Fiscaal toetsingskader wetsvoorstel Wet fiscale stimulering start-ups en sclae-ups

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?

Ja. Jonge technologiebedrijven (start-ups en scale-ups) zijn in Nederland minder succesvol dan in landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland.

De toegang tot talent vormt één van de belangrijkste belemmeringen in hun groei. Om deze reden wordt met een fiscale regeling een belangrijk knelpunt weggenomen om medewerkersparticipatie bij start-ups en scale-ups te stimuleren.

Om als innovatieve start-up en scale-up talent aan te kunnen trekken, moet internationaal beschouwd een concurrerend arbeidsvoorwaardenaanbod gedaan kunnen worden waarvan medewerkersparticipatie een zeer belangrijk onderdeel is. Talent is namelijk vaak bereid om bij een start-up te gaan werken voor een lager salaris als het in ruil daarvoor kan meedelen in de groei van het bedrijf via medewerkersparticipatie.[1] Op dit aspect is de concurrentie met het buitenland voor Nederlandse start-ups en scale-ups zwaar. Veel landen met een sterk ondernemingsklimaat voor innovatieve bedrijven gingen Nederland al voor en hebben al vele jaren een fiscale regeling voor medewerkersparticipatie. In veel gevallen is het tarief voor de loon- en inkomstenbelasting over aandelenopties voor medewerkers van start-ups en scale-ups half zo hoog of nog lager dan in Nederland. Ook sluit het heffingsmoment beter aan bij het moment dat de werknemer daadwerkelijk liquiditeit in handen heeft. De Nederlandse concurrentiepositie is op dit punt slechter dan andere landen. Daardoor zijn de kosten voor Nederlandse start-ups en scale-ups om een concurrerend arbeidsvoorwaardenaanbod te doen op het punt van participatie hoog, terwijl er in de praktijk veelvuldig om gevraagd wordt.

2. Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?

Ja. Succesvolle start-ups en scale-ups zijn van groot maatschappelijk belang vanwege het feit dat zij bijdragen aan innovatie en economische groei. Een belangrijk onderdeel van de mate van succes van start-ups en scale-ups is de toegang tot talent en dit talent weten vast te houden. Een geschikt instrument dat daarvoor gebruikt kan worden is aandelenopties. Er bestaat echter een knelpunt ten aanzien van het belasten van de voordelen uit aandelenopties. Uit internationaal onderzoek blijkt namelijk dat Nederland ten opzichte van andere start-uplanden uit de pas loopt ten aanzien van het belastingtarief dat van toepassing is op aandelenopties die worden toegekend aan medewerkers van start-ups en scale-ups evenals het moment waarop die medewerkers belasting betalen over de aandelenopties of de daaruit verkregen aandelen. Ter ondersteuning van het start-up en scale-up beleid is er de wens om dit knelpunt weg te nemen.

Het beleid ten aanzien van het ondernemingsklimaat voor start-ups en scale-ups ligt bij het ministerie van Economische Zaken. Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het fiscale stelsel in zijn geheel en de belastingheffing op arbeid en vermogen in het bijzonder.

3 Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Ja. Met het wegnemen van het fiscale knelpunt moet de medewerkersparticipatie bij start-ups en scale-ups toenemen. Op grotere schaal moet het voorstel bijdragen aan meer succesvolle start-ups en scale-ups in Nederland door de toegang tot talent en de internationale concurrentiepositie te verbeteren. Dit wordt bereikt doordat start-ups en scale-ups een internationaal concurrerend aanbod voor medewerkersparticipatie aan potentiële medewerkers kunnen doen en daardoor beter in staat zijn medewerkers aan te trekken en te behouden. Het directe doel van de maatregel is dat deze causaal leidt tot een toename in het percentage medewerkersparticipaties.

---

[1] Medewerkersparticipatie betreft het financieel laten participeren van medewerkers in het bedrijf. In geval van volwassen en beursgenoteerde bedrijven gaat het vaak om winstdeling, in het geval start-ups en scale-ups gaat het om het laten meedelen van medewerkers in toekomstige groei (bedrijven zijn nog niet beursgenoteerd en maken in de beginfase nog geen winst).

4a. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?

Ja. Aangezien het geconstateerde knelpunt zich bevindt in de wijze van belastingheffing is financiële interventie noodzakelijk. Uit internationaal onderzoek blijkt dat Nederland ten opzichte van succesvolle start-uplanden uit de pas loopt ten aanzien van het belastingtarief en het moment waarop medewerkers van start-ups en scale-upsbelasting betalen over aandelenopties of daaruit verkregen aandelen. Om de Nederlandse concurrentiepositie te verbeteren is het van belang om op beide onderdelen een aanpassing te doen.

