

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Successiewet 1956 in verband met aanpassingen in een aantal fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten (Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024)

Bijlage: Uitvoering motie 160 van Idsinga, Grinwis en Inge van Dijk over uitstelmogelijkheden bij de BOR

1. Inleiding

De motie Idsinga, Grinwis en Inge van Dijk vraagt om bij de vormgeving van de bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting (BOR) onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor coulantere uitstelfaciliteiten voor de erf- of schenkbelasting en de Kamer hierover te informeren bij de indiening van het Belastingplan 2024.¹

Het gedane onderzoek heeft betrekking op de schenk- en erfbelasting die verschuldigd kan zijn bij de overdracht van ondernemingsvermogen in het kader van een bedrijfsopvolging. Daartoe wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de huidige uitstelfaciliteit. Vervolgens wordt in paragraaf 3 beknopt ingegaan op de mogelijkheden voor een coulantere uitstelfaciliteit voor de erf- of schenkbelasting ter zake van bedrijfsopvolging. Tevens wordt in paragraaf 4 ingegaan op de voorgestelde aanpassingen in de BOR, die de aanleiding voor deze motie vormen. Tot slot volgt in paragraaf 5 een conclusie.

2. Huidige uitstelregeling voor de schenk- en erfbelasting bij bedrijfsoverdracht

Artikel 25, eerste en tweede lid, van de Invorderingswet 1990 (IW 1990) bieden een tegemoetkoming in situaties waarin een belastingschuldige een belastingaanslag niet terstond of binnen de gestelde betalingstermijn kan voldoen en voldoening ook redelijkerwijs niet op dat moment kan worden gevorderd. Onder door de Belastingdienst te stellen voorwaarden kan voor een bepaalde tijd uitstel van betaling worden verleend. Sinds de inwerkingtreding van de IW 1990 wordt uitgegaan van drie gronden voor het verlenen van uitstel:

- 1) de hoogte van de belastingaanslag wordt betwist;
- 2) binnen afzienbare tijd wordt een uit te betalen bedrag verwacht waarbij dit bedrag kan worden aangewend voor de voldoening van de belastingaanslag waarvoor uitstel wordt gevraagd; en
- 3) de belastingaanslag kan niet binnen de geldende termijn(en) worden voldaan in verband met betalingsproblemen.

Bij betwisting van de belastingaanslag wordt – in beginsel – uitstel van betaling verleend voor het bestreden bedrag. Uitstel zal in principe duren totdat de inspecteur of de fiscale rechter heeft beslist op het bezwaar of het beroep. Een uitstel in verband met een uit te betalen bedrag wordt verleend als het uit te betalen bedrag binnen afzienbare tijd wordt verwacht en voldoende duidelijk is wat de omvang is van het te ontvangen bedrag. Uitstel wordt verleend tot het moment dat het bedrag verrekend kan worden met de openstaande aanslag waarvoor uitstel is gevraagd. Uitstel in verband met betalingsproblemen is nader geregeld in het beleid. Hierbij zijn naast algemene

¹ Kamerstukken II 2022/23, 32140, nr. 160.

uitgangspunten afzonderlijke bepalingen opgenomen voor particuliere belastingschuldigen en ondernemers. Bij uitstel van betaling in verband met betalingsproblemen bij ondernemers wordt een strenger beleid gehanteerd dan bij particulieren. Achtergrond van dit verschil is dat het verlenen van uitstel van betaling aan een ondernemer beschouwd kan worden als oneigenlijke kredietverlening en mogelijk concurrentieverstorend kan zijn. Voor beide geldt dat – in beginsel – uitstel van betaling wordt verleend voor maximaal twaalf maanden.² Voor de verschuldigde schenk- of erfbelasting kan dus onder voorwaarden (regulier) uitstel van betaling worden verleend voor maximaal twaalf maanden.³

Naast het reguliere uitstelbeleid is in de IW 1990 voorzien in een aantal bijzondere uitstelfaciliteiten, zie daarvoor het schematisch overzicht aan het slot van deze bijlage. Er is bijvoorbeeld bijzonder uitstel van betaling mogelijk in verband met bedrijfsopvolging.

