



CPB Memo

Aan: Ministerie van Financiën

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag
T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Datum: 27 mei 2015

Betreft: evaluatie monitor business case Belastingdienst

1 Inleiding

In het regeerakkoord Rutte-Samsom is de volgende maatregel opgenomen:

110. Versterking toezicht Belastingdienst, UWV en SVB

De Belastingdienst heeft bekeken of door het versterken van toezicht door de Belastingdienst meer belastingontvangsten binnen kunnen komen. De capaciteit van de Belastingdienst kan met structureel 157 mln. worden geïntensiveerd. Bij particuliere belastingplichtigen gaat het om het versterken van de controle van aangiften. Daarnaast zal de Belastingdienst extra controles uitvoeren bij bedrijven die fiscaal ongewenst gedrag vertonen. Ook de capaciteit voor de invordering wordt vergroot, waardoor de Belastingdienst meer verschuldigde belasting zal innen. Het is geen lastenverzwaring omdat de fiscale regelgeving niet wordt aangescherpt.¹

De verwachte opbrengsten van deze maatregel lopen op tot 663 mln euro structureel (533 mln euro in 2015).

In de doorrekening van het regeerakkoord door het CPB is deze maatregel als intensivering opgenomen. Daarbij zijn de verwachte extra opbrengsten niet meegenomen, omdat apparaatskortingen op de Belastingdienst ook geen (negatief) effect hebben op de belastinginkomsten.

Extra controles door de Belastingdienst leiden tot 0,2 mld euro intensivering. Het CPB houdt bij apparaatskorting op de Belastingdienst geen rekening met een negatief effect op de belastinginkomsten. Er wordt vooralsnog geen rekening gehouden met een positief effect van deze maatregel. Als na adequate monitoring een positief effect toegerekend kan worden, zal het CPB

¹ Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, p. 77.

na twee jaar beoordelen of voor deze maatregel toch een positief effect op de belastinginkomsten kan worden geboekt. (RA_157)²

Het CPB heeft toegezegd om na twee jaar te beoordelen of aan deze maatregel toch een positief effect op de belastinginkomsten kan worden toegerekend. In 2012 en 2013 is er overleg geweest tussen het CPB en het ministerie van Financiën en de Belastingdienst over de invulling van de monitoring van de business case. Hierin is door het CPB aangegeven welke gegevens nodig zijn voor een deugdelijke monitoring. Door het ministerie van Financiën is ons de tussenstand van de monitoring toegestuurd, met de concrete vraag hoe wij de effecten van de business case beoordelen. Dit memo gaat in op de vraag in hoeverre we op basis van de verstrekte stukken een positief effect kunnen toekennen.

2 Waardering business case

Het CPB constateert dat de Belastingdienst veel energie gestoken heeft in de monitoring van deze business case. De memo's verhelderen de inzet en geven inzicht in de directe, maar partiële opbrengst van de business case.

In 2012 en 2013 is door het CPB aangegeven welke gegevens nodig zijn voor een deugdelijke beoordeling van de opbrengsten van de business case, voornamelijk:

- Het aantal fte werkzaam bij controle en handhaving, plus loonkosten (beide vanaf 2006, t.b.v. een *counterfactual*)
- De gemiddelde correctiebedragen (vanaf 2006)
- Informatie over reguliere productiviteitsontwikkeling binnen de Belastingdienst

Informatie over het verleden (2006-2012) ontbreekt, evenals cijfers over loonkosten en productiviteit. Hierdoor is het niet mogelijk om een deugdelijke *counterfactual* te genereren. De gepresenteerde monitoring is alleen maar gericht op de directe opbrengsten van de business case, zonder daarbij rekening te houden met de totale opbrengsten van handhaving door de Belastingdienst, waardoor niet duidelijk wordt wat de totale effecten zijn van de intensivering. Ook is niet duidelijk in hoeverre sommige maatregelen ook zouden zijn genomen zonder de intensivering (handhavingscommunicatie, automatische uitworp).

Daarnaast vallen de volgende zaken op in de monitor:

- De opbrengsten volgens de monitor vallen tegen. Het is blijkbaar lastig om op betrekkelijk korte termijn het personeel aan te werven en de juiste opleiding te geven. Is er sprake van afnemende meeropbrengsten?

² Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord, CPB, 12 november 2012, p. 34.

- In de monitor wordt er voor de geraamde bedragen gebruik gemaakt van een 'afslag' van 45% (IH). Voor de gerealiseerde bedragen gaat men uit van 0%. Dit zorgt er voor dat de opbrengsten (fors) hoger uitvallen. Onduidelijk is wat deze afslag precies is en wat de oorzaak is van het verschil tussen raming en realisatie.

3 Conclusie

In de doorrekening van het regeerakkoord stelde het CPB:

Als na adequate monitoring een positief effect toegerekend kan worden, zal het CPB na twee jaar beoordelen of voor deze maatregel toch een positief effect op de belastinginkomsten kan worden geboekt.

Het CPB kan op basis van deze monitoring geen positief effect toekennen aan de business case; het belangrijkste probleem daarvoor is het ontbreken van een *counterfactual*. Evenmin kan het CPB uitsluiten dat er sprake is van extra opbrengsten als gevolg van de business case. Een (zeer) harde onderbouwing dat de extra opbrengsten inderdaad aan de genomen intensivering kunnen worden toegerekend is van groot belang vanwege de potentiële precedentwerking van een dergelijke beslissing: het aantal uitvoeringsorganisaties dat zich met vergelijkbare claims bij het CPB zou kunnen melden is groot (SVB, ACM, etc.).

Overigens is er op dit moment een volledige scheiding tussen kosten van het apparaat van de Belastingdienst en de heffing van belasting. Apparaatskortingen bij de Belastingdienst hebben ook geen negatieve invloed op de belastingopbrengsten. Het toekennen van opbrengsten aan de business case zou vanwege symmetrie betekenen dat bij apparaatskortingen bij de Belastingdienst er in het vervolg wel sprake zou zijn van een negatief effect op de belastingopbrengsten.