

Leeswijzer actieve openbaarmaking Kamerbrief 'Aanpak belastingschulden in verband met corona'

In de Kamerbrief 'Aanpak belastingschulden in verband met corona' is een maatregel aangekondigd die bij saneringsakkoorden tijdelijk de schuldeiserspositie van de Belastingdienst verandert. In het kader van de Beleidslijn actieve openbaarmaking worden onderliggende nota's openbaar gemaakt die betrekking hebben op deze maatregel. Dit betreft de nota's in de onderstaande tabel.

Datum nota	Titel
15 september 2021	Aanpak belastingschulden in verband met corona
27 september 2021	Vervolgnota aanpak belastingschulden in verband met corona
30 september 2021 ¹	Aanpak kabinet coronabelastingschulden
6 oktober 2021	Vorbereiding gesprek (NVB)
8 oktober 2021	Herziene Kamerbrief aanpak coronaschulden

¹ Onderaan deze nota staat abusievelijk opgenomen dat de nota vertrouwelijk is.



Ministerie van Financiën

**HEDEN
TER BESLISSING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

**Directie Algemene
Fiscale Politiek**

Persoonsgegevens

nota

Herziene Kamerbrief aanpak coronaschulden

Datum

8 oktober 2021

Notanummer

2021-0000204071

Bijlagen

1. Herziene Kamerbrief a
2. Te ondertekenen Kame
3. Eerdere nota's t.b.v. a

Aanleiding

Op 1 oktober jl. is u een eerste versie voorgelegd van de Kamerbrief over de aanpak van coronaschulden en de saneringsmaatregel. Conform uw verzoek hebben wij in de brief enkele aanpassingen gemaakt.

Beslispunten

Wij adviseren u de brief in bijlage te ondertekenen voor verzending.

Toelichting

- Omdat de in de Kamerbrief opgenomen saneringsmaatregel nieuw beleid betreft kwalificeren de nota's die over dit onderwerp gingen voor *actieve openbaarmaking*. Wij zullen de desbetreffende nota's gelijktijdig met de Kamerbrief naar de Tweede Kamer sturen.



TER BESPREKING

Aan

de minister

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

TER INFORMATIE

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Persoonsgegevens

Datum

24 februari 2021

Notitienummer

2021-0000038720

Persoonsgegevens

Kopie aan

notitie

Belastingsschulden n.a.v. coronacrisis

Aanleiding

U (stas) heeft ons verzocht om een nadere notitie over belastingsschulden bij ondernemers die zijn opgebouwd onder het versoepelde uitstelbeleid vanwege de coronacrisis.

In deze notitie verkennen wij de voor- en nadelen van eventuele verdere beleidsopties. In de toelichting vindt u in paragraaf 1 een analyse van de problematiek, in paragraaf 2 uitvoeringstechnische afwegingen, in paragraaf 3 generieke beleidsopties en in paragraaf 4 de mogelijkheden om voor verschillende ondernemers verschillend beleid te voeren ('differentiatie').

Kern

- Per 19 februari hebben 258.447 ondernemers gezamenlijk € 16,8 miljard aan belastingsschulden opgebouwd onder het versoepeld uitstelbeleid.
- Er bestaat een risico dat levensvatbare bedrijven (onnodig) failliet gaan vanwege deze schuldenlast, ondanks de ruimhartige betalingsregeling.
- Het doel van eventueel verdere versoepelingen in het uitstelbeleid zou daarom zijn om in de kern levensvatbare bedrijven niet alsnog failliet te laten gaan. Daarbij is overleg met andere schuldeisers van groot belang, omdat eventuele versoepelingen vanuit de overheid zonder gelijkwaardige stappen van de overige schuldeisers ondernemers niet helpt, maar juist tot een overdracht leidt tussen schuldeisers.
- Tegelijkertijd is het onvermijdelijk dat in een grote crisis (veel) bedrijven failliet gaan; het is economisch ondoelmatig om dit te voorkomen tegen hoge kosten voor de overheidsfinanciën.
- Bovendien bestaat het risico op forse uitvoeringsproblemen als de terugbetalingsregeling voor te veel ondernemers onvoldoende is en zij zich daarom in groten getale met verzoeken tot maatwerk en/of sanering bij de Belastingdienst melden. De Belastingdienst kan die verzoeken niet verwerken.
- Ook rechtvaardigheid is van belang. Risico bij veel van deze verruimingen is dat bedrijven worden geholpen met veel schuld, los van hoe hard ze zijn getroffen door corona (bijv. bedrijven die deels uitstel hebben genomen om extra liquiditeit te hebben). Andersom zijn er veel ondernemers die, ook al zijn ze relatief zwaar getroffen door corona, bewust wel hun belasting hebben betaald. Dit kan leiden tot moeilijk uitlegbare situaties.
- Wij behandelen in deze notitie versoepeld uitstel (opties 1-3), het toestaan van de betalingsregeling voor alle pre- en post-coronaschulden (optie 4), versoepeling van het saneringsbeleid (optie 5), de prikkels voor aflossing (opties 6 en 7), generieke kwijtschelding van belastingsschulden (optie 8),

het opzetten van een fonds voor de afwikkeling van coronaschulden (optie 9), omzetten van schulden in aandelenbelangen (optie 10) en de verruiming van de carry back (optie 11).

- Deze notitie is een inventarisatie van opties; nog niet alle opties zijn budgettair geraamd. Voor een volgende stap is dat wel nodig.

Advies

- Wij hebben u eerder geadviseerd¹ om in dit stadium versoepelingen te beperken tot:
 - (1) het bestaande corona-uitstel inclusief de (ruimhartige) aflossingsregeling; en
 - (2) de "welwillende blik" van de Belastingdienst bij de beoordeling van saneringsverzoeken van in de kern gezonde bedrijven.
- Vanuit de uitvoering wordt geadviseerd om ook pre- en postcoronaschulden mee te nemen in de aflossingsregeling. Beleidsmatig kleven hier wel nadelen aan.
- Een versoepeling van het saneringsbeleid zou in gezamenlijkheid met andere belangrijke schuldeisers moeten worden gezien. Dit wordt momenteel verkend. Gebeurt dit niet, dan bestaat het risico dat andere schuldeisers profiteren van versoepeling in plaats van of naast de bedrijven die het betreft.
- **Een generieke gehele of gedeeltelijke kwijtschelding** is, in welke vorm dan ook, **onrechtvaardig** (t.o.v. degenen die wel reeds hebben terugbetaald of geen gebruik hebben gemaakt van de regeling. Wij achten een dergelijk maatregel **concurrentieverstorend**, die al snel een **aanzuigende werking** geeft en leidt tot ongeoorloofde **staatssteun**. Generieke kwijtschelding is daarnaast in hoge mate **willekeurig** want gekoppeld aan het openstaande belastingbedrag en niet aan de specifieke situatie van de onderneming. Generieke kwijtschelding is voorts **onvoldoende effectief** als andere schuldeisers geen verlies nemen omdat de waarde van de totale schuldenpositie dan niet afneemt.
- Voor de uitvoerbaarheid lijkt generieke kwijtschelding bovendien niet nodig, zolang de betalingsregeling maar zo ruim mogelijk is (inclusief alle pre- en post-coronaschulden) en de datum van 1 oktober 2021 voor de aanvang van de betalingsregeling, wordt opgeschoven. Daarnaast zijn er mogelijkheden binnen de kaders van een zorgvuldig en evenwichtig saneringsbeleid, mede in overleg met andere schuldeisers (optie 5). In verband met een verwachte hausse aan saneringsverzoeken vanaf april, zijn de inspanningen erop gericht dat deze afstemming in het tweede kwartaal tot concrete afspraken en/of gezamenlijke richtlijnen leidt.
- Behalve aan de optie generieke kwijtschelding kleven aan ook andere opties vaak aanzienlijke nadelen en/of consequenties. Dat geldt bijvoorbeeld voor het omzetten van schulden in aandelen (maatregel 10). Vergroten carry back (maatregel 11) is erg ondoelmatig, want heeft een beperkte koppeling met corona.
- Eerste focus zou moeten liggen op maatregelen die (relatief gericht) bedrijven met toekomstperspectief helpen. Zoals verlenging van de betaaltermijn, wat de maandlasten van een bedrijf verlaagt (maatregel 3), ook na 2021 een lagere invorderingsrente hanteren (maatregel 6), of een versoepeld saneringsbeleid (onderdelen van maatregel 5). Dit laatste kan ook tot een fikse (en nog niet becijferde) inkomstenderving leiden afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt in het saneringsbeleid. Maatregelen 1 (verlengen uitstel van lopende verplichtingen) en 4 (toestaan betalingsregeling voor pre-coronaschuld en post-coronaschuld) zijn vanuit de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst en het perspectief van de ondernemer zeer wenselijk, maar kennen beide eveneens nadelen, namelijk nog hogere schulden (1) en het verbreden van het beleid naar niet-coronaschulden (4).

¹ Notitie AFEP d.d. 9 februari 2021, nr. 2021-28893.

- De opties in deze notitie hebben naast de effecten op de lastenkant ook gevolgen voor de uitgavenkant van de begroting.
- Deze notitie geldt niet voor uitgestelde douanerechten.²
- Een ander gerelateerd aandachtspunt is het volgende. Er zijn op dit moment ongeveer 70.000 ondernemers, met een openstaand bedrag van ongeveer € 4 mld, die zonder nadere maatregelen op 1 juli 2021³ geconfronteerd worden met inning van hun belastingschulden, omdat zij niet voldoen aan de voorwaarden van het uitstelbeleid (zie ook de Toelichting onder 1 bij Uitstaande schulden). Hetzelfde geldt voor ondernemers die hun nieuw opkomende verplichtingen niet (gaan) bijhouden. Ook zij hebben geen recht op de betalingsregeling van 36 maanden. Deze gevolgen passen binnen het "normale" uitstelbeleid, maar zijn mogelijk groter door het soepel verleende uitstel en leveren forse gevolgen voor de uitvoering op. Terzake wordt een notitie voorbereid met een nadere schets van de problematiek die dit oplevert in de uitvoering. In de notitie zullen ook scenario's worden geschetst op dit probleem te ondervangen.

Toelichting

1. Analyse problematiek

Versoepeld uitstelbeleid (korte weergave)

- Ondernemers die uitstel van betaling aanvragen, krijgen zonder voorwaarden 3 maanden uitstel van betaling. Zij komen alleen in aanmerking voor verlenging van het uitstel als hun financiële problemen hoofdzakelijk door corona zijn ontstaan (dit vergt bij een schuld > € 20.000 een verklaring van een derde-deskundige) en als zij verklaren geen bonussen en dividenden uit te keren.
- Ondernemers moeten uiterlijk vanaf 1 juli 2021 hun nieuw opkomende betalingsverplichtingen weer voldoen.
- Vanaf 1 oktober 2021 moeten ondernemers de opgebouwde belastingschuld aflossen. Daarvoor geldt een betalingsregeling van 36 maanden.
- Momenteel is de invorderingsrente (de rente over belastingschulden) 0,01%. Onder huidig beleid gaat vanaf 1 januari 2022 de invorderingsrente naar 4%.
- Ondernemers die het niet redden om binnen deze termijn hun belastingschuld af te lossen, kunnen onder bestaand tijdelijk beleid verzoeken om een maatwerkregeling. Het maatwerk beperkt zich dan tot later beginnen met aflossen (maar binnen 36 maanden) en/of aflossen in wisselende termijnbedragen. Uitvoeringstechnisch levert dit een grote last op: toekenning en bewaking van de nakoming zijn tijdrovend. Als ook een maatwerkaflossingsregeling geen soelaas biedt, is sanering van de schulden in overleg met andere schuldeisers de laatste optie. Beleidsopties in het saneringsbeleid zijn ook onderdeel van deze notitie.

Omvang van de uitstaande schulden

- Per 19 februari 2021 is het totaal verleende belastinguitstel onder het versoepeld uitstelbeleid **€ 16,8 miljard** aan 258.447 debiteuren, dat is gemiddeld € 65.000 per debiteur. In 65% van de gevallen betreft het verleende uitstel minder dan € 20.000; meer dan 80% van de debiteuren heeft een schuld lager dan € 50.000.

² De mogelijkheid tot uitstel van betaling van douanerechten is gebaseerd op EU-recht en kent daarmee iets andere voorwaarden en termijnen vergeleken met het algemene uitstelbeleid van belastingen. Douaneschulden vormen EU-afdrachten en kunnen daarom niet worden kwijtgescholden. Overige belastingen bij invoer volgen de betalingssystematiek van de douanerechten.

³ Vanaf die datum kan het uitstel niet meer worden verlengd.

- 310.000 ondernemers hebben gebruik gemaakt van de regeling voor belastinguitstel, voor een bedrag van € 31 miljard. Ca. 100.000 ondernemers hebben al hun schulden terugbetaald voor een bedrag van € 11 miljard. Van deze 100.000 ondernemers hebben er ca. 40.000 opnieuw uitstel gevraagd voor nieuwe schulden (cijfers 16 februari 2021).
- In bijlage 1 vindt u een uitwerking van het bedrag aan uitstel naar bedrijfsomvang, naar sector en naar belastingmiddel.
- Ondernemers in de uitstelregeling vormen een heterogene groep. Het versoepeld uitstelbeleid is namelijk laagdrempelig vormgegeven. Er zijn geen minimum-omzetdrempels, zoals in de NOW of TVL. De mate van betalingsproblemen bij de ondernemers in de uitstelregeling kan daarom enorm verschillen.
- Bovendien zullen er ondernemers zijn die geen of minder gebruik hebben gemaakt van het uitstel, maar even hard zijn geraakt door de crisis als ondernemers die volledig van de uitstelmogelijkheid hebben gebruikgemaakt. Dit kan zijn omdat deze groep ondernemers eerst hun eigen reserves hebben aangesproken, of de voorkeur hebben gehad om niet bij de Belastingdienst maar elders schulden op te bouwen, bijvoorbeeld bij een bank of in de privésfeer.
- Er is nog geen volledig beeld hoe zwaar deze schuldenlast is ten opzichte van andere coronaschulden die deze ondernemers hebben. Veel gegevens over terugvorderingen onder NOW en TVL worden nog in kaart gebracht. De NVB geeft aan dat banken tot 26 januari 2021 aan in totaal 129.000 bedrijven een generieke betaalpauze van in totaal 3,1 miljard euro hebben verleend, en daarnaast aan 48.000 bedrijven een totaalbedrag van 35,5 miljard aan financieringen hebben verstrekt.
- Er zijn op dit moment ongeveer 70.000 ondernemers met een openstaande schuld van ongeveer € 4 miljard die, naast pre-coronaschulden, niet altijd aan de voorwaarden hebben voldaan (onderdeel van de € 16,8 miljard). Als hier geen maatregelen voor worden getroffen, moet de Belastingdienst vanaf 1 juli bij deze ondernemers gaan innen en hebben zij geen recht op de 36-maanden regeling. Hetzelfde geldt voor ondernemers die hun nieuw opkomende verplichtingen niet bijhouden. Ook zij hebben geen recht op de betalingsregeling van 36 maanden. Gezien de omvang van de groep is dit zorgelijk en het is zeer de vraag of dit uitvoerbaar is voor de invordering. Terzake wordt een notitie voorbereid met een nadere schets van de problematiek die dit oplevert in de uitvoering. In de notitie zullen ook scenario's worden geschetst op dit probleem te ondervangen.