Uitstel van betaling in verband met bedrijfsopvolging I

Met ingang van 1 januari 2002 is de uitstelfaciliteit te beschouwen als het sluitstuk van de fiscale afwikkeling van een bedrijfsopvolging.⁴ De uitstelfaciliteit die is opgenomen in de IW 1990 moet in samenhang worden gezien met de bepalingen die zien op de bedrijfsopvolging en zijn opgenomen in de Successiewet 1956. Vanaf 2002 wordt de verschuldigde belasting neergelegd in een conserverende aanslag (CA). Deze CA wordt – wanneer is voldaan aan bepaalde voorwaarden – na verloop van tijd (deels) verminderd.

Sinds 1 januari 2002 hoeft bij een verzoek om dit bijzonder uitstel niet langer onderzoek gedaan te worden naar de aanwezigheid van overig (niet-ondernemings)vermogen. Het verleende uitstel is sinds 1 januari 2002 wél rentedragend geworden in plaats van renteloos. Deze verzwaring van de voorwaarden van het uitstel was nodig om te voorkomen dat gebruik wordt gemaakt van uitstel wanneer dit niet noodzakelijk is. Tegenover deze verzwaring zijn twee versoepelingen aangebracht. In de eerste plaats is gespreide betaling in tien jaarlijkse termijnen niet meer nodig. In de tweede plaats wordt het uitstel niet langer beperkt door de aanwezigheid van overig vermogen in de verkrijging.

Dit zijn nog steeds de belangrijkste voorwaarden van de uitstelfaciliteit die thans zijn neergelegd in artikel 25, twaalfde lid, van de IW 1990. Met deze faciliteit wordt voorzien in langdurig uitstel voor de CA die wordt opgelegd over de waarde *going concern* van het verkregen ondernemingsvermogen, nadat de vrijstellingen inzake de schenk- en erfbelasting zijn toegepast en wordt opgelegd aan de verkrijger(s) die de onderneming voortzet(ten). Met dit uitstel wordt beoogd om financiële belemmeringen bij een bedrijfsopvolging weg te nemen.

Bij deze bijzondere uitstelfaciliteit is – in tegenstelling tot verschillende andere bijzondere uitstelfaciliteiten – geen zekerheidstelling nodig. Gedurende de uitsteltermijn van tien jaar worden eventuele teruggaven niet verrekend met de openstaande belastingschuld, tenzij de belastingschuldige hierom verzoekt.⁵

² Bij particulieren kan de ontvanger op grond van het huidige beleid in uitzonderlijke situaties een langere uitsteltermijn toestaan. Dit kan als er volgens de ontvanger bijzondere omstandigheden aanwezig zijn, zie artikel 25.5.1. van de Leidraad Invordering 2008.

³ Bij particulieren kan de ontvanger op grond van het huidige beleid in uitzonderlijke situaties een langere uitsteltermijn toestaan. Dit kan als er volgens de ontvanger bijzondere omstandigheden aanwezig zijn, zie artikel 25.5.1. van de Leidraad Invordering 2008.

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28015, nr. 3, p. 46-47.

⁵ Artikel 24, zevende lid, van de Invorderingswet 1990.

Gegevens over de verschuldigde belasting waarvoor uitstel is aangevraagd zijn niet direct af te leiden uit de BOR-aangiftegegevens. Naar schatting is er in 2019 uitstel aangevraagd voor circa € 20 miljoen aan verschuldigde belasting. Dat is circa 15% van het totaal aan verschuldigde belastingen binnen de BOR in 2019.

