

## Onderzoek naar macro-economische schatting van gemiste omzetbelasting (btw gap)

Ministerie van Financiën  
Directoraat-generaal Belastingdienst  
Juli 2014

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	2
Management samenvatting.....	3
1. Opdracht en aanpak onderzoek .....	6
1.1 Inleiding.....	6
1.2 Aanpak onderzoek .....	7
2. Het btw-verschil volgens de Nationale rekeningen .....	8
2.1 Opbouw en berekening .....	8
2.2 Checks op de raming van het btw-verschil.....	10
2.3 Btw-verschil en btw gap .....	15
3. Vergelijking btw-verschil met uitkomsten EU onderzoek VAT Gap 2013.....	17
3.1 Onderzoek Europese Commissie naar de VAT Gap .....	17
3.2 Vergelijking van het btw-verschil (CBS) met de btw gap (CASE).....	18
4. Ervaringen van andere landen met schatting btw gap.....	23
4.1 Internationale workshop .....	23
4.2 Een praktijkgeval: Verenigd Koninkrijk .....	24
5. Nadere analyse en gebruik btw gap .....	26
5.1 Trend.....	26
5.2 Oninbaar als onderdeel van de btw gap.....	27
5.3 Policy gap .....	28
6. Conclusies .....	30
Bijlage 1 – Methodebeschrijving btw-verschil (CBS).....	32
Bijlage 2 – Margeberekening (CBS).....	35
Bijlage 3 – Memo bijramingen .....	37
Bijlage 4 – Verslag workshop.....	42
Geraadpleegde literatuur .....	52

## Management samenvatting

### *Inleiding*

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën toegezegd de mogelijkheden te bezien om op methodisch verantwoorde wijze meer inzicht te krijgen in de hoogte en oorzaken van de gemiste belastingopbrengsten, de zogenoemde *tax gap*. De *tax gap* is het verschil tussen wat er in theorie aan belastingen binnen zou moeten komen en het bedrag aan belastingen dat daadwerkelijk binnenkomt. Om dit te onderzoeken heeft de Belastingdienst onderzoek gedaan op welke wijze er meer cijfermatig inzicht zou kunnen worden verkregen in de Nederlandse *tax gap*. Daarvoor heeft de Belastingdienst contact gezocht met het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Voor de schatting van de *tax gap* zijn grosso modo twee benaderingen mogelijk. Allereerst is er de macrobenadering waarbij op basis van externe databronnen – onafhankelijk van data van belastingaangiften – de omvang van de *tax gap* wordt geschat. Bij de tweede benadering wordt de schatting opgebouwd aan de hand van gegevens uit steekproeven op belastingaangiften, de micro- of bottom-up benadering.

In dit onderzoek is gekozen voor een macro-economische benadering. Er is bewust gekozen om als eerste belastingmiddel de omzetbelasting (btw) onder de loep te nemen. Deze keuze werd mede ingegeven door het feit dat de Europese Commissie vorig jaar een vergelijkend onderzoek heeft laten doen van de VAT gap in de EU-lidstaten. Ook daarbij is gekozen voor een macro-economische benadering. Het gaat hier om een beproefde en in de literatuur goed beschreven methode die goed vergelijkbaar met de werkwijze van het Centraal Bureau voor de Statistiek, waar het gaat om de berekening van de theoretische BTW ontvangsten. Beide methoden zijn in het onderhavige onderzoek met elkaar vergeleken. Verder is gekeken hoe andere EU-lidstaten de btw gap schatten.

### *Aanpak onderzoek*

Het CBS heeft als eerste stap een berekening gemaakt voor de periode 2000 t/m 2012 van het verschil tussen de berekende (theoretische) btw en de daadwerkelijk ontvangen btw, het zogeheten *btw-verschil*. In de Nationale rekeningen wordt het btw-verschil gezien als een statistisch verschil, dat wil zeggen een maat voor de discrepantie in de cijfers die niet zonder nadere analyse kan worden verklaard. De berekende btw is gebaseerd op de uitgaven aan goederen en diensten en de daarop rustende tarieven. De data voor de ontvangen btw in de Nationale rekeningen vormen een 'hard' gegeven; die gegevens worden overgenomen van het ministerie van Financiën.

Voor de becijfering van de theoretische btw maakt het CBS, op basis van informatie uit de btw-wetgeving, keuzen met betrekking tot de toe te passen belastingtarieven en vrijstellingsfactoren. De toepassing hiervan door het CBS is door materiedeskundigen van de Belastingdienst op juistheid gecontroleerd en akkoord bevonden.

Daarnaast maakt het CBS voor de compleetheid van zijn Nationale rekeningen bijramingen voor het deel van de economie dat niet in de direct in statistieken tot uitdrukking komt, de zogenaamde *non-observed economy*. Deze bijramingen zijn een internationaal verplicht onderdeel van het samenstellen van Nationale rekeningen. De *non-observed economy* is o.a. het zwarte en illegale deel van de economie. Voor de bijramingen wordt informatie uit verschillende bronnen en expert guesses op elkaar betrokken. Desalniettemin is de raming, gegeven de aard van de activiteiten en het daarmee samenhangende probleem van beschikbaarheid van goede en betrouwbare bronnen, met enige onzekerheid omgeven. Periodiek actualiseert het CBS deze cijfers op basis van nieuwe informatiebronnen of inzichten. Een realistische schatting van de *non-observed economy* is tevens van

belang voor een adequate schatting van de omvang van het btw-verschil. In het onderzoek is getracht de huidige ramingen van het CBS te confronteren met informatie uit de steekproefsgewijze controles van de Belastingdienst. Daaruit is gebleken dat het confronteren van de bijramingen met deze informatie leidt tot een beter inzicht in een deel van de *non-observed economy* en tevens dat de steekproefgegevens een nuttige informatiebron kunnen vormen voor het CBS om de bijramingen in de toekomst wellicht bij te stellen.

#### *Vergelijking CBS en EU onderzoek*

In het onderzoek zijn de methoden en uitkomsten van het CBS en EU-onderzoek vergeleken. Het onderzoeksbureau dat de Europese Commissie (CASE) heeft ingeschakeld, gebruikt in essentie dezelfde methode als die van het CBS. Zowel de input voor de berekening van de btw (bron: Nationale rekeningen) als de cijfers van de daadwerkelijk ontvangen btw (bron: ministerie van Financiën) zijn hetzelfde. De trend die uit het EU-onderzoek naar voren komt is vrijwel identiek aan die van het CBS, met uitzondering van de jaren na 2009. Het EU-onderzoek komt echter tot een substantieel hogere btw gap dan het CBS. Een belangrijke verklaring ligt in de toepassing van de belastingtarieven en vrijstellingsfactoren. Het EU-onderzoeksbureau maakt voor de berekeningen gebruik van een detailniveau van slechts 59 verschillende productgroepen en 35 sectoren, waar het CBS meer dan 600 productgroepen en 130 sectoren onderscheidt. Uit het onderzoek is gebleken dat door dergelijke grote aggregatieslagen in de classificatie veel informatie en nuance verloren gaat. Dergelijke grote aggregatieslagen in de classificatie hebben uiteraard gevolgen voor de betrouwbaarheid van de uitkomsten.

#### *Analyse*

Een macro-economische schatting van de btw gap op basis van het gedane onderzoek moet niet worden gezien als een exacte uitkomst. Het verschil tussen de schatting van het CBS en die van CASE illustreert duidelijk dat de cijfers – zelfs als deze zijn gebaseerd op dezelfde databronnen – niet tot dezelfde uitkomsten leiden. Bovendien worden de gegevens van de Nationale rekeningen periodiek gereviseerd en dat is van invloed op de geschatte uitkomsten. Een macrobenadering geeft een totaalcijfer en levert geen inzicht in de componenten waar de btw gap uit is opgebouwd. Een macrobenadering leent zich daarom niet goed voor het aanwijzen van de achterliggende oorzaken van de btw gap. Om die reden verzamelen diverse landen aanvullende informatie voor een nadere analyse, bijvoorbeeld door de macromethode te combineren met een micromethode, waarbij schattingen zijn gebaseerd op detailinformatie vanuit steekproefsgewijze controles van belastingaangiftes of surveys.

Uit het onderzoek blijkt dat de waarde van een macro-economische becijfering van de btw gap met name zit in het volgen van de *trend* over de jaren heen. Daarbij gaat het niet alleen om het vaststellen of de btw gap stabiel is of dat hij stijgt of daalt, maar ook om de vraag of de trend overeenkomt met verwachtingen op basis van ontwikkelingen in de economie en maatschappij. Om die vraag goed te kunnen beantwoorden is het van belang om de becijferde btw gap niet op zichzelf te beschouwen maar in de context te plaatsen. De resultaten van het huidige onderzoek laten zien dat de economische crisis onmiskenbaar zijn invloed heeft gehad op de ontwikkelingen van de btw gap in de jaren vanaf 2008 tot en met 2012.

#### *Btw gap als aangrijpingspunt voor beleid en uitvoering*

Aan de btw gap kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen: complexe regelgeving, onduidelijk beleid, problematiek in de uitvoering van wetgeving, onkunde bij belastingplichtigen of onwil om regels na te leven (fraude), maar kunnen ook hun oorzaak hebben in de informele economie. Kennis van de oorzaken en hun relatieve aandeel in het ontstaan van de btw gap kan richting geven aan de wijze waarop oplossingen gevonden kunnen worden om de btw gap terug te dringen en wie daarvoor verantwoordelijk is en initiatieven zou kunnen ontplooiën: wetgever, beleidsmakers, Belastingdienst of

burgers en bedrijven. Uit gegevens van het ministerie blijkt dat een niet onaanzienlijk deel van de btw gap betrekking heeft op btw-opbrengsten die niet binnen komen vanwege faillissementen en dergelijke. In het onderzoek is indicatief aangegeven hoe dit deel zich verhoudt tot de totale btw gap.

Een deel van de btw gap kan te wijten zijn aan oorzaken die buiten de invloedssfeer van de Belastingdienst liggen, zoals complexiteit van wet- en regelgeving. Daaraan gerelateerd is de zogenoemde *policy gap*, het geheel van vrijstellingen en verlaagde tarieven die de concurrentieverhoudingen kunnen verstoren maar ook van invloed is op het de totale btw-ontvangsten. Dit zou pleiten voor verbetering van het btw-systeem om op die manier het systeem efficiënter te maken.

## 1. Opdracht en aanpak onderzoek

### 1.1 Inleiding

Nationaal en internationaal komt steeds meer aandacht voor de schatting en publicatie van de zogenoemde *tax gap*. De tax gap is het verschil tussen wat er (in theorie) aan belastingen binnen zou moeten komen en het bedrag aan belastingen dat daadwerkelijk binnenkomt. De tax gap kan verschillende oorzaken hebben, waaronder verschuldigde belastingen die niet worden betaald (inningverlies door faillissementen, insolventie en late betalingen), fouten die gemaakt worden door complexiteit en onuitvoerbaarheid van regelgeving en fraude. Kennis van de omvang van de tax gap biedt inzicht in de werking van het belastingstelsel en in de naleving van belastingregels door belastingplichtigen. Steeds meer belastingadministraties in de wereld besteden aandacht aan de tax gap als basis voor het te voeren handhavingsbeleid en als monitor voor de ontwikkeling van de handhaving. De toenmalige staatssecretaris van Financiën heeft zich naar aanleiding van Kamervragen tijdens de behandeling van het Belastingplan 2013 bereid verklaard te onderzoeken of het mogelijk is op een zinvolle en methodisch verantwoorde wijze meer inzicht te verkrijgen in de gemiste belastinginkomsten.

Grosso modo zijn er twee benaderingen voor het schatten van de tax gap te onderscheiden. Allereerst is er de macro-benadering waarbij op basis van externe databronnen – onafhankelijk van data van belastingaangiften – de omvang van de tax gap wordt geschat. Bij de tweede benadering wordt de schatting opgebouwd aan de hand van data van onderzoek naar belastingaangiften, de micro- of bottom-up benadering.

De Belastingdienst schat periodiek de omvang van zogenoemde *nalevingstekorten* bij MKB-ondernemingen en Particulieren op basis van een micro-benadering.<sup>1</sup> De nalevingstekorten worden in beeld gebracht via het uitvoeren van steekproefsgewijze onderzoeken op de aangiften. De uitkomsten daarvan worden geëxtrapoleerd en geven (een deel van) het correctiepotentieel weer bij de geregistreerde belastingplichtigen. De resultaten hiervan worden in de begroting van het ministerie van Financiën gepubliceerd. De gemiste belastingopbrengsten die betrekking hebben op onbekende belastingplichtigen en op belastingontduiking (fraude) worden met de micro-benadering niet gemeten.

Om een meer volledig beeld van de tax gap te verkrijgen heeft de Belastingdienst het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) benaderd met de vraag om op basis van de Nationale rekeningen een inschatting te geven van de gemiste belastingopbrengsten op macroniveau.

In overleg tussen het CBS en de Belastingdienst is besloten als eerste belastingmiddel de btw onder de loep te nemen. Dit geschiedt op basis van een beproefde macromethode waarbij de btw gap wordt geschat op basis van consumptieve bestedingen uit de Nationale rekeningen. Het CBS publiceert ieder jaar de Nationale rekeningen van het voorafgaande jaar. Daarnaast beschikt het CBS over informatie over zwart werk en illegale activiteiten. De Europese Commissie heeft in 2013 een vergelijkend onderzoek gepubliceerd over de btw gap in de EU-landen waarin eenzelfde methode wordt gebruikt.

---

<sup>1</sup> Deze nalevingstekorten omvatten alle belastingmiddelen die voor de doelgroep relevant zijn. Dit betekent voor Particulieren de inkomensheffing en voor het MKB de inkomensheffing, de loonheffing, vennootschapsbelasting en de btw.

## 1.2 Aanpak onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van een toezegging van de staatsecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer, in opdracht van het MT Belastingdienst. In het onderzoek zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Om te beginnen heeft het CBS inzicht gegeven in zijn berekeningswijze van het zogenoemde *btw-verschil* (zijnde het verschil tussen de afgedragen btw en de berekende btw) in de Nationale rekeningen. De berekende btw is gebaseerd op de onderliggende uitgaven aan goederen en diensten en de daarop rustende tarieven.
- Het CBS onderscheidt circa 600 productgroepen in de Nationale rekeningen, elk met een bijbehorend btw tarief. In een gezamenlijke sessie met experts van de Belastingdienst en het CBS zijn de methode en lijst met productgroepen doorlopen, waarbij vanuit expertise feedback is gegeven op de door het CBS gehanteerde tarieven en vrijstellingen bij bepaalde producten/sectoren.
- Het CBS maakt bijramingen voor de *non-observed economy*. De veronderstellingen die hieraan ten grondslag liggen, zijn voor de horeca sector getoetst met behulp van informatie afkomstig uit de steekproefsgewijze controles door de Belastingdienst.
- De methode die is gehanteerd door het onderzoeksbureau CASE dat in opdracht van de Europese Commissie een vergelijkend onderzoek naar de btw gap in de lidstaten heeft uitgevoerd is bestudeerd. De methoden van het CBS en CASE zijn met elkaar vergeleken.
- De Belastingdienst heeft een analyse en berekening gemaakt van het inningsverlies bij btw.
- Met een aantal EU landen die al ervaring hebben met schatting van de tax gap in hun land heeft de Belastingdienst een workshop gehouden om te kijken hoe de verschillende gehanteerde methodieken zich tot elkaar verhouden en om ervaringen uit te wisselen.

Het onderzoek is verricht onder leiding van de afdeling Onderzoek & Marketing van de Belastingdienst in samenwerking met de directie Nationale rekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek. De werkzaamheden zijn uitgevoerd door verschillende onderdelen van de Belastingdienst en begeleid door een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst en het CBS.

## 2. Het btw-verschil volgens de Nationale rekeningen

### 2.1 Opbouw en berekening

Zoals in de inleiding gemeld, is gekozen voor de macro-economische of top-down benadering voor bepaling van de btw gap. Bij deze methode wordt de in theorie verschuldigde btw bepaald op basis van externe databronnen en vergeleken met de door de Belastingdienst ontvangen btw voor een bepaalde periode. De Nationale rekeningen vormen de meest complete weergave van economische activiteit en worden daarom als data bron gebruikt.

#### *Nationale rekeningen*

In de Nationale rekeningen wordt de btw enerzijds geregistreerd op grond van afdrachten aan de Belastingdienst. Anderzijds raamt het CBS de theoretische of berekende btw door op de totale (finale en intermediaire) consumptie, investeringen, etc. binnen de economie de daarop rustende btw tarieven en vrijstellingen toe te passen. Het verschil tussen de berekende en door de Belastingdienst ontvangen btw wordt door het CBS aangeduid als het *btw-verschil*. Regulier vindt bijstelling plaats van de cijfers van de Nationale rekeningen.<sup>2</sup>

#### *Btw-tarieven*

Het CBS beschikt over financiële gegevens van bestedingen aan goederen en diensten, onderscheiden naar circa 600 product- en dienstengroepen. Deze groepen zijn vanuit btw perspectief meestal homogeen samengesteld waardoor er één btw-percentages voor geldt. In een beperkt aantal gevallen - waarin er sprake is van een heterogene samenstelling - geldt een zogenoemd mengtarief.

#### *Vrijstellingsfactoren*

Verskillende economische activiteiten zijn deels of geheel vrijgesteld van btw. Voor de branches waar dat geldt, wordt (deels) geen btw op verkopen geheven. De btw die betaald is over de aankoop van intermediaire goederen en diensten wordt daarmee een eindheffing die als btw-opbrengst moet worden gezien. De btw-opbrengst van dergelijke branches wordt door het CBS berekend op basis van beschikbare cijfers.

#### *Bijramingen*

De Nationale rekeningen proberen een zo volledig mogelijk overzicht te geven van de economie in een land. Dat betekent dat naast de bekende consumptie bijramingen moeten plaatsvinden voor de *non-observed economy*: zwart werk en witte vlekken, activiteiten die buiten de reguliere waarneming vallen. Voor illegale activiteiten werd nog niet bijgeraamd in de Nationale rekeningen, maar bij de volgende revisie van de cijfers zal dat wel het geval zijn.

#### *Cijfers btw-ontvangsten*

De cijfers voor de daadwerkelijke btw-ontvangsten worden geleverd door het ministerie van Financiën. Omdat een deel van de btw over een bepaald jaar wordt afgedragen na afloop van het betreffende kalenderjaar, worden de btw-ontvangsten in een jaar niet alleen vastgesteld op kasbasis maar ook op de

---

<sup>2</sup> De Nationale rekeningengegevens voor een verslagjaar worden zodanig vastgesteld, dat ze goed vergelijkbaar zijn met de gegevens voor de aangrenzende jaren. Er vinden jaarlijks bijstellingen plaats op grond van de meest actuele stand van zaken. Naast deze jaarlijkse bijstellingen vindt er om de zoveel tijd ook een revisie plaats, waarbij wordt aangesloten op nieuwe internationale richtlijnen en definities en nieuwe databronnen. Dit jaar worden de Nationale rekeningen gereviseerd met 2010 als ijkjaar. Op dit moment zijn alleen nog de cijfers voor 2010 beschikbaar. In juni 2014 komen gereviseerde cijfers voor recentere en eerdere jaren beschikbaar.



zogenaamde EMU-basis, waarbij gewerkt wordt met een verschoven tijdvak van een maand (februari jaar t tot en met januari jaar t+1).