Doel van eventueel nader beleid

- Voor bedrijven en sectoren die voor de coronacrisis niet levensvatbaar waren, en door de steun een faillissement hebben kunnen uitstellen, kan het vervallen van het steunpakket betekenen dat ze failliet gaan. Een teken aan de wand is dat het aantal faillissementen op een laag niveau ligt ondanks de economische krimp. Daarmee kan er sprake zijn van uitgesteld faillissement door de steunmaatregelen. Hetzelfde geldt voor bedrijven die levensvatbaar waren, maar het door de versnelde beweging richting digitalisering (of andere ontwikkelingen) als gevolg van corona afleggen tegen innovatievere concurrenten. Dit is vanuit economisch perspectief overkomelijk en past zelfs bij de reguliere, wenselijke economische dynamiek. Het tegen alle kosten voorkomen van alle faillissementen, zeker in crisistijd, is zowel onmogelijk als onwenselijk.
- Bedrijven die in de kern echter levensvatbaar zijn, zullen als de vraag aantrekt weer omzet kunnen genereren. In beginsel kunnen zij vanuit die omzet aan hun lopende verplichtingen voldoen. Voor het aflossen van openstaande schulden is aanvullende omzet nodig. De omvang van de schuldenlast leidt er mogelijk toe dat in de kern levensvatbare bedrijven alsnog in betalingsproblemen komen zodra het uitstel van betaling afloopt en de belastingschuld moet worden afgelost.

- Het doel van eventueel verdere versoepelingen in het uitstelbeleid zou daarom zijn om in de kern levensvatbare bedrijven niet alsnog failliet te laten gaan.
- Bovendien zullen, als de betalingsregeling voor veel ondernemers niet toereikend is, de verzoeken om maatwerk en/of schuldsanering toenemen. De capaciteit van de Belastingdienst hiertoe is zeer beperkt en staat onder druk omdat ook de dwanginvordering weer moet worden opgepakt. Het risico is reëel dat de Belastingdienst de stroom aan verzoeken niet aan kan.
- Een tweede doelstelling van mogelijk aanvullend beleid zou daarom zijn om de uitstelregeling zodanig te blijven vormgeven dat deze uitvoerbaar is voor de Belastingdienst. Een belangrijk punt voor de uitvoering is daarbij dat in de terugbetalingsregeling bij voorkeur alle pre- en post-coronaschulden worden meegenomen.

2. Uitvoering is cruciaal

Het is van groot belang dat eventuele versoepelingen uitvoerbaar zijn voor de Belastingdienst. De druk is immers hoog en de capaciteit beperkt. De precieze gevolgen voor de capaciteit die nodig is voor het uitvoeren van de (corona)regelingen (bv. bezwaar, beroep, klachten, samenloop regimes) zal naar aanleiding van de gekozen variant in kaart gebracht moeten worden.⁴ Daarnaast komen andere praktische uitvoeringsproblemen kijken (bijv. eenvoudige zaken als de printcapaciteit in periodes waarin ook andere grote campagnes lopen). Om die reden worden vanuit de uitvoering versoepelingen geadviseerd door uitbreiding van bestaande regelingen (aanpassing van het tijdelijke uitstelbeleid en eventueel het saneringsbeleid).

Vanuit uitvoeringsperspectief bestaat de voorkeur voor onderstaande maatregelen (in willekeurige volgorde):

1. Ten aanzien van de betalingsregeling: de 36-maandenregeling ook toestaan als niet is voldaan aan de voorwaarde dat de schuld hoofdzakelijk door de coronacrisis is ontstaan (dus ook voor alle pre-coronaschulden én zgn. "post-coronaschulden": dat zijn schulden van ondernemers die na 3 maanden uitstel het uitstel niet hebben verlengd maar toch weer schuld hebben opgebouwd). Hoewel vanuit de uitvoering zeer gewenst en beter uitlegbaar aan de ondernemer, kleven er beleidsmatige nadelen aan dit voorstel. Zie ook optie 4 van de generieke beleidsopties in onderdeel 3 van deze notitie. Zonder nadere maatregelen moeten deze ondernemers op 1 juli 2021 hun openstaande schulden gaan betalen.
2. Bij corona-uitstel geen onderscheid maken naar branche en/of omvang onderneming. Dit lijkt namelijk niet uitvoerbaar.
3. Aflossen stimuleren via verruiming corona-uitstelbeleid (startdata, termijnen) en/of betalingsprikkels.
4. De betalingsregeling niet per 1 oktober 2021 in te laten gaan, maar op te schuiven in de tijd zodat de Belastingdienst meer tijd heeft om zich voor te bereiden.
5. Bij een hausse aan saneringsverzoeken geen of een beperkte toets op (a) levensvatbaarheid en (b) aangeboden akkoordbedrag toestaan als de totale belastingschuld kleiner dan (bijvoorbeeld) € 20.000 bedraagt.

3. Generieke beleidsopties

Wij hebben de volgende beleidsopties geïdentificeerd. Voor iedere optie schetsen wij de belangrijkste voor- en nadelen. Wij behandelen daarbij de voor- en nadelen van enkele beleidsopties als deze generiek worden genomen. Generiek wil zeggen: voor alle ondernemers die belastinguitstel genieten onder het versoepelde uitstelbeleid. Voor een deel van de versoepelingen geldt dat wij ze conditioneel zouden maken aan een vergelijkbare beweging van de overige private schuldeisers,

⁴ De raming van Belastingdienst/CAP is dat voor de huidige uitstelmaatregelen de inningscapaciteit 400 fte bedraagt.

omdat ondernemers anders weinig opschieten met de versoepelingen. In paragraaf 4 zullen we afzonderlijk beschrijven wat de voor- en nadelen zijn van het toepassen van verschillende beleidsopties voor verschillende groepen ondernemers ('differentiatie').

We behandelen de volgende opties:

1. Verlenging van het uitstel van lopende verplichtingen
2. Uitstel van het moment van aanvang terugbetalen opgebouwde schuld
3. Verlenging betalingstermijn van betalingsregeling
4. Toestaan betalingsregeling voor pre-coronaschuld en post-coronaschuld
5. Versoepelen saneringsbeleid Belastingdienst
6. Invorderingsrente langer verlagen
7. Korting bij eerdere aflossing
8. Generieke volledige of gedeeltelijke kwijtschelding
9. Fonds voor afwikkeling van coronaschulden
10. Omzetten belastingschuld in aandelenbelang
11. Verruiming carry-backmogelijkheden

1. Verlenging uitstel van lopende verplichtingen (nu: tot 1 juli 2021)

Toelichting

Voor ondernemers die uitstel hebben gekregen hoeven nieuw opkomende verplichtingen niet direct te worden betaald, maar worden deze automatisch toegevoegd aan de belastingschuld die later moet worden terugbetaald. Deze regeling geldt momenteel tot 1 juli 2021, maar kan worden verlengd.

Voordelen

- Deze maatregel geeft ondernemers extra liquiditeit. Zolang geen belastingverplichtingen worden betaald kunnen andere verplichtingen beter worden nagekomen.
- Uitvoerbaar en beperkt (in ieder geval op korte termijn) bovendien het aantal saneringsverzoeken.
- De Belastingdienst stelt voor om het uitstel te verlengen tot 1 oktober (of in ieder geval dezelfde datum als waarop moet worden gestart met het afbetalen van de schulden), in verband met de uitvoerbaarheid. Indien deze datum niet wordt verschoven, bestaat de kans op uitvoeringsproblemen.

Nadelen

- Deze maatregel zorgt voor verdere schuldophoping bij ondernemers.
- De Belastingdienst raakt door deze maatregel de facto achtergesteld op crediteuren die geen of beperkter uitstel geven.
- Met alle voorbehouden die bij deze inschattingen moeten worden gemaakt, zou dit indicatief leiden tot⁵:
 - a) een toename van de openstaande belastingschuld (met ca 2,5 miljard euro per 3 maanden verlenging ten opzichte van het basispad),
 - b) mogelijk extra afstel van belastingbetaling (ca 150 miljoen euro per 3 maanden verlenging),
 - c) een derving aan de uitgavenkant als gevolg van lagere opbrengsten van boetes en vervolgingskosten (circa 50-100 miljoen euro per drie maanden verlenging), dit zou generaal moeten worden verwerkt op de begroting; en
 - d) mogelijk een hogere opbrengst invorderingsrente in de jaren 2022-2024, mits het percentage invorderingsrente vanaf 2022 gehandhaafd blijft op 4% (t/m 2021 geldt een percentage van 0,01%). Dit betreft een tweede-orde-effect.

⁵ De geraamde bedragen met betrekking tot afstel onder opties 1, 2, en 3 zijn gebaseerd op dezelfde veronderstellingen met betrekking tot uitstel en faillissementen als bij de besluitvorming in december en januari zijn gehanteerd. Wij zijn voornemens nieuwe inzichten in het verloop van uitstel en het macro-economische beeld (CEP) te verwerken wanneer deze in maart beschikbaar komen. Dat kan gevolgen hebben voor de geraamde bedragen.

Procesbelang van de Staat

- In de praktijk zijn loon- en omzetbelasting veruit de grootste 'nieuwe verplichtingen' van ondernemers in de uitstelregeling (loon circa 7,5 miljard, omzetbelasting circa 4,7 miljard). Alleen als een ondernemer daadwerkelijk omzet behaalt, moet omzetbelasting worden afgedragen. Voor loonkosten geldt dat de NOW-regeling daarbij reeds deels ondersteunt. Ondernemers kunnen deze belastingen daarom vaak wel betalen. De maatregel is daarmee meer gericht op het verstrekken van liquiditeit voor andere schulden dan belastingschulden.

2. Uitstel van het moment van aanvang terugbetalen (nu: 1 oktober 2021)

Toelichting

Ondernemers bouwen een belastingschuld op doordat nieuw opkomende verplichtingen niet direct betaald moeten worden. Momenteel moet de opgebouwde schuld vanaf 1 oktober 2021 worden terugbetaald. Dit moment kan naar achteren worden geschoven.

Voordelen

- Deze maatregel geeft ondernemers vanaf 1 oktober extra liquiditeit. Zolang geen belastingverplichtingen worden betaald kunnen andere verplichtingen beter worden nagekomen.
- Het uitstellen van deze datum kan voorkomen dat alle steunmaatregelen min of meer gelijktijdig worden afgebouwd.
- Uitvoerbaar en beperkt (in ieder geval op korte termijn) bovendien het aantal saneringsverzoeken en maatwerk bij terugbetalingsregelingen.
- De uitvoering kan zich voorbereiden op de toestroom van verzoeken.

Nadelen

- De Belastingdienst raakt door deze maatregel de facto achtergesteld op crediteuren die al eerder gaan invorderen.
- Deze maatregel leidt (daardoor) mogelijk tot additioneel afstel, indicatief geraamd op ca. 50 mln. per 3 maanden uitstel van aanvang moment terugbetalen.
- Er is sprake van schuldophoping omdat aflossing naar achteren wordt verschoven.
- Het tijdens de terugbetaling doorberekende bedrag aan invorderingsrente wordt enigszins hoger.

Procesbelang van de Staat

3. Verlenging betalingstermijn (nu: 36 maanden) naar 48 of 60 maanden

Toelichting

Ondernemers bouwen een belastingschuld op doordat nieuw opkomende verplichtingen niet direct betaald moeten worden. Momenteel moet de opgebouwde schuld vanaf 1 oktober 2021 worden terugbetaald. De schuld moet dan in 36 maanden worden terugbetaald. Op verzoek kan gekozen worden voor een ander aflossingsschema (anders dan lineair) binnen de gestelde betalingstermijn of het

later beginnen met aflossen (maar wel binnen de gestelde termijn. De termijn van 36 maanden kan worden verlengd.

Voordelen

- Deze maatregel geeft ondernemers meer liquiditeit. Zolang minder belastingverplichtingen worden betaald kunnen andere verplichtingen beter worden nagekomen.
- Deze maatregel is vooral gunstig voor bedrijven met toekomstperspectief: een bedrijf dat al richting faillissement gaat is hiermee niet geholpen. Economisch is dat positief.
- Uitvoerbaar mits een en ander generiek plaatsvindt. Het beperkt bovendien het aantal saneringsverzoeken en maatwerk bij terugbetalingsregelingen.

Nadelen

- De Belastingdienst raakt door deze maatregel de facto achtergesteld op crediteuren die sneller invorderen. Dit effect wordt deels ingeperkt door de termijn van 36 maanden in stand te laten, maar het aflossingsschema te vertragen.
- Deze maatregel leidt (daardoor) mogelijk tot additioneel afstel, indicatief geraamd op ca. 250 mln euro bij verlenging naar 48 maanden en 500 mln euro bij verlenging naar 60 maanden.
- Daarnaast wordt het tijdens de terugbetaling doorberekende bedrag aan invorderingsrente hoger.

Procesbelang van de Staat

4. Toestaan 36-maandenregeling voor alle pre-coronaschuld en postcoronaschuld

Toelichting

- In het corona-uitstelbeleid wordt de 36-maandenregeling alleen toegestaan als de ondernemer heeft aangetoond dat zijn financiële problemen hoofdzakelijk door corona zijn ontstaan (dit vergt bij een schuld > € 20.000 een verklaring van een derde-deskundige) en verklaart geen bonussen en dividenden uit te keren. Voor deze ondernemers geldt de 36-maandenregeling voor al hun belastingschulden (inclusief pre-coronaschuld) voor de middelen die in het uitstel betrokken zijn.
- Ondernemers die slechts 3 maanden uitstel hebben gekregen (ongeacht of ze daar wel of niet om gevraagd hebben) komen in 2 regimes terecht. Voor hun coronaschuld (opgebouwd tijdens 3 maanden uitstelperiode) geldt de 36-maandenregeling en voor hun pre-coronaschuld (en eventuele post-coronaschuld) geldt het reguliere beleid (dat wil zeggen: hervatten dwanginvordering of herleven 'oude' uitstelregeling met zekerheid en een beperkte termijn). Deze 2 regimes leveren in de uitvoering forse problemen op en leidt tot verwarring en onbegrip bij ondernemers.
- In bijlage 2 vindt u een overzicht van de groepen ondernemers met pre-corona en post-coronaschulden. Deze pre- en post-coronaschulden zijn al begrepen in de totale omvang van de coronaschulden voor de budgettaire ramingen.

Voordelen

- Vanuit uitvoeringsperspectief zou het samenvoegen van alle belastingschuld (pre-corona, corona, post-corona) in een 36-maandenregeling een enorme ontlasting zijn. Zowel in de afwikkeling van de openstaande schuld als ter voorkoming van vragen, procedures en maatwerkverzoeken.
- Voor ondernemers betekent dit een versoepeling van de voorwaarden en wordt de regeling bovendien begrijpelijker en uitlegbaar.
- Zonder deze verruiming bestaat het risico dat de terugbetalingsregeling feitelijk onuitvoerbaar wordt voor de Belastingdienst.