Naast het twaalfde lid is ook in een bijzondere uitstelfaciliteit voorzien voor de niet-voortzettende erfgenaam die een (onderbedelings)vordering heeft verkregen op de voortzettende medeverkrijger ter zake van door deze medeverkrijger verkregen ondernemingsvermogen. Deze uitstelfaciliteit is opgenomen in het dertiende lid van artikel 25 IW 1990. Met deze bijzondere uitstelfaciliteit moet worden voorkomen dat de continuïteit van de onderneming (alsnog) in gevaar komt en dat daarmee een eventueel uitstel op grond van het twaalfde lid van artikel 25 IW 1990 zijn belang verliest. Zonder deze uitstelfaciliteit zou namelijk de niet-voortzettende erfgenaam mogelijk op korte termijn liquiditeiten aan de onderneming moeten onttrekken om de belastingaanslag te kunnen voldoen.⁶

Met eerdergenoemde uitstelfaciliteiten wordt de belastingschuldige de ruimte geboden om de verschuldigde belasting te voldoen als deze niet binnen de geldende betalingstermijn door de belastingschuldige kan worden voldaan.

Met deze uitstelfaciliteiten in combinatie met de BOR wordt beoogd de continuïteit van de onderneming niet in gevaar te brengen. Er zijn geen signalen dat de huidige uitstelfaciliteiten – in combinatie met de vrijstelling bij de BOR – onvoldoende zijn om dit beoogde doel te bereiken.

Uitstel van betaling in verband met bedrijfsopvolging II

Naast de hiervoor geschetste uitstelfaciliteiten voorziet artikel 25 IW 1990 met het derde lid in nog een uitstelfaciliteit voor schenk- of erfbelasting. Het derde lid is bedoeld voor gevallen waarin zonder toepassing van de uitstelfaciliteit een sociaaleconomisch of cultureel belang in gevaar zou komen. Deze bijzondere uitstelfaciliteit heeft met name het doel om een oplossing te bieden voor de schenk- of erfbelasting bij bedrijfsopvolging als gevolg van het overlijden van een ondernemer of directeur-groootaandeelhouder. De termijn voor het renteloze uitstel is tien jaar. Deze uitstelfaciliteit kan alleen worden toegepast als uitstel op grond van een ander lid van artikel 25 van de IW 1990 niet of onvoldoende mogelijk is. Hiermee vervult de uitstelfaciliteit een vangnetfunctie.

3. Mogelijkheden voor coulantere bijzondere uitstelfaciliteiten

Indien een coulanter uitstelbeleid voor belastingaanslagen ter zake van de schenk- en erfbelasting die verband houden met bedrijfsopvolging gewenst is, zijn er twee mogelijkheden. In de eerste plaats kan het uitstel renteloos worden gemaakt. Voorts kan de uitstelperiode verlengd worden. Hieronder wordt dit verder toegelicht.

Optie 1. Uitstel renteloos maken

Het in rekening brengen van invorderingsrente leidt tot een verhoging van het uiteindelijk te betalen bedrag. De rechtvaardiging voor het introduceren van renteloos uitstel kan worden

⁶ Artikel 24, zevende lid, van de Invorderingswet 1990. Ook bij deze uitstelfaciliteit geldt dat er geen zekerheidstelling nodig is en dat rentedragend uitstel wordt verleend voor tien jaar. Er vindt gedurende het uitstel geen verrekening plaats van eventuele teruggaven met de openstaande belastingschuld, tenzij de belastingschuldige hierom verzoekt.

