

Belastingen

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

In september 2014 heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer het kabinetsplan 'Keuzes voor een beter belastingstelsel' voorgelegd. Daarin schetste hij dat het met het oog op de uitvoerbaarheid van de belastingheffing noodzakelijk is om het stelsel te vereenvoudigen. Ook waarschuwde hij dat de vele aftrekposten in het stelsel steeds hogere tarieven nodig maken om dezelfde belastingopbrengst te kunnen blijven genereren.

De Algemene Rekenkamer concludeerde bij haar verantwoordingsonderzoek over het jaar 2015 dat een dergelijke ingrijpende wijziging van de belastingwetgeving grote risico's met zich meebrengt voor de continuïteit van de IT-processen en dus voor de dienstverlening en belastinginning van de Belastingdienst. Wegens hardnekkige problemen met verouderde ICT sprak de Algemene Rekenkamer voor het tweede jaar op rij van 'ernstige onvolkomenheden' bij de Belastingdienst. Onder die omstandigheden zou een stelselherziening 'niet mogelijk zijn, risico's met zich meebrengen of een langere invoeringstijd vergen'.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2015 en 2017 onderzoeken gedaan die meer inzicht verschaffen in de werking van het belastingstelsel en de opbrengst ervan. In 2015 zijn de ramingen van belastingontvangsten onderzocht. Voor de Tweede Kamer zijn de budgettaire nota's waarin deze ramingen staan (regeerakkoord, startnota, rijksbegroting en Belastingplan) hét middel om zicht te krijgen op de ontwikkelingen in de inkomsten uit belastingen. Het Rekenkameronderzoek wees echter uit dat de budgettaire nota's niet altijd goed op elkaar aansluiten, wat het moeilijk maakt de cijfers te goed te interpreteren.

In 2017 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gepubliceerd naar fiscale regelingen die ten koste gaan van de belastingopbrengst. In dit onderzoek, 'Zicht op belastingverlichtende regelingen', zijn in totaal 213 aftrekposten, vrijstellingen en kortingen gevonden: 179 regelingen die belastingplichtigen moeten prikkelen iets te doen (bijvoorbeeld de arbeidskorting of de aftrek voor reizen met het openbaar vervoer) en 34 regelingen die invulling geven aan het koopkracht-, inkomens- en vermogensbeleid van het kabinet (bijvoorbeeld de algemene heffingskorting die alle belastingplichtigen krijgen).



Wie is verantwoordelijk?

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de raming van de belasting- en premieontvangsten en de toelichting daarop in de budgettaire nota's.

De staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van de belastingwetgeving en dus ook voor alle belastingfaciliteiten en -instrumenten. De minister is hiervoor medeverantwoordelijk.



Om hoeveel geld gaat het?

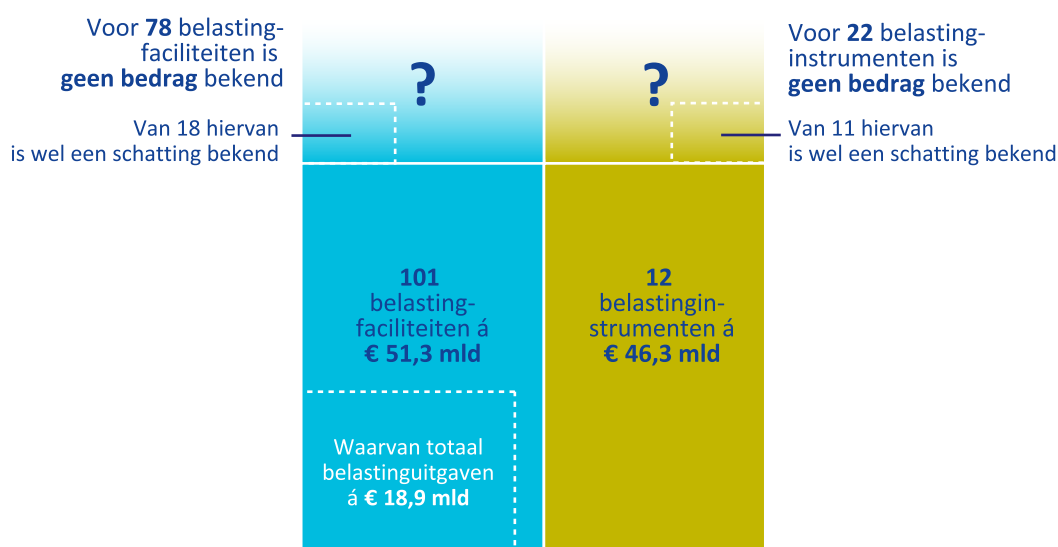
In de Miljoenennota 2017 worden de totale belasting- en premieontvangsten voor dat jaar geraamd op € 260,5 miljard, opgebouwd uit € 160,9 miljard aan belastingen, € 41,9 miljard aan premies volksverzekeringen en € 58,7 miljard aan werkgeverspremies.