#### Het btw-verschil

Het btw-verschil in de Nationale Rekeningen ziet het CBS als een *statistisch verschil*: een discrepantie in de cijfers die niet op basis van de beschikbare informatie kan worden verklaard. Het btw-verschil in de Nationale Rekeningen kan volgens het CBS als een bouwsteen dienen om de btw gap in kaart te brengen. In **bijlage 1** wordt de berekeningsmethode van het btw-verschil door het CBS nader beschreven. Voor de periode 2000 t/m 2012 is het btw-verschil opgenomen in onderstaande tabel .

Tabel 1 btw-verschil in Nederland, periode 2000 - 2012 (in mln. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Berekende btw	29.561	33.517	34.627	35.465	36.245	37.588	40.044	42.278	43.666	42.861	42.527	42.614	42.739
Ontvangen btw	28.849	32.509	33.493	34.754	35.811	36.950	39.888	42.873	43.221	40.086	42.654	41.610	41.699
Btw-verschil	712	1.008	1.134	711	434	638	156	-595	445	2.775	-127*	1.004	1.040
Btw-verschil als % v/d berekende btw	2%	3%	3%	2%	1%	2%	0%	-1%	1%	7%	0%	2%	2%

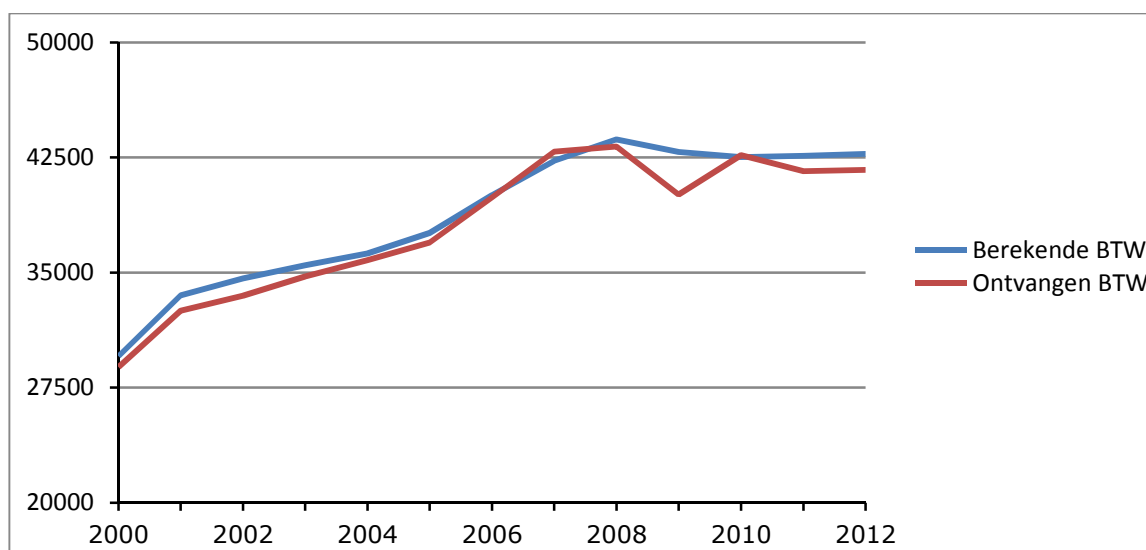
Bron: CBS

\* De cijfers zijn inmiddels gerevisieerd en het btw-verschil na revisie bedraagt in 2010 +739.

Het btw-verschil – zoals berekend door het CBS – kan nihil (2006) of negatief (2007) zijn. Het CBS beschouwt dit als een gevolg van statistische discrepanties in de Nationale rekeningen.

Het btw-verschil fluctueert tussen 2,8 miljard Euro in 2009 en -600 miljoen Euro in 2007. In percentages van de berekende btw fluctueert het verschil tussen 7% en -1%. In 2009 is het btw-verschil met 2,8 miljard (of 7% van de berekende btw) aanzienlijk hoger dan in de andere jaren. Ook in onderstaande grafiek is het grote btw verschil in 2009 duidelijk te zien

Grafiek 1 De door het CBS berekende btw en de ontvangen btw (in mln. Euro)



Bron: CBS

De cijfers in de Nationale rekeningen zijn voor recente jaren niet definitief. Jaarlijkse bijstellingen en periodieke revisies leiden tot aanpassingen en deze kunnen ook consequenties hebben voor het btw-verschil. Dit onderstreept dat de toegevoegde waarde van dergelijke schattingen niet zozeer zit in absolute cijfers, maar veeleer in de ontwikkeling van het cijfer over de jaren heen en in relatie tot wijzigingen in beleid en/of regelgeving. Recent heeft het CBS de Nationale rekeningen gereviseerd met 2010 als ijkjaar.

In de volgende tabel zijn de gereviseerde cijfers van het btw-verschil opgenomen voor de periode 2001 - 2012.

Tabel 2 btw-verschil (na revisie) in Nederland, periode 2001 - 2012 (in mln. Euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Berekende btw	34.532	36.008	36.693	37.566	38.938	41.343	43.401	44.924	43.813	43.393	43.495	43.113
Ontvangen btw	32.509	33.493	34.754	35.811	36.950	39.888	42.873	43.221	40.086	42.654	41.610	41.699
Btw-verschil	2.023	2.515	1.939	1.755	1.988	1.455	528	1.703	3.727	739	1.885	1.414
Btw-verschil als % v/d berekende btw												
Voor revisie	3%	3%	2%	1%	2%	0%	-1%	1%	7%	0%	2%	2%
Na revisie	6%	7%	5%	5%	5%	4%	1%	4%	9%	2%	4%	3%

Bovenstaande tabel maakt inzichtelijk wat de invloed van revisies van de Nationale rekeningen op het btw-verschil kan zijn. Voor 2010 bijvoorbeeld geldt dat het btw-verschil vóór revisie -127 miljoen Euro bedraagt en na revisie +737 miljoen Euro (van 0% naar 2% van de berekende btw). Dit illustreert eens te meer dat uitkomsten van dergelijke macro-economische becijferingen ruwe schattingen vormen.

## 2.2 Checks op de raming van het btw-verschil

Het btw-verschil kent twee componenten: de theoretische of berekende btw en de ontvangen btw. De volledigheid en nauwkeurigheid van de twee componenten is bepalend voor de nauwkeurigheid van het btw-verschil. Om de volledigheid en nauwkeurigheid van de *berekende btw* te toetsen heeft de Belastingdienst in nauwe samenwerking met het CBS een tweetal checks gedaan.

De Belastingdienst heeft getoetst of de toepassing door het CBS van de btw-tarieven en vrijstellingen op finale en intermediaire consumptie correct is geweest. Voorts heeft het CBS een zogenoemde *margeberekening* gemaakt om de bandbreedte te bepalen van mogelijke consequenties van onzuiverheden in de toepassing van tarieven en vrijstellingsfactoren voor de totale berekende btw. Hierna worden de bevindingen van deze toetsen weergegeven.

Ook is samen met het CBS nagegaan in hoeverre de bijramingen in de Nationale Rekeningen voor de *non-observed economy* realistisch zijn. Daarbij is ook gekeken naar de *invloed* van de bijramingen op de berekende btw, omdat niet alle bijramingen fiscale gevolgen hebben.

### 2.2.1 Check op de toegepaste tarieven en vrijstellingen

#### a. Toepassing tarieven

Zoals in paragraaf 2.1 aangegeven beschikt het CBS over financiële gegevens van bestedingen aan goederen en diensten, onderscheiden naar circa 600 product- en dienstengroepen. De btw-percentages

voor de onderscheidene product- en dienstengroepen zijn af te leiden uit Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968. De lijst met groepen en de van toepassing zijnde percentages zijn door materiedeskundigen van de Belastingdienst beoordeeld op de juistheid van het percentage. Het resultaat van deze beoordeling is dat het CBS de tarieven naar de mening van de Belastingdienst juist heeft toegepast. Er is op dit punt geen aanleiding tot aanpassing van de berekende btw.

#### *b. Vrijstellingsfactoren*

Er zijn branches waarvan de activiteiten deels of geheel onder een btw-vrijstelling vallen. Dat betekent dat voor deze branches (deels) geen btw op verkopen wordt geheven en de btw die betaald is over de aankoop van intermediaire goederen en diensten daarmee een eindheffing wordt en als btw-opbrengst moet worden gezien. Om de btw-opbrengst van een dergelijke branche te berekenen, moet (1) het totaal van de inkoop van goederen en diensten ervan bekend zijn, evenals (2) de daarin begrepen btw en (3) het aandeel van de btw dat niet aftrekbaar is.

Het CBS bepaalt de drie componenten als volgt. Het (totaal)bedrag aan kosten van inkoop van goederen en diensten wordt verstrekt door bedrijven. Het CBS berekent de btw die in de kosten is begrepen via specificaties over de soort uitgaven die worden gedaan en het daarvoor geldende btw-percentages. De laatste factor, het aandeel van de btw dat niet aftrekbaar is, is een 'expert opinion', een inschatting van de omvang van de aftrekbeperking in de branche, die in het verleden tot stand is gekomen in overleg met medewerkers van het ministerie van Financiën. Als uitgangspunt is daarbij genomen dat de outputverhouding (de vrijgestelde of niet aan de btw onderworpen output in verhouding tot de totale output) ook bepaalt in welke mate de btw, begrepen in de kosten, geen aftrek geeft en daarmee btw-opbrengst vormt. Als er bijvoorbeeld een vrijstellingspercentage geldt van 85% dan is de aanname dat 85% van de aangekochte goederen en diensten (met de bijbehorende btw) is aangewend voor de productie van de vrijgestelde goederen en diensten.

Op onderdelen sluit de methode van het CBS (de gegevensverzameling, branche-indelingen en verdere aggregaties van gegevens) niet aan bij de juridische onderscheidingen en heffingsprocessen van de btw.

Omdat binnen het Ministerie van Financiën echter onvoldoende representatieve geaggregeerde cijfers uitgesplitst naar branches of sectoren voorhanden zijn om dit integraal te checken, is dit aspect voor drie specifieke sectoren bekeken waar vrijstelling een rol speelt (t.w. overheid, banken en verzekeraars en post- en koeriersbedrijven).

De invloed op de berekende btw van een eventuele aanpassing van de vrijstellingsfactoren blijkt marginaal te zijn. Conclusie is dan ook dat de wijze van toepassing van de vrijstellingsfactoren door het CBS geen aanleiding geeft tot aanpassing van de berekende btw.

#### *c. Margeberekening*

De zogenaamde margeberekening maakt inzichtelijk wat de invloed van eventuele aanpassingen aan vrijstellingspercentages en mengtarieven in heterogene goederengroepen zou zijn op het btw-verschil. Op verzoek van de Belastingdienst heeft het CBS voor verschillende veronderstellingen<sup>3</sup> een bandbreedte van het btw-verschil bepaald. De margeberekening is gedaan voor het jaar 2010, het

---

<sup>3</sup> (1) alle mengtarieven naar hoog tarief, (2) alle mengtarieven naar laagtarief, (3) alle mengtarieven naar nultarief, (4) alle mengtarieven verhoogd met 10 procentpunt en (5) alle mengtarieven verlaagd met 10 procentpunt. Ten aanzien van de vrijstellingsfactoren zijn doorgerekend (1) vrijstellingsfactoren bankwezen omlaag, (2) alle vrijstellingsfactoren op 100 procent, (3) vrijstellingsfactoren identiek aan het recente onderzoek van de Europese Commissie, (4) vrijstellingsfactoren met 10 procentpunt verlaagd en (5) vrijstellingsfactoren met 20 procentpunt verlaagd.

meest recente jaar met definitieve cijfers. Het gaat bij deze exercitie om het bepalen van gevolgen van de maximale fouten in de toegepaste mengtarieven en vrijstellingsfactoren voor het btw-verschil. Uit de berekening blijkt dat de verschillende veronderstellingen invloed hebben op het btw-verschil (**zie bijlage 2**). Dit betekent dat het uitvoeren van checks op de (juiste) toepassing van de (meng)tarieven en vrijstellingsfactoren zoals beschreven van belang is voor een zo accuraat mogelijke becijfering van het btw-verschil.

### 2.2.2 Check op de bijramingen

Het CBS berekent de theoretische btw door op de totale consumptie binnen de economie de daarop rustende btw-tarieven en vrijstellingen toe te passen. Om de totale consumptie te bepalen moet naast de bekende consumptie bijgeraamd worden voor de *non-observed economy*: zwart werk<sup>4</sup>, illegale activiteiten<sup>5</sup> en zogenoemde 'witte vlekken', activiteiten die buiten de reguliere waarneming vallen<sup>6</sup>. Een realistische schatting van de *non-observed economy* is van belang voor een goede schatting van de omvang van het btw-verschil; een onderschatting van de *non-observed economy* leidt tot een onderschatting van het btw-verschil, een overschatting leidt tot een overschatting van het btw-verschil.

Het CBS raamt bij voor zwart werk en witte vlekken. Cijfers voor illegale activiteiten zijn tot nu toe niet verdisconteerd in de gepubliceerde cijfers<sup>7</sup>. Deze ramingen omvatten een schatting van de productie en bestedingen op basis van verschillende databronnen, zoals surveys, discrepantieanalyses<sup>8</sup>, onderzoeksrapporten en krantenartikelen en anders expert guesses.

Het CBS heeft samen met de Belastingdienst de bijramingen nader onder de loep genomen. Dit is gedaan door voor de sector horeca de veronderstellingen, die ten grondslag liggen aan de bijramingen, te toetsen aan de hand van praktijkgegevens uit de steekproeven van de Belastingdienst. De Belastingdienst schat voor het MKB jaarlijks de gemiste belastingopbrengsten op basis van steekproefsgewijze controles<sup>9</sup>. Kanttekening hierbij is dat deze steekproefonderzoeken te duiden zijn als administratieve onderzoeken en derhalve niet de gemiste opbrengsten omvatten veroorzaakt door fraude. Bovendien blijven niet geregistreerde ondernemers en grote ondernemingen buiten beeld. Bekeken is of de correcties op de omzet in de horecasector volgens de Belastingdienst in lijn liggen met de bijramingen door het CBS. Voor de overige sectoren is een tentatieve vergelijking gemaakt tussen de gegevens van het CBS en de gegevens van de Belastingdienst. Een beschrijving van de uitvoering van deze toetsingen is opgenomen in **bijlage 3**.

#### *Pilot horeca*

Omdat in de steekproeven slechts beperkte aantallen horecaondernemingen zitten (± 250 ondernemingen per jaar), zijn (gemiddelde) gegevens van drie achtereenvolgende jaren (2008, 2009 en

---

<sup>4</sup> Het tegen betaling verrichten van arbeid waarbij de werkgever noch de werknemer belasting en sociale zekerheidspremies afdragen.

<sup>5</sup> Activiteiten zijn illegaal als productie, verkoop of bezit bij wet verboden is.

<sup>6</sup> Voorbeelden van witte vlekken zijn verhuur van vakantiewoningen door particulieren, bouwen in eigen beheer en fooien.

<sup>7</sup> Met de eerstvolgende revisie van de Nationale rekeningen (2014) zal het CBS ook bij gaan ramen voor illegale activiteiten. Indien dat gebeurt zal de totale *non-observed economy* verdisconteerd zijn in de Nationale rekeningen.

<sup>8</sup> Een discrepantie analyse kijkt naar het verschil tussen ramingsmethoden, zoals de productie, inkomen en uitgaven aanpak, of het verschil tussen gerapporteerde productie (in een survey) en geschatte productie op basis van informatie van branche organisaties.

<sup>9</sup> Informatie Steekproef Ondernemingen MKB 2010, Steekproef Ondernemingen MKB 2011, Steekproef Ondernemingen MKB 2012.

2010) gebruikt voor de schatting van de gemiste omzet. Uitkomst van deze vergelijking is dat de bijramingen voor de horeca van het CBS van 2009 en 2010 (191 en 204 miljoen Euro) dicht liggen bij de ondergrens op basis van de Belastingdienst gegevens (201 miljoen Euro). De bovengrens ligt ongeveer 75% hoger (354 miljoen Euro).

Conclusie van deze beperkte toetsing is dat de bijramingen voor de horeca door het CBS vermoedelijk aan de lage kant zijn. Het bedrag aan bijramingen ligt rond de ondergrens van de schatting van de Belastingdienst. Bovendien raamt het CBS ten onrechte geen omzet bij voor hotels en restaurants. Het lijkt daarmee aannemelijk dat de gemiste omzetbelasting in werkelijkheid hoger ligt.

Op basis van deze pilot blijkt dat, ondanks de genoemde beperkingen van de steekproefinformatie, de vergelijking van de bijramingen van het CBS met de steekproefgegevens van de Belastingdienst nuttige informatie oplevert. Op basis van deze vergelijking kan een (globale)indicatie worden verkregen of de bijramingen op bepaalde punten mogelijk te laag zijn<sup>10</sup>.

#### *Overige sectoren*

Voor de overige sectoren is ook gekeken in hoeverre er een vergelijking gemaakt kan worden tussen de bijramingen door het CBS en de gegevens van de Belastingdienst. De steekproefgegevens van de Belastingdienst geven weliswaar geen informatie over illegale activiteiten en witte vlekken, maar wel over zwart werk en kostenfraude.

De Belastingdienst heeft de bijramingen vergeleken met de steekproefgegevens van de Belastingdienst. Gezien de eerder geplaatste kanttekening aan de steekproef kunnen de steekproefgegevens van de Belastingdienst beschouwd worden als een ondergrens van de gemiste omzet. Een meer uitvoerige beschrijving is te vinden in **bijlage 3**.

Wat als eerste opvalt bij deze vergelijking is dat met name voor de sector 'Bouwnijverheid' de bijramingen fors hoger liggen dan de correctiegegevens van de Belastingdienst. Ditzelfde geldt, zij het in mindere mate, voor de sectoren 'Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening' en 'Overige dienstverlening'. Dit wordt vermoedelijk veroorzaakt doordat bij de steekproefonderzoeken van de Belastingdienst niet-geregistreerde ondernemers en werknemers die buiten werktijd zwart bijklussen buiten beeld blijven. Ook ten aanzien van illegaal tewerkstellen bieden de steekproefonderzoeken van de Belastingdienst weinig inzicht.

