



De omvang van de belastingfraude door IB-plichtige ondernemers

DRS. M. A. VAN HOEPEN

Over de uitgebrachte schattingen van de omvang van de belastingfraude

Op het terrein van schattingen van de omvang van zwart-geldstromen zijn reeds vele, in verband met de persoon van de schatter en/of de omvang van de schatting, opzienbarende uitspraken gedaan. Heel wat minder schattingen zijn er uitgebracht over de omvang van de belastingfraude. Over de omvang van de belastingfraude bij inkomstenbelastingplichtige ondernemers heeft W. J. van Bijsterveld in zijn inmiddels welbekende rapport 1) een wel zeer opzienbarende uitspraak gedaan. De analyse van 39.012 bij IB-plichtigen ingestelde boekenonderzoeken bracht hem tot de conclusie (zie o.m. blz. 146) dat ten minste twee derde van alle IB-plichtige ondernemers daadwerkelijk fraudeert en dat het verlies dat *jaarlijks* wordt geleden door niet achterhaalde — maar wel te achterhalen — fraude in deze sector de belasting over ongeveer f. 1 à 1,4 mrd. inkomen bedraagt.

Aanvankelijk schijnt deze schatting onweersproken te blijven. D. Brüll zegt b.v. dat slechts „... voor wie steeds de ogen voor de werkelijkheid heeft gesloten, de cijfers ongetwijfeld opzienbarend zijn ...” 2). Maar al vrij snel klinken stemmen op, die lijken te suggereren dat deze schatting wel wat aan de hoge kant is. N. Nobel 3) en Ch. J. Lan-

geris 4) beginnen onder meer af te dingen op het door Van Bijsterveld gehanteerde fraudebegrip, en A. G. van der Spek 5) hekelt in de Tweede Kamer de statistische grondslagen van het rapport en memoreert het erosie-effect, dat van het door Van Bijsterveld gehanteerde fraudebegrip uitgaat.

Een andere schatting brengen zij echter niet uit. Wat stilliger laten J. H. Christiaanse en A. Nootboom zich uit over de omvang van de belastingfraude bij IB-plichtige ondernemers. Christiaanse, in zijn rede van 13 oktober 1980 voor het Nederlands Christelijk Ondernemers Verbond 6), spreekt ernstige twijfels uit over de conclusies die uit het cijfermateriaal van het rapport-Van Bijsterveld zijn getrokken. Zijns inziens tonen „... de harde gegevens van het rapport-Van Bijsterveld ... niet aan, dat $\frac{2}{3}$ van de belastingplichtigen in Nederland frauderen. Zij tonen ook niet voldoende overtuigend aan, dat $\frac{2}{3}$ van de zelfstandigen zouden frauderen”.

Nootboom daarentegen, in zijn gastcollege aan de TH Twente van 20 oktober 1980 7), verenigt zich volledig met de door Van Bijsterveld gegeven schatting: „... de conclusie van Van Bijsterveld blijft dan ook n.m.m. volledig overeind en prof. Christiaanse mag die alléén aantasten als hij aantoonde dat wetenschappelijk gesproken er fouten zitten in de door Van Bijsterveld gehan-

teerde methodiek van ophoging van onderzoekresultaten. Maar daarin heeft prof. Christiaanse nog geen fout aangetoond”.

Het is niet mijn bedoeling om in deze bijdrage het door Van Bijsterveld gehanteerde fraudebegrip aan de orde te stellen, noch om zelf een schatting uit te brengen. Ik wil slechts trachten een aantal vragen te formuleren die kunnen rijzen bij de uitkomsten van de analyse van de boekenonderzoeken bij IB-plichtige ondernemers en de gehanteerde ophogingsmethodiek in het rapport-Van Bijsterveld, waarvan ik eerst een kort overzicht geef.