Uit het Rekenkameronderzoek naar vrijstellingen, aftrekposten en kortingen komt naar voren dat die de belastingopbrengsten verminderen met een bedrag van circa € 98 miljard. Omdat het zicht op de kosten van een derde van deze regelingen ontbreekt, kan dit bedrag hoger uitpakken. Daarnaast is van zes op de tien regelingen niet duidelijk of ze het bedoelde effect hebben.

Hierbij tekent de Algemene Rekenkamer aan dat simpelweg schrappen van aftrekposten of kortingen niet per se leidt tot navenante bezuinigingen. Aanpassing of afschaffing van belastingregelingen kan veranderingen oproepen in het gedrag van mensen of in de opbrengsten van andere belastingposten. Dergelijke effecten zijn niet meegenomen in het onderzoek.



Van een groot deel van de belastinginstrumenten en –faciliteiten is onbekend hoeveel zij de schatkist kosten



Figuur 1 Financiële omvang belastingfaciliteiten en belastinginstrumenten

Bron: Zicht op belastingverlichtende regelingen, Algemene Rekenkamer 2017



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

Belastingdienst

In het verantwoordingsonderzoek 2015 oordeelde de Algemene Rekenkamer dat er net als in 2014 'ernstige onvolkomenheden' waren bij de Belastingdienst. Er was te weinig voortgang geboekt met aanpak van grote ICT-systemen en ook de modernisering van de dienst vlotte niet. In reactie kondigde de staatssecretaris een integrale aanpak van beide problemen aan.

Belastingstelsel

Veel politieke partijen hebben in hun verkiezingsprogramma's voor 15 maart 2017 voorstellen opgenomen die tot kleinere of grotere aanpassing van het belastingstelsel leiden. Welke kant het uitgaat zal wellicht aan de formatietafel worden besloten. De staatssecretaris van Financiën heeft in ieder geval in reactie op het onderzoek 'Zicht op belastingverlichtende regelingen' gezegd dat het 'eens te meer de noodzaak om het fiscale stelsel te vereenvoudigen' aangeeft.

Raming belastingontvangsten

Tegenvallers in de belastingontvangsten in de periode 2011 tot en met 2014 waren aanleiding voor de Algemene Rekenkamer om de ramingen tegen het licht te houden. De oorzaak bleek een te rooskleurige inschatting van het Centraal Planbureau (CPB) van de economische ontwikkeling. Omdat het Ministerie van Financiën van deze cijfers gebruik maakt bij de raming van de belastingontvangsten, werd ook die te optimistisch.

De Rekenkamer constateerde in het onderzoek ook dat de budgettaire nota's, waarin de belastingontvangsten worden verantwoord, niet goed op elkaar aansluiten. De minister van Financiën heeft hierop toegezegd om de uitgangspunten van de ontvangstenramingen duidelijker toe te lichten. De Rekenkamer vindt daarnaast dat de Tweede Kamer er bij de formatie van een nieuw kabinet op moet letten dat helder is waarop ramingen van budgettaire effecten van belastingmaatregelen in het regeerakkoord zijn gebaseerd.

Evaluatie

De Algemene Rekenkamer heeft geadviseerd om kabinet en Tweede Kamer gezamenlijk de raming van belastingontvangsten te laten evalueren. Achter deze aanbeveling zit de gedachte dat dit de controlerende en wetgevende taak van het parlement kan versterken. De minister van Financiën zegde toe om de informatie te verduidelijken, maar nam het advies over een gezamenlijke evaluatie niet over.

Evaluatie van belastingverlichtende regelingen zou zicht kunnen geven op de vraag of deze doel treffen en wat zij kosten. De staatssecretaris van Financiën neemt dat deels ter harte, in de Miljoenennota 2018 zal een aantal regelingen tegen het licht worden gehouden. Een integraal overzicht van de resultaten en kosten van al deze regelingen is volgens de staatssecretaris echter een te kostbare aangelegenheid.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Zicht op belastingverlichtende regelingen (2017), Kamerstuk 32140, nr 30
- Verantwoordingsonderzoek Financiën 2015 (2016), Kamerstuk 34475 IX, nr 2
- Verantwoordingsonderzoek Financiën 2014 (2015), Kamerstuk 34200 IX, nr 2
- Raming van belastingontvangsten (2015), Kamerstuk 34300, nr 44
- Brief over Herziening belastingstelsel (2015), Kamerstuk 32140, nr 7

Momenteel doen wij onderzoek naar ramingen bij kabinetsformaties. Naar verwachting ronden we dat onderzoek eind 2017 af.