Op een aantal gebieden laten de resultaten van de steekproefonderzoeken van de Belastingdienst echter gemiste omzet zien die niet terug te vinden is in de bijramingen voor zwart werk door het CBS, met name binnen de sectoren 'Industrie', 'Financiële instellingen', 'Verhuur van en handel in onroerend goed', 'Onderwijs' en 'Gezondheids- en welzijnszorg'.

Het CBS maakt ook een bijraming voor kostenfraude (zoals privé kosten die ten onrechte zakelijk zijn opgevoerd). Er zijn hiervoor echter nauwelijks bronnen beschikbaar, waardoor de raming een grote onzekerheid kent. De bijraming door het CBS ligt iets lager dan de correcties op kosten zoals die uit de steekproefcontroles van de Belastingdienst naar voren komen.

---

<sup>10</sup> Aangezien de steekproefgegevens van de Belastingdienst niet alles in beeld brengen, is dit een ondergrens van de gemiste omzet en daarmee een minimum bedrag voor de bijramingen. Of de bijramingen te hoog zijn is echter niet vast te stellen op basis van deze gegevens.

### Consequenties voor het btw verschil

Voor zover we er zicht op hebben is er voor kostenfraude is er geen aanwijzing om aan te nemen dat de bijramingen aangepast moeten worden. Voor zwarte omzet wijst de vergelijking van de bijramingen van het CBS met de Belastingdienst gegevens erop dat de bijramingen op een aantal vlakken te laag zijn. Om wat voor bedragen het gaat is op basis van de beschikbare gegevens niet te zeggen.

Met de eerstvolgende revisie van de Nationale rekeningen zal het CBS ook bijramen voor illegale activiteiten. Voor 2010 zijn de bedragen bekend. De bijraming voor illegale activiteiten bedraagt 2,4 miljard. In hoeverre dit gevolgen heeft voor het btw-verschil is moeilijk te bepalen. Volgens jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie is het immers niet toegestaan btw te heffen op activiteiten waarvoor een algemeen verbod bestaat in de EU, zoals handel in verdovende middelen. Wanneer slechts bepaalde vormen van handel zijn verboden, geldt dat weer niet en gelden voor de illegale vormen van handel dezelfde regels als voor de legale. Een voorbeeld hiervan zijn kansspelen, die als normale economische activiteiten zijn toegestaan, maar die ook in een illegale vorm kunnen plaatsvinden. Als dat het geval is dan gelden de btw regels voor alle (legale en illegale) activiteiten. Indien er dan - zoals bij kansspelen - sprake is van een vrijstelling, gelden de gebruikelijke regels van vrijstelling en zal - voor het illegale deel - de opbrengst bestaan uit de btw-component in de inkoopkosten. Met de thans beschikbare informatie is het niet mogelijk een schatting te maken voor welk deel van de illegale activiteiten wel btw geheven zou moeten worden.

### 2.2.3 Btw-ontvangsten

De daadwerkelijke btw-ontvangsten worden door de Directie Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP) van het Ministerie van Financiën geleverd aan het CBS. De ontvangen btw wordt op twee manieren weergegeven: op kasbasis en op EMU-basis. Kasbasis geeft de ontvangsten weer van een kalenderjaar. Omdat btw-ontvangsten behorend bij een bepaald kalenderjaar echter voor een deel pas in het volgende jaar worden ontvangen, worden ontvangsten ook berekend voor de periode lopend van februari in jaar t tot en met januari in jaar t+1. Dit zijn de ontvangsten op EMU-basis of vorderingenbasis<sup>11</sup>. Voor de schatting van het btw-verschil worden de ontvangsten op EMU-basis gebruikt. De btw-ontvangsten over de jaren 2008-2012 (zowel op kasbasis als op EMU-basis) zijn in onderstaand overzicht weergegeven. Ook het zogenoemde kas/trans verschil (Ktv; tussen de kasbasis en de vorderingenbasis) staat in de tabel.

Tabel 3 btw-ontvangsten 2008 - 2012 (in miljoenen Euro's)

	2008	2009	2010	2011	2012
Kasbasis	43.311	34.873	41.891	41.175	42.071
Ktv	-90	5.213	762	435	-372
EMU-basis	43.221	40.086	42.653	41.610	41.699

Kasbasis = ontvangsten januari t t/m december t

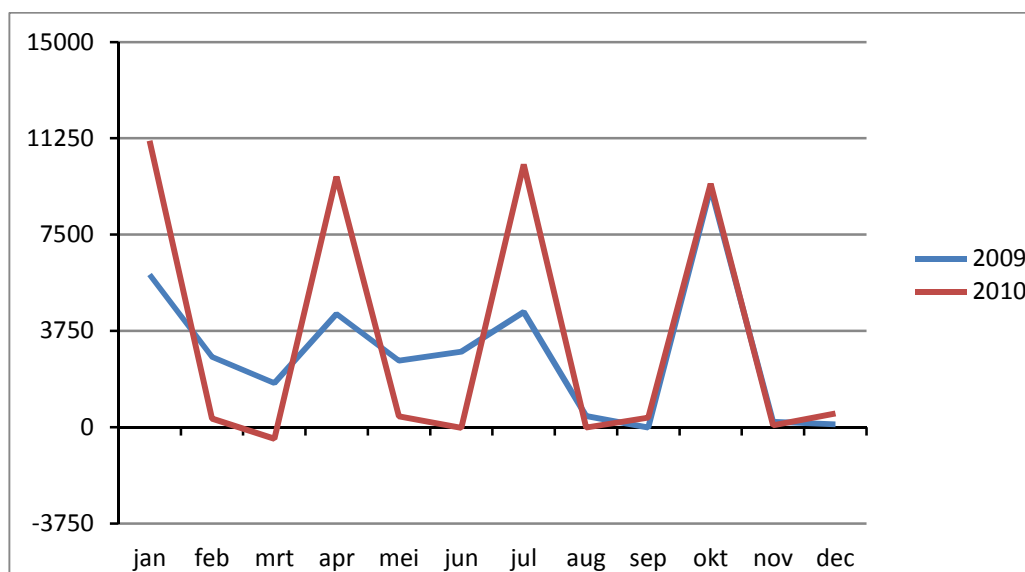
EMU-basis = ontvangsten februari t t/m januari t+1

Ktv = kas/transactie verschil

<sup>11</sup> Niet alle btw ontvangsten worden door het verschoven tijdvak van één maand (EMU basis) toegeschreven aan het kalenderjaar waarin de transacties plaatsvonden. Voor jaaraangevers geldt dat zij betalen in maart en ook voor late betalingen (na februari) corrigeert de EMU basis niet. Als de bedragen betaald door jaaraangevers en late betalingen per jaar niet veel verschillen levert dit geen verstoring op van het beeld.

In 2009 is er op kasbasis substantieel minder btw binnengekomen dan in andere jaren. Dit komt onder andere door de economische stimuleringsmaatregel van de Staatssecretaris van Financiën die van kracht werd per 1 juli 2009, waarbij in 2009 circa 55.000 ondernemingen zijn overgegaan van maandafdracht naar kwartaalafdracht van de btw<sup>12</sup>. Op EMU-basis is het verschil met de omliggende jaren minder groot, omdat een belangrijk deel van de ontvangsten in januari 2010 binnenkwam. Toch 'dempt' de EMU-berekening niet het volledige effect van de stimuleringsmaatregel doordat de afdracht over 2009 doorliep tot na januari 2010. Het effect van de stimuleringsmaatregel die medio 2009 is ingevoerd, is goed te zien aan de maandelijkse btw-ontvangsten in 2009 en 2010. Deze zijn weergegeven in onderstaande grafiek.

Grafiek 2 Maandelijkse btw ontvangsten 2009 – 2010 (in miljoenen Euro's)



Bron: B/CA/Unit Concernadministratie

Door de stimuleringsmaatregel verschuift vanaf augustus 2009 de bulk van de ontvangsten naar de maanden oktober, januari, april en juli, waar voordien in de tussenliggende maanden ook een substantieel deel binnenkwam. Daardoor zijn de ontvangsten in januari 2010 ook flink hoger dan in januari 2009.

Het feit dat de dip in de btw ontvangsten op kasbasis in 2009 deels wordt opgeheven door de stimuleringsmaatregelen, laat onverlet dat er nog steeds sprake is van substantieel lagere ontvangsten ten opzichte van het voorafgaande en het daaropvolgende jaar. Hiervoor is vooralsnog geen andere verklaring te vinden dan de invloed van de economische recessie die zich toen deed gelden.

### 2.3 Btw-verschil en btw gap

De Belastingdienst is van mening dat, wanneer in de Nationale rekeningen ook wordt bijgeraamd voor de ontbrekende delen van non-observed-economy, het btw-verschil zoals berekend door het CBS, een bruikbare en tevens adequate macro-economische schatting is van de btw gap.

<sup>12</sup> Genoemde maatregel – btw van maand naar kwartaalafdracht – is in mei 2010 structureel verlengd.

Het CBS zegt hierover: “De berekende BTW is doorgaans hoger dan de afgedragen BTW. Dit kan onder meer worden verklaard door kwijtscheldingen, oninbare bedragen als gevolg van faillissementen en regelingen voor kleine en/of startende ondernemers. Ten dele vanwege deze redenen wordt het BTW-verschil ook niet gezien als een tax gap; een raming van gemiste belastingopbrengsten. Het BTW-verschil is deels het gevolg van specifieke beleidsmaatregelen en alledaagse economische gebeurtenissen (zoals faillissementen). Ook is de verschoven kas registratie van de BTW slechts een benadering voor de registratie op transactiebasis in de Nationale rekeningen. Het BTW-verschil zou daarentegen wel gebruikt kunnen worden als een bouwsteen om de tax gap in kaart te brengen. De Nationale rekeningen streven immers ‘volledigheid’ na, beschrijven zo goed als mogelijk alle economische activiteiten in Nederland, dus ook activiteiten waarover geen BTW wordt afgedragen terwijl dit wettelijk wel zou moeten.”<sup>13</sup>

Voor de schatting van het btw-verschil gebruikt het CBS in essentie dezelfde methode als die is gebruikt in opdracht van de EU uitgevoerde onderzoek naar de btw gap van de Europese lidstaten. Dit wordt duidelijk in het volgende hoofdstuk, waar de methode en de uitkomsten van het EU-onderzoek naar de btw gap uit 2013 worden beschreven en vergeleken met de CBS methode.

---

<sup>13</sup> Zie bijlage 1.



### 3. Vergelijking btw-verschil met uitkomsten EU onderzoek VAT Gap 2013

#### 3.1 Onderzoek Europese Commissie naar de VAT Gap

In opdracht van de Europese Commissie is tweemaal de VAT of btw gap berekend voor de Europese lidstaten. De eerste keer in 2009 door het onderzoeksbureau Reckon, de tweede keer in 2013 door het onderzoeksbureau Center for Social and Economic Research (CASE)<sup>14</sup>. In essentie is voor beide onderzoeken dezelfde macro-economische methode gebruikt, met gebruikmaking van gegevens over consumptieve bestedingen uit de Nationale rekeningen zijnde de benadering die ook in de onderhavige rapportage centraal staat. In dit hoofdstuk worden de methode en bevindingen van de meest recente studie uit 2013 beschreven en vergeleken met de in het vorige hoofdstuk besproken methode.

Omdat de CASE studie beoogde een schatting te maken van de btw gap van alle EU lidstaten, was een zo groot mogelijke vergelijkbaarheid van schattingen voor de lidstaten van belang. Het onderzoeksbureau CASE heeft daarom gebruik gemaakt van geaggregeerde data op basis van de Nationale rekeningen van de verschillende lidstaten, de zogenaamde World Input-Output Database (WIOD)<sup>15</sup>.

De geschatte btw gap voor Nederland over de jaren 2000-2011 zoals bepaald door CASE is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4 door CASE geschatte btw gap in Nederland in de periode 2000 - 2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*
Theoretische btw	31.617	35.283	35.871	36.987	37.051	38.014	40.838	42.943	44.850	43.934	44.199	45.622
Ontvangen btw	28.849	32.509	33.493	34.754	35.811	36.950	39.888	42.873	43.221	40.086	42.654	41.610
Btw gap	2.768	2.774	2.378	2.233	1.240	1.064	950	70	1.629	3.848	1.545	4.012
Btw gap als % v/d theoretische btw	9%	8%	7%	6%	3%	3%	2%	0%	4%	9%	3%	9%

Bedragen in miljoenen Euro

\*de schattingen voor 2010 en 2011 zijn extrapolaties op basis van de cijfers over 2009. Over 2010 en 2011 zijn geen cijfers voorhanden in de door CASE gebruikte WIOD database.

CASE concludeert dat de btw gap over de jaren 2000-2011 in Nederland gemiddeld 5% bedraagt. De btw gap vertoont een gestage afname in de jaren 2000 tot 2007 (van 9% tot 0.2%). Daarna is het beeld volatiel. CASE concludeert dat de financiële crisis een negatieve invloed heeft op de belastingontvangsten in 2009 leidend tot toename van de btw gap naar 9%. Voor de jaren 2010 en 2011 maakt CASE gebruik van extrapolaties van de WIOD data over 2009. Deze extrapolaties maken de bepaling van de btw gap voor 2010 en 2011 minder nauwkeurig.

<sup>14</sup> Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, July 2013.

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf).

<sup>15</sup> De WIOD is gebaseerd op data uit de Nationale rekeningen van 50 landen (waaronder de 27 EU-landen) en is geaggregeerd naar 59 productgroepen en 36 sectoren. De WIOD bevat data over de jaren 2000 tot 2009 en is samengesteld door de Universiteit van Groningen en is gefinancierd door de Europese Commissie.

### 3.2 Vergelijking van het btw-verschil (CBS) met de btw gap (CASE)

In onderstaande tabel worden de uitkomsten van het CASE onderzoek gelegd naast de berekening door het CBS van het btw-verschil.

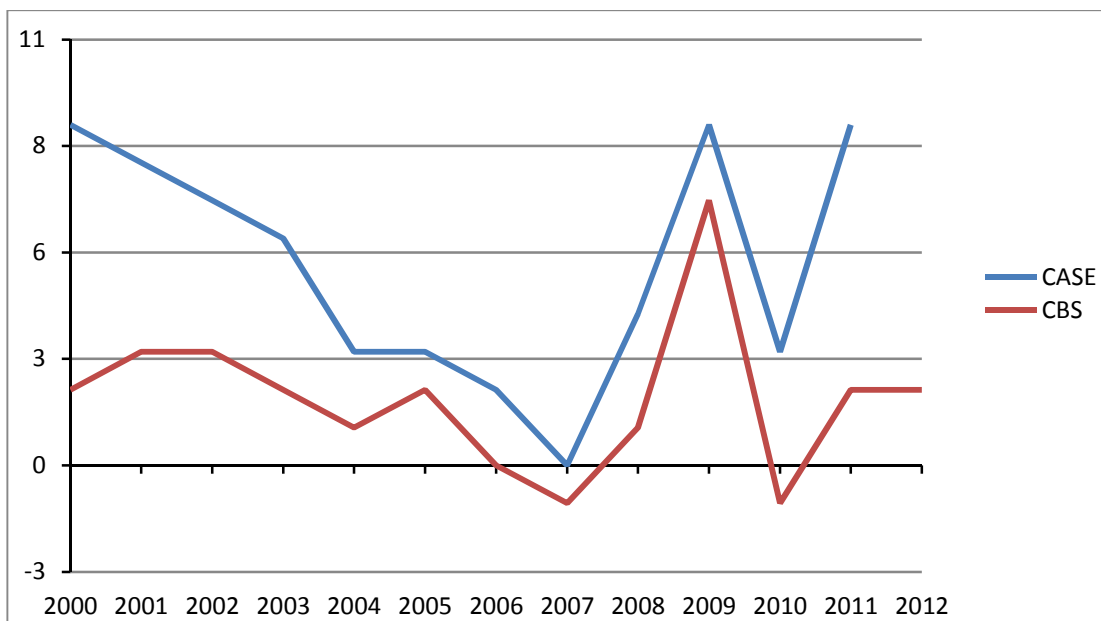
Tabel 5 vergelijking btw-verschil (CBS) met btw gap (CASE) periode 2000 - 2012 (in %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Btw-verschil als % v/d berekende btw (CBS)	2%	3%	3%	2%	1%	2%	0%	-1%	1%	7%	0%	2%	2%
Btw gap als % v/d theoretische btw (CASE)	9%	8%	7%	6%	3%	3%	2%	0%	4%	9%	3%	9%	-

Bron: CBS en CASE

Het door het CBS geschatte btw-verschil ligt enkele procenten lager dan de door CASE geschatte btw gap. De trend is evenwel tussen 2005 en 2010 vrijwel identiek voor de berekening door CASE en het CBS.<sup>16</sup> Beide zaken worden ook goed geïllustreerd door onderstaande grafiek.

Grafiek 3 btw-verschil/gap als percentage van de theoretische btw in Nederland in de periode 2000 tot 2011/2012 zoals geschat door CASE en het CBS



#### Economische crisis

Het jaar 2009 laat een btw gap zien van 9% (gelijk aan 2011). De forse stijging van de gap in 2009 ten opzichte van voorafgaande jaren schrijft CASE toe aan lagere belastingopbrengsten ten gevolge van de economische crisis (faillissementen, insolventie, latere betalingen). Niet duidelijk is in hoeverre CASE voor de verdere jaren rekening heeft gehouden met de economische crisis in zijn model voor de berekening van de theoretische belastingopbrengst. De uitkomsten voor 2010 en 2011 zijn deels

<sup>16</sup> De correlatie tussen beide cijferreeksen is 0.76 ( $p < .01$ ).

geëxtrapoleerd vanuit de cijfers voor 2009, omdat ten tijde van het onderzoek definitieve cijfers van na 2009 nog niet beschikbaar waren. Dat roept vragen op omtrent de betrouwbaarheid van deze cijfers.

#### Bronnen

De cijfers over de ontvangen btw die CASE gebruikt zijn exact gelijk aan de cijfers die het CBS gebruikt in hun raming van het btw-verschil. Voor beide geldt dat de cijfers worden aangeleverd door het ministerie van Financiën. Het verschil in het percentage van het btw-verschil (CBS) en de btw gap (CASE) is dan ook geheel toe te schrijven aan de verschillen in de theoretische of berekende btw (zie tabel 6).

Tabel 6 theoretische btw zoals geschat door CASE en het CBS (in miljoenen Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
CASE	31.617	35.283	35.871	36.987	37.051	38.014	40.838	42.943	44.850	43.934	44.199*	45.622*
CBS	29.561	33.517	34.627	35.465	36.245	37.588	40.044	42.278	43.666	42.861	42.527	42.614
Verschil	2.056	1.766	1.244	1.522	806	426	794	665	1.184	1.073	1.672	3.008
In %	7%	5%	3%	4%	2%	1%	2%	2%	3%	2%	4%	7%

\*schattingen op basis van voorgaande jaren

CASE komt op een hogere theoretische btw dan het CBS, zodat het verschil met de ontvangen btw bij CASE ook groter. Het verschil is echter stabiel vanaf 2001 en nergens groter dan 5%, behalve in 2000 en 2011. In deze jaren is het verschil met 7% groter dan in de voorafgaande reeks jaren<sup>17</sup>.