Over de uitkomsten van de boekenonderzoeken en de ophogingsmethodiek: het eerste bod

De controverse over de omvang van de belastingfraude spitst zich in hoofdzaak toe op de uitkomsten en de ophogingsmethodiek van 38.742 in de periode oktober 1974 tot en met september 1975 bij 45.134 inkomstenbelastingplichtige ondernemers ingestelde boekenonderzoeken, in het rapport-Van Bijsterveld aangeduid als project 1. De uitkomsten van dit project vormen dan ook zonder meer het spectaculairste onderdeel van het rapport, althans het onderdeel dat waarschijnlijk tot de meeste en de vetste koppen in de dagbladen heeft geleid. Deze 38.742 geanalyseerde boekenonderzoeken bleken te hebben geleid tot een bedrag aan opgespoord en door het rapport-Van Bijsterveld als frauduleus geïdentificeerd, niet aangegeven inkomen over het meest recente belastingjaar (1974, 1973 of 1972) van f. 198 mln. Het verschil tussen het aantal feitelijk ingestelde boekenonderzoeken (38.742) en het aantal onderzochte belastingplichtigen (45.134) valt te verklaren uit het bestaan van z.g. „firma-posten”, d.w.z. dat meer dan één belastingplichtige ondernemer per onderzochte onderneming voorkwam; de

1) W. J. van Bijsterveld, *Aangepaste versie van het verslag van een onderzoek naar de aard en de omvang van de belastingfraude*, 's-Gravenhage, 1980.

2) D. Brüll, De overheid en haar onwillig melkvee, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 14 augustus 1980, blz. 797.

3) N. Nobel in *Het Financieele Dagblad*, 12 juni 1980.

4) Ch. J. Langereis, Het rapport-Van Bijsterveld: hoe nu verder?, *De Naamloze Vennoetschap*, september 1980, blz. 169.

5) Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, woensdag 3 september 1980, blz. 6066.

6) De basistekst van deze rede van J. H. Christiaanse, Belastingmentaliteit in Nederland, is opgenomen in het *Weekblad voor Fiscaal Recht*, van 6 november 1980, blz. 1181 e.v.

7) De basistekst van dit gastcollege van A. Nootboom, Aard en omvang van belastingfraude in Nederland, is opgenomen in het *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 13 november 1980, blz. 1209 e.v.

hiervoor gehanteerde ophogingsfactor is 16,5%. Het aantal feitelijk bij het onderzoek betrokken belastingplichtigen bedroeg echter in verband met „non-response” (een deel van de vragenlijsten is niet verwerkt) en „non-file” (een aantal aanslagen, hoewel na boekenonderzoek opgelegd, kon niet als zodanig worden onderkend) geen 45.134 maar slechts 39.012. Nadat het werkelijk aantal bij de boekenonderzoeken betrokken belastingplichtigen in verband hiermee is opgehoogd met een factor van 15,7% resteert de conclusie dat bij 45.134 inkomstenbelastingplichtige ondernemers waar in de periode oktober 1974 tot en met september 1975 boekenonderzoek werd ingesteld, een bedrag aan als frauduleus geklasseerd, niet aangegeven inkomen over het meest recente belastingjaar werd aangetroffen van f. 198 mln.

Om tot een ophoging van deze resultaten naar die van het gehele bestand, groot 483.911 IB-plichtige ondernemers, te komen werden deze boekenonderzoeken geklassificeerd naar type boekenonderzoek, waar de typen gerangschikt zijn in afnemende volgorde van omvang van het per type boekenonderzoek gevonden gemiddeld fraudebedrag over het meest recente belastingjaar. De typen boekenonderzoeken werden daarbij onderscheiden afhankelijk van de vragen of vroeger navordering had plaatsgevonden, of vroeger boekenonderzoek had plaatsgevonden, of een bijzonder gegeven of een aanwijzing door aanslagregelende ambtenaren aanleiding was tot het boekenonderzoek en het aantal jaren dat verstreken was sedert het vorig boekenonderzoek of de aanvang van de bedrijfsvoering (tabel J op blz. 140). Na gemelde ophoging i.v.m. „non-response” en „non-file” resulteert dan een tabel K (blz. 143) (zie tabel 1).

