

Een alternatief voor de bestrijding van BTW-fraude: een loterij

Door: Prof. dr. S.J.C. Hemels Hoogleraar belastingrecht Erasmus School of Law, tevens werkzaam bij Allen & Overy LLP te Amsterdam

Inleiding: BTW fraude

“Heb je de bon nodig?” Iedereen die weleens klusbedrijven over de vloer krijgt, kent die vraag. Zelf heb ik nog niet zo heel lang een eigen huis, en de eerste keer antwoordde ik in mijn naïviteit: “De bon eh nou waaróm?” Waarop de schilder/timmerman geroutineerd toehapte: “Kijk, dan ken ik een mooi prijsje voor je maken”. Christiaan Weijts, ‘Fraudeursdromen’, NRC Handelsblad 23 Oktober 2012.

BTW fraude is een reëel probleem, niet alleen in Nederland en Europa, maar ook elders in de wereld. In mei 2013 constateerde de Europese Commissie dat de lidstaten niet meer dan de helft van hun potentiële btw-opbrengsten innen. Dit wordt ook wel VAT gap genoemd. Belastingontduiking erodeert niet alleen de opbrengsten van de overheid, het ondermijnt ook de beginselen op grond waarvan de overheidsuitgaven over inwoners van een land worden verdeeld. Belastingontduikers zijn free riders: ze willen wel van de overheidsuitgaven profiteren, maar niet aan de overheidsinkomsten bijdragen. Dit bedreigt de democratisch tot stand gekomen verdeling van belastingdruk in een land. Zowel vanuit een economisch als juridisch (rechtvaardigheids-) oogpunt is belastingontduiking daarom ongewenst. Het is derhalve logisch dat overheden belastingontduiking proberen te bestrijden.

1.1 De factuur

De factuur is een belangrijk middel om ontduiking van btw te voorkomen, omdat het een wezenlijk controlemiddel is voor de Belastingdienst. Om die reden leggen omzetbelastingssystemen een verplichting op om een factuur uit te reiken. Niet alle ondernemers houden zich echter aan deze verplichting. Dit roept de vraag op hoe de overheid uitreiking van een factuur kan verzekeren. Traditioneel worden fiscale verplichtingen afgedwongen door (te dreigen met) sancties. Het niet uitreiken van een factuur kan bijvoorbeeld worden beboet. Probleem is echter hoe de belastingdienst er achter komt dat er geen factuur is uitgereikt. Een oplossing is dat klanten een factuur eisen. Ondernemers zullen dit in een systeem als de Europese BTW altijd doen, omdat zij zonder factuur geen recht hebben om de aan hen in rekening gebrachte BTW terug te vragen. Voor consumenten ontbreekt echter een stimulans om een factuur te vragen. Sterker nog, het voorbeeld van de schilder laat zien, dat zij soms in de verleiding worden gebracht om niet om een factuur te vragen, omdat zij dan een lagere prijs betalen voor een dienst zoals schoonmaken (‘de zwarte werkster’), ramen wassen of een verbouwing. Een aantal landen, zoals België en Italië heeft gepoogd klanten te dwingen om een factuur te vragen door te drei-

gen met beboeting als zij dit niet deden. Deze regelgeving bleek echter moeilijk te handhaven en is in beide landen na een aantal jaar weer afgeschaft.

In een recent artikel heb ik samen met Marco Fabbri, een Italiaanse Erasmus Mundus scholar in het European Doctorate in Law & Economics die momenteel in Bologna aan zijn proefschrift werkt, een alternatief beschreven om te verzekeren dat een factuur wordt uitgereikt. Ik raad een ieder die geïnteresseerd is in deze problematiek aan dit artikel te lezen: M. Fabbri en S.J.C. Hemels, “Do You Want a Receipt?” Combating VAT and RST Evasion with Lottery Tickets” Intertax 8/9 2013, p. 430-443. Daarin beschrijven we ook de economische theorieën die ten grondslag liggen aan dit alternatief. Onderstaand zal ik dit alternatief slechts kort beschrijven.

2 Alternatieve oplossing: een loterij

Een alternatief voor sancties op het niet verstrekken van of niet vragen om een factuur, is het geven van een beloning aan de klant die wel om een factuur vraagt. Het is echter nogal kostbaar en administratief erg bewerkelijk om iedere klant die een factuur heeft gevraagd een beloning te geven. Als de beloning niet hoog genoeg is, zal de stimulans bovendien weinig effect hebben: de kleine beloning weegt dan niet op tegen het voordeel dat zonder factuur geen btw in rekening wordt gebracht.