#### Tarieven en vrijstellingen

Voor het berekenen van de theoretische btw gebruiken CASE en het CBS voor een belangrijk deel dezelfde bron data, namelijk de Nationale rekeningen. Alleen is de door CASE gebruikte data geaggregeerd naar een kleiner aantal productgroepen en sectoren. Het CBS maakt gebruik van circa 600 productgroepen en 120 sectoren, terwijl CASE gebruik maakt van gebruikstabellen die 59 producten en 35 sectoren kennen. Hierdoor is er een grotere kans op onjuistheden met de toepassing van mengtarieven en vrijstellingen voor de btw. Bij geaggregeerde data is het correct toepassen van tarieven en vrijstellingen lastiger omdat gewerkt moet worden met meerdere tarieven binnen een productgroep en/of gedeeltelijke vrijstellingen. Hierdoor kan informatie en nuance verloren gaan. Het is dus mogelijk dat de verschillen in de theoretische btw zijn veroorzaakt door een afwijkende toepassing van de tarieven en vrijstellingen door CASE.

Om het verschil tussen de raming van de theoretische btw door CASE en het CBS beter te kunnen duiden, is aan het CBS gevraagd om een uitsplitsing van de verschillende componenten van de berekende btw te maken. Het CBS gebruikt hiervoor vijf componenten: consumptie gezinnen (huishoudens), investeringen, overheid, overige branches van btw vrijgesteld (intermediaire consumptie) en consumptie buitenlanders in Nederland. CASE gebruikt op hoofdlijnen eenzelfde indeling: *household consumption, gross fixed capital formation that attracts irrecoverable VAT (investments) and adjustments, final consumption expenditures of government and non-profit institutions serving households (government), intermediate consumption expenditure that attracts irrecoverable VAT and adjustments.*

<sup>17</sup> De correlatie tussen de twee cijferreeksen is 0.99 (p < .000).

In onderstaande tabel 7 zijn de cijfers van het CBS en CASE naast elkaar gezet.

*Tabel 7 door het CBS en CASE berekende (theoretische) btw 2000 - 2011 uitgesplitst naar componenten  
(in mln Euro)*

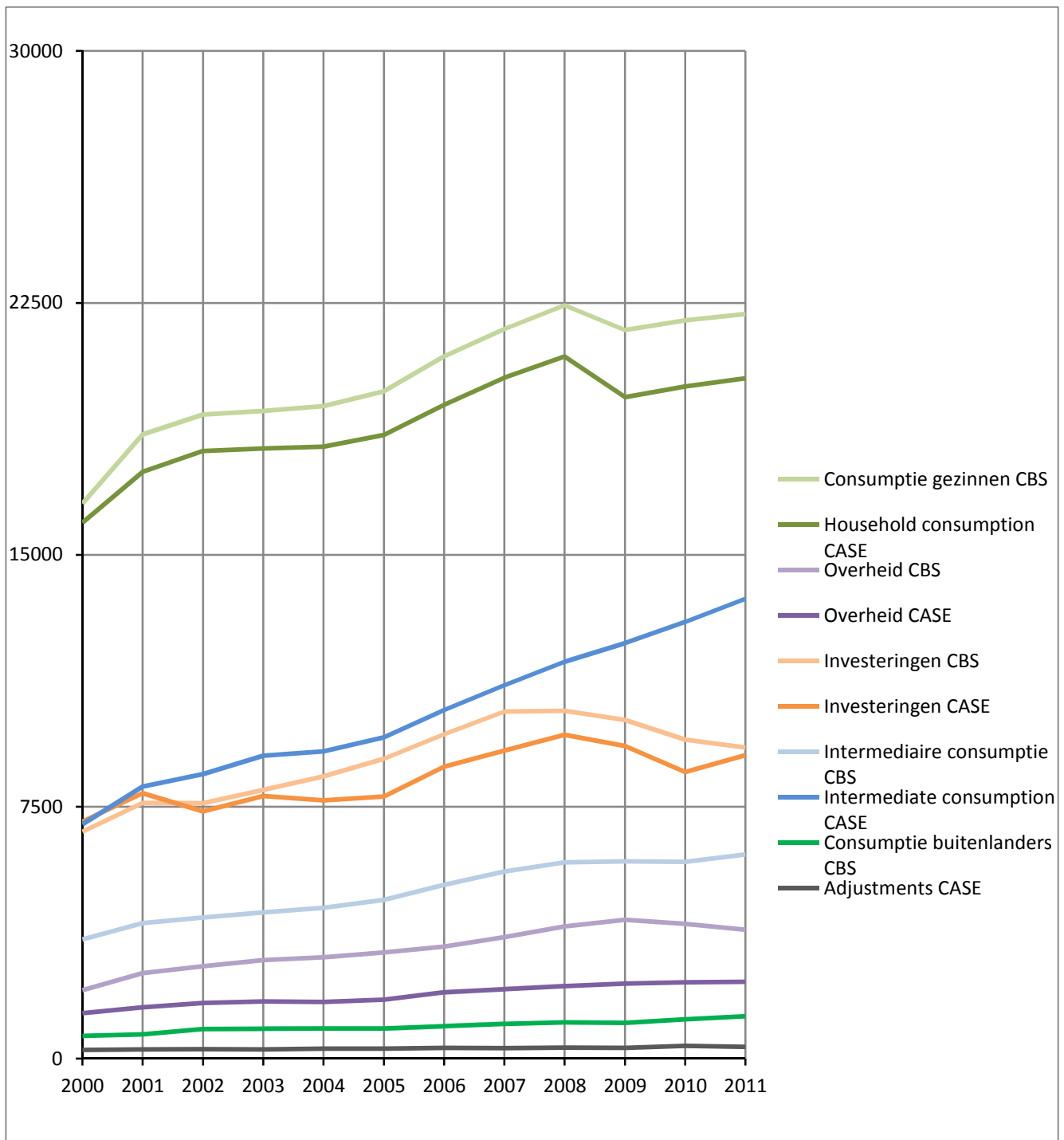
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Berekende BTW CBS	29.561	33.517	34.627	35.465	36.245	37.588	40.044	42.278	43.666	42.861	42.403	42.633
Berekende BTW CASE	31.617	35.283	35.871	36.987	37.051	38.014	40.838	42.943	44.850	43.934	44.199	45.622
Huishoudens CBS	16.530	18.589	19.179	19.281	19.431	19.866	20.907	21.720	22.433	21.695	21.827	22.168
Household cons. CASE	15.954	17.469	18.091	18.166	18.220	18.586	19.464	20.269	20.906	19.696	20.015	20.253
Investerings CBS	6.760	7.617	7.606	8.001	8.404	8.930	9.661	10.332	10.361	10.088	9.464	9.662
Investments CASE	7.063	7.901	7.367	7.823	7.693	7.807	8.695	9.169	9.641	9.312	8.531	9.033
Overheid CBS	2.040	2.548	2.752	2.937	3.022	3.167	3.336	3.617	3.939	4.136	4.025	3.837
Government CASE	1.358	1.533	1.656	1.704	1.693	1.756	1.980	2.070	2.158	2.234	2.274	2.292
Intermed. consumptie	3.553	4.039	4.202	4.357	4.492	4.726	5.175	5.572	5.848	5.878	5.889	5.703
Intermed. cons. CASE	6.981	8.101	8.472	9.021	9.148	9.565	10.380	11.117	11.814	12.369	12.998	13.693
Buitenlanders in NL CBS	678	724	888	889	896	899	965	1.037	1.085	1.064	1.198	1.263
Net adjustments CASE	261	280	285	274	298	300	319	318	331	323	381	351

Hoe de componenten zijn gedefinieerd of opgebouwd verschilt tussen het CBS en CASE<sup>18</sup>. Consumptie gezinnen, consumptie overheid en investeringen is in alle jaren hoger bij het CBS. Dat zou derhalve moeten leiden tot een hogere btw gap bij het CBS ten opzichte van CASE. De trend geeft voor deze drie componenten over de jaren heen een zelfde beeld voor CBS en CASE. Alleen bij de intermediaire consumptie (CASE) of overige branches vrijgesteld (CBS) treedt niet alleen een verschil op in de grootte van de component, maar ook in de trend en dan vooral in de laatste jaren. Bij CASE is deze component veel groter dan bij het CBS en dat verschil wordt steeds groter in de tijd, vooral vanaf 2006. Dit leidt er ook toe dat de uiteindelijke btw' gap bij CASE groter is dan bij het CBS. Zowel de omvang van de btw gap als het verschil met het CBS lijkt bij CASE gedicteerd te worden door de component 'intermediaire consumptie'.

<sup>18</sup> De WIOD en het CBS hanteren een ander classificatie systeem voor de indeling in sectoren en branches. De WIOD is gebaseerd op de NACE 1 classificatie, terwijl het CBS sinds 2008 werkt met NACE 2. Dit is waarschijnlijk de belangrijkste oorzaak van de verschillen in de relatieve grootte van de componenten. (NACE staat voor Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne en is het classificatiesysteem van economische activiteit van de Europese Unie. Om de technische ontwikkeling van en structurele veranderingen in de economie te volgen is in 2008 de indeling grondig gewijzigd).

In onderstaande grafiek 4 zijn de schattingen voor de belangrijkste componenten grafisch weergegeven.

Grafiek 4 uitsplitsing theoretische btw naar componenten over de periode 2000 - 2011(in mln Euro)



**Slotopmerking**

CASE gebruikt voor de berekening van de btw gap eenzelfde methode als het CBS bij de schatting van het btw-verschil. De uitkomsten blijken echter te verschillen. De vraag is dan ook wat de oorzaak is van de verschillen. Het grootste verschil blijkt te zitten in de component 'intermediaire consumptie'. Deze component heeft betrekking op die sectoren waar btw-vrijstellingen een rol spelen. Dat betekent dat de

toepassing van vrijstellingsfactoren (bij CASE: de propex) van invloed kunnen zijn geweest. Vrijgestelde sectoren zijn bijvoorbeeld zorg, bouw, financiële dienstverlening en onderwijs. Met name financiële dienstverlening en bouw (ter zake van onroerende zaken die niet als woning kunnen worden aangemerkt) zijn conjunctuurgevoelige sectoren waar de invloed van de economische crisis zich heeft doen gelden.

Dit is nader onderzocht. Een doorrekening door het CBS met de vrijstellingsfactoren zoals gebruikt door CASE blijkt een nauwelijks andere berekende btw op te leveren (zie bijlage 2). Wij constateren derhalve dat de door CASE totaal berekende btw hoger ligt dan bij het CBS en dat het belangrijkste verschil zich voordoet in de component intermediaire consumptie (en dan vooral vanaf 2006). Vermoedelijk komt dit door de aggregatieslag over producten en sectoren die is gemaakt in de (WIOD) database die CASE gebruikt.

Voor het onderdeel non-observed economy ging CASE er van uit dat de nationale rekeningen van de lidstaten hiervan een betrouwbare schatting door de lidstaten bevatten. Bij beoordeling door CASE bleek dat de bijraming voor de non-observed economy niet dezelfde mate van betrouwbaarheid had voor alle lidstaten. Het feit dat het bijkans onmogelijk is de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van deze bijramingen te bepalen en landen verschillen in hun methode van schatting, maakt volgens CASE vergelijkingen tussen landen problematisch. De waarde zit vooral in de trends die waarneembaar zijn binnen een land: neemt de btw gap over langere tijd gezien toe of juist af of is deze stabiel over tijd.

## 4. Ervaringen van andere landen met schatting btw gap

### 4.1 Internationale workshop

In schattingen van de btw gap zijn andere landen Nederland voorgegaan. De Belastingdienst wil met deze ervaringen zijn voordeel doen. Op initiatief van Nederland is een workshop gehouden met een aantal landen die ervaring hebben opgedaan met het schatten van de btw gap. De deelnemende landen waren het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Bulgarije en Polen. Ook vertegenwoordigers van het CBS en van de Europese Commissie namen deel aan deze workshop. Het belangrijkste doel van de workshop was om op gedetailleerd niveau methoden en technieken om te komen tot nationale schattingen van de btw gap met elkaar te bediscussiëren, in het bijzonder de rol van de Nationale rekeningen daarbij. Het verslag van de workshop is als **bijlage 4** bij dit rapport gevoegd.

In de workshop lag de focus op macro-economische benaderingen, maar er is ook aandacht besteed aan de keuze voor andere benaderingen, zoals bottom-up benaderingen door middel van *aselecte* steekproefsgewijze belastingcontroles of surveys die verschillende landen uitvoeren. Conclusie van de workshop is dat beide benaderingen verschillende doelen dienen en hun waarde hebben. Het hanteren van beide benaderingen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Denemarken doen, geeft een zo groot mogelijke informatiepositie. De steekproeven (micro methode) geven informatie over waar compliance risico's zich voordoen en achterliggende oorzaken zodat de handhaving efficiënter en effectiever ingezet kan worden. De politiek is veelal geïnteresseerd in een totaalcijfer, zoals de macro-economische schattingen leveren.

De motieven om een tax gap raming uit te voeren variëren. Een eerste motief is de leerfunctie om zo de handhavingsstrategie te verbeteren, een tweede is sturing van de dagelijkse uitvoeringspraktijk, en een derde motief is het afleggen van verantwoording (*accountability*), het zichtbaar maken wat de handhavingsstrategie oplevert. Om tax gap schattingen te gebruiken voor deze verschillende doelen, is goede communicatie over de voor- en nadelen van de verschillende benaderingen en het mogelijk gebruik noodzakelijk.

Niet alle landen publiceren de tax gap en de meningen over de toegevoegde waarde ervan zijn verdeeld. Het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken publiceren de resultaten van hun schattingen wel. De Engelse belastingdienst gebruikt de resultaten van de tax gap om zich tegenover het Parlement te verantwoorden, de Zweedse belastingdienst wil met de cijfers vooral de dialoog voeren met de politiek en de interne en externe stakeholders (belastingplichtigen). Een groot aantal landen in EU- en OESO-verband schatten net als Nederland de tax gap niet. Algemeen punt van aandacht is het verschil in perceptie over de waarde en het gebruik van dergelijke schattingen. Politiek en maatschappij gaan al gauw uit van harde cijfers over gemiste belastingopbrengsten die met inzet van extra mensen zouden kunnen worden verlaagd. Hierbij gaat men soms snel voorbij aan het feit dat de tax gap verschillende oorzaken kent en dat de verantwoordelijkheid voor het ontstaan en ook de eventuele oplossing bij verschillende partijen kan liggen (wetgever, beleidsbepalers, toezichthouder, uitvoeringsorgaan, belastingplichtigen zelf etc.).

Een belangrijkste notie tot slot uit de workshop is de noodzaak van een goede *governance*. Als een land begint met een macro-economische analyse van de tax gap, die wordt gebruikt in discussie met de politiek, is het van het grootste belang dat er een goede governance structuur is rond de organisatie die verantwoordelijk is voor de ramingen van de tax gap. De gebruikte methoden, de mogelijke beperkingen en de resultaten moeten worden 'getest' of bediscussieerd, het liefst door een onafhankelijke instantie, voordat deze extern worden gecommuniceerd.

## 4.2 Een praktijkgeval: Verenigd Koninkrijk

Omdat het Verenigd Koninkrijk inmiddels de meeste ervaring heeft met tax gap schattingen, wordt op deze plaats iets langer stilgestaan bij deze praktijk en de vraagstukken die daarbij spelen.

HM Revenue & Customs (HMRC) raamt de tax gap sinds 2002, met een top-down (macro) en een bottom-up (micro) benadering. Het primaire doel voor HMRC is inzicht te krijgen in de effectiviteit van zijn compliance activiteiten en om probleemsectoren of -groepen te identificeren voor extra handhavingsactiviteiten. HMRC publiceert de analyse van de tax gap jaarlijks op zijn website.<sup>19</sup> Voor de top-down benadering gebruikt HMRC een combinatie van de gegevens van de Nationale rekeningen (National Accounts), eigen informatie en macro-economische informatie. Voor de bottom-up benadering worden de resultaten van steekproefsgewijs onderzoek (in de vorm van controles en surveys) gebruikt.

De tax gap bij indirecte belastingen, zoals btw en accijnzen, wordt geschat met een top-down benadering<sup>20</sup>. Voor deze belastingen kan het totale bedrag wat betaald zou moeten worden geschat worden op basis van consumptiegegevens, aangevuld met steekproefinformatie (btw) en surveys (accijnzen). Voor de directe belastingen is het niet mogelijk om een top-down benadering te gebruiken. Dit komt doordat de onafhankelijke databronnen met betrekking tot inkomen en bezittingen niet voldoende uitputtend en gedetailleerd zijn om een betrouwbare schatting van de te betalen belasting te maken. Daarom gebruikt HMRC bottom-up methoden, zoals aselecte steekproefsgewijze controles en surveys, risicogegevens, data matching en soms meer illustratieve methoden.

HMRC benadrukt in zijn communicatie dat de ramingen geen 'snap shots' zijn en niet gebruikt kunnen worden om de tax gap te schatten voor een specifiek jaar. HMRC ziet de tax gap niet als een *performance measure* op de korte termijn, maar als een *health check* op de lange termijn, waarmee trends door de jaren heen worden weergegeven. Door de tax gap zelf te publiceren, houdt de HMRC controle over hoe ze de beschikbare informatie presenteren. De tax gap wordt gepresenteerd als een percentage, maar wordt in de publieke discussie al gauw vertaald in bedragen uitgedrukt in miljarden ponden.

Een dilemma is of alleen de cijfers worden gepubliceerd waar HMRC zeker van is (robuuste, betrouwbare gegevens) of dat het hele plaatje wordt gepubliceerd, inclusief de wat minder betrouwbare cijfers (die wel het beste zijn dat haalbaar is). Bovendien kunnen ook de meer robuuste cijfers nog aan verandering onderhevig zijn, bijvoorbeeld door revisies van de Nationale rekeningen. Belastingontwijking, belastingontduiking, evenals offshore activiteiten maken in het Verenigd Koninkrijk deel uit van de tax gap, maar deze componenten zijn door HMRC moeilijk te schatten. De praktijk is dat er veel tijd gaat zitten in het afstemmen en zorgen dat iedereen zich kan vinden in de cijfers. Het kan maanden duren voordat een cijfer wordt gepubliceerd. De praktijk leert dat het praten met verschillende betrokkenen en stakeholders over de betekenis van resultaten meer tijd en capaciteit kost dan om te komen tot een schatting van de tax gap zelf.