Deze tabel (dus in volgorde van afnemend gemiddeld fraudebedrag recent jaar) wordt gevolgd door de zinsneden: „Ten aanzien van de boekenonderzoeken vermeld bij de volgnummers 1 t/m 10 mag worden aangenomen dat er vermoedens van (ernstige) fraude waren (zie tabel J). Dat geldt niet voor de boekenonderzoeken vermeld bij de overige volgnummers (11 t/m 18); aangenomen is dat deze veelal werden ingesteld zonder dat er bepaalde verdenkingen waren. Deze boekenonderzoeken zijn daarom als a-select aangemerkt”. Vervolgens worden twee hypothesen geformuleerd:

- alle boekenonderzoeken te zamen vormen een aselechte steekproef uit het gehele bestand IB-plichtige ondernemers; het maximaal door de belastingdienst achterhaalbare fraudebedrag in het hele bestand wordt dan berekend op f. 2,12 mrd. (inkomen);
- de in het gehele bestand voorkomende ernstige fraudeurs zijn alle in de boekenonderzoeken betrokken (volg-

Tabel 1. Samenvatting van Tabel K uit het rapport-Van Bijsterveld

Volgnummer	Aantal boekenonderzoeken	Gemiddeld fraudebedrag recent jaar	Fraudebedrag recent jaar × 1.000	Geaccumuleerd fraudebedrag recent jaar × 1.000	Geaccumuleerd aantal boekenonderzoeken
1	2.322	7.871	18.276	18.276	2.322
10	36	4.484	161	86.352	13.946
11	2.450	3.970	9.727	96.079	16.396
18	3.211	2.098	6.737	197.957	45.134

nummers 1 t/m 10), de overige boekenonderzoeken (volgnummers 11 t/m 18) worden geacht een aselechte steekproef uit het gehele bestand van „niet op voorhand van ernstige fraude verdachte IB-plichtige ondernemers” te zijn; het minimaal door de belastingdienst achterhaalbare fraudebedrag in het hele bestand wordt dan berekend op f. 1,77 mrd. (inkomen).

De berekening van achterhaalbare, maar niet achterhaalde fraude op jaarbasis is weergegeven in tabel 2.

Vervolgens wordt nog een correctie (van 10%, d.m.v. steekproef bepaald) toegepast, omdat soms correcties in één jaar worden aangebracht die eigenlijk over meer jaren hadden moeten worden verdeeld. De slotconclusie luidt t.a.v. inkomstenbelastingplichtige ondernemers dan: „het verlies dat *jaarlijks* wordt geleden wegens niet achterhaalde maar wel te achterhalen fraudecorrecties bedraagt het belastingbedrag over ongeveer f. 1 à f. 1,4 mrd. inkomen” (blz. 146).

Tot zover het overzicht van de bevindingen en conclusies van Van Bijsterveld ter zake van de jaarlijkse fraude door IB-plichtige ondernemers. Ik heb hiervan met opzet relatief wat uitgebreid verslag gedaan, niet alleen om een zelfstandig leesbare bijdrage te leveren, maar ook om de weergave van de thans volgende opmerkingen en vragen wat te beperken.

Over de mate van selectiviteit van de ingestelde boekenonderzoeken

Tabel A van het rapport-Van Bijsterveld (blz. 130) vermeldt dat in 1975 bij 415.374 in beginsel te onderzoeken ondernemingen 38.202 boekenonderzoeken werden ingesteld. De keuze van de ondernemingen waarbij een boekenonderzoek zal worden ingesteld vindt uiteraard niet willekeurig plaats. Hierbij onderscheidt Van Bijsterveld (blz. 131):

Tabel 2. De berekening van achterhaalbare, maar niet achterhaalde fraude in het rapport-Van Bijsterveld

Geschat fraudebedrag (inkomen) over recent jaar in hele bestand:	f. 1,77 à f. 2,12 mrd.
— uit boekenonderzoeken achterhaald fraudebedrag	f. 198 mln.
— bedrag dat bij boekenonderzoeken in latere jaren over 1975 zal worden achterhaald = fraudebedrag dat in boekenonderzoeken van 1975 over niet recente jaren is achterhaald	f. 83 mln.
— bij vaststelling van de primitieve aanslagen achterhaalde bedrag	f. 285 mln.
— bij navorderingsaanslagen (zonder boekenonderzoek) achterhaald fraudebedrag (het z.g. project 2)	f. 29 mln.
Achterhaalde fraudebedrag (afgerond):	f. 600 mln. —
Op jaarbasis meer achterhaalde fraudebedrag:	f. 1,17 à f. 1,52 mrd.