Nadelen

- Het is een principiële afwijking van het ingezette coronabeleid met een verschil in behandeling tussen oude gevallen (met evt. derde-verklaring en met inhoudelijke toets) en nieuwe gevallen (zonder inhoudelijke toets).
- Deze maatregel helpt specifiek bedrijven die voor corona al financiële problemen hadden. Dat zullen relatief vaker bedrijven zijn met een slechte levensvatbaarheid.
- Bovendien wordt de 36-maandenregeling dan gegund aan een groep ondernemers met pre-coronaschulden waarvan een deel mogelijk niet levensvatbaar is. De verruimde betalingsregeling wordt daarmee post-Corona ook het 'nieuwe normaal' terwijl de omstandigheden dit niet langer rechtvaardigen.
- Overigens valt deze groep vanzelf door de mand omdat de termijnbedragen niet worden nagekomen: dat is het moment om tot dwanginvordering over te gaan en eventueel zelfs het faillissement aan te vragen.
- Maatwerk is noodzakelijk voor die middelen die niet in de uitstelregeling betrokken zijn (zoals toeslagen en motorrijtuigenbelasting). De impact hiervan wordt onderzocht.

5. Versoepelingen saneringsbeleid Belastingdienst

Toelichting

- Voor de Belastingdienst geldt dat de (voorheen stringente) saneringsvoorwaarden per 1 januari 2021 al enigszins versoepeld zijn. In de Kamerbrief over de uitbreiding van het steun- en herstelpakket van 21 januari jl. is aangegeven dat de Belastingdienst verzoeken tot sanering met een welwillende blik beoordeelt. Belangrijke voorwaarden die daarbij gelden zijn dat:
 - het bedrijf in de kern gezond is,
 - de lopende betalingsverplichtingen vanaf het saneringsverzoek worden bijgehouden,
 - de (versoepelde) uitstelfaciliteiten niet volstaan,
 - alle andere schuldeisers deelnemen in het akkoord, en
 - de ondernemer zich maximaal inspant om dit allemaal aannemelijk te maken.
- A. *Gedeeltelijke kwijtschelding in het kader van een saneringsakkoord met andere schuldeisers*
- Wij werken samen met externe partijen, waaronder andere grote schuldeisers (onder de vlag van de TOA-werkgroep) aan richtlijnen voor verdergaande versoepelingen van de saneringsvoorwaarden en een efficiënte (gezamenlijke) uitvoering daarvan. Dit heeft niet alleen tot doel om onnodige faillissementen te voorkomen maar ook om doorlooptijden te beperken en uitvoeringsproblemen het hoofd te bieden. In verband met een verwachte hausse aan saneringsverzoeken vanaf april, zijn de inspanningen erop gericht dat deze afstemming in het tweede kwartaal tot concrete afspraken en/of gezamenlijke richtlijnen leidt.
 - Belangrijke uitgangspunten zijn:
 1. Gedeeltelijke kwijtschelding alleen *gezamenlijk* met alle andere schuldeisers.
 2. *Levensvatbaarheid* bedrijf is cruciaal
 3. Idee is dat ondernemer (a) *gedurende 36 maanden (of langer indien de generieke betalingstermijn wordt verlengd)* zijn *maximale aflossingscapaciteit* inzet om schulden af te lossen, en (b) dat schuldeisers, in ruil daarvoor, hun verhaalsrechten feitelijk prijsgeven.⁶

⁶ Onder het bestaande fiscale beleid is een "uitkering ineens" het uitgangspunt (met eventueel een aflossingsregeling van maximaal 1 jaar), waarbij Belastingdienst en

- Daarnaast worden knelpunten in het beleid en de uitvoering momenteel gemonitord en wordt gewerkt aan de mogelijkheid om saneringsverzoeken voorzien van de benodigde stukken digitaal via de website in te dienen.
- Om stagnatie in de uitvoering zoveel mogelijk te voorkomen wordt gedacht aan:
 - Gebruik *expertise* banken en accountants voor beoordeling levensvatbaarheid (aansluiten bij hun oordeel).
 - *Risicoselectie* bij beoordeling verzoeken, bijvoorbeeld:

Lichte toets:	Zwaardere toets:	Zwaarste toets:
Bij beperkt financieel belang	Bij groter financieel belang	Bij hele grote financiële belangen
Geen pre-coronaschuld	Wel pre-coronaschuld	Grote pre-coronaschulden
Branche van overheidswege (gedeeltelijk) gesloten		Branche die vermoedelijk niet door corona getroffen is
Te verstrekken / te beoordelen informatie: - was bedrijf winstgevend op 31-12-2020? - liquiditeitsprognose komende 3 jaar - crediteurenlijst	Meer informatie, zoals: - goed doordacht toekomstplan - toelichting op ontstaan schulden - ...	- Eventueel verklaring derde-deskundige? - ...

- Belangrijkste voordelen zijn: alleen ondersteuning voor levensvatbare bedrijven, oplossing voor alle schulden (publiek en privaat), ondernemers na 3 jaar schuldenvrij, schuldeisers krijgen maximaal haalbare aflossing door 36-maandentermijn, maatwerk mogelijk.
- Belangrijkste nadelen zijn: druk op uitvoering, medewerking andere schuldeisers nodig, banken mogelijk te streng bij levensvatbaarheidsoordeel, risico op concurrentievervalsing tov ondernemers die wel schuld aflossen.

B. Extra eenzijdige opties tbv een efficiënte / effectieve uitvoering

- De verwachting is dat een versoepeling van het saneringsbeleid op basis van de uitgangspunten genoemd onder A uitvoerbaar is, mits de vereenvoudiging wordt doorgevoerd en de aanlevering gestroomlijnd wordt.
- De regeling in combinatie met meerdere uitstelregelingen naast elkaar, en in combinatie met meer dwanginvordering, faillissementen, aanpak misbruik bijzonder uitstel e.d. vraagt veel uitvoeringscapaciteit (o.a. invordering en heffing). Het risico bestaat dat dit samenstel onuitvoerbaar wordt; vandaar de wens vanuit de Belastingdienst om pre- en postcoronaschulden mee te nemen (optie 4).
- Mogelijke capaciteitsproblemen doen zich naar verwachting met name voor bij het landelijke incassocentrum (LIC) waar saneringsverzoeken van zzp-ers en kleine bedrijven worden behandeld (grofweg 50% van het totaal). Eventuele uitvoeringsproblemen daar kunnen worden beperkt door de volgende beleidsopties:
- Als de totale belastingschuld minder dan € 20.000 bedraagt (momenteel 68% van de gevallen) kan gekozen worden voor:
 - Achterwege late van een levensvatbaarheidstoets (óók als er sprake is van pre-coronaschuld). Het risico van deze optie lijkt beperkt vanwege het beperkte financiële belang en de eis dat lopende verplichtingen worden bijgehouden (gebeurt dat niet, dan vervalt de sanering) **(=optie 1)**. Nadeel is dat je hiermee bedrijven helpt die al voor corona in de problemen zaten en dat de koppeling met levensvatbaarheid weg is.

zekerheidsgerechtigden (banken, leasemaatschappijen) minimaal de waarde van hun verhaalsrechten krijgen uitgekeerd.

- Bij een toets op het aangeboden akkoordbedrag werken met doelmatigheidsgrenzen: als x% van de totale schuld wordt aangeboden, dan stemt de Belastingdienst in zonder nader onderzoek (**=optie 2**). Nadeel is een hogere budgettaire derving dan noodzakelijk, die bovendien niet altijd ten goede komt aan de ondernemer maar aan andere schuldeisers.
- Ter vergroting van de kans op sanering kan bovendien gekozen worden voor het (tijdelijk) loslaten van de fiscale preferentie (van 200% naar 100%) (**=optie 3**):
 - - Dit zou bereidheid voor andere schuldeisers om mee te werken aan sanering (en aan gezamenlijke richtlijnen conform de uitgangspunten hierboven) enorm kunnen vergroten zodat er sneller tot een akkoord wordt gekomen.
 - Het zou een groot (politiek) gebaar zijn.
 - Nadelen: principiële ommezwaai, derving voor schatkist en risico op misbruik.

6. Invorderingsrente langer verlagen

Toelichting

De invorderingsrente die de Belastingdienst in rekening brengt, is t/m 31 december 2021 verlaagd naar 0,01%. Daarna gaat het percentage terug naar de "normale" 4%. Dit betekent dat vanaf 1 januari 2022 over openstaande belastingschulden een rente van 4% wordt gerekend. Dit geldt ook voor ondernemers die gebruik maken van de betalingsregeling. De invorderingsrente kan langer verlaagd worden en/of in een langzamer tempo terug worden gebracht naar het oude niveau, waarbij bijv. vanaf 1 januari 2022 tot 1 januari 2023 wordt gekozen voor een percentage van 2% in plaats van 4%.

Voordelen

- Ondernemers die gebruik maken van de betalingsregeling of die moeite hebben om hun belastingschuld te voldoen, worden na 1 januari 2022 niet (of minder) geconfronteerd met oplopende lasten door rente.
- Als de invorderingsrente in een langzaam tempo wordt verhoogd (bijv. 0,01%/2%/4%) wordt de prikkel om te betalen overeenkomstig steeds sterker, in plaats van dat direct sprake is van een 'sterke' prikkel van 4%.
- Deze maatregel is vooral gunstig voor bedrijven met toekomstperspectief: een bedrijf dat al richting faillissement gaat is hiermee niet geholpen. Economisch is dat positief.
- Uitvoerbaar.

Nadelen

- Het percentage invorderingsrente is van toepassing op alle belastingschuldigen, ook op degenen die geen betalingsproblemen ondervinden. Systeemtechnisch is het niet mogelijk om verschillende rentepercentages te hanteren. Het maken van onderscheid tussen belastingschuldigen binnen en buiten de betalingsregeling is dus niet mogelijk.
- Met voortzetting van het verlaagde percentage van 0,01% verdwijnt de prikkel tot (vroeg)tijdige voldoening van belastingschulden voor alle belastingschuldigen. Hierdoor hebben ondernemers/andere belastingschuldigen die wel snel kunnen aflossen geen prikkel dat ook daadwerkelijk te doen. Zij lossen bovendien wellicht andere rentedragende schulden af, waardoor de Belastingdienst de facto op achterstand wordt gezet ten opzichte van andere schuldeisers. Als de rente na 2021 deels wordt verhoogd (naar een niveau tussen 0,01% en 4%) is dit nadeel kleiner.
- Het gedurende een extra jaar verlagen van de invorderingsrente naar 0,01% leidt (verdeeld over meerdere jaren) tot een derving van ca. € 120

mln.; het gedurende een jaar verlagen van de invorderingsrente van 4 naar 2% tot een derving van ca. € 60 mln.

- Deze optie leidt automatisch tot lagere betalingskortingen op aanslagen door de koppeling tussen de invorderingsrente en de betalingskorting.

7. Korting bij eerdere aflossing

Toelichting

Ondernemers die hun totale belastingschuld eerder aflossen dan verplicht op grond van de generieke uitstelregeling (binnen een beperkt tijdvak na aanvang van de betalingsregeling), krijgen een korting.

Voordelen

- Deze optie zorgt ervoor dat ondernemers die uitstel hebben gekregen, maar wel sneller kunnen betalen dan de generieke regeling, een prikkel hebben om hun belastingschulden eerder af te lossen.
- Als tegelijkertijd de invorderingsrente langer wordt verlaagd (zie vorige optie), dan blijft een positieve prikkel tot terugbetaling bestaan zonder dat ondernemers die niet vroegtijdig kunnen betalen met rentelasten worden opgezadeld.
- Door vroege aflossing te stimuleren wordt een achterstand t.o.v. andere crediteuren voorkomen.
- Uitvoeringsmogelijkheden moeten nader worden onderzocht, maar een korting van x% van de belastingschuld bij betaling 'ineens' is waarschijnlijk uitvoerbaar.
- Het schuldenbestand van deze ondernemers wordt sneller gezuiverd zodat de uitvoering zich kan concentreren op de afwikkeling van de openstaande schuld van andere ondernemers. Dit neemt de druk op de uitvoering enigszins weg.

Nadelen

- Ondernemers die geen uitstel hebben gevraagd (bijvoorbeeld omdat ze ervoor hebben gekozen op hun eigen vermogen in te teren) krijgen geen korting.
- Kost geld.
- Zonder combinatie met lage invorderingsrente help je niet de doelgroep van de versoepelingen, maar enkel de ondernemers die liquiditeit hebben.
- Deze maatregel gaat in tegen de mogelijke afschaffing van de betalingskorting.

Procesbelang van de Staat

8. Generieke volledige of gedeeltelijke kwijtschelding

Toelichting

Binnen het saneringsbeleid van de Belastingdienst kan worden overgegaan tot (gedeeltelijke) kwijtschelding van belastingschulden. Er ontstaat steeds meer druk om voor de opgebouwde belastingschuld nog sneller over te gaan op (generieke) kwijtschelding, bijvoorbeeld van alle belastingschulden waarvoor corona-uitstel is verleend. In het artikel van de Telegraaf pleiten InRetail, Koninklijke Horeca, en MKB Nederland voor ruimhartiger kwijtschelding. Ook vanuit DNB (in individuele gevallen) en CPB is kwijtschelding van belastingschulden geopperd als iets dat het kabinet moet overwegen. Deze kwijtschelding in individuele gevallen is nu dus reeds mogelijk door de Belastingdienst, zij het onder strikte voorwaarden.

Voordelen

- Generieke kwijtschelding zonder individuele toetsing van (een deel) van de coronaschuld kent het voordeel dat bedrijven een snelle, schone start kunnen maken wanneer de restricties worden opgeheven (mits het gaat om

een volledige of tenminste substantiële kwijtschelding). Ondernemers krijgen meer overlevingskans.

Nadelen

- Ondernemers die geen uitstel hebben gevraagd (bijvoorbeeld omdat ze ervoor hebben gekozen op hun eigen vermogen in te teren) krijgen geen korting. Dit is onrechtvaardig.
- Dit kan leiden tot uitvoeringsproblemen als ondernemers een beroep doen op het gelijkheidsbeginsel. Voor de behandeling van deze verzoeken is geen capaciteit beschikbaar.
- Deze optie is erg ongericht. Gebruik van uitstel is niet conditioneel aan bijvoorbeeld omzetverlies. Ook ondernemers die het niet nodig hebben krijgen een kwijtschelding. Dit leidt tot een ongelijk speelveld (concurrentievervalsing).
- Zolang de mogelijkheid van aanvragen van uitstel openstaat, kan deze optie ervoor zorgen dat veel meer belastingplichtigen uitstel gaan aanvragen (er ontstaat mogelijk een aanzuigende werking).

Procesbelang van de Staat

- Bij generieke kwijtschelding is er geen garantie dat andere schuldeisers zich ook soepel opstellen. Zo niet, dan komt het bedrag mogelijk niet ten goede aan de betreffende ondernemer. In dat geval vindt er simpelweg een (potentieel majeure) schuif plaats van belastinggeld naar private schuldeisers.
- Het is daarmee ook geen oplossing voor de totale schuldenproblematiek van ondernemers.
- Het vooruitzicht op kwijtschelding neemt de betalingsprikkel weg, net als de prikkel voor andere schuldeisers om een deel van de kosten op zich te nemen.
- Kostbaar. Bij totale kwijtschelding zou het naar verwachting gaan om 17,5 miljard euro (dit is een grove inschatting waarbij geen rekening is gehouden met afstel dat "normaal" ook plaatsvindt).
- Er bestaat een risico dat niet levensvatbare ondernemingen hierdoor langer kunstmatig overeind worden gehouden.