Om de onafhankelijkheid van de methode van de tax gap raming te garanderen, heeft de HMRC de volgende *governance* gekozen:

- een heldere methodologie, ontwikkeld door professionele statistici die wordt gepubliceerd

---

<sup>19</sup> <http://www.hmrc.gov.uk/statistics/tax-gaps.htm>

<sup>20</sup> Voor beide belastingen worden aanvullende steekproefgegevens gebruikt. Voor accijnzen worden surveys afgenomen over alcohol en tabak consumptie onder reizigers die het VK binnenkomen en de Britse bevolking. Voor de btw worden steekproefsgewijze belastingcontroles uitgevoerd, zoals hierboven beschreven.



- checks door het IMF
- checks door het National Audit Office
- betrokkenheid van onderzoeksinstituten bij de schatting van de verborgen economie
- een klankbordgroep vanuit de organisatie.

Schattingen van de tax gap zijn de laatste jaren in de ogen van HMRC een belangrijk middel in vormgeving van de handhavingstrategie, zowel ten behoeve van interne als externe stakeholders. HMRC constateert dat de kennis van verschillende bedrijfsonderdelen (waaronder *risk related staff*) noodzakelijk is voor de totstandkoming. Een en ander kost veel tijd en vergt veel capaciteit.

## 5. Nadere analyse en gebruik btw gap

In dit hoofdstuk gaan we in par. 5.1. in op het gebruik van de macro-economische begijferingen van de btw gap door te kijken naar de ontwikkeling van de btw gap over een reeks van jaren. In paragraaf 5.2. gaan we in op 'oninbaarheid' als onderdeel van de btw gap en in paragraaf 5.3. besteden we aandacht aan de zogenoemde 'policy gap'.<sup>21</sup>

### 5.1 Trend

Uit het onderzoek blijkt dat de waarde van een macro-economische begijfering van de btw gap zoals uitgevoerd door het CBS en CASE met name zit in het volgen van de ontwikkeling van de omvang van de gap door de jaren heen. Daarbij gaat het niet alleen om het vaststellen of de btw gap stabiel is of dat hij stijgt of daalt. Maar ook om de vraag of *de trend* overeenkomt met verwachtingen op basis van ontwikkelingen in de economie en maatschappij. Om die vraag goed te kunnen beantwoorden is het van belang om de begijferde btw gap niet op zichzelf te beschouwen maar in de context te plaatsen.

De resultaten van het huidige onderzoek laten zien dat de crisis (2009) onmiskenbaar zijn invloed heeft gehad op de ontwikkelingen van de btw gap in de jaren vanaf 2008 tot en met 2012. Over de trend over deze jaren kunnen we opmerken dat deze bij CBS en CASE hetzelfde verloop vertoont. Over de daadwerkelijke oorzaken van de btw gap en de stijgingen en dalingen in deze periode geeft de gebruikte methode geen specifieke informatie.

De gehanteerde macro-economische benadering van de btw gap geeft namelijk geen inzicht in de onderdelen waaruit de btw gap is opgebouwd. Daarvoor zijn andere methoden noodzakelijk. Het IMF ontwikkelt momenteel een alternatieve macro-economische methode voor het schatten van de btw gap, ook gebaseerd op de Nationale rekeningen, waarmee de btw gap kan worden uitgesplitst naar de verschillende economische sectoren. Dit zou een waardevolle aanvulling kunnen zijn op de uitgevoerde macro-economische begijfering.

Er kunnen verschillende oorzaken zijn voor het ontstaan van de btw gap. Bijvoorbeeld complexe wet- en regelgeving, onduidelijk beleid, problematiek in de uitvoering van wetgeving, de wijze van toezicht/handhaving en onkunde/onwil om regels na te leven kunnen ten grondslag liggen aan de btw gap. Inzicht in de oorzaken van de btw gap biedt aanknopingspunten voor activiteiten of oplossingen om de btw gap terug te dringen en wie daarvoor verantwoordelijk is: wetgever, beleidsmakers, Belastingdienst of belastingplichtigen.

Tot slot van deze paragraaf merken we op dat bij het terugdringen van de btw gap er rekening mee moet worden gehouden dat inspanningen op dit terrein nooit alle gemiste belastingopbrengsten op zal leveren. Dit komt bijvoorbeeld doordat de btw gap deels ontstaat door faillissementen en insolventie. Ook kan met betrekking tot handhavingsinspanningen een punt worden bereikt dat een kosten/baten afweging een rol speelt. En tot slot kan een strengere handhaving leiden tot een mechanisme waarbij er sprake is van structurele afname van economische activiteiten (en daardoor van het missen van de hiermee gemoeide btw-opbrengsten) (Gemmell en Hasseldine, 2012).

---

<sup>21</sup> Met 'oninbaar lijden' wordt bedoeld op die belastingsschulden die niet worden ingevorderd. Bijvoorbeeld na opheffing van een faillissement wegens gebrek aan baten. Belastingsschulden worden echter niet zoals in het bedrijfsleven definitief afgeschreven of wel feitelijk oninbaar geleden. De belastingsschuld blijft in principe bestaan en kan in voorkomende gevallen alsnog worden ingevorderd of verrekend met toekomstige belastingteruggaven.

## 5.2 Oninbaar als onderdeel van de btw gap

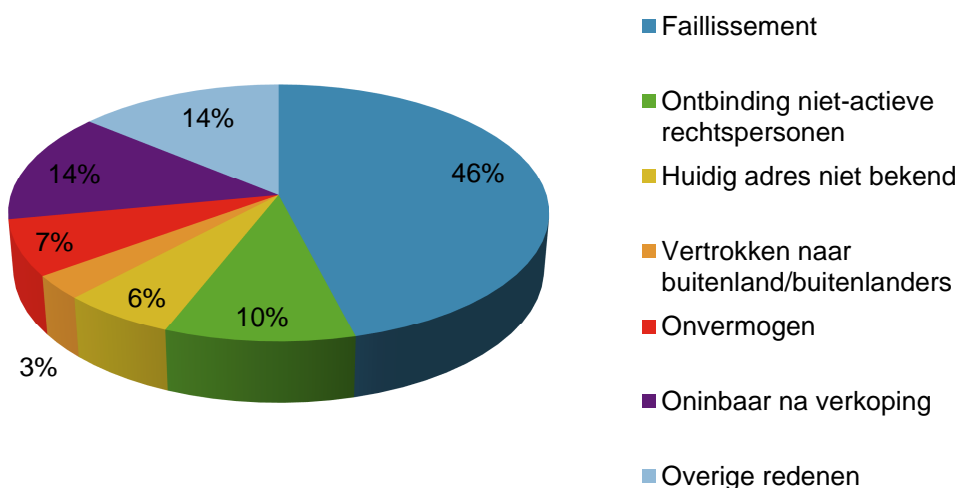
Het btw-verschil is deels te verklaren door het feit dat niet alle belastingvorderingen door de Belastingdienst geïnd kunnen worden. Faillissementen zijn veruit de belangrijkste reden hiervoor. Deze zijn met name te wijten aan economische factoren, maar ook een slechte bedrijfsvoering kan hieraan ten grondslag liggen. Zoals hiervoor uiteengezet geeft de macrobenadering geen inzicht in de samenstellende delen van de btw gap. Wat wel beschikbaar is op macroniveau zijn cijfers over de mate van 'oninbaar lijden' door de Belastingdienst.

Voor de periode 2000 t/m 2012 is het bedrag aan 'oninbare' btw (btw waarvoor aangifte is gedaan of had moeten worden gedaan maar waarop niet is betaald) in kaart gebracht. Dit bedrag kan niet per kalenderjaar worden afgezet tegen het btw-verschil om zo per jaar het percentage 'oninbaar' in het btw-verschil te bepalen. Dit komt doordat het bedrag aan oninbaar een optelsom is van bedragen uit verschillende jaren en niet kan worden toegeschreven aan een kalenderjaar (bijv. bij faillissement in een bepaald jaar kunnen ook belastingschulden uit eerdere jaren oninbaar worden).

Om toch een indicatie te krijgen van het aandeel 'oninbaar' in het btw-verschil is over genoemde periode het gemiddelde genomen en is dit afgezet tegen het gemiddelde btw-verschil (zoals dat is berekend door het CBS). Het bedrag aan 'oninbaar' is over de periode 2000 – 2012 69,9% van het btw-verschil. In recente jaren (vanaf 2008) gaat het daarbij voor een deel om geld dat niet is betaald, en waarbij de rekening nog wel open staat. Laten we dat deel buiten beschouwing (in de veronderstelling dat alles wat betaald kan worden ook nog zal worden betaald) dan komt het gemiddelde percentage 'oninbaar' in het btw-verschil op 51,2%.

In onderstaande grafiek zijn de voornaamste redenen en hun relatieve belang voor 'oninbaar lijden' weergegeven. Deze informatie laat zien dat een substantieel deel van de btw- gap niet binnen zal komen.

Grafiek 5 uitsplitsing van oninbaar naar redenen<sup>22</sup>



<sup>22</sup> De percentages in de grafiek zijn de gemiddelde verdeling van het oninbare bedrag over de verschillende categorieën over de periode 2009-2013.

### 5.3 Policy gap

Ook het btw-systeem is door zijn verlaagde tarieven en vrijstellingen van invloed op de totale btw-ontvangsten. Gesproken wordt over de policy gap. CASE wees op dit aspect in zijn onderzoeksrapport.

In zijn Policy Brief 2014/02 *Bouwstenen voor een moderne btw* concludeert het Centraal Plan Bureau (CPB) dat vrijstellingen de concurrentieverhoudingen verstoren en het verlaagde tarief een ondoelmatig instrument is om de belastingdruk voor lagere inkomens te matigen. Beide aspecten compliceren volgens de CPB de uitvoering van de btw. In de Policy brief is onderstaande tabel opgenomen, waarin het CPB de samenstelling van de btw-ontvangsten 2010 presenteert.

Tabel 8 samenstelling van de btw-ontvangsten in 2010 (in miljarden Euro)

	Mld Euro	%
Potentiele ontvangsten	74,7	100,0%
Beleidsstekort		44,2
Vrijstellingen	19,6	(26,2)
Onbelaste overheid	5,3	(7,1)
Verlaagd tarief	8,1	(10,9)
Ontvangsten bij volledige naleving	41,6	
Nalevingstekort	1,5	
Berekende ontvangsten (C-efficiency)	40,1	53,6

Bron: CPB

Het CPB becijfert hierbij de potentiële ontvangsten door een standaardtarief toe te passen op de totale finale consumptie (de zogenaamde *collection-efficiency* of *C-efficiency*). Bij een btw die alle goederen en diensten tegen een uniform tarief belast, is de C-efficiency 1 (oftewel 100%). Is de C-efficiency kleiner dan 1 dan is er sprake van een beleidsstekort (of 'policy gap') of een nalevingstekort ('compliance gap'). Een beleidsstekort ontstaat doordat sommige goederen en diensten tegen een verlaagd tarief worden belast of doordat er vrijstellingen gelden. Het nalevingstekort wordt veroorzaakt door verschillende factoren, zoals faillissementen, insolventie, uitgestelde betalingen en fraude. De door het CPB gehanteerde term nalevingstekort is hetzelfde als de in dit rapport gebruikte term btw gap.

Het CPB baseert zich overigens op de cijfers van CASE wat betreft het nalevingstekort. Voor 2010 is de door CASE geraamde btw gap 1,5 miljard Euro, ofwel 3% van de theoretische btw of bijna 4% van de ontvangen btw (zie ook hoofdstuk 3). Het beleidsstekort voor 2010 vormde 44% van de potentiële ontvangsten bij een uniform standaardtarief.

Het CPB concludeert dat het nalevingstekort klein is in vergelijking met het beleidsstekort. Het CPB constateert bovendien dat het nalevingstekort in Nederland laag is in vergelijking met het EU-26-gemiddelde (zonder Cyprus en Kroatië) dat 1,2% van het gezamenlijke bbp bedroeg (CASE, 2013). Het CPB geeft daarbij aan dat het vanwege het lage Nederlandse nalevingstekort de vraag is of de kosten van het verder inperken van het nalevingstekort opwegen tegen de additionele opbrengsten. Om deze redenen besteedt het CPB in zijn Policy brief geen verdere aandacht aan het nalevingstekort.

De analyse van het CPB maakt duidelijk dat aandacht voor het verbeteren van het Nederlandse btw systeem nodig is om de eventuele negatieve consequenties ten gevolge van complexiteit van wet- en regelgeving en beleid zoveel mogelijk te beperken.

## 6. Conclusies

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de voormalig staatssecretaris van Financiën toegezegd *te onderzoeken of het mogelijk is op een zinvolle en methodisch verantwoorde wijze meer inzicht te verkrijgen in de gemiste belastinginkomsten*. Deze onderzoeksvraag is in het onderhavige onderzoek beantwoord, toegespitst op de btw.

Grosso modo zijn er twee benaderingen te onderscheiden voor het schatten van gemiste belastingopbrengsten. Allereerst is er de macrobenadering waarbij op basis van externe databronnen – onafhankelijk van data van belastingaangiften – de omvang van in casu de btw gap wordt geschat. Dit blijkt een beproefde methode die zowel door de Europese Commissie als door een aantal individuele landen wordt toegepast voor het becijferen van de btw gap. Bij de tweede benadering wordt de schatting bijvoorbeeld opgebouwd aan de hand van data van onderzoek naar belastingaangiften, de micro- of bottom-up benadering. In dit onderzoek is bekeken of de macro-economische methode van het CBS op basis van gegevens uit de Nationale rekeningen een grondslag biedt voor de schatting van de btw gap.

Op basis van het onderzoek worden in dit hoofdstuk de volgende conclusies getrokken.

### *CBS-methode bruikbaar als basis voor schatting btw gap*

De algemene conclusie op basis van het onderzoek is dat de methode van het CBS om het btw-verschil te berekenen, een bruikbare methode is voor de schatting van de totale btw gap in Nederland. Daarbij gelden wel enkele belangrijke kanttekeningen.

### *Geen exacte schatting*

Een macro-economische schatting van de btw gap is geen exacte schatting. Het verschil tussen de schatting van het CBS en die van CASE illustreert duidelijk dat de cijfers – zelfs als deze zijn gebaseerd op dezelfde data bron – niet als hard gegeven voor een bepaald jaar kunnen worden gezien. Ook de jaarlijkse bijstellingen en de periodieke revisies door het CBS maken duidelijk dat de uitkomsten van macro-economische becijferingen ruwe schattingen zijn. Er zal altijd moeten worden gewerkt met aannames die voor discussie vatbaar zijn. We spreken daarom ook met nadruk van een schatting en niet van een berekening. In het onderzoek zijn de aannames (ter zake van toepassing tarieven, vrijstellingen etc.) onderzocht met betrekking tot de modellering van het btw-systeem om het btw-verschil te kunnen schatten. Hierbij zijn geen aanwijzingen gevonden die tot aanpassing van het model zou moeten leiden.

### *Inzicht in de trend*

Uit het onderzoek blijkt dat de waarde van een macro-economische becijfering van de btw gap zoals uitgevoerd door het CBS en CASE met name zit in het volgen van de ontwikkeling van de omvang van de gap door de jaren heen. Daarbij gaat het niet alleen om het vaststellen of de btw gap stabiel is of dat hij stijgt of daalt, maar ook om de vraag of *de trend* overeenkomt met verwachtingen op basis van ontwikkelingen in de economie en maatschappij. Om die vraag goed te kunnen beantwoorden is het van belang om de becijferde btw gap niet op zichzelf te beschouwen maar in de context te plaatsen. Uit het onderzoek blijkt dat de cijfers van het CBS en de cijfers van CASE eenzelfde trend laten zien. De trend die zichtbaar is in de jaren 2008 tot 2010 roept vragen op; de sterke stijging in 2009 en de daaropvolgende sterke daling in 2010 kunnen op basis van de beschikbare informatie niet worden geduid of verklaard.

### *Goede bijramingen zijn van belang*

Een belangrijk aspect bij de macro-economische schatting van de btw gap is de *non-observed economy*. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de consumptie in Nederland, raamt het CBS bij voor zwart werk en witte vlekken en vanaf de lopende revisie ook voor illegale activiteiten. Een realistische schatting van de *non-observed economy* is van belang voor een goede schatting van de omvang van het btw-verschil. Gezien de aard van de *non-observed economy* is het moeilijk om de betrouwbaarheid van de bijramingen te bepalen. Dit is dus een arbitrair element in de berekening van het btw-verschil door het CBS. In het onderzoek is getracht om dit element te toetsen aan de informatie uit de steekproefsgewijze controles van de Belastingdienst (die overigens ook maar een beperkt beeld geven van de totale gemiste belastingopbrengsten). Uit de pilot die is uitgevoerd blijkt dat het confronteren van de bijramingen met deze informatie leidt tot een beter inzicht in een deel van de *non-observed economy* en de steekproefgegevens een nuttige informatiebron zouden kunnen vormen voor het CBS om de bijramingen bij te stellen. Het blijkt echter vooralsnog voor het CBS niet mogelijk om het effect van aangepaste bijramingen op het btw-verschil inzichtelijk te maken.

### *Beperkingen van de macrobenadering*

Een macrobenadering geeft een totaalcijfer en geen inzicht in de componenten waar de btw gap uit is opgebouwd. Een dergelijke benadering leent zich daarom niet goed voor het aanwijzen van de achterliggende oorzaken van de btw gap. Om die reden verzamelen verschillende landen aanvullende informatie voor een nadere analyse en duiding van de schatting. Bijvoorbeeld door de toegepaste macro-methode te combineren met een andere macro-methode (de zogenoemde IMF methode) waarbij uitsplitsing naar verschillende sectoren mogelijk is. Of door combinatie van een macro-methode met een micro-methode, waarbij schattingen bijvoorbeeld zijn gebaseerd op detailinformatie vanuit steekproefsgewijze controles van belastingaangiften of surveys. Opgemerkt zij dat beide methoden niet 1-op-1 op elkaar aan sluiten, maar dat het naast elkaar leggen van de uitkomsten van beide methoden wel bij kan dragen tot meer inzicht en verbetering van de schatting.

### *Btw gap als aangrijpingspunt voor beleid en uitvoering*

De btw gap ontstaat door verschillende oorzaken; complexe wet- en regelgeving, onduidelijk beleid, problematiek in de uitvoering van wetgeving, de wijze van toezicht/handhaving en onkunde/onwil om regels na te leven kunnen ten grondslag liggen aan de btw gap. Kennis van de oorzaken en hun relatieve aandeel in het ontstaan van de btw gap kan richting geven aan de manier waarop oplossingen gevonden kunnen worden om de btw gap terug te dringen en wie daarvoor verantwoordelijk is en initiatieven zou kunnen ontplooiën: wetgever, beleidsmakers, Belastingdienst of burgers en bedrijven.

