

Vergaderjaar 2018–2019

35 000

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 80

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2018

In deze brief ga ik in op het verschil tussen de geraamde en gerealiseerde opbrengst van de belasting- en premieontvangsten, de trefzekerheid van de ramingen. Dat doe ik naar aanleiding van de toezegging van de Staatssecretaris van Financiën aan uw Kamer bij het AO Belastingdienst van 6 december jongstleden om u nader te informeren over de trefzekerheid van de raming van de belasting- en premieontvangsten. Daarmee vormt deze brief mede namens de Staatssecretaris van Financiën een aanvulling op de jaarlijkse verantwoording van de ramingen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk waarin als sluitstuk van de begrotingscyclus de verschillen tussen ramingen en realisaties worden verantwoord.

Op mijn verzoek heeft eerder dit jaar een onafhankelijke commissie toetsing verricht voor de systematiek van de raming van de belasting- en premieontvangsten. Trefzekerheid vormde een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. Voorzitter van de commissie was Honorair hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen (RuG) Mr. C.A. (Flip) de Kam.

In zijn algemeenheid is de commissie positief over hoe het Ministerie van Financiën de belasting- en premieontvangsten raamt. De commissie concludeert dat het lastig is om de huidige ramingsmethoden op korte termijn te verbeteren. Afwijkingen tussen de raming en de uiteindelijke realisatie van de belasting- en premieontvangsten zullen altijd onvermijdelijk zijn. Dat blijkt ook uit de verschillen tussen ramingen en realisaties die in sommige jaren substantieel zijn. Gemeten over de periode 2003–2017 betekent een gemiddelde absolute voorspelfout van 3,4 procent voor het jaar 2017 een verschil van 9 miljard euro – 7 miljard euro wanneer het crisisjaar 2009 buiten beschouwing blijft. De commissie heeft aanbevelingen geformuleerd om onderdelen van het ramingsmodel en de bij de raming gevolgde procedures te verbeteren. In grote lijnen kan ik deze aanbevelingen volgen. In bijlage 5 van de Miljoenennota 2019 is reeds kort ingegaan op de specifieke aanbevelingen en dat is werk in uitvoering. De aanbeveling om ramingsbijstellingen inzichtelijk te maken is in de afgelopen Miljoenennota 2019 reeds opgepakt.

In het vervolg van deze brief komen de systematiek van de ramingen van de belasting- en premieontvangsten, de trefzekerheid gedurende de begrotingscyclus en de voorspelfout per belastingsoort aan bod. Ik ga specifiek in op de voorspelfout bij de schenk- en erfbelasting.

Systematiek ramingen belasting- en premieontvangsten

Een raming van de belasting- en premieontvangsten is nodig voor de raming van het begrotingssaldo (EMU-saldo). Het Ministerie van Financiën maakt immers de rijksbegroting op. De belasting- en premieontvangsten zijn in tegenstelling tot de totale overheidsuitgaven sterk afhankelijk van de economische ontwikkelingen. Zo leiden ceteris paribus hogere lonen en een grotere werkgelegenheid tot hogere loonheffingsontvangsten en hogere consumptieve bestedingen van huishoudens tot hogere btw-ontvangsten.

Overigens vormt de gevoeligheid van de belasting- en premieontvangsten voor macro-economische ontwikkelingen een onderbouwing om niet op het EMU-saldo te sturen bij de opstelling van de begroting. Volgens de begrotingsregels van het kabinet («trendmatig begrotingsbeleid») mogen de overheidsinkomsten meebewegen met de economische ontwikkelingen. Dat werkt stabiliserend op de economie. Binnen dit begrotingsbeleid leidt een opwaartse bijstelling van de inkomsten en daarmee van het EMU-saldo niet tot intensivering van de overheidsuitgaven of lastenverlichting. Fiscale beleidsmaatregelen zijn daarbij wel begrensd. Met het inkomstenkader heeft het kabinet als doelstelling vast te houden aan een pad van beleidsmatige lastenverlichting of lastenverzwaring over een kabinetsperiode. Dat pad spreekt het kabinet bij de start van de kabinetsperiode af in de Startnota.

Een zo trefzeker mogelijke raming kan er – abstraherend van de economische ontwikkelingen die totaal anders kunnen uitvallen en beleidsbeslissingen – voor zorgen dat het uiteindelijk gerealiseerde EMU-saldo (relatief) in de buurt ligt van de raming in de begroting. Tegelijkertijd is het goed om te beseffen dat het gaat om een raming gebaseerd op een macro-economisch model. De uitkomsten van het belasting- en premie-model blijven macro-inschattingen en zijn daarmee vooral sterk afhankelijk van de raming van macro-economische variabelen, die als basis in het model gebruikt worden.