gevonden in de omstandigheid dat de BOR op andere punten wordt versoberd. Anderzijds zal het introduceren van renteloos uitstel zorgen voor oneigenlijk gebruik van de uitstelfaciliteiten met name nu de aanwezigheid van eventueel (niet-ondernemings)vermogen uitstel van betaling niet in de weg staat. Belastingsschuldigen, die over voldoende financiële middelen beschikken om de verschuldigde belasting te voldoen, zullen vanuit financieel gewin gebruikmaken van de uitstelmogelijkheid in plaats van de belastingsschuld binnen de geldende termijn te voldoen. Het is dan interessanter om de betaling van de belastingsschuld uit te stellen en het bedrag gedurende het uitstel te sparen of aan te wenden voor andere uitgaven. Bij de aanpassingen van de uitstelfaciliteiten in 2002 is door de wetgever juist opgemerkt dat het uitstel op grond van deze bijzondere uitstelfaciliteiten rentedragend moet zijn om oneigenlijk gebruik te voorkomen.⁷ Het enkele besluit om deze uitstelfaciliteiten weer renteloos te maken staat haaks op de keuze van destijds. Dit kan gezien de eerdere overwegingen alleen een optie zijn wanneer oneigenlijk gebruik op een andere wijze wordt voorkomen, bijvoorbeeld door voor uitstel een vermogenstoets (aanwezigheid van overig vermogen in de verkrijging of bij de verkrijger) te hanteren. Het uitstel renteloos maken zal budgettaire gevolgen hebben. Dit leidt naar verwachting tot een structurele jaarlijkse budgettaire derving van € 1 mln.⁸ die gedekt dient te worden binnen de begroting van het Ministerie van Financiën. De omvang van de budgettaire derving kan fluctueren, omdat de hoogte van de invorderingsrente is gekoppeld aan de basisfinancieringsrente van de Europese Centrale Bank. Daarnaast zal – wanneer de overige voorwaarden niet worden aangepast – het renteloos maken van het uitstel resulteren in een toename van het aantal verzoeken om uitstel van betaling leiden. Dit vraagt dan om meer personele capaciteit nu de beoordeling van deze verzoeken handmatig worden gedaan. Daarnaast dient er bij de uitvoeringstoets aandacht te zijn voor de geautomatiseerde bewaking van de uitstelregeling gedurende de looptijd. Er is een uitvoeringstoets nodig voor het bepalen van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het renteloos maken van dit uitstel van betaling.

Optie 2. Uitstel voor een langere periode

Een coulanter uitstelregime kan ook worden gerealiseerd door de termijn van de uitstelfaciliteit te verlengen. Momenteel is de termijn waarvoor uitstel wordt verleend tien jaar. In vergelijking met andere bijzondere uitstelfaciliteiten is een uitstel periode voor maximaal tien jaar niet ongebruikelijk. Een langere periode dan tien jaar komt weinig voor.

Een langere periode van uitstel zal complicaties met zich meebrengen voor het toezicht door de Belastingdienst. Het waarborgen van de informatievoorziening en het toezicht wordt complexer bij een langere termijn dan nu het geval is.⁹ Daarnaast is het belangrijk dat er in zekere mate druk blijft om de verschuldigde schenk- of erfbelasting te voldoen. De verkrijger van het ondernemingsvermogen kan de belastingsschuld bij een lange(re) uitstelperiode uit het oog verliezen en wanneer uiteindelijk de schuld voldaan moet worden, niet over de middelen beschikken. Gelet daarop kan bij een verlenging van de termijn worden overwogen om dit alleen te doen als daarbij bijvoorbeeld in jaarlijkse termijnen moet worden betaald. Voorts moet bij een

⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28015, nr. 3, p. 47.

⁸ In de raming is rekening gehouden met een groter gebruik van de uitstelfaciliteit bij een renteloos uitstel.

⁹ Als er bijvoorbeeld uitstel wordt verleend voor een periode van twintig jaar, dan dienen alle relevante stukken dus minimaal twintig jaar voor de Belastingdienst beschikbaar te zijn en maakt het uitstel met bijhorende stukken onderdeel uit van het fiscale dossier van de betreffende belastingsschuldige. Dit terwijl gedurende die twintig jaar verschillende ontwikkelingen in het proces en de systemen van de Belastingdienst kunnen plaatsvinden die de opslag en het beschikbaar houden van de benodigde gegevens kwetsbaar maken.