De uitgevoerde becijfering leidt tot een totaalcijfer van alle gemiste btw-opbrengsten. Een deel van de btw gap heeft betrekking op btw-opbrengsten die bekend zijn, maar die niet binnen komen bijvoorbeeld vanwege betalings- of invorderingsproblematiek van belastingplichtigen. In het onderzoek is indicatief aangegeven op basis van aanvullende gegevensbronnen hoe dit deel zich verhoudt tot de totale btw gap. Het overige deel van de tax gap heeft betrekking op gemiste btw-opbrengsten vanwege bijvoorbeeld onkunde, onwil of fraude.

Een deel van de btw gap kan te wijten zijn aan oorzaken die buiten de invloedssfeer van de Belastingdienst liggen, namelijk complexiteit van wet- en regelgeving. Daaraan gerelateerd is de zogenoemde *policy gap*, het geheel van vrijstellingen en verlaagde tarieven die de concurrentieverhoudingen kunnen verstoren maar ook van invloed is op de totale btw-ontvangsten. Zowel CASE als het CPB vraagt aandacht hiervoor. Het CPB concludeert dat het 'nalevingstekort' ter zake van de btw klein is in vergelijking met het 'beleidstekort'. Een dergelijke conclusie wijst in de richting van het verbeteren van het Nederlandse btw-systeem om op die manier het systeem efficiënter te maken.

## Bijlage 1 – Methodebeschrijving btw-verschil (CBS)

*Aan:* **Betrokkenen**  
*Van:* **CBS Nationale Rekeningen**  
*Onderwerp:* **BTW-verschil in de Nationale Rekeningen - een methoden beschrijving**  
*Datum:* **25 maart 2014**

---

In de Nationale rekeningen wordt de BTW enerzijds geregistreerd op grond van afdrachten aan de Belastingdienst en anderzijds berekend op grond van de onderliggende uitgaven aan goederen en diensten en de daarop rustende tarieven. Het verschil tussen de afgedragen BTW en de berekende BTW staat bekend als het BTW-verschil. De berekende BTW is doorgaans hoger dan de afgedragen BTW. Het BTW-verschil fluctueert wel van jaar tot jaar.

In de Nationale rekeningen wordt het BTW-verschil gezien als een statistisch verschil: een discrepantie in de cijfers die niet kan worden verklaard (en daarom niet wordt geëlimineerd). Voor de goede orde: het BTW-verschil is in deze optiek geen taks gap; een raming van de gemiste belastingopbrengsten. Het BTW-verschil in de Nationale rekeningen kan wellicht wel als een bouwsteen dienen om deze taks gap in kaart te brengen.

Deze notitie geeft een gedetailleerde beschrijving van de methode om de afgedragen en met name de berekende BTW te bepalen. Ook wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het BTW-verschil in de afgelopen 10 jaar.

### **Afgedragen BTW**

De gegevens over de afgedragen BTW zijn afkomstig van de Belastingdienst. Het gaat hier om maandelijkse afdrachten die op kasbasis geregistreerd worden. Omdat de afdrachten normaliter wat achterlopen bij het transactiemoment, dat kenmerkend is voor de registratiewijze van de Nationale rekeningen, worden de kascijfers één maand verschoven. Dus voor het eerste kwartaal worden de kascijfers van februari t/m april gebruikt.

### **Berekende BTW**

De Nationale rekeningen geven een overzicht van de productie van goederen en diensten per bedrijfstak en de bestedingen van goederen en diensten per categorie; zoals de consumptie, de investeringen en exporten en importen.

De waardering van de goederen en dienstenstromen is tegen marktprijzen, maar exclusief BTW. De BTW wordt apart berekend door op de relevante goederen en dienstentransacties de wettelijke BTW-tarieven toe te passen. De BTW wordt alleen berekend over de transacties waarbij sprake is van een eindheffing. Dit geldt voor de consumptieve aankopen door huishoudens en de aankopen door 'vrijgestelde' bedrijven. Deze bedrijven zijn vrijgesteld van de afdracht van BTW. Omdat ze geen BTW berekenen over hun verkopen, kunnen ze de BTW op hun aankoop van intermediaire goederen en kapitaalgoederen ook niet verrekenen. De BTW op hun aankopen is daarmee een eindheffing.

De goederengroepen die in de Nationale rekeningen worden gebruikt zijn over het algemeen homogeen samengesteld vanuit het gezichtspunt van de BTW; dus alleen hoog tarief, laag tarief of nul tarief. Enkele goederengroepen zijn echter heterogeen van aard en hebben een mengtarief gekregen, afhankelijk van de specifieke goederensamenstelling. Een overzicht van de NR-goederengroepen en het



bijbehorende BTW-tarief wordt gegeven in Annex 1. De NR-goederengroepen bestaan uit specifieke goederen, ingedeeld conform een algemeen gehanteerde goederen indeling (CPA, Central Product Classification). Deze specificatie is opgenomen in Annex 2.

Zoals eerder gesteld kunnen 'vrijgestelde' bedrijven een deel van hun aankopen niet verrekenen. Voor deze bedrijven is een vrijstellingsfactor berekend, die bepaald is aan de hand van het aandeel van de verkopen waarover ze geen BTW in rekening brengen. Bedrijven met een vrijstellingsfactor van 1 betalen over 100% van hun aankopen BTW en bedrijven met een vrijstellingsfactor van 0,6 betalen over 60% van hun aankopen BTW. De bedrijfstakken die BTW betalen en hun corresponderende vrijstellingsfactor zijn opgenomen in Annex 3 (en Annex 4 met een meer gedetailleerde bedrijfstakindeling).

### BTW-verschil: omvang en ontwikkeling

Het verschil tussen de afgedragen en berekende BTW is opgenomen in de onderstaande tabel. Het verschil fluctueert van 2,8 mld in 2009 (oftewel 0,5% van het bbp) tot -0,6 mld in 2007 (-0,1% van het bbp).

De tabel geeft verder een specificatie van de berekende BTW per categorie. Meer dan de helft van de berekende BTW kan worden toegeschreven aan de consumptie gezinnen. Investerings nemen bijna een kwart van het totaal voor hun rekening.

Tabel 9 BTW-verschil, 2000-2012 (in mln euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>nv</sup>	2012 <sup>v</sup>
<b>BTW</b>													
Totaal afgedragen	28849	32509	33493	34754	35811	36950	39888	42873	43221	40086	42654	41610	41699
Berekende BTW	29561	33517	34627	35465	36245	37588	40044	42278	43666	42861	42527	42614	42739
Consumptie gezinnen	16530	18589	19179	19281	19431	19866	20907	21720	22433	21695	21979	22168	22270
Consumptie buitenlanders in Ned.	678	724	888	889	896	899	965	1037	1085	1064	1176	1263	1359
Investerings	6760	7617	7606	8001	8404	8930	9661	10332	10361	10088	9496	9262	8966
Overheid	2040	2548	2752	2937	3022	3167	3336	3617	3939	4136	4012	3837	3769
Overige branches van BTW vrijgesteld	3553	4039	4202	4357	4492	4726	5175	5572	5848	5878	5864	6084	6375
Verschil berekende en afgedragen B	712	1008	1134	711	434	638	156	-595	445	2775	-127	1004	1040

De berekende BTW is doorgaans hoger dan de afgedragen BTW. Dit kan ondermeer worden verklaard door kwijtscheldingen, oninbare bedragen als gevolg van faillissementen en regelingen voor kleine en/of startende ondernemers. Ten dele vanwege deze redenen wordt het BTW-verschil ook niet gezien als een taks gap; een raming van gemiste belastingopbrengsten. Het BTW-verschil is deels het gevolg van specifieke beleidsmaatregelen en alledaagse economische gebeurtenissen (zoals faillissementen). Ook is de verschoven kas registratie van de BTW slechts een benadering voor de registratie op transactiebasis in de Nationale rekeningen. Het BTW-verschil zou daarentegen wel gebruikt kunnen worden als een bouwsteen om de taks gap in kaart te brengen. De Nationale rekeningen streven immers 'volledigheid' na, beschrijven zo goed als mogelijk alle economische activiteiten in Nederland, dus ook activiteiten waarover geen BTW wordt afgedragen terwijl dit wettelijk wel zou moeten.

### Bijstellingen en revisies

De nationale rekeningengegevens voor een verslagjaar worden zodanig vastgesteld, dat ze goed vergelijkbaar zijn met de gegevens voor de aangrenzende jaren. Op deze manier worden de jaar-op-jaar veranderingen zo juist mogelijk weergegeven.

In de jaarlijkse productiecyclus worden steeds 3 jaren geraamd; het voorlopige jaar (t-1), het nadervoorlopige jaar (t-2) en het definitieve jaar (t-3). Bij het nadervoorlopige- en voorlopige jaar zijn nog niet alle databronnen beschikbaar. Deze verslagjaren worden in een volgende productiecyclus op grond van de meest actuele stand van zaken bijgesteld. Het definitieve jaar wordt niet meer gewijzigd.

Naast deze jaarlijkse bijstellingen vindt er om de zoveel tijd ook een revisie plaats, waarbij wordt aangesloten op nieuwe internationale richtlijnen en definities en nieuwe databronnen. Internationale richtlijnen en definities worden af en toe aangepast om aan te blijven sluiten bij actuele economische ontwikkelingen. Daarnaast sluiten we aan op de niveaus van de nieuwe bronnen. Bij de reguliere bijstellingen worden jaar-op-jaar mutaties zo goed mogelijk geraamd. In het geval van nieuw bronmateriaal kan vaak niet worden aangesloten op de nieuwe niveaus (dit zou anders tot een verkeerde jaar-op-jaar mutatie leiden). Bij een revisie wordt aangesloten op de nieuwe niveauramingen.

De voorgaande revisie was over het ijkjaar 2001. Dit jaar worden de nationale rekeningen gereviseerd met 2010 als ijkjaar. Wij sluiten hierbij aan op de richtlijnen van het Europees Systeem van Rekeningen (ESR 2010), dat als een wettelijke verordening geldt voor alle lidstaten van de Europese Unie. Ook alle tijdreeksen worden aangesloten op dit ijkjaar.

De resultaten voor 2010 zijn op 6 maart jl naar buiten gebracht. Het niveau van het bbp is opwaarts bijgesteld met 44,7 mld tot een totaal van 631,5 mld. Er wordt nu gewerkt aan de revisie van de tijdreeks. Deze wordt in juni gepubliceerd (vanaf 1995) en later in het jaar vanaf 1990.

De data in dit rapport zijn nog gebaseerd op het cijfermateriaal vóór revisie. Voor het cijfermateriaal na revisie is nu alleen nog het verslagjaar 2010 beschikbaar, de tijdreeks volgt later dit jaar. De bijstelling van het niveau van het bbp en de onderdelen heeft gevolgen voor het BTW-verschil. Vóór revisie bedraagt dit verschil -127 mln, na revisie 739 mln (2010).

## Bijlage 2 – Margeberekening (CBS)

*Aan:* **Betrokkenen**  
*Van:* **CBS Nationale Rekeningen**  
*Onderwerp:* **BTW-verschil in de Nationale Rekeningen - margeberekening**  
*Datum:* **26 maart 2014**

---

In de Nationale rekeningen wordt de BTW enerzijds geregistreerd op grond van afdrachten aan de Belastingdienst en anderzijds berekend op grond van de onderliggende uitgaven aan goederen en diensten en de daarop rustende tarieven. Het verschil tussen de afgedragen BTW en de berekende BTW staat bekend als het BTW-verschil. De berekeningsmethode is in een eerdere notitie beschreven<sup>23</sup>.

Op verzoek van de Belastingdienst is op grond van verschillende veronderstellingen een bandbreedte van het BTW-verschil bepaald. Dit is gedaan voor het jaar 2010; het meest recente jaar met definitieve cijfers.

De veronderstellingen hebben betrekking op de 'vrijstellingenpercentages' en op de gebruikte BTW-tarieven. De goederengroepen die onderscheiden worden zijn doorgaans samengesteld vanuit het gezichtspunt van de BTW, en hebben daardoor een hoogtarief, een laagtarief of een nultarief. Enkele goederengroepen zijn echter heterogeen van aard en hebben een mengtarief gekregen, afhankelijk van de specifieke goederensamenstelling. Wat betreft deze mengtarieven zijn een vijftal veronderstellingen doorgerekend:

- 1) Alle mengtarieven naar hoogtarief
- 2) Alle mengtarieven naar laagtarief
- 3) Alle mengtarieven naar nultarief
- 4) Alle mengtarieven verhoogd met 10 procentpunt
- 5) Alle mengtarieven verlaagd met 10 procentpunt

Vrijstellingsfactoren hebben betrekking op het aandeel van de verkopen waarover vrijgestelde bedrijfstakken geen BTW in rekening brengen. Bedrijven met een vrijstellingsfactor van 1 brengen over al hun verkopen geen BTW in rekening en betalen dus 100% BTW over hun aankopen.

Door de mengtarieven aan te passen zullen de vrijstellingsfactoren ook wijzigen. Zo zal een verhoging van de mengtarieven doorgaans leiden tot een hogere BTW op consumptie en lagere BTW over de uitgaven van vrijgesteld bedrijven (de vrijstellingsfactoren gaan omlaag). Per saldo gaat de totale betaalde BTW echter omhoog (zie tabel).

De vrijstellingsfactoren liggen echter voor een groot deel vast omdat over de verkopen van BTW vrijgestelde bedrijven nagenoeg geen BTW wordt berekend. Het gaat bij deze verkopen bijvoorbeeld om provisie-inkomsten van banken en verzekeraars, vergoeding voor zorgdiensten en woninghuur.

---

<sup>23</sup> Zie CBS Nationale Rekeningen, BTW-verschil in de Nationale Rekeningen – een methoden beschrijving, 30 september 2013.

Niettemin is voor deze exercitie is een specifiek geval doorgerekend, namelijk dat over de provisie-inkomsten van banken een hoog BTW tarief wordt berekend. Dit heeft tot gevolg dat de vrijstellingsfactor van banken daalt van 98% naar 81%. Zij gaan dus minder BTW betalen, maar totale berekende BTW neemt toe.

Verder zijn berekening gemaakt waarbij de vrijstellingsfactoren van de Case-studie zijn overgenomen (Propex-factoren) en waarbij alle vrijstellingsfactoren op 1 zijn gezet (100%).

Tenslotte is een berekening gemaakt waarbij de vrijstellingsfactoren zijn verlaagd zijn met respectievelijk 10 en 20 procentpunt. Dit leidt tot een daling van de berekende BTW bij de vrijgestelde bedrijven, maar niet tot een stijging bij de eindgebruikers omdat op de verkopen vrijwel geen BTW wordt berekend.

Ook hier zijn een vijftal veronderstellingen doorgerekend:

- 1) Vrijstellingfactor bij bankwezen omlaag (van 98% naar 81%)
- 2) Alle vrijstellingsfactoren zijn op 100 procent gezet
- 3) Vrijstellingsfactoren zijn identiek aan Case (overeenkomstig de zogenaamde Propex-factoren)
- 4) De vrijstellingsfactoren zijn met 10 procentpunt verlaagd
- 5) De vrijstellingsfactoren zijn met 20 procentpunt verlaagd

De resultaten van de berekeningen zijn opgenomen in de onderstaande tabel:

*Tabel 10: btw-verschil: verschillende veronderstellingen, 2010, (in mln Euro)*

<b>Tabel: BTW-verschil: verschillende veronderstellingen, 2010, in mln</b>					
	Ontvangen	Berekend	Verschil	%bbp	%BTW
Basis	42654	42527	-127	0,0	-0,3
Mengtarieven:					
naar hoogtarief	42654	43926	1272	0,2	3,0
naar laagtarief	42654	41563	-1091	-0,2	-2,6
naar nultarief	42654	40936	-1718	-0,3	-4,0
plus 10%punt	42654	42703	49	0,0	0,1
minus 10%punt	42654	42363	-291	0,0	-0,7
Vrijstellingsfactoren:					
bankwezen van 98% naar 81%	42654	43280	626	0,1	1,5
gelijk aan Case	42654	42648	-6	0,0	0,0
alles op 1	42654	44616	1962	0,3	4,6
minus 10%punt	42654	41328	-1326	-0,2	-3,1
minus 20%punt	42654	40190	-2464	-0,4	-5,8

De tabel laat zien dat de verschillende veronderstellingen wel degelijk invloed hebben op het BTW-verschil in absolute termen. Als percentage van het bbp is de invloed echter beperkt.

Opvallend is dat de Propex-factoren uit de Case-studie nauwelijks leiden tot een verandering van het BTW-verschil.

## Bijlage 3 – Memo bijramingen

Het CBS maakt voor de Nationale rekeningen een macro-economische schatting van het btw verschil door de afgedragen btw te vergelijken met de theoretische btw. De theoretische btw wordt geschat door op de totale consumptie binnen de economie de bijbehorende btw tarieven en vrijstellingen toe te passen. Om de totale consumptie te bepalen wordt naast de bekende consumptie ook bijgeraamd voor de *non-observed economy*: zwart werk<sup>24</sup>, zogenoemde ‘witte vlekken’ – activiteiten die buiten de reguliere waarneming vallen<sup>25</sup> – kostenfraude<sup>26</sup> en, sinds 2014, illegale activiteiten<sup>27</sup>. Deze bijramingen worden gedaan op basis van fenomenen die uit eerder onderzoek of uit surveys naar voren kwamen of in achtergrond artikelen genoemd werden. Daarmee zijn de bijramingen niet specifiek voor een bepaalde sector of doelgroep. Een schatting van de productie en intermediaire consumptie van ieder fenomeen wordt gemaakt op basis van verschillende databronnen, zoals onderzoeksrapporten, krantenartikelen, surveys, discrepantie analyses<sup>28</sup> en, als er niet genoeg informatie beschikbaar is, expert guesses. Een beschrijving van de bijramingen voor de non-observed economy door het CBS is te vinden in het paper ‘Inclusion of non-observed economy in Dutch national accounts after the 2010 revision according to the European System of National and Regional Accounts (CBS, 2014).

De Belastingdienst heeft samen met het CBS deze bijramingen nader onder de loep genomen. Dit is gedaan door specifiek voor de sector Horeca de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de bijramingen, te toetsen aan de hand van praktijkgegevens van de Belastingdienst. De Belastingdienst brengt jaarlijks de gemiste belasting opbrengsten binnen het MKB in beeld door middel van controles bij een aselechte steekproef van MKB ondernemingen. Kanttekening hierbij is dat deze steekproefonderzoeken te duiden zijn als administratieve onderzoeken en derhalve niet de gemiste opbrengsten omvatten veroorzaakt door fraude. Bovendien blijven niet gerigistreeerde ondernemers en grote ondernemingen buiten beeld. Bekeken is of de correcties op de omzet in de Horeca sector in lijn liggen met de bijramingen door het CBS.<sup>29</sup>

Vervolgens is globaal bekeken in hoeverre ook voor andere sectoren de bijramingen door het CBS voor gemiste omzet kunnen worden gematcht met de uitkomsten van de steekproefonderzoeken door de Belastingdienst.