9. Fonds voor afwikkeling van coronaschulden

Toelichting

De gedachte van een afwikkelingsfonds is bedoeld om ondernemers en de Belastingdienst na corona weer zo snel mogelijk te laten doorstarten (business as usual) en niet te laten bezwijken onder de schuldenlast (ondernemers) en werklust (Belastingdienst).

Dit krijgt vorm door een feitelijke en juridische carve-out van deze vorderingen uit de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. De vorderingen worden ondergebracht in een nieuw op te richten afwikkelingsfonds met eigen taken en bevoegdheden. Dit vergt wetgeving en veel aandacht en tijd voor een juiste implementatie.

Deze gedachte vraagt besluitvorming over aanvaardbaar budgettair beslag, de contribuerende rol van dit afwikkelingsfonds aan de sanering en doorstart van levensvatbare ondernemingen, optimale samenwerking met andere schuldeisers,

staatssteunaspecten en innovatieve gedachten zoals het converteren van vorderingen in aandelenkapitaal. Dit vraagt ook een kabinetsbrede inzet. De samenloop met de terugvordering van NOW etc. kan worden meegenomen in de analyse.

Voor de Belastingdienst is aan de uitvoerbaarheid van deze oplossing in ieder geval de voorwaarde verbonden dat inrichting en uitwerking plaatsvindt door een stevige (inter)departementale werkgroep. De overige uitvoeringsaspecten moeten nog beoordeeld worden.

Voordelen

- Het bedrijfsleven en de Belastingdienst krijgen de ruimte en de gelegenheid om optimaal te focussen op economisch herstel (ondernemers) en continueren normale bedrijfsvoering (Belastingdienst).

Nadelen

- Of de Belastingdienst of een fonds de uitvoerder is, maakt inhoudelijk de keuzes niet anders. In feite wordt met het opzetten van een fonds de inhoudelijke beslissing vooruitgeschoven.
- Door een fonds aan te kondigen wordt de verwachting van kwijtschelding gewekt.
- Het oprichten van zo'n afwikkelfonds met regelgevend kader vergt een langere doorlooptijd en zal over langere tijd politieke en bestuurlijke aandacht vragen. Dit kan jaren duren.
- Impact op overheidsfinanciën.
- Voor zover schuld wordt omgezet in aandelenkapitaal gelden ook de bezwaren genoemd bij optie 10.

10. Omzetten belastingschuld in aandelenbelang

Toelichting

Een optie is om belastingschulden om te zetten in aandelen. Evenals andere maatregelen, zal moeten worden gezien in hoeverre deze maatregel beperkt kan worden tot specifieke groepen (zie ook onderdeel 4 van deze notitie). Een belangrijke overweging is hoe streng levensvatbaarheid van de onderneming wordt getoetst.

Een alternatief –om aandeelhouderschap door de overheid te voorkomen– is een generieke haircut onder de voorwaarde dat de onderneming x jaar lang een deel van de winst via een speciaal corona/saneringsbelastingtarief aan de overheid uitbetaalt.

Voordelen

- Door schulden om te zetten in aandelen verkrijgen ondernemers meer liquiditeit. Immers, er hoeft geen aflossing en rente meer betaald te worden.
- Indien een bedrijf de crisis te boven komt, profiteert de schatkist financieel mee door een stijging van de waarde van de aandelen. Dit compenseert (deels) het risico dat de overheid neemt door een achtergestelde vorm van vermogen te verschaffen.

Nadelen

- De overheid stelt zichzelf hiermee achter ten aanzien van andere schuldeisers.
- Dit leidt naar verwachting tot grote budgettaire effecten.
- De overheid krijgt een belang in een potentieel heel groot aantal bedrijven, waarbij er geen eenvoudig vast te stellen prijs van de aandelen is. Dat is niet een wenselijke rol voor de overheid, met allerlei economische nadelen en risico's als gevolg.
- Ook roept het de vraag op hoe de overheid na de crisis hiermee verder wil gaan. Blijft de overheid (passief) aandeelhouder, wanneer worden aandelen

weer verkocht, hoe gaat de staat om met het gedrag van deze bedrijven (beloningsbeleid, duurzaamheid, etc.)? En zolang de overheid aandeelhouder is, kunnen bedrijven ook in de toekomst kosten afwentelen op de overheid door dividenden te verlagen of niet uit te keren.

- Deze optie zou daarom, als überhaupt wenselijk, slechts voor een zeer beperkt aantal gevallen gebruikt moeten worden.
- De Belastingdienst is niet in staat een oordeel te vellen over omzetting van belastingschuld in aandelenkapitaal. Voor de Belastingdienst is dit onuitvoerbaar omdat het een wezensvreemde taak is.
- Slechts 37% van de ondernemingen met uitstel worden gedreven in de vorm van een vennootschap.

Procesbelang van de Staat

11. Verruiming van de carry-back mogelijkheden

Toelichting

Voor vpb-ondernemers geldt dat verliezen van een jaar nu uitsluitend met de winst van het voorafgaande jaar kunnen worden verrekend. Voor IB-ondernemers is dit drie jaar. Die termijnen kunnen tijdelijk worden verruimd naar meer jaren (in de vorige crisis is voor drie jaar gekozen).

Voordelen

- Deze optie kan de belastingschuld van ondernemers die voor de coronacrisis wel winst hebben gemaakt verlagen, indien zij in 2021 een verlies maken. De belasting die zij in die eerdere jaren hebben betaald kunnen ze door deze maatregel immers (deels) terugkrijgen.
- Is bij eerdere crisis ook toegepast.

Nadelen

- Het (coronagerelateerde) verlies uit 2020 kon middels de fiscale coronareserve, of met de verliesverrekening al worden verrekend met de winst uit 2019.
- Deze maatregel heeft alleen voordelen voor vennootschapsbelastingplichtigen en heeft geen effect op andere belastingmiddelen zoals bijvoorbeeld de loonbelasting, omzetbelasting of inkomstenbelasting.
- Voor corona gerelateerde verliezen uit 2020 kan reeds gebruik worden gemaakt van de specifiek hiervoor geïntroduceerde coronareserve. Een verruiming van de carry back heeft een bredere werking dan de coronareserve die alleen ziet op corona gerelateerde verliezen.
- Bij introductie van de coronareserve is bewust gekozen om niet de carry back mogelijkheid te verruimen.
- Door de carry-back mogelijk te maken naar 2017 en 2018 kan ongeveer voor € 3 mld extra carry-back gegeven worden. Dit betreft naar schatting ruim 200.000 ondernemers. Hierbij is aangenomen dat de groep die gebruik heeft gemaakt de coronareserve, dit kan herroepen om zo toch volledig gebruik te maken van verliescompensatie richting 2017.
- Dit zou de derde keer zijn in kabinet Rutte III dat de verliesverrekeningstermijnen worden aangepast. Daarmee ontstaat enorme spanning op de praktijk, de uitvoering en de aanpassing van de systemen bij de Belastingdienst. Aangezien huidig overgangsrecht van toepassing is, nog voor de laatste beperking van de carry-back termijn van 3 jaar naar 1 jaar, is een verbreding ICT-technisch zeker niet te realiseren. Om die reden is eerder gekozen in 2020 voor de fiscale coronareserve. Ook de RvS is kritisch geweest op de vele aanpassingen in verliesverrekening in de loop der tijd.

- Het verruimen van de carry back gaat in tegen de in andere maatregelen gekozen richting dat verliesverrekening wordt beperkt.

4. Opties voor differentiatie

Hieronder behandelen wij de voor- en nadelen van differentiatie in de maatregelen, dat wil zeggen: het nemen van verschillende beleidsopties voor verschillende groepen ondernemers die uitstel van betaling genieten.

1. Differentiatie naar sector

- Sommige sectoren zijn harder getroffen door de afstandsmaatregelen dan andere. Dat rechtvaardigt voor sommige branches een soepeler beleid dan voor andere sectoren.
- Nadeel is dat dit weinig zegt over de levensvatbaarheid van bedrijven, of mogelijk zelfs de voorkeur geeft aan minder levensvatbare bedrijven (nl. die lang zijn gesloten). Dit past dus niet bij het doel van levensvatbare bedrijven steunen.
- Dit onderscheid is echter niet uitvoerbaar vanwege bestandsvervuiling (registratie niet actueel, bij registratie is entiteit leidend, etc.), meerdere regimes naast elkaar en afbakeningsproblematiek (branche is onderdeel van een keten)

Procesbelang van de Staat

- Er zal veel discussie ontstaan met individuele ondernemers over de indeling. Een afwijzing van een saneringsverzoek of uitstelverzoek zal leiden tot procedures. Hier is geen capaciteit voor bij de Belastingdienst.

Procesbelang van de Staat

2. Differentiatie naar bedrijven met bepaalde omvang

- Voor het ondersteunen van (zeer) grote bedrijven bestaat een (groter) risico dat steun weglekt naar anderen dan de onderneming zelf (namelijk naar aandeelhouders of andere schuldeisers).
- Bovendien kan de schuld van enkele grote debiteuren om groot budgettair beslag gaan, wat aanvullende voorwaarden kan rechtvaardigen.
- Onderscheid tussen grootte/klasse is niet zichtbaar in de systemen, dus lastig uitvoerbaar (het aantal werknemers is overigens wel zichtbaar, maar de vraag is of dit nog representatief is in verband met ontslagen vanwege dalende omzet in coronatijd). Er kan een verklaring van de ondernemer gevraagd worden, maar dat is fraudegevoelig. Er is geen capaciteit beschikbaar om deze verklaringen daadwerkelijk te toetsen (zie ook 4. hieronder).
- Dit onderscheid geeft een risico op ongelijke behandeling binnen dezelfde branche (concurrentievervalsing).

Procesbelang van de Staat

- Onderscheid maken tussen ondernemingen in het *saneringsbeleid* is (los van mogelijke beleidsmatige bezwaren) wel uitvoerbaar, want sanering is per definitie maatwerk. Zie daarvoor de beleidsopties genoemd onder 5. (Versoepeling saneringsbeleid Belastingdienst).

3. Differentiatie naar bedrijven met (veel) omzetverlies

- Om verdere steun te richten op bedrijven die het zwaarst getroffen zijn door de coronamaatregelen kan een omzetverliesdrempel worden overwogen vergelijkbaar met de TVL en NOW.
- Een dergelijke drempel beperkt de budgettaire derving van nader beleid.
- Het helpen van alleen de zwaarst getroffen bedrijven sluit niet aan met de doelstelling om levensvatbare ondernemingen van onnodig faillissement te behoeden. Hoe zwaarder een bedrijf getroffen is, des te onwaarschijnlijker het is dat het bedrijf levensvatbaar is.

Procesbelang van de Staat

- Risico van drempels is dat ze steeds verder worden opgerekt, zoals ook aan de uitgavenkant is gebeurd, waar percentages in de NOW, TVL etc. steeds onder druk staan.
- In de praktijk bij de andere steunmaatregelen blijkt dat aansluiten bij omzetverlies belangrijke problemen meebrengt bij seizoensondernemingen en bij startende ondernemingen.

4. Alleen steun voor bedrijven die voldoen aan specifieke aanvullende eisen

- Het maatschappelijk draagvlak voor steun kan afnemen als (grote) bedrijven worden gesteund die geen omvangrijke bijdrage leveren aan maatschappelijke uitdagingen en/of beleidsdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van belastingontwijking. Daarom kan het beleidsmatig wenselijk zijn nadere eisen te stellen aan verdere tegemoetkomingen.
- In het afwegingskader voor individuele steun zijn is opgenomen dat een bedrijf alleen in aanmerking komt voor steun als:
 1. het bedrijf dat om steun verzoekt, de (directe en indirecte) deelnemingen en de directe aandeelhouders van dat bedrijf niet zijn gevestigd in een laagbelastende jurisdictie; en
 2. de Nederlandse vestigingen van het bedrijf dat om steun verzoekt betalen geen renten of royalty's aan vestigingen van het concern in laagbelastende jurisdicties.
- De Belastingdienst beschikt niet over de gegevens of de capaciteit om deze criteria te toetsen.
- Er zal veel discussie ontstaan met individuele ondernemers over de beoordeling. Een afwijzing van een saneringsverzoek zal leiden tot procedures. Hier is geen capaciteit voor bij de Belastingdienst.
- Strengere eisen aan belastingontwijking stellen aan slechts sommige bedrijven, bijvoorbeeld puur op basis van hun omvang, kan als discriminerend worden gezien.
- Het ligt daarom in de rede om alleen strengere eisen te stellen als méér steun wordt verleend dan onder generiek beleid mogelijk is. Daarbij kan worden aangesloten bij de uitgangspunten van het afwegingskader voor steun aan individuele bedrijven. Dit betekent onder meer dat alleen aanvullende steun wordt verleend in uitzonderlijke gevallen, waarbij sprake is van systeemrelevante en/of strategisch-economisch belangrijke bedrijven. In die gevallen kunnen bijvoorbeeld eisen worden gesteld aan beloningsbeleid en belastingontwijking.
- Ook hiervoor geldt dat in de systemen niet zichtbaar is wie aan deze eisen voldoet. Het proces kan alleen vormgegeven worden door een verklaring van de ondernemer zelf. De Belastingdienst heeft geen capaciteit om deze verklaring te toetsen en deze werkwijze is bovendien fraudegevoelig.
- Voor elk individueel steunverzoek geldt dat dit aan de regels van de Europese Unie inzake staatssteun zal moeten worden getoetst. De steunmaatregel zal voorafgaand aan enige uitvoering de Europese Commissie ter goedkeuring moet worden voorgelegd.

Bijlage 1

310.000 ondernemers hebben gebruik gemaakt van de regeling voor belastinguitstel, voor een bedrag van € 31 miljard. Ca. 100.000 ondernemers hebben al hun schulden terugbetaald voor een bedrag van € 11 miljard. Van deze 100.000 ondernemers hebben er ca. 40.000 opnieuw uitstel gevraagd voor nieuwe schulden (cijfers 16 februari 2021).