Voor de raming van de belasting- en premieontvangsten gebruikt het Ministerie van Financiën een econometrisch geschat ramingsmodel. Input voor dat model vormen de gerealiseerde belasting- en premieontvangsten van het meest recente volledige jaar zoals aangeleverd door de Belastingdienst en de ramingen van macro-economische variabelen van het Centraal Planbureau (CPB) voor de toekomstige jaren. Het CPB maakt periodiek een onafhankelijke raming van de macro-economische ontwikkeling van de Nederlandse economie. Het kabinet baseert de opstelling van de begroting zowel aan de uitgaven- als de inkomstenkant op de economische ramingen van het CPB. Daarmee is gegarandeerd dat er niet politiek gestuurd kan worden op de cijfers over de economie. Naast de geraamde economische ontwikkeling beïnvloeden beleidsmaatregelen de belasting- en premieontvangsten. Beleids effecten worden ingeboekt in een database, waarna het effect per belastingsoort wordt meegenomen bij de raming. Vervolgens speelt de zogenoemde «expert opinion» een rol bij de totstandkoming van de ramingen. De uitkomsten van het model – de geraamde ontwikkeling op basis van macro-economische variabelen en beleidswijzigingen – worden gewogen in samenhang met onder andere de gerealiseerde belastingontvangsten in het lopende jaar (als daar al sprake van is), informatie over de uitvoering van de Belasting-

dienst (waaronder opgelegde aanslagen) en meer sectorspecifieke (beleids)informatie. Ook de trefzekerheid van het model in de meest recente jaren wordt daarbij bezien.

Trefzekerheid ramingen gedurende de begrotingscyclus

De raming voor een begrotingsjaar die onderdeel uitmaakt van de Miljoenennota wordt in de zomer voorafgaand aan het begrotingsjaar opgesteld. Deze raming is gebaseerd op de Macro-economische Verkenning van het CPB en kasgegevens tot en met de maand juli van het lopende jaar. Dat betekent dat het meest recente gerealiseerde jaar voor de kasontvangsten bij een Miljoenennota jaar t-2 is. Voor de Miljoenennota 2019 van afgelopen september was dat dus het jaar 2017 en werden de belasting- en premieontvangsten voor 2018 en 2019 geraamd.

Gedurende de begrotingscyclus worden de ramingen geüpdatet in de Voorjaarsnota, de Miljoenennota van het jaar erop en de Najaarsnota. Uiteindelijk volgt elk jaar de verantwoording in het Financieel Jaarverslag. Onderstaande tabel laat op basis van cijfers uit de begrotingsstukken zien dat de gemiddelde absolute voorspelfout voor de totale belasting- en premieontvangsten ten opzichte van de Miljoenennota 3,4% bedraagt. De gemiddelde afwijking is 0,5%. Gedurende de begrotingscyclus neemt de absolute voorspelfout af naar 2,0% (Voorjaarsnota), 1% (Miljoenennota t+1) en 0,7% in de Najaarsnota.

Tabel 1: Voorspelfout in % begrotingsraming 2003–2017 gedurende de begrotingscyclus

Voorspelfout in %				
	Miljoenennota begrotingsjaar (t+1)	Voorjaarsnota	Miljoenennota t	Najaarsnota
2003	5,1%	3,6%	0,6%	1,2%
2004	0,3%	- 0,1%	- 0,7%	- 0,7%
2005	- 3,8%	- 0,9%	- 0,5%	1,3%
2006	- 4,0%	- 2,9%	- 0,6%	0,4%
2007	- 1,9%	- 1,3%	- 0,7%	- 0,8%
2008	0,2%	1,6%	1,4%	0,5%
2009	11,5%	3,8%	1,1%	0,4%
2010	- 2,0%	- 2,6%	- 1,0%	- 1,0%
2011	2,9%	3,3%	1,2%	0,5%
2012	4,9%	1,6%	1,1%	0,6%
2013	3,6%	0,9%	- 0,5%	- 0,5%
2014	0,7%	0,8%	- 0,4%	- 0,4%
2015	- 1,9%	- 1,3%	- 1,0%	- 1,0%
2016	- 4,4%	- 4,0%	- 3,0%	- 1,3%
2017	- 4,1%	- 1,1%	- 0,4%	- 0,4%
Gemiddelde voorspelfout	0,5%	0,1%	- 0,2%	- 0,1%
Gemiddelde voorspelfout excl. 2009	- 0,3%	- 0,2%	- 0,3%	- 0,1%
Gemiddelde absolute voorspelfout	3,4%	2,0%	1,0%	0,7%
Gemiddelde absolute voorspelfout excl. 2009	2,8%	1,9%	0,9%	0,7%

De voorspelfout kan door een aantal factoren verklaard worden:

- De macro-economische ontwikkeling pakt anders uit dan voorspeld door het CPB;
- Er vinden na het indienen van de begroting beleidswijzigingen of wijzigingen in de uitvoering plaats;
- Beleidseffecten kunnen in werkelijkheid anders uitpakken dan geraamd;
- Het ramingsmodel is bijgesteld op basis van «expert opinion» en dat pakt niet goed uit;
- De raming van het lopende jaar wijkt af van de realisatie, en beïnvloedt zo ook de ramingsfout van het begrotingsjaar (doorwerking).