- boekenonderzoeken om een bijzondere reden ingesteld, welke als een selecte steekproef uit het hele bestand IB-plichtige ondernemers worden beschouwd;
- boekenonderzoeken ingesteld op voordracht van de aanslagregelende ambtenaren, welke ten dele als een selecte steekproef worden beschouwd;
- boekenonderzoeken ingesteld omdat de ondernemers nog nooit of lang geleden zijn gecontroleerd, welke als een aselechte steekproef uit het hele bestand IB-plichtige ondernemers worden beschouwd, ondanks het feit dat niet ieder element (IB-plichtige ondernemer, ongeacht de vraag of al eens eerder boekenonderzoek werd ingesteld) een gelijke kans heeft om in de steekproef betrokken te worden.

Naar aanleiding van tabel G (de effectiviteit van boekenonderzoeken bij ondernemers die door de aanslagregelende ambtenaren werden voorgedragen voor controle) concludeert Van Bijsterveld „.... dat de maatstaven die de aanslagregelende ambtenaren aanleggen bij het voordragen van ondernemers voor controle, correleren met de belastingmentaliteit afgeleid uit de effectiviteit van de boekenonderzoeken” (blz. 137). Een pluim op de hoed van de aanslagregelende ambtenaren: ze dragen een ondernemer niet zomaar voor boekenonderzoek voor. Ook blijkt uit de tabellen „.... dat indien een boekenonderzoek werd ingesteld na een vroeger boekenonderzoek dat 1 t/m 5 jaar eerder werd ingesteld, de (fraude-)resultaten duidelijk hoger zijn dan in andere gevallen. De belastingmentaliteit was juist beoordeeld door de aanslagregelende ambtenaar. Deze posten zijn duidelijk selectief” (blz. 136).

Het komt dan wel enigszins vreemd voor om, deze conclusie indachtig, in de z.g. tabel J (blz. 140) onder de 26.957 als aselechte steekproef aangemerkte boekenonderzoeken (de volgnummers 11 t/m 18) er 21.188 (dat is meer dan

78%) aan te treffen waar het boekenonderzoek juist op aanwijzing van de aanslagregelende ambtenaren plaatsvond. Evenzeer bevredmend is het om uit deze tabel J te kunnen concluderen dat het aantal van 5.769 boekenonderzoeken, dat werd ingesteld zonder voorstel van de aanslagregelende ambtenaren en zonder enige andere reden dan dat er nooit eerder of lange tijd geleden werd gecontroleerd, slechts 21,4% uitmaakt van de als een aselechte steekproef aangemerkte boekenonderzoeken (boekenonderzoeken om bijzondere redenen komen in de als aselechte aangemerkte steekproef niet voor). Evenwel blijkt uit tabel I (blz. 139) bij deze laatste 5.769 boekenonderzoeken het percentage fraudegevallen weliswaar niet of niet veel lager te liggen dan in andere gevallen, maar het bedrag van de fraude is het laagst, althans qua absoluut bedrag; een relatie met de omvang van het belastbaar bedrag wordt hier niet gelegd.

Uit het feit dat uit project 1 (analyse van de uitkomsten van boekenonderzoeken) veel meer en veel hogere navorderingsaanslagen voortvloeien dan uit project 2 (analyse van navorderingsaanslagen voor ondernemers en niet-ondernemers zonder voorafgaand boekenonderzoek) concludeert Van Bijsterveld slechts tot de grotere effectiviteit van boekenonderzoeken. Op mogelijke oorzaken hiervan — mogelijk biedt de berekening van winst uit onderneming meer mogelijkheden tot continuele fraude, b.v. door het slepen met gelden, dan bij andere bronnen van inkomen (zie de par. „Op hoeveel jaren heeft de uitkomst betrekking?”), of blijkbaar kunnen slechts bijster weinig boekenonderzoeken (slechts de bovengemelde 5.769 van de totaal 39.012?) als aselechte steekproef uit de sub-populatie van „niet op voorhand van ernstige fraude verdachte ondernemers” worden beschouwd — gaat Van Bijsterveld niet in.