Totalen uitstel per belastingmiddel

Per 22 februari 2021

	TOTAAL	IH-ZVW	LHN	BTW	VPB
Kleinbedrijf	€ 2.511 m	€ 812 m	€ 687 m	€ 760 m	€ 253 m
Grootbedrijf	€ 7.840 m	€ 26 m	€ 4.225 m	€ 1.822 m	€ 1.766 m
Middenbedrijf	€ 6.412 m	€ 748 m	€ 2.535 m	€ 2.071 m	€ 1.058 m
Buitenland	€ 24 m	€ 1 m	€ 6 m	€ 11 m	€ 6 m
Totaal	€ 16.786 m	€ 1.587 m	€ 7.453 m	€ 4.663 m	€ 3.083 m

IH-ZVW = Inkomensheffing/premies zorgverzekeringswet; LHN = loonheffingen;

BTW = omzetbelasting; VPB = vennootschapsbelasting

Totalen uitstel per sector

Per 16 februari 2021

	Openstaand in € miljoen	% v. bedrag	Aantal debiteuren	% v. aantal
Bank- en verzekeringswezen, zakelijke dienstverlening	€ 5.239 m	33%	73.917	30%
Transport-, opslag- en communicatiebedrijven.	€ 2.112 m	13%	11.836	5%
Detailhandel, horeca, reparatiebedrijven	€ 1.918 m	12%	49.455	20%
Overige dienstverlening	€ 1.782 m	11%	57.821	23%
Groothandel en Tussenhandel	€ 1.775 m	11%	17.139	7%
Industrie	€ 1.691 m	11%	13.491	5%
Bouwnijverheid en installatiebedrijven	€ 887 m	6%	18.842	8%
Landbouw en visserij	€ 194 m	1%	5.592	2%
Nutsbedrijven	€ 33 m	0%	822	0%
Delfstoffenwinning	€ 16 m	0%	75	0%
Overige	€ 11 m	0%	314	0%
TOTAAL	€ 15.658 m		249.304	

Bijlage 2 **Overzicht precoronaschulden en postcoronaschulden per 15 februari 2021**

Aantallen	<i>uitstel 3 mnd geen prec. geen postc.</i>	<i>3 mnd geen prec. postc.</i>	<i>verlengd geen prec.</i>	<i>3 mnd prec. geen postc.</i>	<i>3 mnd prec. postc.</i>	<i>verlengd prec.</i>	totaal
Kleinbedrijf	45.947	21.691	30.700	10.287	7.294	10.488	126.407
Middenbedrijf	40.055	21.428	37.409	3.664	3.948	7.571	114.075
Grootbedrijf	4.875	1.398	2.095	104	91	108	8.671
Buitenl	94	28	52	17	6	10	207
	90.971	44.545	70.256	14.072	11.339	18.177	249.360

Bedragen	<i>uitstel 3 mnd geen prec. geen postc.</i>	<i>3 mnd geen prec. postc.</i>	<i>verlengd geen prec.</i>	<i>3 mnd prec. geen postc.</i>	<i>3 mnd prec. postc.</i>	<i>verlengd prec.</i>	totaal
Kleinbedrijf	€ 485 m	€ 428 m	€ 630 m	€ 210 m	€ 264 m	€ 287 m	€ 2.303 m
Middenbedrijf	€ 1.451 m	€ 1.225 m	€ 2.068 m	€ 206 m	€ 384 m	€ 538 m	€ 5.872 m
Grootbedrijf	€ 3.140 m	€ 1.003 m	€ 2.426 m	€ 98 m	€ 244 m	€ 98 m	€ 7.008 m
Buitenl	€ 11 m	€ 7 m	€ 3 m	€ 1 m	€ 1 m	€ 1 m	€ 23 m
	€ 5.087 m	€ 2.662 m	€ 5.127 m	€ 515 m	€ 892 m	€ 923 m	€ 15.207 m
Waarvan precoronaschuld				€ 347 m	€ 289 m	€ 147 m	€ 783 m
Waarvan postcoronaschuld		€ 834 m			€ 180 m		€ 1.014 m

prec. = precoronaschulden. Deze ondernemers hadden al belastingenschulden voordat de crisis uitbrak

postc. = postcoronaschulden. Deze ondernemers hebben na de eerste 3 maanden uitstel geen verlenging van het uitstel verzocht (of wel verzocht en niet gekregen), en toch belastingenschulden opgebouwd na afloop van de drie maanden uitstel.



Antw. bismen met Hans, D

Persoonsgegevens

Oa:

HEDEN

TER ADVIES

Aan

de minister

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

TER INFORMATIE

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

notitie

*Impact op bedragen (aan in
hoeverre //
toeslagen
maakt het verschil
bij hoeveel
ondernemen)*
Aanpak belastingschulden in verband met corona

Persoonsgegevens

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Persoonsgegevens

Datum
15 september 2021

Notitienummer
2021-0000188085

Persoonsgegevens

Van
Kopie aan

Aanleiding

In de Kamerbrief over het steunpakket in het derde kwartaal van 27 mei jl. heeft u gemeld dat u gesprekken met andere schuldeisers voert om op basis van publiek-private afspraken te komen tot een oplossing voor problematische schulden bij levensvatbare bedrijven.

In deze notitie leggen wij u ter beslissing een maatregel voor over het uitkeringspercentage aan de Belastingdienst binnen schuldsaneringstrajecten. Ook informeren wij u over de stand van zaken van het overleg met vertegenwoordigers van andere schuldeisers.

Naast deze notitie leggen wij u hierbij een conceptbrief ter informatie aan de Kamer voor over de belastingschuldenaanpak van dit kabinet. De conceptbrief bevat ook een passage om de maatregel aan te kondigen die wij u in deze notitie voorleggen (zie paragraaf 3 van de brief. Deze conceptbrief bevat bovendien een aankondiging van de maatregel met betrekking tot uitstel van betaling na 1 oktober 2021, waarover u eerder deze week heeft besloten (zie paragraaf 4 van de brief).

Beslispunt: Preferente positie Belastingdienst: tijdelijk het uitkeringspercentage in saneringsakkoorden verlagen

We adviseren u om in te stemmen dat de Belastingdienst in minnelijke saneringsakkoorden tijdelijk (van 1 januari 2022 tot en met 30 september 2023) genoeg neemt met hetzelfde uitkeringspercentage als aan concurrente schuldeisers toekomt? Onder 'minnelijke saneringsakkoorden' worden mede begrepen de akkoorden in het kader van de MSNP (minnelijke schuldsanering natuurlijke personen) en de WHOA (Wet Homologatie Onderhands Akkoord).

Dit vergt een politieke weging van enerzijds het belang om, nu de coronasteun wordt stopgezet, richting Kamer en bedrijven duidelijkheid te geven hoe het kabinet met de belastingschulden om wil gaan versus anderzijds de onzekerheid over de noodzaak en de effectiviteit van deze maatregel op dit moment. Voor uw overweging bevat deze notitie daarom ook de argumenten om de maatregel nu of juist later te nemen.

De budgettaire derving aan de inkomstenkant wordt ingeschat op ca. 75 miljoen euro. De inschatting kent aanzienlijke onzekerheid omdat geen relevant cijfermateriaal beschikbaar is. Deze derving valt buiten het inkomstenkader. Het

effect aan de uitgavenzijde is naar verwachting beperkt. Voor zover deze aan de orde zijn, zullen zij in 2021 worden opgevangen binnen artikel 1 van de begroting van Financiën. Voor de uitvoeringskosten voor 2022 en verder wordt het bezien bij Voorjaarsnota 2022.

Hieronder beschrijven wij:

- (a) de context waarin de maatregel wordt voorgesteld;
- (b) de inhoud van de maatregel;
- (c) de argumenten pro en contra het nemen van deze maatregel;
- (d) uitvoerings- en budgettaire aspecten van de maatregel

(a) Context

- Naast de voorgestelde maatregel zijn (en worden) er ook andere beleidsmaatregelen genomen om de scherpe kanten van het aflopen van het generieke steunpakket per 1 oktober 2021 enigszins te verzachten. Er zijn twee momenten waarop specifieke groepen ondernemers in betalingsproblemen kunnen komen.
- Het eerste moment is 1 oktober 2021 als alle ondernemers hun nieuw opkomende verplichtingen moeten hervatten. Voor schrijnende situaties die dan mogelijk ontstaan wordt aanvullend gericht beleid voorgesteld waarover u separaat een notitie heeft ontvangen. Ook heeft u inmiddels besloten tot 'harmonisatie' van betalingsregelingen waardoor de groep ondernemers die niet om verlenging van het uitstel had verzocht alsnog recht krijgt op de 60-maandenregeling.
- Het tweede moment is een jaar later, rond 1 oktober 2022, als alle ondernemers met corona-uitstel moeten starten met het aflossen van de uitgestelde belastingschuld¹. Voor de omgang met ondernemers die door deze aflossingsverplichting alsnog in de problemen komen, maar die wel levensvatbaar geacht worden, worden afspraken gemaakt met de belangrijkste private schuldeisers. Ook hierover wordt u separaat geïnformeerd. Ook de in de onderhavige notitie voorgestelde maatregel heeft betrekking op deze groep.

(b) Inhoud maatregel

Werking van de maatregel

- Uitgangspositie is dat de Belastingdienst en Douane een preferente positie heeft. Dit komt onder meer tot uiting bij de uitwinning van een cumulatie van beslagen en als een bedrijf of ondernemer failliet gaat. Dit betekent dat belastingschulden met voorrang boven concurrente schuldeisers worden betaald. Vanwege deze preferente positie hanteert de Belastingdienst de regel dat bij een saneringsakkoord, waarbij alle schuldeisers een deel van hun vordering kwijtschelden, het te ontvangen deel van de belastingschuld ten minste het dubbele percentage bedraagt van hetgeen aan concurrente schuldeisers op hun vorderingen wordt uitgekeerd (de 200%-eis).
- De voorgestelde maatregel houdt in dat de Belastingdienst en Douane voor alle schulden tijdelijk gelijk met concurrente schuldeisers (voor zover die geen zekerheden hebben bedongen) deelt in de opbrengst van een saneringsakkoord (dus 100% in plaats van 200%). De bedrijven die pre-

¹ Het bijzonder uitstel van betaling vanwege de coronacrisis geldt voor alle aanslagen inkomstenbelasting, Zorgverzekeringswet, vennootschapsbelasting, loonheffingen en omzetbelasting (btw), assurantiebelaasting, kansspelbelasting, verhuurderheffing, milieubelastingen (opslag duurzame energie, energiebelasting, kolenbelasting, afvalstoffenbelasting, belasting op leidingwater), binnenlandse accijnzen (bier, wijn, tussenproducten, overige alcoholhoudende producten, minerale oliën en tabaksproducten) en verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. Een bpm-vergunninghouder ook voor bpm bijzonder uitstel aanvragen. De Douane voert het beleid uit voor binnenlandse accijnzen en verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken.

corona al problematische schulden hadden opgebouwd zullen naar verwachting niet kwalificeren voor de voorwaarden van de maatregel.

- De maatregel geldt alleen voor ondernemers en in de situatie waarin een saneringsakkoord met alle schuldeisers tot stand komt. Daarmee is de werking beperkt (sanering is en blijft een laatste redmiddel) en gericht op de doelgroep die wij extra willen ondersteunen (namelijk levensvatbare bedrijven met een onhoudbare schuldenlast die aantoonbaar niet voldoende ondersteund worden door de bestaande instrumenten, waaronder de generieke coronasteunmaatregelen). Afhankelijk van positieve epidemiologische en economische ontwikkelingen kan de doelgroep kleiner worden.
- Hoewel de maatregel idealiter nog verder gericht zou worden op situaties waarin (a) coronacausaliteit is aangetoond en (b) het prijsgeven van de preferentie feitelijk effectief is, namelijk als het andere schuldeisers daadwerkelijk over de brug helpt, is een dergelijke verfijning praktisch niet mogelijk.
- Bij een saneringsakkoord blijft voortsnog een andere eis in stand en dat is dat het te ontvangen deel van de belastingschuld minimaal gelijk is aan de waarde van de verhaalsmogelijkheden. Het kan zijn dat het in stand laten van deze eis in de praktijk (alsnog) belemmerend is voor saneringen. In dat geval zullen wij u een heroverweging van deze eis voorleggen.
- Als er geen saneringsakkoord tot stand komt en de onderneming alsnog failliet gaat of in een dwanginvorderingstraject terecht komt, dan heeft en houdt de Belastingdienst een preferente positie.
- Hoewel de maatregel voornamelijk is bedoeld om *minnelijke* akkoorden snel en efficiënt tot stand te brengen, zonder tussenkomst van de rechter², zal de Belastingdienst ook afzien van zijn preferente positie als een ondernemer een beroep doet op de Wet homologatie onderhands akkoord (WHOA). Deze wettelijke regeling geldt sinds 1 januari 2021 en maakt het mogelijk om een onderhands/minnelijk akkoord, waarbij één of enkele schuldeisers niet willen meewerken, via de rechter af te dwingen. De Belastingdienst en Douane zal, in lijn met advies daarover van J&V, ook in deze procedure akkoord gaan met een uitkeringspercentage dat gelijk is aan dat van concurrente schuldeisers. Hoewel dit mogelijk de prikkel in het minnelijke traject verzwakt, wordt hiervoor gekozen omdat (a) de WHOA juist is bedoeld om minnelijke akkoorden te stimuleren en strengere eisen in dat kader daarmee niet consistent zijn (b) er anders een perverse prikkel kan ontstaan voor niet-coöperatieve schuldeisers om zich aan een minnelijk akkoord te onttrekken.³
- Van een saneringsakkoord zal alleen onder strikte voorwaarden sprake zijn vanwege het concurrentieverstorende effect van kwijtschelding. De belangrijkste voorwaarden blijven, ook bij de coulantere houding van de Belastingdienst:
 - Levensvatbaarheid na sanering
 - Goede trouw
 - Aantoonbaar onvoldoende geholpen door generieke steunmaatregelen
 - Bijhouden van lopende betalingsverplichtingen

Ingangsdatum en einddatum van de maatregel

- Wij adviseren u om de maatregel in te voeren per 1 januari 2022. Dit is het vroegst mogelijke moment van invoering vanuit uitvoeringstechnisch perspectief. Hoewel ondernemers hun belastingschuld nog niet hoeven terugbetalen, kunnen sommigen al wel in betalingsproblemen komen.

² Het gaat dan zowel om onderhandse akkoorden als om akkoorden in het kader van de minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP).

³ Toelichting: Het prijsgeven van de preferentie maakt de pre-WHOA aantrekkelijker dan de WHOA voor alle coöperatieve concurrente crediteuren. Dat kan de niet-coöperatieve crediteur misbruiken en als machtsmiddel inzetten om hem uit te laten kopen door de overige schuldeisers. Het tegengaan van dit gedrag was precies een reden voor de introductie van de WHOA (waar het dwangakkoord als 'stok achter de deur' fungeert).

- Wij stellen voor de maatregel tot 30 september 2023 te laten gelden. Ondernemers hebben zo nog precies een jaar na aanvang van de aflossingen (1 oktober 2022) de tijd om zich te realiseren dat het aflossen van hun schulden onhaalbaar is en voorbereidingen te treffen voor het indienen van een saneringsverzoek.
- De Belastingdienst past de zeer stringente saneringsvoorwaarden sinds 1 januari 2021 overigens soepeler toe om ondernemers in verband met de coronacrisis enigszins tegemoet te komen. In de Kamerbrief over de uitbreiding van het steun- en herstelpakket van 21 januari jl. is daarover onder meer vermeld dat de Belastingdienst verzoeken tot sanering bij twijfel toekent.