Hieronder wordt kort ingegaan op de verschillende factoren.

1. Macro-economische ontwikkeling

De belangrijkste verklaring voor de voorspelfout vormt over het algemeen de macro-economische ontwikkeling die anders uitpakt dan voorspeld door het CPB. De voorspelling van het BBP kende in de periode tot 2007 een absolute voorspelfout van 1,2%.¹ Voor de meeste ramingen wordt gebruik gemaakt van meer specifieke macro-economische indicatoren zoals bijvoorbeeld de particuliere consumptie of winstontwikkeling waarvoor de absolute voorspelfout vaak nog wat hoger uitkomt. Daarnaast kende juist de periode rond de financiële crisis grote ramings-bijstellingen. Deze periode maakt geen onderdeel uit van het CPB-onderzoek.

Voorts kan een ramingsfout optreden in de vertaling van de macro-economische ontwikkeling naar de relevante belasting- en premieontvangst. Dat verband is geschat op historische tijdsreeksen. Het is echter altijd de vraag in hoeverre de gebruikte macro-economische indicator de desbetreffende belastingsoort ook in de toekomst goed benaderd en of deze relatie stabiel is over de tijd. Het is immers mogelijk dat de grootte van de coëfficiënt afhankelijk is van de stand van de conjunctuur.

2. Beleidswijzigingen of wijzigingen in de uitvoering na het indienen van de begroting

Beleidswijzigingen na het indienen van de begroting kunnen voor omvangrijke afwijkingen van de oorspronkelijke raming zorgen. Een voorbeeld is het amendement voor het verdubbelen van de bankenbelasting in 2012. Dat dit zorgde voor een ramingsfout van 79% van de bankenbelasting, is weinig verrassend (zie tabel 2 in de bijlage)². Een ander voorbeeld is het verlagen van het tarief van de overdrachtsbelasting naar 2% in zowel 2011 als 2012 (voor 2012 was een incidentele verlaging in 2011 begroot).

Een voorbeeld van wijzigingen in de uitvoering, die de trefzekerheid van de raming raakt, is het door de Belastingdienst actiever opleggen van voorlopige aanslagen in de vpb in 2016. Dat zorgde voor een verschuiving van kasontvangsten van 2017 naar 2016, met (extra) meevallers ten opzichte van de raming voor 2016 als gevolg. Een ander voorbeeld is de vertraagde oplevering van de ICT-systemen voor de schenk- en erfbelasting in het najaar van 2017, met als gevolg een verschuiving van kasontvangsten naar achteren die niet in de begrotingsraming was voorzien.

¹ Trefzekerheid CPB-prognoses 1971–2007, CPB Document 178, 11 februari 2009.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

3. Beleidseffecten kunnen in werkelijkheid ook anders uitpakken dan geraamd

Naast nieuwe beleidsmaatregelen kunnen ook maatregelen die wel in de begroting verwerkt zijn de trefzekerheid van de raming van de totale inkomsten beïnvloeden. Het gaat immers om ex-ante ramingen van beleidsmaatregelen, die in werkelijkheid anders kunnen uitpakken. Over het algemeen is hier geen informatie over beschikbaar omdat voor de gerealiseerde belastingontvangst geen eenduidige uitsplitsing gemaakt kan worden tussen het effect van de beleidsmaatregel en het effect van macro economische ontwikkelingen. Een voorbeeld waarin dit wel kan vormt het effect van de afschaffing van het Pensioen in Eigen Beheer, omdat in dit geval de macro economische ontwikkeling nauwelijks van invloed is. Op basis van de ingediende informatieformulieren van de directeur-grotaandeelhouders (dga's) die gebruik willen maken van de afkoop- of de omzettingfaciliteit, is berekend dat met de afkoop van Pensioen in Eigen Beheer 3,3 miljard euro gemoeid was in 2017. In de raming was het ex ante ingeboekte bedrag van 2,1 miljard euro verwerkt. Dit verschil van 1,2 miljard euro maakt onderdeel uit van de voorspelfout van de loon- en inkomensheffing.

4. Ramingsbijstellingen op basis van «expert opinion»

Een handmatige bijstelling van het model op basis van «expert opinion» kan de trefzekerheid zowel in negatieve als in positieve zin beïnvloeden. Mijn beeld is dat dit over het algemeen positief uitpakt, maar er is geen integraal beeld beschikbaar van het effect van deze bijstellingen op de raming. De door de commissie Visitatie raming van de belasting- en premieontvangsten uitgelichte voorbeelden (bijlage 5 van het rapport) laten zien dat «expert opinion» de trefzekerheid van de ramingen substantieel kan verbeteren. Dat geldt sterker voor ramingen later in de begrotingscyclus dan voor de begrotingsraming in de Miljoenennota.