Over de ophogingsmethodiek

Bij de ophogingsmethodiek als zodanig zijn weinig vragen te stellen, maar m.i. des te meer bij de daarbij gehanteerde hypothesen, die aanleiding moeten geven tot berekeningen over de boven- en ondergrens van de achterhaalde fraude. De eerste hypothese (a) gaat ervan uit dat alle boekenonderzoeken te zame een aselechte steekproef uit het hele bestand vormen. Een toch wat zonderlinge hypothese als het gaat om een berekening van de door de belastingdienst achterhaalde fraude door middel van boekenonderzoeken en wanneer in ogenschouw wordt genomen dat die belastingdienst, althans de aanslagregelende ambtenaren, even te voren (n.a.v. tabel G op blz. 137) zijn geprezen om hun goede neus bij het voordragen van ondernemers voor boekenonderzoeken en

dat meer dan 78% van (alle) boekenonderzoeken op aanwijzing van die ambtenaren hebben plaatsgevonden. De tweede hypothese (b) gaat uit van het feit dat alle ernstige fraudeurs in het selecte deel van de steekproef zitten (de volgnummers 1 t/m 10) en dat de overige boekenonderzoeken (de volgnummers 11 t/m 18) een aselechte steekproef uit de populatie van „niet op voorhand van ernstige fraude verdachte ondernemers” vormen. T.a.v. deze tweede hypothese, bepalend voor de berekening van de ondergrens van de achterhaalbare fraude, zijn in het voorgaande reeds twijfels geuit over de mate van selectiviteit van de als een aselechte steekproef aangemerkte boekenonderzoeken.

Zulks overwegende, dringt zich de vraag op of de boven- en ondergrens van de fraude niet evenwichtiger benaderd had kunnen worden door een gevoeligheidsanalyse toe te passen op de verlegging van de grens tussen als select en aselechte aan te merken boekenonderzoeken, of door selectiviteitsfactoren toe te kennen aan ieder type boekenonderzoek, in stede van twee puntschattingen te geven op basis van m.i. toch wat wonderlijke, in ieder geval aanvechtbare, hypothesen.

**Deze rubriek wordt verzorgd door het
Fiscaal-Economisch Instituut van de
Erasmus Universiteit Rotterdam**

Op hoeveel jaren heeft de uitkomst betrekking?

Het staat buiten kijf dat de door Van Bijsterveld uitgebrachte schatting betrekking heeft op de over een periode van een jaar achterhaalbare fraude. Immers, steeds is gerekend met de achterhaalde fraude over het meest recente boekjaar (1974 of in sommige gevallen 1973 of 1972). Toch is er rond dit probleem wel een aantal opvallende zaken te melden. In de eerste plaats blijkt uit tabel A (blz. 84) dat uit 25.654 boekenonderzoeken waarbij fraude werd achterhaald, slechts 39.992 (primitieve en navorderings-) aanslagen voortvloeiden (met een bedrag aan fraudecorrecties van f. 243,3 mln.). Op blz. 115 van het rapport wordt meegedeeld, dat op grond van boekenonderzoeken waarbij fraude werd ontdekt, wegens die fraude 13.338 navorderingsaanslagen werden opgelegd. Dit betekent, dat uit ieder boekenonderzoek waarbij fraude werd geconstateerd gemiddeld slechts een halve navorderingsaanslag voortvloeide of, rekening houdende met de correctiefactor voor z.g. „firma-posten” (16,5%), per inkomstenbelastingplichtige ondernemer waarbij fraude werd ontdekt slechts 0,45 navorderingsaanslag. Wanneer rekening wordt gehouden met de vermelde correctiefactor van 10% (omdat zich in het achterhaalde fraudebedrag over het recente