(c) Argumenten voor en tegen de maatregel

Voor

- Omdat de Belastingdienst de preferente positie buiten schuldsaneringsregelingen (dus in beslagtrajecten en faillissementen) in stand houdt en de maatregel tijdelijk geldt, prikkelt deze maatregel andere schuldeisers om eerder een akkoord te sluiten waarbij ook zij een deel van de vordering prijsgegeven, omdat ze dan een hogere opbrengst kunnen ontvangen dan in faillissement.
- De maatregel biedt bovendien een extra prikkel aan ondernemers met een hoge schuld om na te denken of hun onderneming toekomst heeft en wat daarvoor nodig is. De maatregel kan aldus mogelijk leiden tot minder faillissementen.
- Hoewel het effect van de maatregel onvoorspelbaar is, zijn er wel aanwijzingen dat in individuele gevallen private schuldeisers en financiers eerder bereid zijn om bij te dragen aan een saneringsakkoord. Zo adviseren zowel het CPB als DNB in deze richting (zij noemen het 'afschrijving matchen'). Beide partijen hebben in de ambtelijke vijfhoek aangegeven dit een inhoudelijk goed voorstel te vinden. Ook de bierbrouwerijen hebben informeel aangegeven dat het prijsgeven van de fiscale preferentie stimuleert tot herfinanciering.
- Ook indien de prikkel voor andere schuldeisers beperkt blijkt, komt de tegemoetkoming door de Belastingdienst aan het bedrijfsleven (zoals de leveranciers die concurrente schuldeisers zijn) ten goede. Hiervoor is in tijden van corona wat te zeggen: het corona-uitstel is immers verleend om de ondernemer extra liquiditeiten te bieden en om daarmee zijn vaste lasten te kunnen voldoen. In die zin is de aard van de belastingschuld die tijdens de coronacrisis is opgebouwd wezenlijk anders dan de aard van 'reguliere' belastingschulden. En is het principieel minder bezwaarlijk dat de belastingschuld tijdelijk geen preferente status heeft.
- Met de voorgestelde maatregel doet de Belastingdienst een eerste zet om ondernemers tegemoet te komen, dit is een belangrijk maatschappelijk en politiek gebaar dat mogelijk andere schuldeisers stimuleert om zich ook coulanter op te stellen.

Tegen

- Het is onzeker of het prijsgeven van de preferente positie nodig is. Het doel van de tijdelijke maatregel zou zijn om minnelijke akkoorden te stimuleren. Omdat schuldenproblemen zich nog niet acuut voordoen, is onbekend of het bestaande saneringsbeleid (van zowel private en publieke schuldeisers) al toereikend is om tot minnelijke akkoorden te komen. Bovendien worden er ook andere maatregelen genomen en voorgesteld om schrijnende situaties te beperken (zie context).
- Het is eveneens onzeker of deze maatregel effectief is. De maatregel werkt generiek voor alle saneringsakkoorden die tot stand komen in de periode waarin de maatregel geldt. Voor zover saneringsakkoorden ook zonder deze maatregel tot stand zouden komen, is de maatregel niet effectief (*deadweight*).

loss). De maatregel leidt in die gevallen tot een financieel voordeel voor andere schuldeisers zonder dat ondernemers ermee geholpen zijn.

- Het is niet uitgesloten dat met het nemen van de maatregel de maatschappelijke en politieke druk op verdergaande (generieke) eenzijdige kwijtschelding blijft bestaan.
- Omdat de fiscale preferentie in algemene zin al langere tijd onder druk staat, bestaat er een risico dat de druk zal toenemen om de tijdelijke maatregel structureel te maken (met name als de maatregel het beoogde succes heeft). Een structurele regeling zou ook structurele budgettaire gevolgen hebben.
- Het idee van de voorgestelde maatregel is dat andere schuldeisers gestimuleerd worden om zich ook coulanter op te stellen. Het is de vraag of zij hier gevoelig voor zijn. De banken bijvoorbeeld geven tot nu toe aan dat zij generieke inhoudelijke wijzigingen in het saneringsbeleid niet nodig achten.

Procesbelang van de staat

(d) Uitvoerings- en budgettaire aspecten van de maatregel

Uitvoering

- De maatregel is naar verwachting uitvoerbaar. De uitvoeringstoets die dit definitief moet uitwijzen is in gang gezet.
- De maatregel heeft naar verwachting beperkte uitvoeringsgevolgen en kan binnen de beschikbare capaciteit worden uitgevoerd. Wel bestaat er een zeker risico op aanzuigende werking. Wanneer er veel casussen binnenkomen, zullen de doorlooptijden per casus toenemen. Het is niet mogelijk om de capaciteit op dat moment uit te breiden vanwege de wervings- en inwerktijd.

- Vanwege de tijdelijkheid van de maatregel bestaat het risico dat kort voor de deadline veel verzoeken worden gedaan voor minnelijke akkoorden. Een dergelijke piekbelasting kan effect hebben op de doorlooptijden van verzoeken.
- Aan de andere kant geldt dat, omdat schuldeisers een tijdelijke extra prikkel hebben om akkoord te gaan, schuldeisers minder geneigd zullen zijn het proces te traineren. Daardoor zullen akkoorden sneller tot stand komen. Dat is efficiencywinst, ook voor de Dienst.

Budgettaire: niet-belastingontvangsten

- Het effect op de 'niet-belastingontvangsten' is naar inschatting van de Belastingdienst beperkt om de volgende redenen:
 - Het aantal bedrijven dat levensvatbaar is en desondanks niet aan de schulden kan voldoen zal beperkt zijn gezien de eisen die worden gesteld om te kwalificeren voor de maatregel
 - De coronaschulden zijn zeer beperkt belast met boetes en rente. Dit in verband met de coronamaatregelen 'niet opleggen verzuimboetes' en 0,01% i.p.v. 4% invorderingsrente.
 - Sanering zal in de meeste gevallen niet leiden tot het kwijtschelden van de volledige schuld.
 - De betaling van invorderingskosten en rente krijgen voorrang boven het betalen van de belastingsschuld. Bij sanering zal dus, zelfs in het geval er 'niet-belastingontvangsten' in de schuld aanwezig zijn, deze het minst worden geraakt, omdat een nog te betalen bedrag in eerste instantie voor de niet-belastingontvangsten wordt bestemd.
- Voor zover uitvoeringskosten en derving van 'niet-belastingontvangsten' aan de orde zijn, zullen deze in 2021 worden opgevangen binnen artikel 1 van de begroting van Financiën. Voor de uitvoeringskosten voor 2022 en verder wordt het bezien bij Voorjaarsnota 2022. Coronamaatregelen worden generaal gedekt mits aangetoond dat deze maatregelen noodzakelijk zijn, voldoende zijn onderbouwd en niet passen binnen bestaande middelen.
- Een definitief oordeel met betrekking tot de uitvoeringskosten van de Belastingdienst en de niet-belastingontvangsten volgt echter pas na een uitvoeringstoets. Daarbij wordt uitdrukkelijk gekeken naar de wijze waarop de voorwaarden van de maatregel worden toegepast.

Budgettaire: belastinginkomsten

- De precieze effecten op de belastinginkomsten zijn lastig in te schatten. Er zijn geen specifieke rapportages beschikbaar over de afschrijvingen op vorderingen i.v.m. sanering en het belang van de fiscale preferentie hierbij.
- De afgelopen jaren was gemiddeld sprake van 4.600 faillissementen en 600 saneringsverzoeken. Sinds corona zijn deze aantallen gedaald, maar is het aantal MKB-debiteuren met ca. 75% toegenomen. De verwachting is daarom dat zowel het aantal faillissementen als saneringsverzoeken stijgt. Het voorstel heeft als doel dat deze stijging bij levensvatbare bedrijven vooral bestaat uit extra saneringsverzoeken, en minder uit faillissementen.
- Bij de gevallen waarin een saneringsakkoord ook tot stand zou komen zonder deze maatregel, leidt de maatregel tot een derving van inkomsten. Deze derving is per individuele casus afhankelijk van de omvang van de belastingsschuld ten opzichte van andere schulden, de aanwezigheid van zekerheidsgerechtigden, e.d. Hiervan is (nog) geen goed beeld.
- Bij de gevallen waarin een saneringsakkoord door deze maatregel tot stand komt, waar anders sprake zou zijn van faillissement, kan de opbrengst voor de Belastingdienst hoger of lager uitpakken. Hoewel de Belastingdienst in faillissement een voorrangspositie heeft, is de totale opbrengst bij faillissement die onder schuldeisers verdeeld wordt vaak lager dan bij een saneringsakkoord.
- De gerealiseerde derving is uiteindelijk afhankelijk van de gehanteerde aannames over deze 'recovery rate' voor en na opgeven van de preferentie

positie en de mate waarin faillissementen inderdaad door sanering worden voorkomen. **De derving wordt ingeschat op ca. 75 miljoen euro.** De inschatting kent aanzienlijke onzekerheid omdat geen relevant cijfermateriaal beschikbaar is. Deze derving valt buiten het inkomstenkader.

Informatiepunt: procesafspraken met andere schuldeisers

Lopende onderhandelingen

Toelichting

- Met belangrijke schuldeisers verkent de Belastingdienst gezamenlijke afspraken om te komen tot een oplossing voor in de kern gezonde ondernemingen die ondanks de ruime betalingsregeling voor belastingschulden en andere tegemoetkomingen in een problematische schuldpositie terecht zijn gekomen.

Lopende onderhandelingen

Lopende onderhandelingen



**HEDEN
TER ADVIES**

Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

TER INFORMATIE

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Alex Gij

notitie

Aanpak belastingschulden in verband met corona

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Persoonsgegevens

Datum
15 september 2021

Notitienummer
2021-0000188085

Persoonsgegevens

Van
Kopie aan

Aanleiding

In de Kamerbrief over het steunpakket in het derde kwartaal van 27 mei jl. heeft u gemeld dat u gesprekken met andere schuldeisers voert om op basis van publiek-private afspraken te komen tot een oplossing voor problematische schulden bij levensvatbare bedrijven.

In deze notitie leggen wij u ter beslissing een maatregel voor over het uitkeringspercentage aan de Belastingdienst binnen schuldsaneringstrajecten. Ook informeren wij u over de stand van zaken van het overleg met vertegenwoordigers van andere schuldeisers.

Naast deze notitie leggen wij u hierbij een conceptbrief ter informatie aan de Kamer voor over de belastingschuldenaanpak van dit kabinet. De conceptbrief bevat ook een passage om de maatregel aan te kondigen die wij u in deze notitie voorleggen (zie paragraaf 3 van de brief. Deze conceptbrief bevat bovendien een aankondiging van de maatregel met betrekking tot uitstel van betaling na 1 oktober 2021, waarover u eerder deze week heeft besloten (zie paragraaf 4 van de brief).

Beslispunt: Preferente positie Belastingdienst: tijdelijk het uitkeringspercentage in saneringsakkoorden verlagen

We adviseren u om in te stemmen dat de Belastingdienst in minnelijke saneringsakkoorden tijdelijk (van 1 januari 2022 tot en met 30 september 2023) genoegen neemt met hetzelfde uitkeringspercentage als aan concurrente schuldeisers toekomt? Onder 'minnelijke saneringsakkoorden' worden mede begrepen de akkoorden in het kader van de MSNP (minnelijke schuldsanering natuurlijke personen) en de WHOA (Wet Homologatie Onderhands Akkoord).

Dit vergt een politieke weging van enerzijds het belang om, nu de coronasteun wordt stopgezet, richting Kamer en bedrijven duidelijkheid te geven hoe het kabinet met de belastingschulden om wil gaan versus anderzijds de onzekerheid over de noodzaak en de effectiviteit van deze maatregel op dit moment. Voor uw overweging bevat deze notitie daarom ook de argumenten om de maatregel nu of juist later te nemen.

De budgettaire derving aan de inkomstenkant wordt ingeschat op ca. 75 miljoen euro. De inschatting kent aanzienlijke onzekerheid omdat geen relevant cijfermateriaal beschikbaar is. Deze derving valt buiten het inkomstenkader. Het

*graag
hierover
samen
met
staats FB
overleg
↓
ook over
gevolgen
voor
particulieren*

effect aan de uitgavenzijde is naar verwachting beperkt. Voor zover deze aan de orde zijn, zullen zij in 2021 worden opgevangen binnen artikel 1 van de begroting van Financiën. Voor de uitvoeringskosten voor 2022 en verder wordt het bezien bij Voorjaarsnota 2022.

Hieronder beschrijven wij:

- (a) de context waarin de maatregel wordt voorgesteld;
- (b) de inhoud van de maatregel;
- (c) de argumenten pro en contra het nemen van deze maatregel;
- (d) uitvoerings- en budgettaire aspecten van de maatregel

(a) Context

- Naast de voorgestelde maatregel zijn (en worden) er ook andere beleidsmaatregelen genomen om de scherpe kanten van het aflopen van het generieke steunpakket per 1 oktober 2021 enigszins te verzachten. Er zijn twee momenten waarop specifieke groepen ondernemers in betalingsproblemen kunnen komen.
- Het eerste moment is 1 oktober 2021 als alle ondernemers hun nieuw opkomende verplichtingen moeten hervatten. Voor schrijnende situaties die dan mogelijk ontstaan wordt aanvullend gericht beleid voorgesteld waarover u separaat een notitie heeft ontvangen. Ook heeft u inmiddels besloten tot 'harmonisatie' van betalingsregelingen waardoor de groep ondernemers die niet om verlenging van het uitstel had verzocht alsnog recht krijgt op de 60-maandenregeling.
- Het tweede moment is een jaar later, rond 1 oktober 2022, als alle ondernemers met corona-uitstel moeten starten met het aflossen van de uitgestelde belastingschuld¹. Voor de omgang met ondernemers die door deze aflossingsverplichting alsnog in de problemen komen, maar die wel levensvatbaar geacht worden, worden afspraken gemaakt met de belangrijkste private schuldeisers. Ook hierover wordt u separaat geïnformeerd. Ook de in de onderhavige notitie voorgestelde maatregel heeft betrekking op deze groep.

(b) Inhoud maatregel

Werking van de maatregel

- Uitgangspositie is dat de Belastingdienst en Douane een preferente positie heeft. Dit komt onder meer tot uiting bij de uitwinning van een cumulatie van beslagen en als een bedrijf of ondernemer failliet gaat. Dit betekent dat belastingschulden met voorrang boven concurrente schuldeisers worden betaald. Vanwege deze preferente positie hanteert de Belastingdienst de regel dat bij een saneringsakkoord, waarbij alle schuldeisers een deel van hun vordering kwijtschelden, het te ontvangen deel van de belastingschuld ten minste het dubbele percentage bedraagt van hetgeen aan concurrente schuldeisers op hun vorderingen wordt uitgekeerd (de 200%-eis).
- De voorgestelde maatregel houdt in dat de Belastingdienst en Douane voor alle schulden tijdelijk gelijk met concurrente schuldeisers (voor zover die geen zekerheden hebben bedongen) deelt in de opbrengst van een saneringsakkoord (dus 100% in plaats van 200%). De bedrijven die pre-

¹ Het bijzonder uitstel van betaling vanwege de coronacrisis geldt voor alle aanslagen inkomstenbelasting, Zorgverzekeringswet, vennootschapsbelasting, loonheffingen en omzetbelasting (btw), assurantiebelaasting, kansspelbelasting, verhuurderheffing, milieubelastingen (opslag duurzame energie, energiebelasting, kolenbelasting, afvalstoffenbelasting, belasting op leidingwater), binnenlandse accijnzen (bier, wijn, tussenproducten, overige alcoholhoudende producten, minerale oliën en tabaksproducten) en verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. Een bpm-vergunninghouder ook voor bpm bijzonder uitstel aanvragen. De Douane voert het beleid uit voor binnenlandse accijnzen en verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken.

corona al problematische schulden hadden opgebouwd zullen naar verwachting niet kwalificeren voor de voorwaarden van de maatregel.

