

Vergaderjaar 2014–2015

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 158

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2014

Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Economische Zaken heb ik toegezegd de evaluatie van de fiscale instrumenten rondom bedrijfsoverdracht medio november 2014 aan uw Kamer aan te bieden (Handelingen II 2014/15, nr. 15, item 40, blz. 10). Mede namens de Staatssecretaris van Financiën zend ik u bijgaand het evaluatierapport¹, alsmede de reactie van het kabinet hierop. De evaluatie is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

Opzet van het onderzoek

In het kader van Verantwoord Begroten (VB)² is een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de fiscale regelingen rondom bedrijfsoverdracht en enkele aanverwante regelingen. Het doel van de evaluatie is geweest om te beoordelen of de huidige fiscale regelingen beantwoorden aan de beleidsdoelen en of deze doelen op een doelmatige en doeltreffende wijze worden behaald. De volgende regelingen zijn betrokken in de evaluatie:

- a) Doorschuiven stakingswinst in de inkomstenbelasting (bij inbreng BV/NV, herinvestering, overdracht naar ondernemers en bij overlijden);
- b) Doorschuiven vervreemdingswinst uit aanmerkelijk belang in de inkomstenbelasting (bij aandelenfusie, overlijden / schenken);
- c) Bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting (BOR);
- d) Vrijstelling bedrijfsoverdracht in de familiesfeer in de overdrachtsbelasting;
- e) Stakingsaftrek in de inkomstenbelasting;
- f) Stakingsaftrek lijfrentepremie in de inkomstenbelasting; en
- g) Diverse regelingen in de invorderingsfeer in verband met bedrijfsoverdracht.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Van Beleidsvorming tot Beleidsverantwoording.

SEO heeft bij het evalueren van bovenstaande regelingen verschillende benaderingen gekozen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regelingen in kaart te brengen. Door beperkingen in de beschikbare data heeft SEO lopende het onderzoek meermaals terug moeten vallen op alternatieve opties om de evaluatie uit te kunnen voeren. Uiteindelijk is gekozen om het onderzoek zowel kwantitatief, kwalitatief als meer theoretisch uit te voeren. Op basis van deze methoden heeft SEO conclusies getrokken.

SEO heeft geen directe specifieke conclusies getrokken per regeling. De hoofdconclusies zoals die door SEO zijn weergegeven zien meer op algemene theoretische effecten van met name de doorschuifregelingen (a en b) en de BOR (c). De theoretische effecten zijn in kaart gebracht middels een theoretische en kwalitatieve (enquêtes en interviews) analyse. Daarnaast zijn op basis van de beschikbare data de empirische effecten (doelmatigheid en doeltreffendheid) van deze regelingen in kaart gebracht. Voor de overige regelingen (d, e, f en g) zijn geen (directe) conclusies getrokken.

Hieronder zal het kabinet eerst op de bevindingen van SEO op basis van de theoretische en kwalitatieve analyse ingaan. Daarna op de kwantitatief onderbouwde bevindingen. Ten slotte zal het kabinet nog kort ingaan op de regelingen waarvoor het SEO-rapport geen (directe) conclusies trekt.

Bevindingen SEO theoretische en kwalitatieve analyse

Bij het overdragen van een bedrijf moeten overdragende en overnemende partij een prijs overeenkomen. Een goede inschatting van de waarde van een bedrijf berust op goede informatie. Kopende en verkopende partij vertrekken wat dat betreft van verschillende punten. Op basis van enquêtes en interviews concludeert SEO dat deze zogenaamde informatie-asymmetrie een negatieve factor is bij de verkrijging van externe financiering, waardoor bedrijfsoverdrachten bemoeilijkt worden. Dit wordt als één van de belangrijkste knelpunten gezien door het bedrijfsleven, in het bijzonder in het midden- en kleinbedrijf (mkb).