jaar correcties bevinden die eigenlijk op meer jaren betrekking hebben) kom ik tot de schatting dat er onder de 39.992 aanslagen met fraudecorrecties er ongeveer 16.000 konden worden aangetroffen met fraudecorrecties voor niet-recente jaren. Namelijk $0,1 (39.992 - 13.338) + 13.338$; waarbij dan de correctiefactor 10% van het over het recente jaar achterhaalde fraudebedrag is toegepast op het aantal uit boekenonderzoeken waarbij fraude werd geconstateerd voortvloeiende primitieve aanslagen met fraudecorrecties. Al met al roept dit ontegenzeggelijk het beeld op van ondernemers die, als ze fraudeerden, dat in meerderheid over het meest recente jaar deden, terwijl zich onder de ondernemers waarbij een boekenonderzoek werd ingesteld er toch heel wat waren waarin dat onderzoek, gezien de tijdstippen van vorige boekenonderzoeken, of aanvang van de bedrijfsvoering, of vorige navorderingsaanslagen, op heel wat meer jaren betrekking kon hebben. Bovendien lijkt het niet onaannemelijk, dat juist in de sfeer van winst uit onderneming continuele fraude door slepen gemakkelijker kan worden toegepast dan bij andere bronnen van inkomen. Of is hier wellicht sprake van een nieuw signaal, dat de aanslagregelende ambtenaren niet alleen uiterst selectief te werk gaan bij het voorstellen van ondernemers voor boekenonderzoek, maar dat ze bovendien uiterst alert reageren?

Een tweede opvallende zaak rond deze vraag vormt het bedrag van f. 83 mln., dat bij boekenonderzoeken in latere jaren dan 1975 over het jaar 1975 naar schatting nog zal worden achterhaald: „Over dat jaar (1975) werd ook nog in latere jaren een bedrag achterhaald. Dat bedrag is gelijkgesteld aan het bedrag dat over niet recente jaren is achterhaald in de boekenonderzoeken 1975: f. 83 miljoen” (blz. 145). Uit tabel A (blz. 84) blijkt evenwel dat het totale uit boekenonderzoeken achterhaalde bedrag aan fraudecorrecties f. 243,3 mln. is. In tabel K (blz. 143) is het geaccumuleerde fraudebedrag over het recente jaar gesteld op f. 198 mln. Het fraudebedrag dat op andere dan recente jaren betrekking heeft is dan toch f. 243,3 mln. — f. 198 mln. = f. 45,3 mln., of rekening houdend met meergemelde 10%-correctiefactor maximaal f. 45,3 mln. + $0,1 \times f. 198 \text{ mln.} = f. 65 \text{ mln.}$ Kennisneming van tabel J2 op blz. 123 doet vermoeden dat deze f. 83 mln. het verschil is tussen het inkomen begrepen in de uit alle (niet alleen de wegens fraude) uit het boekenonderzoek voortvloeiende navorderingsaanslagen en het inkomen bij aangifte.

Ook uit project 2 (analyse van navorderingsaanslagen opgelegd bij gelegenheid van de aanslagregeling aan ondernemers en niet-ondernemers) valt een soortgelijke tendens waar te nemen. Als werd nagevorderd, werd bij de meeste belastingplichtigen (64%) maar over één jaar nagevorderd. Kortom, er blijft bij

mij toch wel enige verbazing bestaan over het relatief geringe aantal gevallen waarin, als bij boekenonderzoek fraude werd geconstateerd, deze fraude op meer dan één jaar betrekking bleek te hebben. Als de oorzaak hiervan gelegen is in een alerte reactie van de aanslagregelende ambtenaren in de zin van, als bij de aanslagregeling ook maar enig vermoeden van onregelmatigheid rijst dan volgt onmiddellijk voordracht voor boekenonderzoek, dan gaat het m.i. toch zeker niet meer aan om 26.957 boekenonderzoeken (de volgnummers 11 t/m 18) als aselechte steekproef uit de populatie „niet op voorhand van ernstige fraude verdachte IB-plichtige ondernemers” aan te merken wanneer meer dan 78% van die boekenonderzoeken op aanwijzing van deze ambtenaren plaatsvond.