- De maatregel geldt alleen voor ondernemers en in de situatie waarin een saneringsakkoord met alle schuldeisers tot stand komt. Daarmee is de werking beperkt (sanering is en blijft een laatste redmiddel) en gericht op de doelgroep die wij extra willen ondersteunen (namelijk levensvatbare bedrijven met een onhoudbare schuldenlast die aantoonbaar niet voldoende ondersteund worden door de bestaande instrumenten, waaronder de generieke coronasteunmaatregelen). Afhankelijk van positieve epidemiologische en economische ontwikkelingen kan de doelgroep kleiner worden.
- Hoewel de maatregel idealiter nog verder gericht zou worden op situaties waarin (a) coronacausaliteit is aangetoond en (b) het prijsgeven van de preferentie feitelijk effectief is, namelijk als het andere schuldeisers daadwerkelijk over de brug helpt, is een dergelijke verfijning praktisch niet mogelijk.
- Bij een saneringsakkoord blijft vooralsnog een andere eis in stand en dat is dat het te ontvangen deel van de belastingschuld minimaal gelijk is aan de waarde van de verhaalsmogelijkheden. Het kan zijn dat het in stand laten van deze eis in de praktijk (alsnog) belemmerend is voor saneringen. In dat geval zullen wij u een heroverweging van deze eis voorleggen.
- Als er geen saneringsakkoord tot stand komt en de onderneming alsnog failliet gaat of in een dwanginvorderingstraject terecht komt, dan heeft en houdt de Belastingdienst een preferente positie.
- Hoewel de maatregel voornamelijk is bedoeld om *minnelijke* akkoorden snel en efficiënt tot stand te brengen, zonder tussenkomst van de rechter², zal de Belastingdienst ook afzien van zijn preferente positie als een ondernemer een beroep doet op de Wet homologatie onderhands akkoord (WHOA). Deze wettelijke regeling geldt sinds 1 januari 2021 en maakt het mogelijk om een onderhands/minnelijk akkoord, waarbij één of enkele schuldeisers niet willen meewerken, via de rechter af te dwingen. De Belastingdienst en Douane zal, in lijn met advies daarover van J&V, ook in deze procedure akkoord gaan met een uitkeringspercentage dat gelijk is aan dat van concurrente schuldeisers. Hoewel dit mogelijk de prikkel in het minnelijke traject verzwakt, wordt hiervoor gekozen omdat (a) de WHOA juist is bedoeld om minnelijke akkoorden te stimuleren en strengere eisen in dat kader daarmee niet consistent zijn (b) er anders een perverse prikkel kan ontstaan voor niet-coöperatieve schuldeisers om zich aan een minnelijk akkoord te onttrekken.³
- Van een saneringsakkoord zal alleen onder strikte voorwaarden sprake zijn vanwege het concurrentieverstorende effect van kwietschelding. De belangrijkste voorwaarden blijven, ook bij de coulantere houding van de Belastingdienst:
 - Levensvatbaarheid na sanering
 - Goede trouw
 - Aantoonbaar onvoldoende geholpen door generieke steunmaatregelen
 - Bijhouden van lopende betalingsverplichtingen

Ingangsdatum en einddatum van de maatregel

- Wij adviseren u om de maatregel in te voeren per 1 januari 2022. Dit is het vroegst mogelijke moment van invoering vanuit uitvoeringstechnisch perspectief. Hoewel ondernemers hun belastingschuld nog niet hoeven terugbetalen, kunnen sommigen al wel in betalingsproblemen komen.

² Het gaat dan zowel om onderhandse akkoorden als om akkoorden in het kader van de minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP).

³ Toelichting: Het prijsgeven van de preferentie maakt de pre-WHOA aantrekkelijker dan de WHOA voor alle coöperatieve concurrente crediteuren. Dat kan de niet-coöperatieve crediteur misbruiken en als machtsmiddel inzetten om hem uit te laten kopen door de overige schuldeisers. Het tegengaan van dit gedrag was precies een reden voor de introductie van de WHOA (waar het dwangakkoord als 'stok achter de deur' fungeert).

- Wij stellen voor de maatregel tot 30 september 2023 te laten gelden. Ondernemers hebben zo nog precies een jaar na aanvang van de aflossingen (1 oktober 2022) de tijd om zich te realiseren dat het aflossen van hun schulden onhaalbaar is en voorbereidingen te treffen voor het indienen van een saneringsverzoek.
- De Belastingdienst past de zeer stringente saneringsvoorwaarden sinds 1 januari 2021 overigens soepeler toe om ondernemers in verband met de coronacrisis enigszins tegemoet te komen. In de Kamerbrief over de uitbreiding van het steun- en herstelpakket van 21 januari jl. is daarover onder meer vermeld dat de Belastingdienst verzoeken tot sanering bij twijfel toekent.

(c) Argumenten voor en tegen de maatregel

Voor

- Omdat de Belastingdienst de preferente positie buiten schuldsaneringsregelingen (dus in beslagtrajecten en faillissementen) in stand houdt en de maatregel tijdelijk geldt, prikkelt deze maatregel andere schuldeisers om eerder een akkoord te sluiten waarbij ook zij een deel van de vordering prijsgeven, omdat ze dan een hogere opbrengst kunnen ontvangen dan in faillissement.
- De maatregel biedt bovendien een extra prikkel aan ondernemers met een hoge schuld om na te denken of hun onderneming toekomst heeft en wat daarvoor nodig is. De maatregel kan aldus mogelijk leiden tot minder faillissementen.
- Hoewel het effect van de maatregel onvoorspelbaar is, zijn er wel aanwijzingen dat in individuele gevallen private schuldeisers en financiers eerder bereid zijn om bij te dragen aan een saneringsakkoord. Zo adviseren zowel het CPB als DNB in deze richting (zij noemen het 'afschrijving matchen'). Beide partijen hebben in de ambtelijke vijfhoek aangegeven dit een inhoudelijk goed voorstel te vinden. Ook de bierbrouwerijen hebben informeel aangegeven dat het prijsgeven van de fiscale preferentie stimuleert tot herfinanciering.
- Ook indien de prikkel voor andere schuldeisers beperkt blijkt, komt de tegemoetkoming door de Belastingdienst aan het bedrijfsleven (zoals de leveranciers die concurrente schuldeisers zijn) ten goede. Hiervoor is in tijden van corona wat te zeggen: het corona-uitstel is immers verleend om de ondernemer extra liquiditeiten te bieden en om daarmee zijn vaste lasten te kunnen voldoen. In die zin is de aard van de belastingschuld die tijdens de coronacrisis is opgebouwd wezenlijk anders dan de aard van 'reguliere' belastingschulden. En is het principieel minder bezwaarlijk dat de belastingschuld tijdelijk geen preferente status heeft.
- Met de voorgestelde maatregel doet de Belastingdienst een eerste zet om ondernemers tegemoet te komen, dit is een belangrijk maatschappelijk en politiek gebaar dat mogelijk andere schuldeisers stimuleert om zich ook coulanter op te stellen.

Tegen

- Het is onzeker of het prijsgeven van de preferente positie nodig is. Het doel van de tijdelijke maatregel zou zijn om minnelijke akkoorden te stimuleren. Omdat schuldenproblemen zich nog niet acuut voordoen, is onbekend of het bestaande saneringsbeleid (van zowel private en publieke schuldeisers) al toereikend is om tot minnelijke akkoorden te komen. Bovendien worden er ook andere maatregelen genomen en voorgesteld om schrijnende situaties te beperken (zie context).
- Het is eveneens onzeker of deze maatregel effectief is. De maatregel werkt generiek voor alle saneringsakkoorden die tot stand komen in de periode waarin de maatregel geldt. Voor zover saneringsakkoorden ook zonder deze maatregel tot stand zouden komen, is de maatregel niet effectief (*deadweight*

/loss). De maatregel leidt in die gevallen tot een financieel voordeel voor andere schuldeisers zonder dat ondernemers ermee geholpen zijn.

- Het is niet uitgesloten dat met het nemen van de maatregel de maatschappelijke en politieke druk op verdergaande (generieke) eenzijdige kwijtschelding blijft bestaan.
- Omdat de fiscale preferentie in algemene zin al langere tijd onder druk staat, bestaat er een risico dat de druk zal toenemen om de tijdelijke maatregel structureel te maken (met name als de maatregel het beoogde succes heeft). Een structurele regeling zou ook structurele budgettaire gevolgen hebben.
- Het idee van de voorgestelde maatregel is dat andere schuldeisers gestimuleerd worden om zich ook coulanter op te stellen. Het is de vraag of zij hier gevoelig voor zijn. De banken bijvoorbeeld geven tot nu toe aan dat zij generieke inhoudelijke wijzigingen in het saneringsbeleid niet nodig achten.

Procesbelang van de staat

(d) Uitvoerings- en budgettaire aspecten van de maatregel

Uitvoering

- De maatregel is naar verwachting uitvoerbaar. De uitvoeringstoets die dit definitief moet uitwijzen is in gang gezet.
- De maatregel heeft naar verwachting beperkte uitvoeringsgevolgen en kan binnen de beschikbare capaciteit worden uitgevoerd. Wel bestaat er een zeker risico op aanzuigende werking. Wanneer er veel casussen binnenkomen, zullen de doorlooptijden per casus toenemen. Het is niet mogelijk om de capaciteit op dat moment uit te breiden vanwege de wervings- en inwerktijd.

- Vanwege de tijdelijkheid van de maatregel bestaat het risico dat kort voor de deadline veel verzoeken worden gedaan voor minnelijke akkoorden. Een dergelijke piekbelasting kan effect hebben op de doorlooptijden van verzoeken.
- Aan de andere kant geldt dat, omdat schuldeisers een tijdelijke extra prikkel hebben om akkoord te gaan, schuldeisers minder geneigd zullen zijn het proces te traineren. Daardoor zullen akkoorden sneller tot stand komen. Dat is efficiencywinst, ook voor de Dienst.

Budgettaire: niet-belastingontvangsten

- Het effect op de 'niet-belastingontvangsten' is naar inschatting van de Belastingdienst beperkt om de volgende redenen:
 - Het aantal bedrijven dat levensvatbaar is en desondanks niet aan de schulden kan voldoen zal beperkt zijn gezien de eisen die worden gesteld om te kwalificeren voor de maatregel
 - De coronaschulden zijn zeer beperkt belast met boetes en rente. Dit in verband met de coronamaatregelen 'niet opleggen verzuimboetes' en 0,01% i.p.v. 4% invorderingsrente.
 - Sanering zal in de meeste gevallen niet leiden tot het kwijtschelden van de volledige schuld.
 - De betaling van invorderingskosten en rente krijgen voorrang boven het betalen van de belastingschuld. Bij sanering zal dus, zelfs in het geval er 'niet-belastingontvangsten' in de schuld aanwezig zijn, deze het minst worden geraakt, omdat een nog te betalen bedrag in eerste instantie voor de niet-belastingontvangsten wordt bestemd.
- Voor zover uitvoeringskosten en derving van 'niet-belastingontvangsten' aan de orde zijn, zullen deze in 2021 worden opgevangen binnen artikel 1 van de begroting van Financiën. Voor de uitvoeringskosten voor 2022 en verder wordt het bezien bij Voorjaarsnota 2022. Coronamaatregelen worden generaal gedekt mits aangetoond dat deze maatregelen noodzakelijk zijn, voldoende zijn onderbouwd en niet passen binnen bestaande middelen.
- Een definitief oordeel met betrekking tot de uitvoeringskosten van de Belastingdienst en de niet-belastingontvangsten volgt echter pas na een uitvoeringstoets. Daarbij wordt uitdrukkelijk gekeken naar de wijze waarop de voorwaarden van de maatregel worden toegepast.

Budgettaire: belastinginkomsten

- De precieze effecten op de belastinginkomsten zijn lastig in te schatten. Er zijn geen specifieke rapportages beschikbaar over de afschrijvingen op vorderingen i.v.m. sanering en het belang van de fiscale preferentie hierbij.
- De afgelopen jaren was gemiddeld sprake van 4.600 faillissementen en 600 saneringsverzoeken. Sinds corona zijn deze aantallen gedaald, maar is het aantal MKB-debiteuren met ca. 75% toegenomen. De verwachting is daarom dat zowel het aantal faillissementen als saneringsverzoeken stijgt. Het voorstel heeft als doel dat deze stijging bij levensvatbare bedrijven vooral bestaat uit extra saneringsverzoeken, en minder uit faillissementen.
- Bij de gevallen waarin een saneringsakkoord ook tot stand zou komen zonder deze maatregel, leidt de maatregel tot een derving van inkomsten. Deze derving is per individuele casus afhankelijk van de omvang van de belastingschuld ten opzichte van andere schulden, de aanwezigheid van zekerheidsgerechtigden, e.d. Hiervan is (nog) geen goed beeld.
- Bij de gevallen waarin een saneringsakkoord door deze maatregel tot stand komt, waar anders sprake zou zijn van faillissement, kan de opbrengst voor de Belastingdienst hoger of lager uitpakken. Hoewel de Belastingdienst in faillissement een voorrangspositie heeft, is de totale opbrengst bij faillissement die onder schuldeisers verdeeld wordt vaak lager dan bij een saneringsakkoord.
- De gerealiseerde derving is uiteindelijk afhankelijk van de gehanteerde aannames over deze 'recovery rate' voor en na opgeven van de preferente

positie en de mate waarin faillissementen inderdaad door sanering worden voorkomen. **De derving wordt ingeschat op ca. 75 miljoen euro.** De inschatting kent aanzienlijke onzekerheid omdat geen relevant cijfermateriaal beschikbaar is. Deze derving valt buiten het inkomstenkader.

Informatiepunt: procesafspraken met andere schuldeisers

Lopende onderhandelingen

Toelichting

- Met belangrijke schuldeisers verkent de Belastingdienst gezamenlijke afspraken om te komen tot een oplossing voor in de kern gezonde ondernemingen die ondanks de ruime betalingsregeling voor belastingschulden en andere tegemoetkomingen in een problematische schuldpositie terecht zijn gekomen.

Lopende onderhandelingen

Lopende onderhandelingen



Ministerie van Financiën

di. 28/9. 9.00-9.30
(webex)

Besproken

HEDEN

TER BESPREKING OP DINSDAG 28 SEPTEMBER 09.00 UUR

Aan

de minister *gez.*

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Algemene
Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Vervolgnota Aanpak belastingschulden in verband met corona

Datum

27 september 2021

Notanummer

2021-0000195610

Bijlagen

1. Bijlage 1. Reactie minis
2. Bijlage 2. Reactie stas

Aanleiding

In de notitie 'Aanpak belastingschulden in verband met corona' is u een maatregel ter beslissing voorgelegd waarbij de Belastingdienst in één specifieke situatie, namelijk bij minnelijke saneringsakkoorden, tijdelijk in de periode van 1 januari 2022 tot en met 30 september 2023 genoegen neemt met hetzelfde uitkeringspercentage als aan concurrente schuldeisers toekomt. Bij die maatregel zijn een aantal bespreekpunten aangekaart door u (MFIN en Stas T&D):

MFIN (zie bijlage 1):

1. U vraagt naar de in de notitie genoemde periode van de maatregel, zijnde van 1 januari 2022 tot en met 30 september 2023
2. U vraagt of het nemen van deze maatregel een precedentwerking heeft.
3. U vraagt naar de impact op bedrijven van de maatregel. Specifiek vraagt u in hoeverre de maatregel verschil maakt en bij hoeveel ondernemingen.

