de reikwijdte is beperkter dan eerder voorzien. Bij de invoering van de regeling is aangegeven dat onder meer zou worden gekeken naar het effect op de hoogte van het (gebruikelijk) loon bij de doelgroep, en als afgeleide effect daarvan de verbetering van hun liquiditeitspositie.⁸ Dit bleek echter niet mogelijk in deze evaluatie.

7.7 Is een horizonbepaling aan de orde?

Ja, de regeling is bij invoering voorzien van een horizonbepaling, op grond waarvan de regeling zou vervallen per 1 januari 2022. In de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2022 is aangegeven dat de vervaldatum eenmalig met een jaar is doorgeschoven.⁹ De reden voor deze verlenging was dat de evaluatie nog niet was afgerond.

⁸ Kamerstukken II, 2016/17, 34 552, nr. 3

⁹ Kamerstukken II, 2021/22, 35 927, nr. 3