



Ministerie van Financiën

TER BESPREKING
Aan
Ambtelijke Vijfhoek

Directie Algemene Fiscale
Politiek

notitie

Denkrichtingen afbouw en verlenging uitstel van betaling van belastingschulden

Aanleiding

In de politieke vijfhoek van 12 mei zal een eerste bespreking plaatsvinden over het verlengen van crisismaatregelen. Uitstel van betaling van belastingschulden is de voornaamste fiscale maatregel. Deze notitie bevat enkele denkrichtingen over de mogelijkheden van het afbouwen en het verlengen van uitstel van betaling, eventueel gevolgd door kwijtschelding. Deze denkrichtingen staan hieronder beschreven. In bijlage is een overzicht opgenomen van alle fiscale maatregelen die genomen zijn in verband met de coronacrisis.

1. Afbouw uitstel

Afbouw op basis van huidige uitstelregeling

De tijdelijke uitstelregeling voor ondernemers geldt voor verzoeken om uitstel van betaling die voor 19 juni 2020 bij de Belastingdienst zijn ingediend. Het traject op basis van dit besluit ziet er – in afwijking van het reguliere beleid – op hoofdlijnen als volgt uit:

- **Fase 1:** 3 maanden uitstel zonder inhoudelijke toets, met uitzondering van evidente misbruiksituaties.
- **Fase 2:** langer uitstel op verzoek als de ondernemer aannemelijk maakt dat hij aan de voorwaarden voldoet. In de praktijk zijn er nog verschillende mogelijkheden om deze 'toets' in te vullen, zie hierna. De belangrijkste voorwaarde is dat de betalingsproblemen hoofdzakelijk door de coronacrisis zijn veroorzaakt. Als de liquiditeitsprognose van de ondernemer dit toelaat kunnen in deze fase eventueel al tussentijdse aflossingen worden afgesproken (ook al gelden de beperkingen van het kabinet nog).
- **Fase 3:** intrekking van het uitstel met een *passende regeling* voor de reeds opgebouwde schuld, die niet op voorhand gebonden is aan voorwaarden zoals een maximumtermijn. Hierbij zijn in de praktijk verschillende opties ('denkrichtingen') mogelijk, zie hierna.
- **Fase 4:** (dwang)invorderingsmaatregelen als niet wordt voldaan aan de 'passende regeling'. Als de ondernemer zich niet houdt aan de afspraken, dan wordt de regeling ingetrokken en zal het reguliere invorderingstraject worden opgestart. Dat wil zeggen dat er eerst een aanmaning wordt verstuurd, gevolgd door een dwangbevel en eventuele beslaglegging of faillissementsaanvraag. Een dergelijk dwangtraject neemt normaal gesproken al snel enkele maanden in beslag, maar zal vanwege het gebrek aan invorderingscapaciteit op dit moment nog langer kunnen duren.

Opties bij fase 2 (langer uitstel dan 3 maanden)

- (1) Hoofregel: in het tijdelijke beleidsbesluit is geregeld dat een ondernemer met een schuld < € 20.000 door middel van bijvoorbeeld omzetzaldingen inzichtelijk maakt dat zijn betalingsproblemen hoofdzakelijk door de coronacrisis zijn ontstaan. Een ondernemer met een schuld > € 20.000 moet hiervoor een verklaring van een derde-deskundige overleggen.
- (2) Alternatief: In de uitvoering kan er echter voor worden gekozen om dergelijke bescheiden alleen op te vragen bij een groot financieel belang en/of vermoeden van misbruik. In de andere gevallen worden dan geen gegevens opgevraagd en worden verzoeken om verlenging van de uitstelperiode dus zonder inhoudelijke toets gehonoreerd. Dit vergt echter nadere afstemming, want wijkt af van de eerder ingezette lijn en kan leiden tot een verhoogd risico op misbruik en additionele derving van belastingkomsten. Gegeven de aantallen is dit wel een optie die de Belastingdienst momenteel onderzoekt. Ook wordt daarbij de mogelijkheid/wenselijkheid onderzocht om het uitstel na verlenging periodiek te monitoren. Uit deze beoordeling kan het signaal komen dat het bijhouden van lopende verplichtingen en eventuele tussentijdse aflossingen weer mogelijk zijn, bijvoorbeeld omdat de omzet stijgt.