De afgelopen jaren is er vanuit de start-upsector veel aandacht aan het onderwerp besteed en is veel voorlichting gegeven aan bedrijven hoe zij medewerkersparticipatie binnen hun bedrijf kunnen implementeren. Het geven van voorlichting alleen heeft niet tot een substantiële verandering in het percentage medewerkersparticipatie binnen bedrijven geleid. Dit is onder andere te verklaren doordat door de hoge belastingheffing de potentiële voordelen voor medewerkers in Nederland niet opwegen tegen de risico's die zij nemen als de start-up of scale-up uiteindelijk niet succesvol is.

Door toepassing van een grondslagversmalling en daarmee verlaging van het effectieve tarief probeert de maatregel te stimuleren dat meer medewerkers van start-ups en scale-ups aandelen in de onderneming zullen verkrijgen.

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

Ja. Toepassing van een heffing is in dit geval niet aan de orde. Er zijn geen internationale voorbeelden bekend van een heffing die tot doel heeft meer medewerkersparticipatie te stimuleren. Het is onwenselijk en niet mogelijk om werkgevers en medewerkers van start-ups en scale-ups via een heffing te dwingen om medewerkersparticipatie toe te passen.

4c. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?

Ja. Het knelpunt zit in de fiscaliteit. Uit internationaal onderzoek blijkt dat Nederland ten opzichte van succesvolle start-uplanden uit de pas loopt ten aanzien van het belastingtarief dat medewerkers betalen als ook het moment waarop medewerkers dat betalen. Om de Nederlandse concurrentiepositie te verbeteren is het van belang om op beide onderdelen een aanpassing te doen via de fiscaliteit. Een subsidie ter compensatie van een heffing heeft niet de voorkeur.

5. Is de maatregel doeltreffend?

Ja. Met de aanpassing wordt de belastingheffing meer in lijn gebracht met succesvolle start-uplanden. Het zorgt ervoor dat start-ups en scale-ups een internationaal concurrerend arbeidsvoorwaardenaanbod kunnen doen waar medewerkersparticipatie onderdeel van is. De verwachting is dat start-ups en scale-ups daarmee beter in staat zijn personeel aan te trekken en te behouden en dat vergelijkbare participatie wordt bereikt als in die landen. Dit zorgt ervoor dat opbrengsten binnen het bedrijf breder verdeeld worden dan alleen onder oprichters en veelal buitenlandse investeerders, met daardoor meer kans op vervolginvesteringen in Nederlandse start-ups (vliegwieleffect). Al met al leiden deze effecten naar verwachting tot positieve effecten op de economie en, als een gevolg daarvan, op de belastinginkomsten.

6. Is de maatregel doelmatig?

Ja. Naar verwachting is voor het bereiken van het geformuleerde doel deze maatregel doelmatig. Het verlagen van het belastingtarief zorgt voor een belastingderving. Omdat de graad van medewerkersparticipatie momenteel zeer laag is, is de ondoelmatigheid ten gevolge van het bevoordelen van participatieprogramma's die ook zonder de fiscale regeling tot stand zouden zijn gekomen (windfall gain), beperkt.

7. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Ja. De regeling wordt regelmatig geëvalueerd.

De fiscale regeling moet een effect hebben op de participatiegraad van medewerkers van groeibedrijven. Dit is de belangrijkste parameter om vast te stellen. Op basis van een nulmeting kan het effect beter inzichtelijk gemaakt worden. Het is mogelijk om op basis van CBS-cijfers te inventariseren hoeveel aandelenopties uitstaan bij medewerkers. Daarnaast kunnen partijen die start-ups en scale-ups ondersteunen bij hun aandelenbeheer daar ook mogelijk geanonimiseerd inzicht in geven. Daarnaast is het mogelijk om kwalitatief onderzoek te doen door middel van enquêtes en interviews over het gebruik van de fiscale regeling bij de doelgroep van groeibedrijven. Op basis van deze informatie kan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de fiscale regeling worden beoordeeld. De evaluatie kan plaatsvinden op basis van de Regeling Periodieke Evaluaties die een standaard geeft voor de kwaliteit van de evaluatie. Deze evaluatie kan na vijf tot acht jaar plaatshebben.

8. Is een horizonbepaling aan de orde?

Ja. In het voorstel is een horizonbepaling van 7 jaar opgenomen.