Goedkoper en effectiever is het om klanten die een factuur vragen de kans te geven op een in potentie hoge beloning. Het is immers goedkoper om een paar consumenten een hele hoge prijs te geven dan om alle consumenten die om een factuur vragen een kleine beloning te geven. Bovendien blijken mensen hun kansen op winst altijd positiever in te schatten dan statistisch reëel is: de bestaansreden voor alle loterijen. De overheid kan op deze ‘gokbelustheid’ inspelen door van iedere btw-factuur een lot in een loterij te maken. De prijs die met dit lot kan worden gewonnen, is vele malen hoger dan de btw die op de factuur in rekening wordt gebracht. Dit geeft klanten een stimulans om van ondernemers te eisen dat ze een factuur uitreiken en maakt het voor ondernemers moeilijker om zonder btw te factureren. Zoals bij iedere loterij, is er echter maar een beperkt aantal loten dat een prijs winst. Zolang de in totaal uitgekeerde prijzen lager zijn dan de extra btw-opbrengst, is dit voor de overheid een aantrekkelijke beleidsoptie om btw-fraude tegen te gaan. Bovendien kan het systeem tot gevolg hebben dat consumenten zo gewend raken aan het vragen van een factuur, dat zelfs als de prijzen of de kans op het winnen van een prijs na verloop van tijd verminderen of als de loterij zelfs weer wordt afgeschaft, mensen blijven vragen om een factuur, omdat ze dat nu eenmaal zo gewend zijn.

2.1 Ervaringen uit de praktijk

Deze zogeheten Lottery Ticket Reward Policy (LTRP) is niet slechts een theoretisch gedachtenspel, maar is daadwerkelijk in een aantal landen ingevoerd. Zo bestaat een dergelijke loterij al sinds 1951 in Taiwan. Ieder van de ongeveer 11,5 miljard facturen die Taiwanese winkels jaarlijks aan hun klanten uitreiken, heeft een uniek lotnummer. Iedere twee maanden vindt een verloting plaats van prijzen die kunnen oplopen tot \$ 342.000. Klanten kunnen on line, op

<http://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/front/ETW183W6?site=en> controleren of ze een prijs hebben gewonnen. Enkele andere landen die een dergelijke loterij met btw-facturen organiseren zijn de Filipijnen, Maleisië, Chili, Puerto Rico en Brazilië.

Een wetenschappelijk probleem is echter dat niet met zekerheid kan worden gezegd dat deze landen zonder de loterij niet dezelfde of wellicht zelfs meer opbrengsten zouden hebben. Een wetenschapper wil een controlegroep die op alle punten, behalve voor wat betreft het onderzoeksobject, exact gelijk is, voordat hij gefundeerde empirische uitspraken kan doen over het al dan niet effectief zijn van bepaald beleid. Het probleem is echter dat de landen die momenteel wel een loterij hebben, over het algemeen niet exact gelijk zijn aan landen zonder deze loterij. De verschillen betreffen zowel juridische (verschillende fiscale en andere wetgeving), economische (verschil in welvaart) als psychologische factoren (verschil in gokbelustheid bijvoorbeeld). In de meeste landen is het op basis van het gelijkheidsbeginsel niet mogelijk om de effectiviteit te testen door in een bepaalde regio wel een loterij in te voeren en in een andere regio niet. In China was dit echter wel mogelijk.

In China vond op grote schaal ontduiking plaats van de daar geldende omzetbelastingwetgeving, de destijds geldende Business Tax. In de periode 1998-2003 heeft de Chinese overheid de effectiviteit van een loterij voor de verhoging van omzetbelastinginkomsten getest door in bepaalde regio's wel een loterij in te voeren en in andere, vergelijkbare, regio's niet. Voor bepaalde uitgaven in restaurants en entertainmentdiensten in de aangewezen regio's kreeg de klant een factuur die tegelijkertijd een lot was. In de vergelijkbare regio's was de factuur voor deze diensten geen lot. Wan schatte dat door de loterij de belastinginkomsten in de deelnemende regio's toenamen met 17%. Hij schatte dat de verhouding tussen de betaalde prijzen en de verhoogde belastinginkomsten varieerde tussen 1:30 en 1:40: in ruil voor 1 euro prijzengeld ontving de overheid 30 tot 40 euro meer aan belastinginkomsten. De loterij werd als een succes beschouwd en uitgebreid naar andere dienstensectoren en regio's.

3 Conclusie

Sancties hoeven niet altijd de meest effectieve wijze te zijn om belastingontduiking te bestrijden. Stimulansen, zoals bijvoorbeeld een loterij om btw-fraude tegen te gaan kunnen een interessant alternatief bieden. Hierbij is van belang dat een goede, bij voorkeur op empirisch onderzoek gebaseerde, afweging wordt gemaakt tussen kosten en baten. Bovendien kan worden overwogen om een loterij alleen voor sectoren waarin veel btw wordt ontdoken in te voeren. Voor de schilder van Christiaan Weijts zou een loterij met mooie prijzen het vermoedelijk een stuk moeilijker maken om zijn klanten over te halen om geen bon te vragen.