Over ex ante en ex post schattingen

Benadrukt moet worden dat de door Van Bijsterveld gegeven schatting van de jaarlijks achterhaalbare fraude bij IB-plichtige ondernemers een ex post schatting is; d.w.z. geschat is de over 1975 achterhaalbare fraude, wanneer buiten de normale frequentie van boekenonderzoeken om, *alle* IB-plichtige ondernemers in 1975 éénmalig aan een boekenonderzoek zouden zijn onderworpen. Dit karakter van deze schatting, gemakshalve aangeduid met de term ex post, blijkt niet altijd even duidelijk uit het rapport; zo is bv. op blz. 145 sprake van „een op jaarbasis meer achterhaalbaar fraudebedrag f. 1,17 à f. 1,52 miljard” en „... in beginsel is de belasting hierover het bedrag dat *jaarlijks* wordt verloren”. Op blz. 146 is sprake van een „verlies dat *jaarlijks* wordt geleden wegens niet achterhaalde maar wel te achterhalen fraudecorrecties ...”

In hoofdstuk 12 van het rapport (Eindconclusies en aanbevelingen) wordt van deze ex post schatting duidelijk een ex ante schatting gemaakt; er is daar namelijk sprake van „de fraude die de belastingdienst bij optimale bezetting zou kunnen achterhalen” bij IB-plichtige ondernemers, welke, uitgaande van de geschatte in 1975 te achterhalen, maar niet achterhaalde fraude van f. 1,1 mrd., „om technische redenen” (de 10% correctiefactor?) wordt gesteld „op een *jaarlijks* bedrag aan belasting over f 1.000 miljoen inkomen” (blz. 322/323). Blijkbaar wordt bij deze duidelijke ex ante schatting impliciet een beroep gedaan op de eerder uit project 1 getrokken conclusies, dat niet gebleken was dat er enige preventieve werking uitging van vroeger opgelegde navorderingsaanslagen en/of vroeger ingestelde boekenonderzoeken. Nu is deze laatste conclusie (geen preventieve werking van vroeger ingestelde boekenonderzoeken) niet zo verwonderlijk, wanneer uit tabel E3 (blz. 97) blijkt dat van 21.647 boekenonderzoeken die werden ingesteld bij ondernemingen waar reeds eerder boekenonderzoek had

plaatsgevonden, dat eerdere boekenonderzoek in bijna 72% van de gevallen zes of meer jaren geleden was verricht en dat in meer dan 30% van de gevallen er zelfs 11 of meer jaren waren verlopen sedert het vorige boekenonderzoek. Daar met 5 jaar in principe de navorderingstermijn wordt overschreden, lijkt er voor ondernemers bij een dusdanige controle-frequentie wel voordeel te zitten in belastingfraude, zelfs al wordt alle fraude door de belastingdienst achterhaald, dan kan soms toch geen belasting meer worden geheven.

Wanneer onder een optimale bezetting van de belastingdienst zou moeten worden verstaan — Van Bijsterveld zelf laat zich daarover overigens niet uit — een zodanige bezetting van de belastingdienst, dat alle achterhaalbare fraude d.m.v. boekenonderzoeken daadwerkelijk zou worden achterhaald en belast (middels primitieve aanslagen en/of navorderingsaanslagen), zou dat betekenen dat iedere onderneming, i.v.m. de navorderingstermijn, ten minste één maal per vijf jaar aan een boekenonder-

zoek zou worden onderworpen 8). Bij dergelijke partiel roulerende boekenonderzoeken is het, i.v.m. de mogelijke verhoging bij navordering, nagenoeg ondenkbaar dat er nog veel voordeel gelegen is in het plegen van achterhaalbare belastingfraude. Het plegen van achterhaalbare belastingfraude leidt dan immers slechts tot uitstel van belastingbetaling en wel tegen een aanzienlijk rentetarief (de verhoging bij navordering). Er zal dan wel degelijk een preventieve werking uitgaan van boekenonderzoek; m.a.w. het is niet onaannemelijk dat de ex ante schatting van de jaarlijks meer achterhaalbare belastingfraude, bij optimale bezetting van de belastingdienst aanmerkelijk lager uitvalt dan de door Van Bijsterveld gegeven schatting van f. 1 mrd.

M. A. van Hoepen

8) Het ware dan juister te spreken van een maximale bezetting; een optimale bezetting immers vereist een afweging van marginale controlekosten en marginale uit de controle voortvloeiende belastingopbrengsten.