### Pilot Horeca

#### **Controlegegevens MKB ondernemingen**

De Belastingdienst trekt ieder jaar een aselechte steekproef van 3.600 MKB ondernemingen (tot 100 werknemers) die aan een volledige controle onderworpen worden. De controles worden gedaan op het meest recente belastingjaar waarvoor alle aangiften van de onderneming beschikbaar zijn. Doordat de

---

<sup>24</sup> Het tegen betaling verrichten van arbeid waarbij de werkgever noch de werknemer belasting en sociale zekerheidspremies afdragen.

<sup>25</sup> Voorbeelden van witte vlekken zijn verhuur van vakantiewoningen door particulieren, bouwen in eigen beheer en foaien.

<sup>26</sup> Zoals privé kosten die ten onrechte zakelijk zijn opgevoerd.

<sup>27</sup> Activiteiten zijn illegaal als productie, verkoop of bezit bij wet verboden is.

<sup>28</sup> Een discrepantie analyse kijkt naar het verschil tussen ramingsmethoden, zoals de productie, inkomen en uitgaven aanpak, of het verschil tussen gerapporteerde productie (in een survey) en geschatte productie op basis van informatie van branche organisaties.

<sup>29</sup> Informatie Steekproef Ondernemingen MKB 2010, Steekproef Ondernemingen MKB 2011, Steekproef Ondernemingen MKB 2012.

winstaangiften pas na afloop van het belastingjaar ingediend worden en het controleproces een jaar in beslag neemt zijn de meest recente beschikbare gegevens over belastingjaar 2010.

Per jaar zijn slechts een beperkt aantal horeca ondernemingen in de steekproef betrokken. Daarom is besloten om gegevens over drie achtereenvolgende jaren 2008, 2009 en 2010 in de analyse te betrekken.

### **Afbakening Horeca**

Het CBS gebruikt de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) om bedrijfseenheden in te delen naar hun hoofdactiviteit. De SBI is gebaseerd op de indeling van de Europese Unie (Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté Européenne, afgekort : NACE) en op die van de Verenigde Naties (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities, afgekort: ISIC) (Bron: CBS). SBI codes beginnend met 55: Logiesverstrekking en 56: Eet- en drinkgelegenheden vallen onder de Horeca. De Belastingdienst gebruikt een eigen systeem van sectorindeling maar beschikt ook over Kamer van Koophandel gegevens waarin SBI codes vermeld staan op bedrijfsniveau.

Aangezien deze codes geregistreerd staan op bedrijfsniveau en niet op het niveau van de entiteit<sup>30</sup>, is naar de verschillende bedrijven binnen een entiteit gekeken om vast te stellen of een entiteit tot de Horeca behoort. Bij entiteiten waarbinnen zowel horeca als niet-horeca bedrijven actief zijn is gekeken naar het aantal horeca bedrijven binnen de entiteit en de hoofdbranche die de Belastingdienst aan de entiteit heeft toegekend. Als het merendeel van de bedrijven binnen de entiteit tot de Horeca sector behoort en/of de hoofdbranchecode van de Belastingdienst Horeca is, is een onderneming aangemerkt als zijnde Horeca. Dit levert in de steekproef per jaar plm. 250 entiteiten op die actief zijn binnen de Horeca.

Omdat de bijramingen de totale Horeca sector omvat en de steekproefgegevens betrekking hebben op het MKB, is een correctiefactor bepaald door de omzet te vergelijken van Horeca entiteiten met grootteklasse 0-6 in de Nationale rekeningen (tot 100 werknemers, dit correspondeert met de MKB afbakening van de Belastingdienst) met de omzet van de Horeca entiteiten binnen het MKB volgens de gegevens van de Belastingdienst (deze correctiefactor bedraagt 1,28).

### **Correcties op omzet**

Om de gemiste omzet binnen de Horeca te schatten is gekeken naar de correcties op aangifterubrieken uit de winstaangifte die betrekking hebben op omzet. Daarnaast is er een categorie 'overig' waarin ook omzetcorrecties terecht kunnen komen. Daarom is besloten om de omzetcorrecties als ondergrens te nemen van de gemiste omzet en de omzetcorrecties plus de 'overige' correcties als bovengrens.

Door het lage aantal Horeca ondernemingen met omzet gerelateerde correcties binnen de steekproef (per jaar plm. 30 ondernemingen met een omzetcorrectie en plm. 30 ondernemingen met een overige correctie) variëren de correctiebedragen sterk tussen de jaren. Voor de vergelijking met de bijramingen van het CBS is daarom een gemiddelde genomen van de drie jaren. Hierbij is niet gecorrigeerd voor inflatie. Uitgaande van een inflatie die niet al te sterk variabel is, vormt dit gemiddelde een schatting voor de gemiste omzet voor 2009.

Aangezien de steekproefonderzoeken zoals eerder opgemerkt niet alles in beeld brengen kunnen deze cijfers beschouwd worden als een minimumbedrag aan gemiste omzet.

---

<sup>30</sup> Een entiteit (of dossier) wordt als volgt gedefinieerd: Een onderneming al dan niet tezamen met een of meer daarmee direct of indirect in bestuurlijk, financieel, administratief of maatschappelijk opzicht verbonden belastingplichtigen. (Bron: Handboek Klantregistratie)

### **Beschrijving bijraming zwart in de Horeca in de Nationale rekeningen**

De huidige bijraming door het CBS voor de *non-observed economy* in de Horeca gaat er vanuit dat er sprake is van zwart uitbetaald loon in situaties waarbij deze betalingen administratief worden afgedekt door het verzwijgen van een deel van de omzet of het opvoeren van te hoge overige kosten. De bijraming bedraagt 3% van de legale productie voor de 'natte horeca' (cafés, kantines en cafetaria's). Voor hotels en restaurants wordt niet bijgeraamd. Omdat in deze bedrijven in principe altijd met facturen en bonnen wordt gewerkt en steeds vaker elektronisch betaald wordt, gaat het CBS er vanuit dat het onwaarschijnlijk is dat een deel van de omzet (fooien buiten beschouwing latend) wordt verzwegen.

### **Vergelijking**

Om een vergelijking te kunnen maken tussen de steekproefgegevens van de Belastingdienst en de bijraming voor de Horeca in de Nationale rekeningen zijn de correctiebedragen gecorrigeerd met de eerder genoemde correctiefactor (1,28). In tabel 11 staan de bijramingen en de gecorrigeerde steekproefcijfers onder elkaar.

Uit deze tabel blijkt dat de bijraming voor de Horeca die bij de Nationale rekeningen gemaakt wordt (191 miljoen in 2009 en 204 miljoen in 2010) vlak bij de ondergrens op basis van de gecorrigeerde Belastingdienst gegevens ligt (201 miljoen). De bovengrens ligt ongeveer 75% hoger (354 miljoen). Uit de steekproef gegevens van de Belastingdienst blijkt echter dat gemiste omzet niet alleen optreedt bij de natte horeca maar ook voor hotels en restaurants. Het aandeel van hotels en restaurants in het bedrag van omzetcorrecties binnen de horeca ligt rond de 55%.

Aangezien de steekproefgegevens beschouwd kunnen worden als een ondergrens van de gemiste omzet en er niet alleen voor de natte horeca maar ook voor hotels en restaurants gemiste omzet blijkt te zijn lijkt het aannemelijk dat de gemiste omzetbelasting in werkelijkheid hoger ligt dan de bijramingen.

In de Nationale rekeningen wordt ook een bijraming gemaakt voor kostenfraude (zoals privé kosten die ten onrechte zakelijk zijn opgevoerd). Aangezien het vrijwel onmogelijk is om betrouwbare bronnen voor kostenfraude te vinden hebben deze bijramingen een grote onzekerheidsmarge. Uit vergelijking met correcties op kosten van de controlegegevens van de Belastingdienst blijkt dat de bijramingen door het CBS lager liggen dan de Belastingdienst schatting (zie tabel 11).

*Tabel 11 Correcties op omzet en kosten binnen de Horeca op basis van steekproefsgewijze controles en de bijramingen voor de Horeca binnen de Nationale rekeningen (in mln Euro)*

		2008	2009	2010	gemiddeld
Gemiste omzet					
Steekproefgegevens Belastingdienst (na correctie)	Ondergrens	284	244	76	<b>201</b>
	Bovengrens	401	270	390	<b>354</b>
Nationale rekeningen (excl. fooien)			<b>191</b>	<b>204</b>	
Kostenfraude					
Steekproefgegevens Belastingdienst (na correctie)		98	42	53	<b>65</b>
	Nationale rekeningen			<b>28</b>	

## **Totale bijramingen**

Ondanks de beperkingen die kleven aan de vergelijking van de bijramingen met de steekproefgegevens van de Belastingdienst levert het wel nuttige inzichten oplevert. Op basis van deze vergelijking kan een kwalitatieve indicatie gegeven worden of de bijramingen op bepaalde punten mogelijk te laag zijn.

Daarom is besloten om ook voor de overige bijramingen een vergelijking te maken met de steekproefgegevens van de Belastingdienst.

Zoals hierboven beschreven zijn de omzetcorrecties als ondergrens genomen en de omzetcorrecties plus de 'overige' correcties als bovengrens.

De bijramingen omvatten naast gemiste omzet ook witte vlekken, kostenfraude en illegale activiteiten. De controleresultaten van de Belastingdienst geven geen informatie over witte vlekken en illegale activiteiten, maar wel over gemiste omzet en kostenfraude. Voor deze twee aspecten hebben we de bijramingen en de steekproefgegevens naast elkaar gelegd.

- ***Illegale activiteiten***

Illegale activiteiten zijn activiteiten waarvoor productie, verkoop of bezit is verboden bij wet. Het gaat hier om a) productie en verkoop van drugs, b) prostitutie, c) smokkelen van sigaretten, d) heling, e) illegaal kopiëren van software, films of muziek, f) illegaal gokken en g) illegaal tewerkstellen door uitzendbureaus. Deze activiteiten vallen buiten de scope van de steekproefgewijze controles van de Belastingdienst. Voor een deel is over deze activiteiten ook geen btw verschuldigd.

- ***Witte vlekken***

De witte vlekken in de bijramingen bestaan uit a) bouwen in eigen beheer, b) fooien, c) verhuur van privé woningen, d) schoonmaakwerk en e) babysitten en kinderopvang. Hierover is geen informatie beschikbaar vanuit de aselechte controles bij het MKB van de Belastingdienst. Babysitten, kinderopvang en schoonmaken vallen onder Resultaat uit Overige Werkzaamheden van de inkomstenbelasting niet-winst. Verhuur van vakantiewoningen valt buiten de steekproef op ondernemingen omdat het fiscaal gezien wel om ondernemers gaat, maar het in feite particulieren zijn.

- ***Zwarte activiteiten***

De belangrijkste activiteiten zijn a) huis renovaties en onderhoud, b) auto reparatie en onderhoud, c) kappers, d) horeca, e) hoveniers en f) illegaal tijdelijke tewerkstelling door uitzendbureaus. Het CBS heeft de bijramingen voor deze activiteiten uitgesplitst naar sectoren. Deze cijfers zijn door de Belastingdienst vergeleken met de steekproefgegevens<sup>31</sup>. Hierbij moet opgemerkt worden dat de cijfers van het CBS de totale economie omvatten terwijl de steekproef van de Belastingdienst uitgevoerd is binnen het MKB.

De sector Horeca is hierboven behandeld. Voor de overige sectoren laat de vergelijking van de bijramingen met de steekproefgegevens een heel divers beeld zien.

Voor de sector 'Bouwnijverheid' liggen de omzetcorrecties fors (ruim 80%) lager dan de bijramingen. Dit wordt waarschijnlijk voornamelijk veroorzaakt door niet geregistreerde ondernemers of werknemers die zwart bijklussen in de avond en het weekend, wat bij de controles van de Belastingdienst niet of nauwelijks wordt gesignaleerd. Ook voor de sectoren 'Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening' en 'Overige dienstverlening' geven de steekproefgegevens minder gemiste omzet dan de bijramingen. Ook hier zal het zwart bijklussen waarschijnlijk een rol spelen, maar ook illegaal tewerkstellen, waar de steekproefgegevens weinig zicht op hebben.

---

<sup>31</sup> SBI categorieën A t/m S (categorie T betreft activiteiten van personen en valt buiten de scope van de steekproef van de Belastingdienst binnen het MKB).

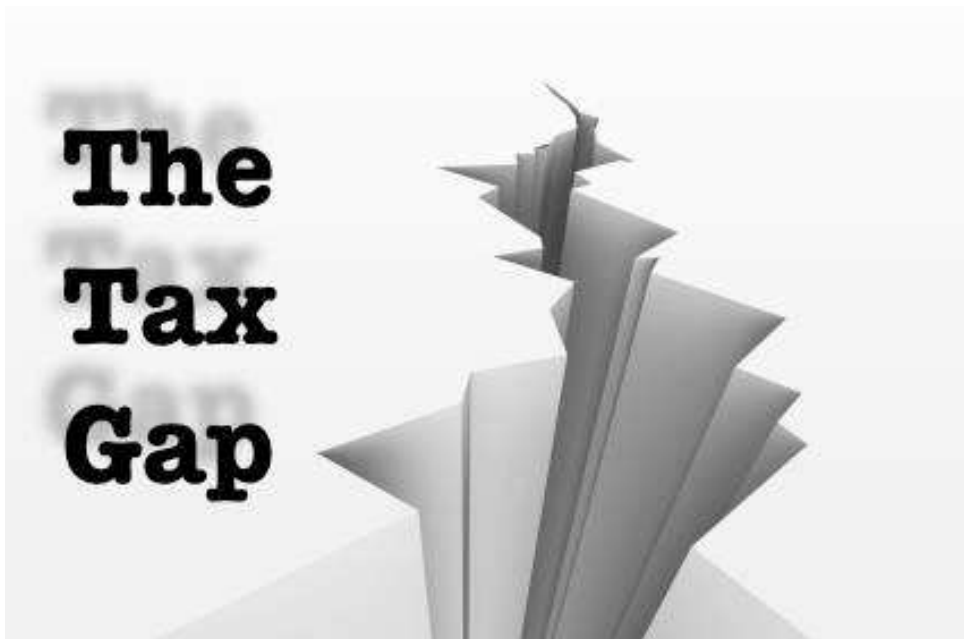


Voor een aantal sectoren laten de steekproefonderzoeken van de Belastingdienst gemiste omzet zien terwijl het CBS niet bijraamt. Het gaat hier om 'Industrie', 'Financiële instellingen', 'Verhuur van en handel in onroerend goed', 'Onderwijs' en 'Gezondheids- en welzijnszorg'. Voor deze sectoren zou het CBS in de toekomst wellicht wel bij kunnen ramen. Voor de sector 'Landbouw, bosbouw en visserij' raamt het CBS niet bij aangezien zij er vanuit gaan dat de gebruikte oogstramingen volledig zijn. Voor de overige sectoren liggen de bijramingen redelijk in één lijn met de steekproefgegevens. In gevallen waar de bijraming dicht bij de ondergrens van de Belastingdienstgegevens ligt, zoals voor 'Groot- en detailhandel; reparatie van auto's' en 'Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening', is de bijraming wellicht aan de voorzichtige kant aangezien de steekproefgegevens niet de volledige gemiste omzet in beeld brengen.

- ***Kostenfraude***

Het CBS maakt ook een bijraming voor kostenfraude. Deze ligt ongeveer een kwart lager dan de correcties op kosten vanuit de controles binnen het MKB van de Belastingdienst.

**Workshop Macro-economic estimation of the VAT gap**  
*Summary of results*



**Netherlands Tax and Customs Administration**

**Utrecht, The Netherlands, 11 and 12 November 2013**

## **Workshop Macro-economic estimation of the VAT gap, 11 and 12 November 2013**

### **Abstract**

The Netherlands Tax and Customs Administration (NTCA) is currently working on a macro estimation of the VAT gap in cooperation with the National Bureau of Statistics (*Centraal Bureau van de Statistiek*, CBS). As part of this process a workshop was organised in the Netherlands on the 11<sup>th</sup> and 12<sup>th</sup> of November 2013.

The main goal of the workshop was to share and discuss on a detailed level the national VAT gap estimations of the participating countries (NL, UK, SE, DK, BG and PL) and the added value of the involvement of the National Bureau of Statistics. Another important element of the workshop was the discussion of the EC/CASE estimations with EC/CASE representatives, in order to find out where possible refinements on a national level could be made. Participants also examined if it could be worthwhile to find a comparable or common methodology for different countries.

The workshop has been organised as one of the activities of the EU Risk Management Platform. The results of this workshop are summarised in this report.

**In annex 1 of this report the program of the workshop and a list of participants can be found.**

### **1. Introduction**

The main goal of the workshop was to discuss on a detailed level the methods used for VAT gap estimations by the participating countries and by the EC/CASE. It seems only a few countries within the EU estimate and publish the VAT gap and they appear to use very different approaches and methods. Some tax administrations use a bottom-up approach, while others use a top-down approach. CASE and earlier Reckon have produced macro-economic VAT gap estimations for a large number of EU Member States.

The workshop focused mainly on macro-economic approaches, but also paid attention to (the choice for) other approaches. The workshop consisted of presentations and discussions about the methods, analyses and data sources used by the participating countries and EC/CASE for the estimations and the results in terms of robustness, reliability, etc. Attention has been given to the reasons for estimating the VAT gap, stakeholders of the estimations and how estimations are used by tax administrations, governments and the EC. The main focus, however, has been on the technical aspects.

The workshop aims to increase common understanding and shared knowledge about VAT gap estimations. Possibly, this is a step towards a comparable or common methodology for different countries. Participants are the experts from different tax administrations (and the EC and CASE) who have been involved in and responsible for the VAT gap methodology and the estimations.

The workshop is part of the new program of the EU Compliance Risk Management Platform.

### **2. Presentation of the methods used by the participating countries**

The participating countries all calculate a VAT gap, but with different methods and with varying levels of sophistication. The slides belonging to the presentations will also be made available.

#### **The Netherlands (NTCA and CBS)**

Since several years the Netherlands Tax and Customs Administration (NTCA) has two random programs, one for SME's (random audits) and one for private individuals (random desk checks). These provide important information for the application of its compliance risk management strategy (identification of compliance risks and evaluation of the applied strategy). The (extrapolated) results of the programs are not published.

After questions in parliament about the tax gap, the NTCA started a project to estimate the tax gap on a macro-economic level (primary focus VAT gap) in collaboration with the CBS with the intention to make these macro-economic figures public.

The CBS is responsible for the Netherlands' national accounts and has the knowledge and expertise about the national accounts data and macro-economic estimations. The CBS is also responsible for the adjustments of the national accounts for the non-observed economy.