In het algemeen verminderen alle geëvalueerde regelingen de financieringsbehoefte, omdat door de regelingen de (directe) belastingdruk afneemt. In theorie neemt daardoor het nadelig effect van de informatie-asymmetrie af. Hierdoor hebben alle geëvalueerde regelingen in theorie een positief effect op het aantal bedrijfsoverdrachten. Hierbij vult het SEO aan dat het gebruik van de doorschuifregelingen (a en b) niet altijd voordelig hoeft te zijn. Dit is het geval, indien de discontovoet voor de waardebeoordeling van de doorgeschoven belastingclaim groter is dan de gemiddelde afschrijvingsvoet die op de stille reserves van toepassing zou zijn.³ Daarnaast noemt SEO als alternatief voor de doorschuifregelingen (a en b) en de BOR (c) uitstelregelingen in de invorderingssfeer. Een uitstelregeling in de invorderingssfeer zal net als de doorschuifregelingen en de BOR het financieringsprobleem veelal wegnemen.

Daarnaast concludeert SEO dat het doorschuiven van de stakingswinst in de inkomstenbelasting (a) discriminatoir is, doordat de regeling in de praktijk alleen open staat voor bedrijfsoverdrachten binnen de familie- of werknemerssfeer. Deze differentiatie impliceert een economische inefficiëntie, omdat gedifferentieerde belastingen in het algemeen meer verstrend zijn dan generieke belastingen. Zij beïnvloeden immers de

³ De discontovoet is de additionele waarde die het gebruik van de doorschuifregeling vertegenwoordigt. De afschrijvingsvoet is de waarde van het afschrijvingspotentieel van deze additionele waarde.

keuze voor overdracht aan familie of werknemer. Dit probleem wordt versterkt door de omstandigheid dat de betreffende regeling ten goede komt aan bedrijfsoverdrachten waarvan het aannemelijk is dat de informatieasymmetrie, en dus het financieringsprobleem daar juist minder groot is (binnen de familiesfeer).

Reactie kabinet theoretische en kwalitatieve analyse SEO

Het kabinet is ermee bekend dat informatieasymmetrie en financiering als belangrijke knelpunten worden gezien bij de bedrijfsoverdracht. De conclusie van SEO dat de fiscale regelingen kunnen bijdragen aan het verminderen van het financieringsprobleem is voor het kabinet een bevestiging dat deze regelingen bijdragen aan oplossing van dit knelpunt. Niet het aantal bedrijfsoverdrachten, maar de notie dat belastingheffing in principe geen beletsel mag zijn voor economisch gewenste bedrijfsoverdrachten dient als uitgangspunt van het kabinet. Het is belangrijk dat de regelingen bijdragen aan de economische kracht van de Nederlandse economie en een positief effect hebben op de werkgelegenheid.

In dit kader dient ook bezien te worden of het door SEO geopperde alternatief van een uitstel van betalingsregeling voor de doorschuifregelingen (a en b) en de BOR (c) kan bijdragen aan deze doelstellingen. Het kabinet heeft op dit moment onvoldoende informatie over de mogelijke economische effecten en complicaties van het omzetten van deze regelingen in een uitstel van betalingsregeling. Derhalve is in de optiek van het kabinet een wijziging op dit vlak thans niet wenselijk.

Ten aanzien van de suggestie van SEO de regeling voor het doorschuiven van de stakingswinst in de inkomstenbelasting (a) breder open te stellen, is het goed om te benadrukken dat het kabinet bij het instellen van de doorschuifregelingen bewust gekozen heeft om de doorschuifregelingen niet open te stellen voor alle bedrijfsoverdrachten. Naast de overweging dat bij de overdracht binnen voornamelijk familieverband veelal geen liquiditeiten vrijkomen om de verschuldigde belastingen te betalen, is er volgens het kabinet een ratio om een bedrijfsoverdracht te faciliteren binnen werknemersverband. Hiermee wordt namelijk bewerkstelligd dat er een grotere kans is, dat kennis en kunde die aanwezig zijn bij de overdragende ondernemer, mee worden overgedragen aan de overnemende partij. Dat neemt niet weg dat er een kans is dat een externe overnemer een succesvollere kandidaat zou kunnen zijn. Het kabinet vindt het op basis van deze evaluatie nu niet opportuun om deze regelingen te wijzigen.