Opties bij fase 3 ("passende regeling"):

In fase 3 trekt de Belastingdienst het uitstel in omdat de omstandigheden, voor de betreffende ondernemer of de branche waaronder zijn onderneming valt, dat toelaten. Vanaf dat moment moeten nieuw opkomende fiscale verplichtingen weer worden bijgehouden. Voor de reeds opgebouwde schuld wordt een passende regeling getroffen waarbij er (binnen de kaders van het tijdelijke beleidsbesluit) verschillende mogelijkheden zijn:

- (1) Passende regeling per branche of per keten (denk aan leveranciers en afnemers): de Belastingdienst trekt het uitstel per branche in als de beperkingen door het kabinet ten aanzien van de betreffende branche komen te vervallen. Aan de gehele branche wordt een betalingsregeling aangeboden van een bepaalde termijn (bijvoorbeeld 6 of 12 maanden). Eventueel kan hierbij maatwerk op verzoek worden geleverd, als er sprake is van bijzondere omstandigheden.
- (2) Passende regeling die voor alle ondernemers gelijk is: de Belastingdienst stelt een einddatum aan het uitstel van betaling die voor alle ondernemers geldt, bijvoorbeeld 1-1-2020 of 1-7-2021. Voor die datum moet de opgebouwde schuld worden afgelost, of vanaf die datum moet de schuld in enkele (voor iedereen gelijke) termijnen worden afgelost. Iedere ondernemer krijgt als het ware een bepaald basispakket. Ook hier kan de mogelijkheid van maatwerk op verzoek worden overwogen.
- (3) Maatwerk per ondernemer.

Optie 1 lijkt voor zowel ondernemers als Belastingdienst de beste benadering en zal nader worden uitgewerkt. Maatwerk, aan de ene kant van het spectrum, zal gezien de grote aantallen tot uitvoeringsproblemen leiden en brengt een risico op vertraagde afhandeling en concurrentievervalsing mee. Een gelijke regeling voor alle ondernemers, aan de andere kant van het spectrum, geeft duidelijkheid en is goed uitvoerbaar, maar geeft de ene branche mogelijk te veel ruimte, terwijl de andere branche te kort komt.

Bestaande kwijtscheldingsmogelijkheden

De kwijtscheldingsmogelijkheden voor ondernemers zijn op grond van de bestaande regelgeving beperkt. Zo verleent de Belastingdienst niet eenzijdig kwijtschelding, maar alleen in het kader van een akkoord met alle schuldeisers. De Belastingdienst eist daarbij, als preferente schuldeiser, een dubbel percentage van hetgeen aan concurrente schuldeisers wordt uitgekeerd. Verder zal de Belastingdienst een bedrag willen ontvangen dat minimaal gelijk is aan hetgeen via dwanginvorderingsmaatregelen kan worden verkregen. Tenslotte moeten

lopende fiscale verplichtingen worden nagekomen en moeten er reële vooruitzichten zijn op voortzetting van de onderneming.

Opties kwijtschelding

De economische omstandigheden kunnen aanleiding zijn om het bestaande kwijtscheldingsbeleid te heroverwegen. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan het loslaten van het dubbele percentage en de eis van een minimaal bedrag. Afstemming met de banken, die vaak ook grote schuldeiser zijn, lijkt hierbij gewenst. Aan versoepeling van het kwijtscheldingsbeleid zitten echter belangrijke nadelen. Kwijtschelding bij ondernemers leidt al snel tot concurrentievervalsing. Bovendien leidt kwijtschelding tot een permanente budgettaire derving, die door de omvang van de uitstelregeling zeer groot kan worden. Dat budgettaire effect wordt nog groter omdat actieve communicatie over ruimere kwijtscheldingsmogelijkheden naar verwachting een aanzuigende werking heeft. Daarnaast raakt een beleidswijziging ook lokale overheden. Een soepeler kwijtscheldingsbeleid zou wijziging van de regelgeving (op het niveau van ministeriële regeling en beleid) vergen.