The best basis for a macro-economic estimation of the VAT gap is in our opinion the national accounts data on the most detailed level as possible. Both Reckon and CASE have used aggregated data in order to be able to make comparable estimations for all EU Member States. Having the expert knowledge from both the CBS and the NTCA on board is a big advantage for the refinement of macro-economic estimations.

The NTCA and CBS applied the following approach so far (developing stage):

- The CBS measured the difference or gap between paid VAT and calculated VAT based on consumption data (National Accounts).
- A VAT expert of the NTCA verified the assumptions made with regard to the applicable rates and exemptions for the nearly 600 commodities.
- The national accounts data used by CBS are adjusted for the non-observed economy. It is hard to determine how realistic and reliable the estimation of the non-observed economy is. The CBS and the NTCA are in the process of finding evidence for the adjustments with regard to the non-observed economy. The results from the random audits will be used to improve the adjustments for the non-observed economy.

*Attention points:*

- One of the issues is the use of the tax gap as part of the overall fiscal strategy (publication). The NTCA does not want to see the tax gap in isolation, but in its context – in combination with the compliance map.

## **UK**

HMRC measures the tax gap since 2002, with a top-down and a bottom-up approach. The primary role is to help HMRC to understand the tax base, to inform and assess VAT compliance activity and to identify problem areas to invest in compliance activity. HMRC publishes the analysis of the VAT gap annually on their website (<http://www.hmrc.gov.uk/statistics/tax-gaps.htm>). HMRC expresses that the VAT gap estimation is not a snap shot and cannot be used to estimate changes in the VAT gap in a specific year. For the top-down approach HMRC uses a combination of data of the Office of National Statistics (ONS), HMRC (e.g. Own Resources Account, VAT receipts, data on schemes and reliefs) and the Office for Budget Responsibility (forecast grow determinants). Data provided by the ONS are the household consumer expenditure data, data of government expenditure, housing data, data related to Charities and of the exempt sector. For the bottom-up approach they use the results of surveys. HMRC explained the results of the two methods never will align. They try to explain the differences between the top-down and bottom-up approach and the residual they can't explain is then assigned to the different components of the bottom-up approach.

*Attention points:*

- The VAT gap was set up as an internal outcome measure of compliance performance, but later on became a Public Service Agreement target for HMRC;
- The VAT gap estimations are part of an internal governance structure (VAT Gap Governance Group).

## **Denmark**

The SKAT uses a bottom-up approach and has a random audit program for private individuals and SME's. SKAT is changing its strategy from a more traditional approach towards implementation of a

compliance risk management strategy. An important element of compliance risk management is identification of compliance risks and evaluation of assumptions in the strategy. In this context SKAT wants to develop a comprehensive picture of the tax/VAT gap as an important element to enhance the compliance risk management.

The random audit programme was set up in 2006 comprehensively (11.000 audits of private individuals and 11.000 audits of SME's). The program runs two-yearly and was brought down in numbers in 2008 and 2010 (4.500 private individuals and 3.000 SME's). In the program SKAT measures the error rate (number of errors/number of audits), sum of adjustments (extrapolated as the tax gap) and the compliance rate (a scale indicating whether a tax payer is compliant (with or without some small errors) or is evading taxes). The tax gap is broken down e.g. in types of economic sectors.

*Attention point:*

- Beside this bottom-up method they are currently exploring the IMF VAT gap model for the Danish data (top-down).

### **Bulgaria**

The National Revenue Agency (NRA) used a macro-economic method to estimate the VAT gap, for budget reasons (2003). The data used were data of the National Statistics Institute (NSI). Because NRA had doubts about the results of the macro-economic estimations (the results seemed not to be reliable and an estimation of the shadow economy raised some questions), the NRA in 2008 turned to micro-economic methods.

In the meantime, NRA implemented a compliance risk management strategy and applying a micro-economic or bottom-up method should provide more detailed information for the identification of compliance risks and help to evaluate the applied tax strategy. So the goals of using the micro-economic method are assessment of total tax and social security gap and determination of high-risk types of tax and economic sectors.

In the bottom-up approach NRA combines two components: the amount of the revenue gaps resulting from the failure to declare or from under declaration and resulting from non-payment. NRA uses mainly internal (NRA) data and (for VAT) a method of correlation and regression analysis on targeted audits. The tax gap results are not published.

*Attention point:*

- The bottom-up method used makes no use of random data but targeted audits and the data cover various periods.

### **Sweden**

The Skatteverket implemented a compliance risk management strategy some years ago and started in 2006 with an analysis of 'hidden income' due to non-declared work. In 2007 they 'build' the tax gap by adding estimations for the "national" and "international" tax gap. The three components of the tax gap were estimated using both macro-economic and micro-economic methods. Measuring hidden income was done by using various methods, e.g. audit results, surveys, comparing income and assets of different groups, Pissarides-Weber.

The main goals for the tax gap calculations are 1) for a dialogue with the government, 2) for a dialogue with other internal and external stakeholders and as input to the planning process (risk management and knowledge). Skatteverket composed a compliance map in 2009.

So, Skatteverket is not so much interested in a figure of the VAT gap alone, but in the whole picture of the tax bar and the knowledge behind this, to communicate with politics. These studies were published and used in discussions, both internal and external.

*Attention point:*

- The way Skatteverket processed the tax gap made it impossible to estimate the tax gap (in the same way) repeatedly.

## Poland

Poland started the tax gap calculations last year, using macroeconomic data and methodology based on the top-down approach. The calculations are based on statistical data and the results of the calculations are made within the framework of estimating the VAT base for the EU's own resources. The Polish calculation covers years 2009-2011. At present, we are still working on improving the methodology and used data. The estimations have not been published.

According to the core "top down" definition the VAT gap is the difference between the VAT collected in the financial year and the VAT total theoretical liability (VTTL), which in Polish calculations equals the VAT which should be collected based on the statistical data on the financial consumption that is subject to a non-deductible VAT, which is:

1. Household consumption
2. Intermediate consumption of the public sector and non-profit institutions and exempt sectors
3. Investments of the public sector investments and non-profit institutions and exempt sectors
4. The values of the plots and valuables acquired by the parties without the right to deduct VAT
5. The values of goods where the right to deduct is restricted: cars and fuel for business purposes
6. The values of goods and services where the right to deduct is fully excluded: expenditures on hotel accommodation and catering services which might be called entertainment expenditures

The value of the real VAT revenue is corrected in a way to make it comparable with the theoretical value. Correction is necessary due to some specific solutions included in Polish law. The biggest one is connected to the VAT refund paid to households with regards to housing construction expenditures. The value of the theoretical VAT also has to be adjusted because it is reduced by the lost VAT which is not chargeable to the "small taxpayers" below the threshold.

With the exception of the values of goods and services where the right to deduct is fully excluded the rest of the above mentioned elements are firstly estimated for the purpose of the VAT own resources base, where MS have to disclose factual VAT, weighted average rate (WAR) where also theoretical liability is calculated and the compensations.

To make them work for the purpose of the VAT gap calculation there are adjustments to be made. The most important one is data that are taken into account. Statistical data used in WAR calculations uses n-2 data so to update them to the year n we use appropriate macroeconomic indicators.

### 3. Presentation about the EC/CASE method by representatives of EC/CASE

CASE and CPB present the study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States. Main patterns are a falling trend before 2008 and a rising trend after 2008 in combination with differences between old and new Member States. The report can be found at:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf).

The method used is a disaggregated top-down approach. They have calculated the difference between the theoretical VAT liability (VTTL) ( $\text{VAT rat} \cdot \text{base}$ ) and the actual collected VAT receipts. General problems that occurred calculating the VTTL were: 1) matching consumption data with VAT bases and rates and 2) estimating effects of factors that limit input credits (exclusions, exemptions, registration threshold). The VTTL is calculated for final consumption, intermediate inputs with non-deductible VAT, investment and some adjustments.

Because they wanted to use the same methodology and harmonised databases for all Member States, they used – besides EUROSTAT National Accounts data - the WIOD (World Input-Output Database) database. The WIOD database contains data for the time period 2000-2009; 2007-2009 data were estimated. The CASE figures of 2010-2011 had to be extrapolated. One of the questions is whether the

effects of the recession have been sufficiently taken into account in these extrapolations and estimations.

An important effect of the CASE report is that it stimulates Member States to pay attention to the VAT gap. The EC has the intention to work on yearly updates of the VAT gap estimations within the EU context. The EC wants Member States in the future to be more involved in the VAT gap discussions. The EC hopes that once Member States have their own VAT gap estimations, the discussion of future updates of the EU study will be more in depth and result in more alignment between estimations of the Member States and of the EU. They also want Member States to be more involved in the discussions with regard to the design of the study.

#### *Discussion*

The EC mentioned that the VAT gap is a key indicator for performance of tax administrations. The Reckon figures were published in 2009 and – in present times – were still used and seen as relevant. The EC thought it was important to have reliable and up-to-date information, so they decided to update the VAT gap estimations for all Member States.

The EC mentioned that they assumed that the National Accounts of the Member States included a reliable estimation of the non-observed economy by the Member States themselves. It appeared that the (adjustment for the) non-observed economy included in the National Accounts does not have the same reliability for all Member States. The result is that for countries with a larger adjustment for the non-observed economy, the VAT gap will be higher. As it should be. The problem is, however, that an overestimation will lead to an unrealistic high VAT gap and an underestimation will lead to an unrealistic low VAT gap. Since it is virtually impossible to assess the accuracy and reliability of these estimations and countries differ in their methods of estimation, this makes comparisons between countries problematic. Trends over time are more reliable, because within countries the same methods for estimating the non-observed economy are usually applied.

#### **4. Group discussion**

- *What kind of methods did we see/hear of so far for calculating the VAT gap?*
- *What are the pros and cons of these methods?*
- *What are the preconditions?*

#### *Top-down approach*

Advantage:

- Covers all tax losses
- Relatively fast and simple
- Easy to compare (suitable for trends)
- Data should be available, consistent, independent and timely

Disadvantage:

- Only one figure and no break-down of the VAT gap (Consumption data approach cannot be broken down into sectors).
- National accounts data are not quickly available
- Revisions of national accounts data makes it necessary to do recalculations

#### *Bottom-up approach*

Advantage:

- More detailed information for compliance risk management

- More possibilities for various break downs (geographical, type of tax, type of errors etc.)

Disadvantage:

- Does not cover the whole VAT gap
- Time consuming
- Random audits cost a lot of resources

The IMF method is promising because it is a macro-economic method that might provide a break-down into sectors, but there is not much experience. The IMF method uses production data from the national accounts. Since production and consumption data should match, the end result should be the same. The consumption-data approach has the advantage of being closer to the tax base. However, the production-data approach needs information per sector that might not be readily available in most European countries. When the information is available, it could be an interesting alternative.

***The top down approach creates questions, the bottom-up approach can provide answers to these questions.***

The advantage of combining both methods is that you have detailed information but you also know what you are missing.

The estimation of the VAT gap is dependent on the quality of the method and the available data. This includes the quality of the random audits or surveys as well. For both top-down and bottom-up methods it is impossible to determine reliability and error margins.

*For more information we would like to point at the EU Fiscalis Tax Gap and Compliance Map report.*

## **5. Wrap up (including network for further discussion, further activities, involvement of other Member States, sharing results and expertise?)**

### *Bulgaria*

- The idea is to experiment with both methods, compare the results and try to explain the difference. This exercise could be interesting but not for risk management purposes.
- A next activity is to initiate a meeting of the NRA and the National Statistics of Bulgaria. The idea is to combine the NRA model with data of the National Accounts.
- BG underlines that communication on this topic is very important.

### *Denmark*

- DK is exploring the IMF method. If DK is confident about the IMF results they will probably be published.

### *Poland*

- PL is confident that their top-down method is the right approach for what they want to know.
- PL underlines the importance of a bottom-up approach to have more detailed information.
- The trend of the VAT gap is more important than a figure for just one year.

### *UK*

- Although the UK tax gap estimations have a high quality they are still seeking to improve.



- UK is interested in the IMF method.
- It is important that there is a good communication between the tax administration and the statistics office. For instance to report back if they see something peculiar in the data.

#### *The Netherlands*

- Both the NTCA and the CBS see the added value of its collaboration in this project and they both feel that they will benefit (e.g. better adjustments for CBS and more accurate estimations for NTCA).
- The NTCA wants to put the discussion about tax gap in its context and have more detailed information about the influence of the economic crisis (non-payments) and on the influence of legislation, to have a more to the point discussion with politics.
- In a pilot we link (for a specific sector) the top-down and bottom-up method, to see what additional information this brings us. The results are expected in due time.

#### *EC*

- The CASE report provides a VAT gap figure for all Member States. But it is important to realise that it cannot provide answers on a more detailed level. For this Member States should use their own studies.
- Communication is the key to success for the VAT gap:
  - Communication within the tax administration between different divisions.
  - Communication between the tax administration and the statistical agency. Tax administration should help the National Statistics and the other way round.
  - Communication between member states about methodology and data and communication of the results.
- The EC is willing to provide help on the initiative of Member States.

## **6. Conclusions**

The workshop made it clear that both a bottom-up and a top-down approach have their value. Ideally, countries should apply both methods, as the UK and Denmark do. Results from the bottom-up and top-down approach cannot be matched. The approaches serve different goals. From random audit data you can immediately see what you should do or change, and how to reallocate sources to risks or problems. But for political reasons the one figure for the total VAT gap is needed.

It is also clear that different methods serve different purposes: learning (improving the strategy), steering (giving direction to day-to day business) and accountability (evidence or added value of strategy). To use tax gap estimations for these different purposes, communication about the pro's and con's and the possible use is very important.

The macro-economic approach used by CASE and the UK is the most sophisticated method for the VAT gap estimation. There is room for improvement of this method and it seems worthwhile to exchange information between member states in order to learn from each other. The IMF approach using production data instead of consumption data is interesting, but will have to prove itself.

It is clear that Member States can be more accurate in their estimations (compared to the CASE method) because they have more detailed information and more up-to-date and accurate data. It also seems worth while to seek collaboration with the National Bureau of Statistics to come to a more precise estimation (e.g. due to verification of the fiscal interpretation of the commodities used in the national accounts data).

If Member States start developing a macro-economic analysis that is used in the discussions with politics it is important to have a sound governance structure around the (team or project that takes care of the) production of the estimations. The methods used, the possible constraints and the results should be 'tested' or discussed before they are being communicated externally.

The workshop provided important insight in how tax administrations produce tax gap estimations; how many people are involved, what their background is, who is responsible, what the governance structure looks like, etc. Also we now form a network of experts that will be able to find each other if necessary to exchange experiences and seek answers for question coming from the day-to day business.

## ANNEX 1

### Program

#### Day 1 (11 November 2013)

- 9:00 - 10:00 Introduction and purpose of the workshop  
10:00 - 10:45 Approach (so far) Netherlands  
10:45 - 11:00 Break  
11:00 - 11:45 Methods UK + discussion  
11:45 - 12:30 Methods DK + discussion  
12:30 - 13:30 Lunch  
13:30 - 15:00 Methods other countries + discussion  
13:30 Bulgaria  
14:00 Sweden  
14:30 Poland  
15:00 - 15.15 Break  
15:15 - 15:45 Discussion: common methodological issues, reliabilities, confidence intervals, shadow economy estimates, national accounts  
15:45 - 16:15 Short presentation by the Netherlands Statistics Office (CBS) about the use of national accounts in tax gap estimations  
16:15 - 17:00 Wrap up, pinpointing loose ends, questions, topics for discussion day 2  
19:00 Informal dinner in Utrecht (hosted by the Tax Administration)

#### Day 2 (12 November 2013)

- 9:00 - 9:15 Recap of day 1  
9:15 - 10:45 Presentation about the EC/CASE method by representatives of EC/CASE  
10:45 - 11:00 Break  
11:00 - 11:30 Comparison of various methods: advantages/disadvantages, preconditions  
11:30 - 12:30 Functions, uses, implementation of tax gap (on a macro-economic basis)  
12:30 - 13:30 Lunch  
13:30 - 14:30 Steps towards a common methodology (Is there a bases for a common methodology? What would be the benefits? What are the prerequisites? Etc.)  
14:30 - 14:45 Break  
14:45 - 15:30 Wrap up (including network for further discussion, further activities, involvement of other MS, sharing results and expertise?)  
15:30 End

### Participants

Leon Bettendorf (CPB, CASE)	Netherlands
Åsa Hagman	Sweden
Lisette van der Hel – chair	Netherlands
Sjoerd Goslinga – projectleader	Netherlands
Luis Parreira (EC)	
Søren Pedersen	Denmark
Nikolay Petkov	Bulgaria
Marcel Pommee (CBS)	Netherlands
Jayshree Varsani	UK
Lou Verberkt	Netherlands
Kees Verweij	Netherlands
Joyce Vliegen	Netherlands
Marta Ziarko	Poland

## Geraadpleegde literatuur

- Buehn, A., & Schneider, F. (2013). Estimating the size of the shadow economy: methods, problems, open questions. Working paper No. 1320. Department of economics, Johannes Kepler University of Linz, Austria.
- CASE (2013). Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-27 Member States: Final Report.
- CBS (2014). Nationale rekeningen revisie 2010. Den Haag: CBS.
- CBS (2014). Inclusion of non-observed economy in Dutch national accounts after the 2010 revision according to the European System of National and Regional Accounts. Paper presented at the UNECE Conference of European Statisticians.
- CPB (2014). Policy brief No 2.
- Eurostat (2008). Eurostat manual of supply, use and input-output tables.
- Eurostat (2013). Essential SNA: building the basics.
- Gemmell, N., & Hasseldine, J. (2012). The tax gap: a methodological review. *Advances in Taxation*, 20, 203-231.
- Gemmell, N., & Hasseldine, J. (2013). Taxpayers' behavioural responses and measures of tax compliance 'gaps': a critique. Working paper 11/2013. Chair in Public Finance, Victoria University of Wellington, New Zealand.
- HMRC (2012). Preliminary estimate of the VAT gap for 2011-12.
- HMRC (2013a). Second estimate of the VAT gap for 2011-12.
- HMRC (2013b). Methodological annex for measuring tax gaps 2013.
- Mazur, M.J., & Plumley, A.H. (2007). Understanding the tax gap. *National Tax Journal*, 60 (3), 569-576.
- Reckon (2009). Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States. London: Reckon LLP. [www.reckon.co.uk](http://www.reckon.co.uk)
- Rubin, M. (2011). The practicality of the top-down approach to estimating the direct tax gap. London: HMRC.
- Timmer, M. (Ed.) (2012). The World Input-Output Database (WIOD): contents, sources and methods. WIOD Working paper No. 10.
- Toro, J., Ogata, K., Hutton, E., & Caner, S (2013). Assessment of HMRC's tax gap analysis. IMF/Fiscal Affairs Department.