5. Doorwerking

Doordat bij de Miljoenennota een raming wordt opgesteld voor het komende jaar (2019 voor de Miljoenennotaraming van afgelopen september), wordt op dat moment voortgebouwd op de raming van het dan nog lopende jaar (2018) in plaats van een gerealiseerd belastingjaar. Als dat lopende jaar anders uitvalt dan geraamd dan zorgt dat ook voor een verschil in het komende ramingsjaar. Uiteindelijk volgt ook de doorwerking uit de vier hierboven beschreven factoren, maar dan voor de nog niet volledige gerealiseerde jaren voorafgaand aan het ramingsjaar. Deze systematiek waarbij de mutatie ten opzichte van een realisatie wordt geraamd, heeft overigens als voordeel dat zodra een kasrealisatie van een heel jaar beschikbaar is, dat ook direct het uitgangspunt vormt en voorspelfouten uit het verleden niet meer kunnen doorwerken naar de toekomst.

Voorspelfout per belastingsoort

Tabel 2 in de bijlage toont het verschil tussen de raming in de Miljoenennota en de uiteindelijke realisatie in het Financieel Jaarverslag. Ten opzichte van dezelfde vergelijking in het jaarlijkse Financieel Jaarverslag is er een verschil in opzet: tabel 2 is in tegenstelling tot de tabellen in het Financieel Jaarverslag niet gecorrigeerd voor beleid waartoe besloten is na het indienen van de Miljoenennota. Deze keuze is gemaakt om de uitkomsten aan te laten sluiten op de commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten. Verschillen in tabel 2 zijn lang niet altijd te relateren aan het ramingsmodel. Alle vijf in de brief beschreven

factoren spelen een rol. Om de uitkomsten te duiden is een aparte analyse per belastingsoort vereist. In deze brief beperk ik mij zoals verzocht tot de raming en realisaties van de schenk- en erfbelasting voor de periode 2003–2017

De raming van de schenk- en erfbelasting gebeurt zoals bij alle belastingsoorten op basis van de ontvangst van de schenk- en erfbelasting in het voorafgaande jaar en de relevante macro-economische ontwikkelingen zoals voorspeld door het CPB. Voor de schenk- en erfbelasting is de relevante macro-economische ontwikkeling de ontwikkeling van de huizenprijs. Als sprake is geweest van fiscale maatregelen met een budgettair effect in het ramingsjaar, worden deze ook meegenomen in de raming. In tabel 2 worden deze ramingen vergeleken met de gerealiseerde waarden.

De afwijking tussen raming bij de Miljoenennota en de realisatie in het Financieel Jaarverslag zijn relatief groot in de beschreven periode. De verschillende redenen, die hierboven genoemd zijn, spelen mogelijk een rol. Zo kan de geraamde ontwikkeling van de huizenprijs afwijken van de gerealiseerde ontwikkeling. Daarnaast geldt dat de huizenprijsontwikkeling slechts een indicator is voor mutaties van het totale nagelaten vermogen – de grondslag van de schenk- en erfbelasting – maar daar niet exact mee overeenkomt.

Ook beleidseffecten kunnen achteraf gezien anders uitpakken dan vooraf ingeschat. Zo is rond 2010 de wetgeving rond de schenk- en erfbelasting (herziening Successiewet) veranderd en zijn in de afgelopen jaren de schenkingsvrijstellingen veranderd. De budgettaire effecten van deze beleidswijzigingen zijn vooraf ingeschat, maar kunnen achteraf afwijken. Problematisch om dit precies te kwantificeren is dat de inschatting van deze beleidseffecten ook afhankelijk is van macro-economische ontwikkelingen.

Daarnaast speelt bij de schenk- en erfbelasting een belangrijke rol dat in sommige jaren sprake is van hogere of juist lagere werkvoorraden bij de Belastingdienst aan het einde van het jaar. Dat zorgt voor een mee- of tegenvaller in dat jaar, en tegelijkertijd via de hierboven beschreven doorwerking voor een hogere voorspelfout in het jaar daarop. Dit bemoeilijkt de raming.

Tot slot wijs ik erop dat bovenstaande ingaat op de periode t/m 2017. Voor de raming van de schenk- en erfbelasting in de Miljoenennota 2019 en Najaarsnota 2018 is een afwijkende ramingsmethode toegepast. Over die afwijkende ramingsmethode heb ik uw Kamer eerder geïnformeerd.³

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

³ Kamerstuk 31 066, nr. 432