Budgettaire aspecten en uitvoeringskosten

Momenteel zijn de budgettaire effecten van fase 1, de eerste 3 maanden van het betalingsuitstel, (inclusief het achterwege laten van de betalingsverzuimboetes en het niet in rekening brengen van vervolgingskosten) middels een ruwe schatting budgettair verwerkt in de begroting; fase 1 van de regeling leidt naar schatting tot (10)(2b) aan lagere inkomsten dit jaar.¹ Deze belastinginkomsten komen in latere jaren in beginsel dan alsnog binnen, hoewel ook rekening moet worden gehouden met een permanente derving onder meer door faillissementen. De omvang hiervan wordt nog in kaart gebracht. Als veel ondernemers gebruik gaan maken van fase 2 en fase 3 van de uitstelregeling en als de uitstelregeling bovendien wordt verlengd, zal hierop een additionele derving optreden. De derving neemt bovendien verder toe als de rente laag blijft waardoor er geen prikkel is om belastingenschulden te betalen. In de raming is reeds rekening gehouden met uitstel over de jaargrens heen. De uitvoeringskosten worden nog in kaart gebracht. Voor de dekking ervan zal worden gekeken naar artikel 1, artikel 9 en de geoormerkte middelen op artikel 10 van begroting IX. Gedurende de eerste 3 maanden van het uitstel wordt grofweg een capaciteitsinzet van circa 520 medewerkers (ruim (10)(2b)) verwacht.

2. Verlenging uitstel

Een eventuele verlenging van de tijdelijke uitstelregeling heeft tot gevolg dat ook ondernemers die zich na 19 juni melden in aanmerking komen voor het versoepelde uitstelbeleid; dat wil zeggen voor alle hiervoor genoemde 4 fases van dat beleid. Voor ondernemers die al voor die datum uitstel hadden gevraagd verandert er niets.

Verlenging van de tijdelijke uitstelregeling per maand is uitvoerbaar. Ook begrotingstechnisch is het mogelijk om per maand voor deze 3 maatregelen te beslissen over wel/niet verlengen (en over de wijze van afbouw), als aan twee voorwaarden voldaan wordt:

1. Kamerbrieven over de besluitvorming over verlenging (en over de wijze van afbouw) bevatten een ruwe schatting van de verwachte budgettaire derving van de verlenging en geven aan dat dit budgettair in het eerstvolgende reguliere begrotingsmoment verwerkt wordt. Op deze wijze is het parlement tijdig geïnformeerd over de budgettaire effecten en kan het haar

¹ Hoewel het uitgestelde bedrag in maart erg meeviel, is nog onbekend in hoeverre dit komt doordat de aanvragen nog op gang moe(s)ten komen. De ruwe schatting van 32 mld kan nog niet getoetst worden aan uitvoeringsinformatie.

democratische taken uitoefenen, maar worden maandelijkse incidentele begrotingen voorkomen.

2. Gelijktijdig met besluitvorming over verlenging (en over de wijze van afbouw) vindt ook besluitvorming plaats over de dekking van de verlenging (of de budgettaire derving a.g.v. een afbouwpad). Voor de extra derving bij de niet-belastingontvangsten is daarbij geen specifieke dekking beschikbaar.

Verlenging kan per maand, per 3 maanden, per 1 oktober en per 1 januari. De Belastingdienst heeft een voorkeur voor verlenging met (telkens) een periode van 3 maanden boven maandelijkse verlenging omdat (1) ondernemers dan voor een langere periode duidelijkheid hebben en (2) de Belastingdienst voldoende tijd heeft om de afbouw van de regeling (fase 2 en 3) te organiseren (mede gegeven het feit dat de herstelmaatregelen van toeslagen vanaf juni/juli ook de nodige inningscapaciteit vragen).