langere periode van uitstel ook worden gezien in hoeverre dit het risico op concurrentievervalsingen vergroot. Het verschil tussen binnen de geldende termijn betalen of na afloop van het uitstel wordt immers groter, en daarmee mogelijk ook het 'voordeel' van een belastingschuldige bij het wél genieten van uitstel. Tevens moet bij een eventuele verlenging worden gezien of zekerheidstelling wenselijk is. Door de verlenging van de termijn wordt het incassorisico voor de Belastingdienst immers groter. Tot slot is het de vraag of (enkel) een langere periode van uitstel voldoende soelaas biedt voor de gevallen waarin na afloop van het uitstel de schuld niet (geheel) kan worden voldaan. Er moet perspectief zijn dat de schuld wordt voldaan. Anders is het verlenen van uitstel van betaling niet zinvol. Het budgettaire effect van het verlengen van de uitstelperiode is naar verwachting nihil zolang het uitstel rentedragend is. De uitvoeringseffecten van het verlengen van de uitstelperiode moeten in kaart worden gebracht zoals een geautomatiseerde monitoring van de regeling. Er is een uitvoeringstoets nodig voor het bepalen van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het verlengen van de termijn van dit uitstel van betaling.

4. Voorgestelde aanpassingen in de BOR

In de motie worden de te onderzoeken mogelijkheden voor coulantere uitstelmogelijkheden voor de schenk- en erfbelasting gekoppeld aan de voorgestelde wijzigingen in de BOR. Het wetsvoorstel aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 bevat zes maatregelen in de BOR en de doorschuifregeling bij een aanmerkelijk belang (DSR ab). Als deze zes maatregelen worden beschouwd, is de conclusie dat alleen de verlaging van de vrijstelling van 83% boven de € 1,5 miljoen van de *going concern* waarde naar 70% vanaf 2025 tot een hoger bedrag aan schenk- en erfbelasting over het ondernemingsvermogen kan leiden. De maatregelen afschaffing van de doelmatigheidsmarge, keuzevermogen en aan derden verhuurd vastgoed hebben namelijk tot gevolg dat er sprake is van beleggingsvermogen waarop de BOR en de daarmee samenhangende uitstelregeling niet van toepassing is. Invoering van een minimumleeftijd van 21 jaar voor schenking van ondernemingsvermogen voor de BOR leidt ertoe dat een verkrijger jonger dan 21 jaar niet in aanmerking komt voor de BOR en de daarmee samenhangende uitstelregeling.

De volgende drie maatregelen zijn voorzien in het Belastingplan 2025. De maatregel dat toegang tot de BOR/DSR ab wordt beperkt tot reguliere aandelen met een minimaal belang van 5% leidt ertoe dat indien een erflater of schenker niet voldoet aan deze toegangseis, deze en in het verlengde daarvan de verkrijger, niet toekomt aan de BOR en de daarmee samenhangende uitstelmogelijkheid. De versoepeling van de bezits- en voortzettingseis in de BOR zal leiden tot minder noodzaak voor een uitstelregeling. En de aanpak van constructies (rollator-investeringen en dubbel-BOR) staat los van een uitstelregeling.

5. Concluderend

Als hiervoor aangegeven zijn er geen signalen dat de huidige uitstelfaciliteiten – in combinatie met de vrijstelling bij de BOR – onvoldoende zijn om het beoogde doel, te voorkomen dat de continuïteit van de onderneming in gevaar komt, te bereiken. Aanleiding voor coulanter uitstelbeleid kan zijn gelegen in de BOR-maatregelen. Van alle BOR-maatregelen is er slechts één

die tot een hoger bedrag aan schenk- en erfbelasting over het ondernemingsvermogen kan leiden. Dit is de verlaging van de vrijstelling van 83% boven de € 1,5 miljoen van de *going concern* waarde naar 70% vanaf 2025.

Coulanter uitstelbeleid voor belastingaanslagen die verband houden met bedrijfsopvolging is mogelijk door het introduceren van renteloos uitstel of het voorzien in een langere periode van uitstel¹⁰, maar hier zijn wél nadelen aan verbonden. Het wijzigen van de relevante uitstelfaciliteiten lijkt daarom niet effectief en doelmatig. Met name het aanpassen van één van de aspecten van het uitstel lijkt niet wenselijk.

¹⁰ Behoudens een toets op uitvoerbaarheid.