Stas TD (zie bijlage 2):

4. U vraagt welk effect het invoeren van de maatregel heeft op particulieren.

Toelichting bespreekpunten

1. Periode maatregel – 1 januari 2022 tot en met 30 september 2023

- De vastgestelde periode is uitdrukkelijk in de tijd beperkt. Dit benadrukt het tijdelijke karakter van deze maatregel. De maatregel is namelijk uitsluitend bedoeld om alleen bedrijven die kampen met een schuld door corona tegemoet te komen. Met de beperking tot en met september 2023 hebben ondernemers na aanvang van de aflossingen (1 oktober 2022) nog precies één jaar de tijd. Daarin zouden ze zich kunnen realiseren of het aflossen van hun schulden haalbaar of onhaalbaar is en in de tweede situatie voorbereidingen te treffen voor het indienen van een saneringsverzoek. Zo blijft van de maatregel een sterke en tijdelijke prikkel uitgaan.
- De inwerkingtredingsdatum van de maatregel is op zijn vroegst 1 januari 2022; eerder is uitvoeringstechnisch niet mogelijk. Als het besluit wordt genomen om de preferente positie tijdelijk prijs te geven, is het van belang om de maatregel per 1 januari 2022 te treffen omdat een latere datum voor onnodige faillissementen kan zorgen.
- Overigens ligt het in de rede dat vanaf het moment van aankondiging van de maatregel tot in januari 2022 geen of nauwelijks saneringsakkoorden te verwachten. Schuldeisers zullen immers na de aankondiging van deze

maatregel een prikkel hebben om te wachten met een saneringsakkoord tot de aanpassing van de preferente positie van de Belastingdienst.

2. Precedentwerking invoeren maatregel

- Belastingsschulden kennen een wettelijk voorrecht, ook wel fiscale preferentie genoemd: bij de verdeling van de opbrengst van het vermogen van de schuldenaar gaat de Belastingdienst voor andere schuldeisers.
- Het fiscale voorrecht gaat, net als andere voorrechten, overigens niet voor op zekerheidsrechten zoals pand en hypotheek. Een uitzondering hierop is het bodemrecht (en bodemvoorrecht). Dit geldt als er sprake is van specifieke zaken ("bodemzaken", zoals de inventaris van een bedrijf) en voor specifieke belastingen (waarvan OB en LH de belangrijkste zijn). Dit speelt alleen bij ondernemers. Het bodemrecht kan inbreuk maken op pandrechten, maar ook op andere rechten van derden, zelfs het eigendomsrecht.
- Het voorstel om de 200%-eis tijdelijk prijs te geven is gekoppeld aan specifieke situaties, namelijk bij minnelijke saneringen. Door de tijdelijkheid en de koppeling aan deze zeer specifieke situatie –namelijk als gevolg van Corona en alleen voor minnelijke schuldsanering- zou er ons inziens goed beargumenteerd kunnen worden dat dit niets afdoet aan de preferente positie van de Belastingdienst in algemene zin.
- Overigens bevindt de Belastingdienst zich met het corona-uitstel en de aanvang van de aflossingstermijn per 1 oktober 2022 de facto al in een minder bevoorrechte situatie gekregen dan normaal.
- Tot slot gaat het loslaten van de 200%-eis alleen over het algemene fiscale voorrecht. Het bodemrecht en bodemvoorrecht blijven daarbuiten. Zo behoudt de Belastingdienst in saneringen het recht om minimaal de waarde van verhaalsmogelijkheden, inclusief bodemrecht, uitgekeerd te krijgen.
- Per saldo is het derhalve goed verdedigbaar dat de coronacrisis een uitzonderlijke situatie is en dat de aard van de opgebouwde coronaschulden wezenlijk anders is dan die van reguliere belastingsschulden; hetgeen een meer achtergestelde positie rechtvaardigt. Het uitstel is immers bedoeld om de ondernemer extra liquiditeiten te verschaffen en om andere schuldeisers te kunnen betalen. Daarmee heeft de Belastingdienst zich feitelijk al achtergesteld ten opzichte van andere schuldeisers.
- Tot slot is het niet de eerste keer dat de 200%-eis ter discussie staat. Als flankerend beleid bij de wetgeving "stroomlijnen" is in 2017 (structureel) voorzien in het vervangen van de 200%-eis binnen minnelijke schuldsaneringen door een 150%-eis. Dit om minnelijke schuldsaneringen te stimuleren. Omdat de wetgeving niet in werking is getreden, is deze flankerende maatregel ook niet in werking getreden. Bij de heroverweging van deze wetgeving en de algemene herijking van de invordering, die momenteel plaatsvinden, wordt de wenselijkheid van het flankerende beleid (van 200% naar 150%) ook opnieuw bezien.

3. Effect maatregel op bedrijven

- Uit eerste initiële analyses van de Belastingdienst blijkt dat ongeveer 67.000 ondernemers met een uitstaande belastingsschuld in een hoge risicoklasse

geclassificeerd kan worden op het niet (geheel) betalen van de coronaschulden, zijnde een kwart van de circa 270.000 ondernemers met uitstaande coronaschulden.

- Deze cijfers zijn echter nog erg onzeker. Bovendien is het daadwerkelijk aantal ondernemers dat in aanmerking komt voor sanering van schulden beperkter vanwege de strenge voorwaarden is gelden voor een saneringsakkoord.
- Daarom is voor het huidige voorstel ook een ordegrootte inschatting van de budgettaire effecten gemaakt op basis van enkele aannames. Deze inschatting gaat uit van de huidige raming voor het afstel in de Miljoenennota (ca 1,5 mld euro, 6% van de uitstaande schuld cf. eerdere Kamerbrieven over steunpakketten), en beschouwt vervolgens het mogelijke effect van dit beleid waarbij meer saneringsakkoorden tot stand komen, maar minder opleveren voor de Belastingdienst. Omgekeerd komen juist ook minder faillissementen tot stand, die nog minder opleveren. Afhankelijk van de omvang van de schuif van faillissementen naar saneringen en de daling van de opbrengst bij sanering wordt de mogelijke derving ingeschat op € 75 miljoen aan belastinginkomsten.
- Bij deze eerste interne puntschatting wordt ervanuit gegaan dat ongeveer 50% van de verwachte faillissementen een saneringsakkoord wordt. De Belastingdienst krijgt in deze gevallen minder dan normaal gesproken het geval zou zijn. In de praktijk zou dit bedrag lager of hoger kunnen uitvallen, afhankelijk van het aantal saneringsakkoorden dat wordt gesloten.
- In de raming wordt er daarmee op basis van aannames ingeschat dat ongeveer 10.000 ondernemers geholpen worden om in plaats van faillissement toch in de sanering terecht te komen. De inschatting kent aanzienlijke onzekerheid omdat zeer beperkt cijfermateriaal beschikbaar is.

4. Invloed maatregel op particulieren.

- De voorgestelde tijdelijke versoepeling, het prijsgeven van de 200%-eis, is niet van toepassing op belastingschulden van particulieren.
- Particulieren hebben beleidsmatig al ruimere uitstel- en saneringsmogelijkheden dan ondernemers.
- Bovendien geldt het ruimhartige bijzondere corona-uitstelbeleid en de als gevolg daarvan enorm opgelopen schuldenlast alleen voor ondernemers. En juist dat beleid en de wezenlijke andere aard van de belastingschuld die daardoor is ontstaan, is de rechtvaardiging voor het tijdelijk prijsgeven van de 200%-eis.



DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

HEDEN
TER BESLISSING

Aan

de minister

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene
Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Aanpak kabinet coronabelastingsschulden

Aanleiding

In de notitie 'Aanpak belastingsschulden in verband met corona' (bijlage 2) is u een maatregel ter beslissing voorgelegd waarbij de Belastingdienst in één specifieke situatie, namelijk bij saneringsakkoorden, tijdelijk genoeg neemt met hetzelfde uitkeringspercentage als aan concurrente schuldeisers toekomt. De maatregel wordt aangekondigd in een bredere brief over coronaschulden die u (Stas) tijdens het Kamerdebat (29/9) over coronasteun heeft toegezegd voor volgende week. In deze nota wordt u geadviseerd over het versturen van de Kamerbrief en over de uitwerking van de genoemde saneringsmaatregel.

Beslispunt 1

Wij adviseren u (MFIN en Stas) de saneringsmaatregel per 1 augustus 2022 in te laten gaan.

Beslispunt 2:

Wij adviseren u (Stas) de Kamerbrief te ondertekenen voor verzending.

Kern

- Wij adviseren u de saneringsmaatregel per 1 augustus 2022 in te laten gaan. Een eerdere inwerkingtredingsdatum is met het oog op de uitvoering en het opzetten van de organisatie ongewenst. Er wordt gewerkt aan het opschalen van de organisatie en opleiden van extra medewerkers. Begin volgend jaar is er samenloop met andere maatregelen (waaronder de opstartende invordering). Daarnaast zijn op 1 augustus alle verplichtingen van belastingplichtigen tot en met het 2^e kwartaal in beeld.
- Deze datum houdt bovendien de periode tot 1 oktober 2022 voldoende kort om het karakter van uitzondering tot zijn recht te laten komen. Bedrijven zijn namelijk tot 1 oktober 2022 nog niet verplicht om hun opgebouwde coronaschuld af te lossen.
- Het ligt in de rede dat als gevolg van de maatregel er tot het moment van invoering (1 augustus 2022) geen of nauwelijks saneringsakkoorden worden gesloten. Schuldeisers zullen immers na de aankondiging van deze maatregel een prikkel hebben om te wachten met een saneringsakkoord. Vanuit economisch perspectief is het wenselijk om sneller te beginnen.

Datum

30 september 2021

Notanummer

2021-0000198840

Bijlagen

1. Kamerbrief
2. Eerdere nota

- De periode van de maatregel geldt bij uw akkoord van 1 augustus 2022 tot en met 30 september 2023.
- Wat betreft de uitvoeringskosten en de budgettaire consequenties zijn geen andere inzichten door de nieuwe ingangsdatum.
- Naast de periode is de conceptkamerbrief ten opzichte van de vorige versie verder hernieuwd met de laatste cijfers over uitstel.



HEDEN
TER ADVISERING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Persoonsgegevens

Datum
6 oktober 2021

Notitienummer
2021-0000192165

notitie

Vorbereiding gesprek Persoonsgegevens (NVB)

Persoonsgegevens

Aanleiding

Op donderdag 7 oktober heeft u een gesprek met Persoonsgegevens de NVB, om te spreken over de aanpak van de schuldenproblematiek.

Kopie aan

Kern

- Lopende onderhandelingen
- Daarnaast kunt u de NVB informeren over de voorgenomen maatregel om tijdelijk het uitkeringspercentage te verlagen bij schuldsanering. In bijlage 2 vindt u de concept-Kamerbrief hierover.

Hieronder geven wij u een spreeklijn mee op de agendapunten en lichten wij deze nader toe.

Spreeklijn

- Hoe ziet NVB de rol van banken bij ondernemers met problematische coronaschulden?
- Lopende onderhandelingen
- Hoe schat de NVB het effect van het tijdelijk verlagen van het uitkeringspercentage door de BD in?

Procesafspraken schuldeiserswerkgroep

- Het is in het belang van zowel de ondernemers als de schuldeisers dat er snel oplossingen gevonden kunnen worden om gezonde bedrijven een doorstart te laten maken.
- Om dit te bereiken zijn we al een tijd in gesprek over mogelijke afspraken over hoe schuldeisers zullen omgaan met saneringsverzoeken en hoe we beter kunnen samenwerken.

- -
- Lopende onderhandelingen

Tijdelijk verlagen uitkeringspercentage

- Ik wil een maatregel aankondigen waarbij de Belastingdienst bij saneringsakkoorden voor een afgebakende periode en in specifieke gevallen van levensvatbare bedrijven genoeg neemt met een lager aandeel dan gebruikelijk.
- Om in de kern gezonde ondernemingen tegemoet te komen, verlaagt de Belastingdienst *tijdelijk* het uitkeringspercentage dat het normaal gesproken bij sanering krijgt (van 200 naar 100 procent, op gelijke hoogte met concurrente schuldeisers).
 - De Belastingdienst en Douane passen dit versoepelde beleid toe op saneringsverzoeken die worden ingediend in de periode van 1 augustus 2022 tot en met 30 september 2023.
- Het doel van deze maatregel is om andere schuldeisers een prikkel te geven om snel tot een akkoord te komen, en daarbij een deel van de openstaande schuld kwijt te schelden. Hierdoor kan een in de kern gezonde ondernemer een snelle doorstart maken.
- De NVB heeft onder embargo de passages van de Kamerbrief gezien waarin deze maatregel wordt aangekondigd.

Toelichting

Procesafspraken schuldeiserswerkgroep

- Door het uitstelbeleid staat er nu een schuld uit van ongeveer 19,7 miljard bij ondernemers in Nederland (zie bijlage 1 voor een uitgebreidere analyse).
- Om ervoor te zorgen dat in de kern gezonde bedrijven overeind blijven, proberen we met schuldeisers in een werkgroep afspraken te maken, zodat de Belastingdienst en andere schuldeisers elkaar snel weten te vinden bij knelpunten.
 - De werkgroep bestaat uit: de Belastingdienst, Lopende onderhandelingen

Lopende onderhandelingen

Lopende onderhandelingen

Lopende onderhandelingen

Bijlage 1: Kerncijfers coronaschulden overzicht

Hieronder is het belasting-schuldenverloop van ondernemingen te zien. Vorig jaar werd (met name door grote ondernemingen) relatief meer afgelost. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het benutte uitstel vorig jaar niet nodig leek omdat corona minder hard insloeg dan verwacht en daardoor versneld werd afgelost. Dat sentiment was tijdens of na de tweede en derde golf niet of minder aanwezig, zo lijken de cijfers te suggereren.



a. Aantallen ondernemers met belastingschuld, verdeeld naar omvang van het uitstelbedrag (eind september 2021)

	tot €20.000	€20.000- < €50.000	€50.000-< €100.000	€100.000-< €1.000.000	vanaf €1.000.000	totaal
kleinbedrijf	114.800	23.382	8.020	5.232	161	151.595
middenbedrijf	54.680	26.900	15.127	16.072	677	113.456
grote ondernemingen	1.078	1.045	988	3.265	1.185	7.561
totaal	170.558	51.327	24.135	24.569	2.023	272.612

b. Uitstelbedrag op belastingsoort (eind september 2021)

	Loonheffing	Omzetbelasting	Inkomens- heffing	Vennootschaps- belasting	totaal
kleinbedrijf	€ 1.134 m	€ 1.095 m	€ 1.043 m	€ 229 m	€ 3.500 m
middenbedrijf	€ 3.634 m	€ 2.648 m	€ 785 m	€ 691 m	€ 7.759 m
grote ondernemingen	€ 5.602 m	€ 2.101 m	€ 20 m	€ 468 m	€ 8.191 m
totaal	€ 10.370 m	€ 5.844 m	€ 1.848 m	€ 1.388 m	€ 19.450 m

Naast deze grote middelen is er nog voor ca 200 miljoen euro uitstel verleend voor m.n. BPM, Energiebelasting en kansspelbelasting. Daarmee komt de totale uitstaande schuld op € 19,7 miljard.