Verlenging van de regeling heeft een grote impact op de daling van de belastingkomsten dit jaar en doet naar verwachting het begrotingstekort dit jaar verder oplopen. Het additionele effect van verlenging met drie maanden komt bovenop de genoemde raming van (10)(2b) en wordt momenteel in kaart gebracht. Ook is er een additioneel permanent dervend effect omdat uitstel van betaling naar verwachting in enkele gevallen zal leiden tot afstel van betaling. Daarnaast leidt verlenging tot een evenredige toename van de uitvoerings- en programmakosten (boetes en kosten vervolging) en wordt het maken van keuzes in de uitvoering (zoals het langer pauzeren van de dwanginvorderingsactiviteiten) wellicht noodzakelijk. Deze effecten moeten nog in kaart worden gebracht.

Voor de periode tot 19 juni (als het huidige beleidsbesluit afloopt) is wel een prognose gemaakt die mogelijk een indicatie geeft voor het vervolg. Van de 600.000 initiële verzoeken zal naar verwachting ca 85% om een langere regeling dan 3 maanden verzoeken. Naar verwachting betreft ca 30% van de uitstelverzoeken (ongeveer 145.000 verzoeken) een belastingschuld hoger dan € 20.000.

Bijlage – Overzicht fiscale maatregelen

- Onderstaande tabel bevat de in het kader van de coronacrisis genomen fiscale maatregelen met daarbij de datum waarop de maatregel afloopt en de gevolgen daarvan. Ook het (huidige) budgettaire effect van de maatregel is opgenomen, voor de termijn waarvoor de maatregelen nu gelden. Dat is in de meeste gevallen circa 3 maanden of het kalenderjaar 2020.
- De wenselijkheid, (budgettaire) effecten en uitvoeringsgevolgen van verlenging van de maatregelen met één of meerdere maanden worden op dit moment nader in kaart gebracht.
- Daarbij worden ook mogelijke (fiscale) voorwaarden betrokken voor het ontvangen van mogelijk aanvullend uitstel van belastingbetaling. Daarnaast wordt voor het aflopen van het uitstel van belastingbetaling bezien hoe geleidelijke uitfasering vorm kan krijgen.

nr.	Beleidsoptie	Loopt zonder nadere actie tot:	Gevolgen beëindiging	Huidig budgettair effect maatregel in 2020 (zonder verlenging)
1	Versoepeling langlopend uitstel voor alle rijksbelastingen behalve autobelastingen en dividendbelasting (5 goedkeuringen)	19-6-2020	Uitstel blijft mogelijk als aangevraagd na 19-6, alleen komen de eerdere voorwaarden in dat geval terug (inhoudelijke toets, derdenverklaring, etc.). Als niet aan de voorwaarden is voldaan, is geen onmiddellijke betaling vereist maar wordt een betalingsregeling getroffen (zie besluit).	-32000
2	Uitstel Energiebelasting/ODE	1-7-2020		
3	Geen verzuimboete voor aangiftebelastingen	Zie uitstel van betaling	Verzuimboete indien geen (tijdelijke) betaling bij doen aangifte LH of BTW, ook als daarvoor uitstel wordt gevraagd	PM
4	Mogelijkheid om een tweede keer "vrijstelling kortstondig gebruik" aan te vragen voor auto's met buitenlands kenteken (14 dagen)	1-7-2020	Vrijstelling om met buitenlands kenteken te rijden loopt af, ook als RDW nog geen tijd heeft gehad voor Importkeuring. Niet meer mogelijk om een tweede vrijstelling aan te vragen.	0
5	Verlengen termijn voor geldigheid taxatierapport ivm aangifte bpm	1-7-2020	Belanghebbenden moeten een nieuw taxatierapport laten opmaken als deze op het moment van beëindiging het rapport ouder dan een maand is.	0
6	Verlengen termijn bpm teruggaaf voor taxibranche bij ombouw en RDW-keuring (liep af op 1-4-2020)	1-7-2020	Recht op bpm teruggaaf voor taxi's vervalt als auto op moment beëindiging nog niet gekeurd is.	0
7	Btw vrijstelling voor ter beschikking stellen medische hulpgoederen	16-6-2020	Geen vrijstelling/zekerheid meer over btw gevolgen nieuwe transacties vanaf moment beëindiging.	-10
8	Btw vrijstelling voor uitlenen zorgpersoneel	16-6-2020	Geen vrijstelling/zekerheid meer over btw gevolgen nieuwe transacties vanaf moment beëindiging.	-50
9	Verlagen Invorderingsrente	23-6-2020	Alle belastingplichtigen krijgen weer te maken met 4% invorderingsrente over uitstaande belastingschulden (ook als daarvoor uitstel is aangevraagd).	-88 (niet belastingontvangsten)

10	Verlaging belastingrente	IB: 1-10-2020 Rest: 1-9-2020	Alle belastingplichtigen krijgen weer te maken met 4% belastingrente dan wel 8% (in de vpb).	
11	Vrijstelling Duitse netto-uitkeringen lvm corona	31-12-2020	Uitkeringen ontvangen na beëindiging zijn belast. Reeds ontvangen uitkering zijn vrijgesteld, ook als aangifte pas later wordt gedaan.	0
12	Maatregelen Caribisch Nederland (uitstel betaling, opschorten invorderingsrente, gebruikloosregeling)	19/6/2020 en 23/6/2020	Beëindiging zal leiden tot faillissementen en maatschappelijke onrust.	-30
13	Nadere afspraken over heffingsbevoegdheid met België en Duitsland	Oneindig (automatische verlenging)	Thuiswerkdagen beïnvloeden berekening vanaf moment beëindiging. Thuisziddagen blijven hetzelfde (bestaand beleid).	0
14	Handhaven van het verlaagde btw-tarief op online diensten door sportscholen.	Tot verplichte sluiting is opgeheven.	Reguliere btw tarief op lessen na beëindiging maatregel.	0
15	Uitstel administratie gegevens nieuwe werknemer	Oneindig (tot intrekking besluit)	Vanaf moment beëindiging zal BD niet meer soepel omgaan met eisen. Anoniemetarief gaat dan onmiddellijk in als nog niet voldaan is aan plicht.	0
16	Uitstel van betaling: G-rekeningen deblokken	Zie uitstel van betaling	Sectoren die gebruik maken van geblokkeerde rekeningen voor LH en BTW zouden effectief geen uitstel van betaling meer genieten	0
17	Bijstellen voorlopige aanslag (VA)	Oneindig	In felte geen nieuwe maatregel, extra onder de aandacht gebracht	0
18	Voorwaarden onbelaste reiskostenvergoeding versoepelen	Oneindig (tot intrekking besluit)	Reiskostenvergoeding belast als reispatroon werknemer blijft afwijken van pre-corona	0
19	Zorgen dat EUR 4.000 noodloket effectief niet aan belasting is onderworpen (TOGS)	nvt	TOGS uitkeringen ontvangen na beëindiging belast (moment aangifte niet relevant, regelen dat het gaat om moment ontvangst uitkering).	PM
20	Verhoging vrije ruimte in werkkostenregeling	31-12-2020	Vrije ruimte weer beperkt tot 1,7% voor eerste 400.000 in volgend boekjaar.	-50
21	Verlaging gebruikelijk loon dga's bij omzetsdaling	Einde boekjaar 2020	Gebruikelijk loon weer op oude niveau. Gaat op jaarbasis. DGAs blijven mogelijkheid hebben in overleg te treden met de BD over een lager gebruikelijk loon als de situatie daar om vraagt	-1000
22	Urencriterium voor ondernemers tijdelijk versoepelen	31-5-2020	Urencriterium weer op oude niveau vanaf 1 juni 2020	0
23	Behoud recht op hypotheekrenteaftrek bij tijdelijk uitstel van hypotheekbetalingen	30-6-2020	Hypotheekrenteaftrek verdwijnt bij uitstelregelingen	50
24	Mogelijkheid tot vormen fiscale Corona reserve	Einde boekjaar 2020	Coronagerelateerde verliezen van 2021 kunnen pas in 2022 verzilverd worden (mits winst in 2020).	-3000
25	Uitstel inwerkingtreding excessief lenen DGA's	nvt	nvt	0