Bevindingen SEO kwantitatieve analyse

Voorts heeft SEO door middel van simulatieberekeningen de doeltreffendheid en doelmatigheid van de doorschuifregelingen (a en b) en de BOR (c) onderzocht. Op basis van de simulatieberekeningen komt SEO tot een beperkte doeltreffendheid en doelmatigheid van deze regelingen. De doeltreffendheid en doelmatigheid is daarbij een afgeleide van de uitkomst of de overname van het bedrijf heeft geleid tot een rendabele investering en hoe het gebruik van de regelingen het rendement op de investering beïnvloedt.

Bij het gehanteerde simulatiemodel geldt een belangrijke kanttekening. Omdat bij SEO onvoldoende gegevens bekend waren over de bedrijfsprestaties en kenmerken na overdracht, zijn deze geschat ten behoeve van het simulatiemodel. Het gaat dan onder andere om de rendementen van de bedrijven enkele jaren na de overdracht en de hoogte van de stille reserves in het bedrijf. Vanwege het feit dat gewerkt is met schattingen,

concludeert SEO dat de uitkomsten van het onderzoek minder zeker zijn en de conclusies minder hard, dan wanneer aan de hand van werkelijke winsten en stille reserves de voorkeursmethode van het onderzoek had kunnen worden toegepast.

Reflecterend over de methode concludeert SEO dat een zuivere kwantitatieve analyse van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de fiscale regelingen voor bedrijfsoverdrachten niet mogelijk is gebleken doordat er onvoldoende adequate data beschikbaar waren om volledig empirisch onderzoek te doen. Hierdoor is uiteindelijk teruggevallen op simulatieberekeningen (de «third best» optie).

In dit licht doet SEO de aanbeveling om een vooronderzoek te starten naar welke data beschikbaar kunnen worden gesteld door, of in samenwerking met, de betrokken overheidsinstanties en de vertegenwoordigende organisaties van het bedrijfsleven.

Reactie op bevindingen kwantitatieve analyse

Met het onderhavig onderzoek is in de optiek van het kabinet een goede aanzet gemaakt om de fiscale regelingen rondom bedrijfsoverdracht te evalueren. Het gebrek aan adequate data blijkt echter een (te) grote barrière om een betrouwbaar empirisch onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de doorschuifregelingen (a en b) en de BOR (c). Bij de start van de evaluatie was niet bekend dat de beschikbare data in deze mate beperkingen zouden opwerpen voor een adequate analyse, ondanks het feit dat hier in de startfase van het onderzoek veel aandacht voor is geweest. De uitkomsten van het simulatiemodel geven naar het oordeel van het kabinet slechts een indicatie over doeltreffendheid en doelmatigheid van deze regelingen, maar bieden econometrisch onvoldoende basis voor harde conclusies.

Om in de toekomst (vervolg) onderzoek mogelijk te maken, neemt het kabinet de aanbeveling van SEO over om een vooronderzoek te starten wat dient te resulteren in een concreet plan dat voorziet in de verzameling en verwerking van de benodigde data voor een adequate analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid van met name de doorschuifregelingen en de BOR.

Overige fiscale regelingen

Het kabinet is van oordeel dat er in het rapport geen (directe) conclusies zijn getrokken over de stakingsaftrek (e) en stakingsaftrek lijfrentepremie (f) en de vrijstelling bedrijfsoverdracht in de familiesfeer in de overdrachtsbelasting (d).

In de optiek van het kabinet zien de stakingsaftrek en stakingsaftrek lijfrentepremie in de inkomstenbelasting niet op het stimuleren van de bedrijfsoverdracht in het bijzonder, maar bieden deze een belastingfaciliteit aan de staker (of overdrager) van een onderneming. Deze regelingen zien in die optiek meer op de algehele discussie van aftrekposten en ondernemersfaciliteiten zoals deze op dit moment onderhevig zijn aan een nadere analyse in het licht van de stelselherziening en het interdepartementaal onderzoek zelfstandigen zonder personeel (IBO ZZP). Het kabinet zal derhalve in dat kader deze regelingen nader beleidsinhoudelijk beoordelen.

Met betrekking tot de vrijstelling bedrijfsoverdracht in de familiesfeer in de overdrachtsbelasting ziet het kabinet naar aanleiding van deze evaluatie geen reden om deze regeling te herzien.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp