



Skattegab og offentlige finanser

Sammenhængen mellem ressourcer til skatteforvaltningen,
skattegab og de offentlige finanser

Skatteministeriet

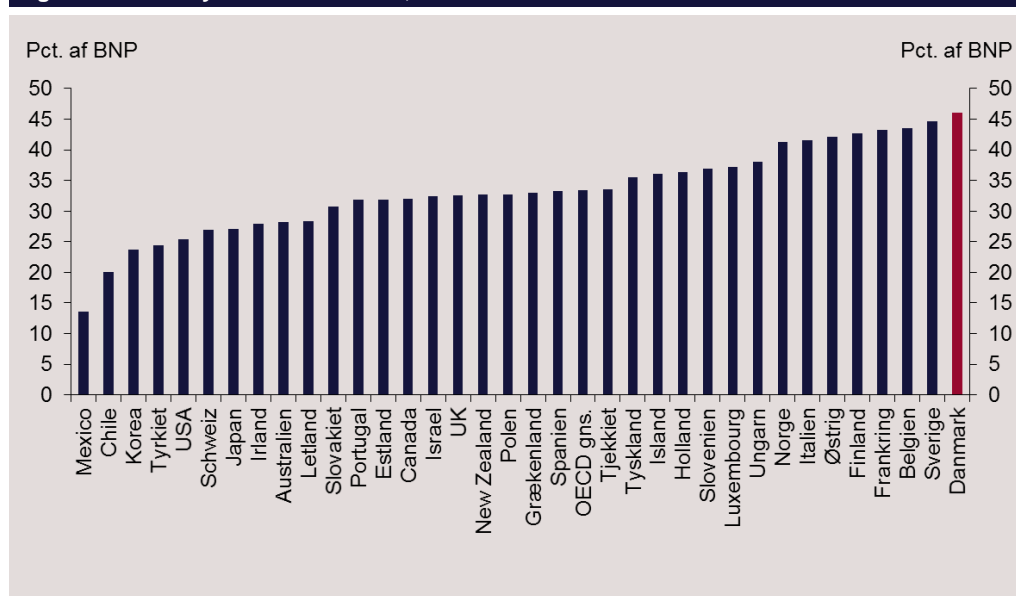
Indhold

1. Indledning og sammenfatning.....	1
2. Ressourcer til skatteforvaltningen.....	5
2.1 Udgifter til skatteforvaltningen.....	5
2.2 Sammenligning af udgifter til skatteforvaltninger på tværs af de nordiske lande.....	8
3. Skattegabets i Danmark og udlandet.....	11
3.1 Opgørelser af skattegabets i Danmark.....	11
3.2 Skattegabets i andre lande.....	14
4. Sammenhæng mellem ressourcer til skatteforvaltningen og de offentlige finanser.....	17
4.1 Skattegabets sammenhæng med de offentlige finanser.....	17
4.2 Sammenhængen mellem ressourcer til skatteforvaltningen, skattegabets og de offentlige finanser – teori og empiri.....	18
4.3 Skattekontrol og de offentlige finanser – empirisk tilgang.....	18
4.4 Skattekontrol og de offentlige finanser – modelteknisk tilgang.....	21
5. Sammenhæng mellem ressourcer til skatteforvaltningen og den samfundsøkonomiske velfærd.....	23
5.1 Samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger ved flere ressourcer til skatteforvaltningen og et reduceret skattegabets.....	23
5.2 Samfundsøkonomisk nettogevinst ved et lavere skattegabets.....	26
5.3 Samfundsøkonomisk virkning af øget skattekontrol.....	28

1. Indledning og sammenfatning

Danmark er et velfærdssamfund, der er kendetegnet ved en relativt stor offentlig sektor og en høj grad af omfordeling via skatter og overførselsindkomster. Den offentlige sektor finansieres langt overvejende af indtægter fra skatter og afgifter, og derfor er Danmarks skattetryk højt set i et internationalt perspektiv, jf. figur 1.1. Det danske skattetryk udgjorde gennemsnitlig ca. 47 pct. af BNP i perioden 2000-2016 og har ligget nogenlunde stabilt igennem en længere årrække.

Figur 1.1 Skattetryk i OECD-landene, 2000-2016



Anm.: Gennemsnitligt skattetryk i perioden 2000-2016. Der mangler data for Japan og Australien for 2016. Det bemærkes, at i visse EU-opgørelser af skattetrykket på det seneste har Danmark haft det næsthøjeste skattetryk (efter Frankrig.)
Kilde: OECD, *Revenue Statistics*, 2017.

Med et højt skattetryk er der et naturligt fokus på, at borgere og virksomheder betaler den korrekte skat. Hvis skatteyderne samlet set ikke betaler den korrekte skat, er der et såkaldt skattegab. Skattegabets udtrykkes med andre ord forskellen mellem de potentielle indtægter fra skatter og afgifter (hvor regelefterlevelsen for borgere og virksomheder er 100 pct.) og de faktiske indtægter.

Det er et centralt mål for skatteforvaltningen at sikre et lavt skattegab. Skattegabets vil dog aldrig kunne lukkes helt, da det ikke vil være muligt at sikre fuldkommen regelefterlevelse – selv hvis alle skatteydere ønskede at være regelefterlevende. Der vil altid blive begået fejl – ikke mindst hvis de

regelsæt, der skal efterleves, er komplicerede. Samtidig vil det ikke være optimalt at forsøge at lukke skattegabets fuldstændigt. De samfundsøkonomiske gevinster ved de kontrol- og vejledningsinitiativer, der skal gennemføres for at opnå et skattegab på nul, vil ganske enkelt ikke stå mål med de samfundsøkonomiske omkostninger herved.

På finansloven indgår et skattegabsmål på 2 pct. af skattepotentialet. Det er defineret som det beløb, der ikke opkræves enten på grund af manglende eller forkert angivelse af skatter og afgifter (provenutab) eller manglende betaling af skatte- og afgiftsrestancer. Fra 2015 har de automatiske inddrivelser i inddrivelsessystemet EFI/DMI været suspenderet. Det har øget restancerne betydeligt og bidraget til at øge det opgjorte skattegab. Det bemærkes, at skattegabsmålet på finansloven ikke omfatter alle områder (segmenter) af skattesystemet, *jf. kapitel 3*.

Udviklingen i restancerne omhandler skatteforhold i tidligere år. Det betyder isoleret set, at skattegabsmålet på finansloven ikke giver et retvisende billede af den *aktuelle* regelefterlevelse. Korrigeret for den manglende betaling af restancer har skattegabsmålet på finansloven i 2016-2017 ligget på ca. 2 pct., *jf. tabel 1.1*.

Tabel 1.1. Udviklingen i opfyldelsen af skattegabsmålet på finansloven, 2014-2017

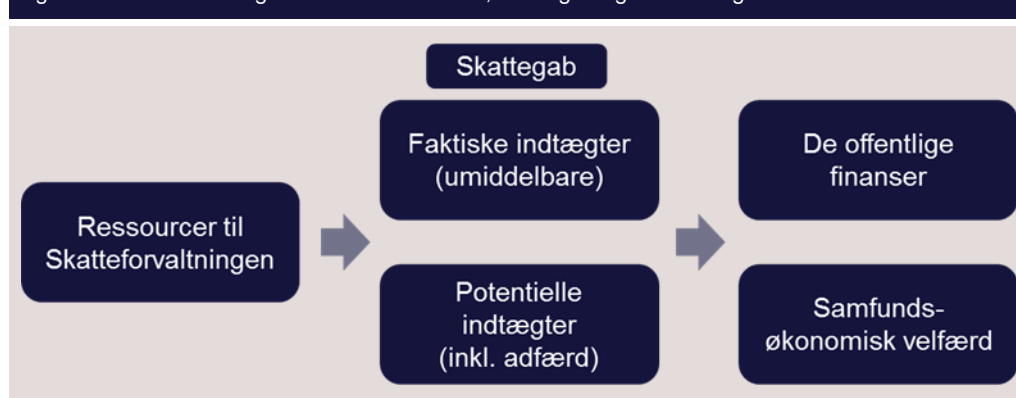
Pct.	2014	2015	2016	2017
Skattegab ift. skattepotentialet	1,7	2,6	2,9	2,5
Skattegab ekskl. restancer ift. skattepotentialet	1,3	1,5	1,9	2,0

Anm: Opgørelsen afviger fra SKATs skattegabsopgørelser på grund af forskelle i definition og opgørelsesmetode. Den nærmere definition fremgår af kapitel 3.

Kilde: Finanslov for finansåret 2018 (Tekst og anmærkninger, § 09.21.01, stk. 5), Finansministeriet og SKATs årsrapporter for 2015 og 2016.

Tilførslen og anvendelsen af ressourcer i skatteforvaltningen vil som udgangspunkt påvirke størrelsen af skattegabets og dermed have betydning for de offentlige finanser. Når der tilføres flere ressourcer til skatteforvaltningen, fx til øget skattekontrol, må det alt andet lige forventes, at de umiddelbare skatteindtægter øges, *jf. figur 1.2*.

Figur 1.2. Sammenhængen mellem ressourcer, skattegab og de offentlige finanser



Kilde: Skatteministeriet.

Den nøjagtige virkning på de offentlige finanser og den samfundsøkonomiske velfærd er dog vanskelig at vurdere på forhånd. For det første er der stor forskel på effekten af de forskellige aktiviteter i skatteforvaltningen, herunder om de eksempelvis har en varig virkning på skatteindtægterne. For det andet må nye (marginale) aktiviteter alt andet lige ventes at have en mindre effekt end gennemsnittet af de nuværende aktiviteter, der så at sige har plukket de "lavest hængende frugter". For det tredje kan den samlede virkning være større end summen af effekterne af de enkelte

aktiviteter. Det hænger sammen med, at de enkelte aktiviteter medfører en generelt højere (oplevet) risiko for, at skattesnyd bliver opdaget, hvilket kan påvirke den samlede regelefterlevelse i samfundet.

Samtidig er der også omkostninger forbundet med at øge ressourcerne til skatteforvaltningen – også udover de direkte merudgifter til ekstra aktiviteter. Eksempelvis vil ekstra kontrol, hvis det øger skatteindtægterne, øge den effektive beskatning, hvilket alt andet lige vil reducere de potentielle indtægter (skattebasen). Endvidere vil et øget kontroltryk som udgangspunkt øge byrderne på virksomhederne. Samlet set er der således ikke et sikkert grundlag for på forhånd at fastlægge en konkret effekt af øgede ressourcer til skatteforvaltningen på de *samlede offentlige finanser*.

Samtidig medfører højere offentlige skatteindtægter ikke nødvendigvis større *samfundsøkonomisk velfærd*, da højere skattebetaling medfører tilsvarende færre penge til privatforbrug. Udover de mere eller mindre målbare samfundsmæssige gevinster og omkostninger indeholder begrebet samfundsøkonomisk velfærd fx også virksomhedernes byrder ved øget skattekontrol mv., men omvendt også skatterneborgernes retfærdighedsfølelse.

I det følgende gennemgås de væsentligste konklusioner fra rapportens kapitler:

- *Ressourcerne til skatteforvaltningen anvendes på forskellige aktiviteter, der har til formål at sikre høj regelefterlevelse og dermed et lavt skattegab.* Udgifterne til den danske skatteforvaltning er nogenlunde på niveau med vores nabolande, når der korrigeres for forskellig opgavevaretagelse, *jf. kapitel 2.*
- *De forskellige aktiviteter eller værktøjer til at øge regelefterlevelsen har hvert deres formål, og ingen af aktiviteterne eller værktøjerne kan undværes.* Således vil der fx altid være behov for skattekontrolaktiviteter, men strukturelle løsninger kan ofte være mere effektive, da de umiddelbart påvirker flere. Hvilket værktøj, der er det rette, afhænger af den konkrete situation.
- *Skattegabets udtrykkes den skat, der af forskellige årsager ikke afregnes i henhold til hensigten i lovgivningen.* Det skal dog bemærkes, at skattegabets direkte kan observeres og derfor i sidste ende er et skøn. Skattegabets vil aldrig kunne lukkes helt, bl.a. kan fejl ikke undgås. Størrelsen af skattegabets vil bl.a. afhænge af skattelovgivningens kompleksitet samt omfanget af ressourcer i skatteforvaltningen og effektiviteten heraf. Internationalt er det ofte momsgebet, der sammenlignes, og i international sammenhæng ligger det danske momsgab relativt lavt, *jf. kapitel 3.*
- *Øgede ressourcer til skatteforvaltningen må umiddelbart forventes at medføre flere skatteindtægter og et mindre målt skattegab.* Der er imidlertid også forhold, der trækker mod lavere skatteprovenu, da flere skatteindtægter og dermed et øget skattetryk kan reducere den økonomiske aktivitet i samfundet. Samlet set er der ikke et sikkert vidensgrundlag til på forhånd at skønne over effekten på de strukturelle offentlige finanser ved tilførsel af ekstra ressourcer til skatteforvaltningen, *jf. kapitel 4.* Dvs. effekten på de offentlige finanser af en ekstra skattekontrolmedarbejder kan ikke kvantificeres eksakt på forhånd. En evt. nettoforbedring af de offentlige finanser vil medføre et større fremtidigt finanspolitisk råderum, som kan disponeres, når det viser sig.
- *En samfundsøkonomisk hensigtsmæssig størrelse af skatteforvaltningen (og dermed skattegabets) forudsætter afvejning af de gevinster og omkostninger, der er forbundet med skatteforvaltningens indsats.* Flere ressourcer til skatteforvaltningen vil bl.a. medføre, at der er færre

ressourcer til rådighed for andre vigtige (og måske mere produktive) offentlige eller private aktiviteter i samfundet. Desuden vil et lavere skattegab umiddelbart medføre et højere skatte-tryk, hvilket som nævnt kan reducere den økonomiske aktivitet i samfundet. På den anden side vil gevinsterne bl.a. bestå i, at fordelingen af skattebetalingen kommer tættere på den, som lovgiverne har tilsigtet, samt at retfærdighedsfølelsen styrkes. Skatteforvaltningens størrelse bør således – hvis målet er at skabe størst mulig samfundsøkonomisk velfærd – ikke øges, indtil den marginale aktivitet "tjener sig selv hjem" set ud fra en snæver statsfinansiell synsvinkel, *jf. kapitel 5*.

- *Det vil i princippet være muligt at opnå samme forøgelse af skatteindtægterne ved at øge skattesatserne som ved at reducere skattegabene. Højere skattesatser er som udgangspunkt mere omkostningseffektive i forhold til at øge skatteprovenuet. Omvendt er der ud fra et fordelings- og retfærdighedssynspunkt betydelig forskel mellem en reduktion af skattegabene og højere skattesatser, *jf. kapitel 5*. Uden en tilstrækkeligt effektiv skatteadministration vil tilliden til skatteforvaltningen og den oplevede risiko for at blive opdaget i skatteunddragelse svækkes over tid. Det vil indebære lavere strukturelle skatteindtægter over tid og senere medføre et behov for at tilføre flere ressourcer til skatteforvaltningen.*

2. Ressourcer til skatteforvaltningen

Ressourcerne til skatteforvaltningen bruges på mange forskellige aktiviteter, der grundlæggende har til formål at sikre høj regelefterlevelse og dermed et lavt skattegab. Skatteforvaltningen benytter strukturelle løsninger, vejledning og kontrol i bred forstand til at øge regelefterlevelsen og reducere skattegab. Effekten på skattegab vil bl.a. afhænge af, hvilke aktiviteter skatteforvaltningen anvender.

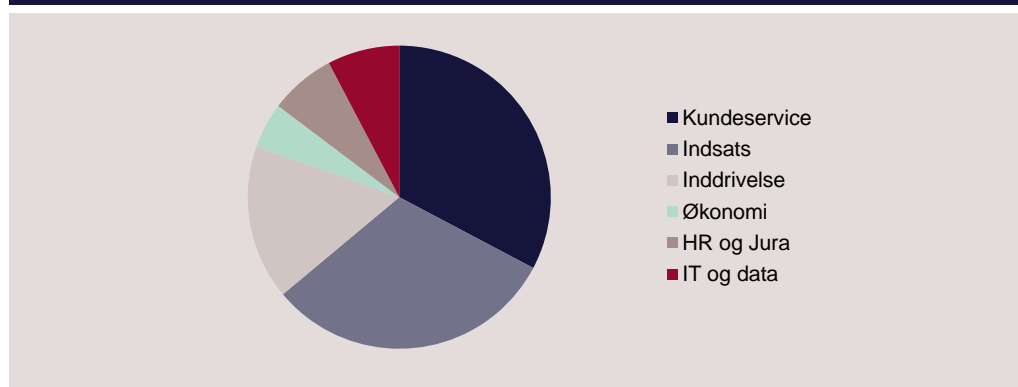
Det er vanskeligt at sammenligne udgifterne til skatteforvaltninger på tværs af lande. Når der korrigeres for forskellig opgavevaretagelse, er det dog vurderingen, at udgifterne til den danske skatteforvaltning er nogenlunde på niveau med vores nabolande.

2.1 Udgifter til skatteforvaltningen

Et centralt formål for skatteforvaltningen er at sikre høj regelefterlevelse og dermed et lavt skattegab. Skattegab udtrykker forskellen mellem de potentielle skatteindtægter, der ville være, hvis samtlige skatteydere fulgte skattelovgivningen fuldt ud, og de faktiske skatteindtægter, jf. kapitel 3.

I 2017 udgjorde SKATs samlede finanslovsbevilling inkl. tillægsbevillinger ca. 5,2 mia. kr. (2018-niveau). Disse ressourcer anvendes til en række opgaver såsom kundeservice (herunder fx vejledning og callcenter), indsatsprojekter (herunder fx kontrol- og analyseprojekter), inddrivelse af gæld, understøttende IT-systemer og dataanalyse mv., jf. figur 2.1. Skattestyrelsen, som er den største styrelse, der etableres 1. juli 2018, vil ikke være opdelt på samme måde, men vil tage udgangspunkt i skatteydersegmenterne: *Person, Erhverv, Selskab og Særlig Kontrol*.

Figur 2.1. Fordeling af årsværk på opgaver i SKAT i 2017



Aktiviteter og værktøjer til at øge regelefterlevelsen

Skatteforvaltningen anvender en række forskellige aktiviteter og værktøjer til at øge regelefterlevelsen og dermed mindske skattegab. Når skattemyndighederne har identificeret fejl eller snyd, kan den konkrete problemstilling overordnet adresseres på tre niveauer:

1. Indirekte ved at påvirke de strukturer, der betinger adfærden, og derigennem begrænse fejl eller snyd.
2. Indirekte ved at påvirke den adfærd, der er årsag til fejl eller snyd.
3. Direkte ved at kontrollere eller vejlede én til én (individuel).

De tre niveauer af tilgange viser, hvor bredt aktiviteterne og værktøjerne kan forventes at påvirke skatteyderne og giver eksempler på løsninger, jf. figur 2.2. Det er vigtigt at understrege, at værktøjerne har hvert deres formål, og at ingen af værktøjerne kan undværes. Således vil der fx altid være behov for kontrol af regnskaber, selv om strukturelle løsninger ofte kan være mere effektive, da de umiddelbart påvirker flere. Hvilken aktivitet eller værktøj, der er det rette, afhænger af den konkrete situation.



Kilde: Skatteministeriet.

Strukturelle løsninger, herunder digitale løsninger

Strukturelle løsninger ændrer på strukturen i eller rammen for skatteafregningen. Strukturelle løsninger omfatter derfor et bredt udsnit af skatteydere – i modsætning til fx specifikke kontrolaktiviteter, som ofte alene er målrettet én eller få konkrete virksomheder. Enkeltstående kontrolaktiviteter har ikke nødvendigvis en varig effekt i forhold til at reducere skattegab, men kan dog øge den oplevede risiko for at blive opdaget i skatteunddragelse, hvilket indirekte kan påvirke regelefterlevelsen positivt og længerevarende. Strukturelle løsninger har som udgangspunkt altid en mere permanent effekt på skattegab.

Strukturelle løsninger er eksempelvis ændringer i lovgivning, hjemler og styresignaler, digitale løsninger samt fortrykte data fra tredjeparter og feltlåsnings på selvangivelsen. Det kan også omfatte (frivillige samarbejder om) adgang til eksterne data, som styrker skatteforvaltningens viden og derigennem myndighedernes evne til at opdage og sætte ind over for fejl og snyd.

Mere enkle skatteregler vil kunne nedbringe skattegab permanent og endda uden administrative merudgifter. Det gælder særligt, hvis de enklere regler understøttes af digital skatteforvaltning, fx tredjepartsindberetninger. Komplicerede skatteregler medfører således alt andet lige, at borgere og virksomheder laver flere fejl ved selvangivelse af indtægter og fradrag, fordi de har

vanskeligt ved at gennemskue reglerne – ikke nødvendigvis fordi de bevidst vil snyde skatteforvaltningen. Endvidere kan det være svært og i nogle tilfælde praktisk talt umuligt at kontrollere visse regler, hvilket gør reglerne dyre at administrere. Imidlertid træffes der til tider ud fra reffærdigheds- eller særhensyn politiske beslutninger, som indfører eller undlader at afskaffe relativt komplicerede skatteregler. Det gør det vanskeligere effektivt at nedbringe skattegab for skatteforvaltningen.

Senest er der i forbindelse med *Aftale om styrket kontrol og vejledning* fra november 2017 afsat ressourcer til udvikling af strukturelle løsninger i form af eksempelvis såkaldte digitale stopklodser og ”machine learning”. Eksempler på tidligere strukturelle løsninger er vist i *boks 2.1*.

Boks 2.1. Eksempler på strukturelle løsninger ifm. politiske aftaler mv.

Skattereform 2009 (Forårspakke 2.0)

- Indberetningspligt for tredjepart (banker) om købspriser på aktier, så SKAT automatisk kan beregne skattepligtige gevinster.

Initiativer i forbindelse med ”Danmark i arbejde” (Skattereform 2012)

- Systemtjek på yder og modtager af underholdsbidrag
- Mere tredjepartsinformation samt feltlåsning af dagplejeres indkomster og fradrag
- Selvangivelse for erhvervsdrivende opdelt i privat- og virksomhedssfære.
- Feltlåsning af privatdelen for de erhvervsdrivende på linje med almindelige lønmodtagere mv.

Årstilretninger af slutkattesystemerne (2013 og 2014)

- Flere tredjepartsdata, opdeling af felter og udvidelse af kredsen af skatteydere.
- Feltlåsning, som har nedbragt skattegab blandt borgere permanent.

NemVirksomhed (Vækstpakke 2014)

- NemVirksomhed-konceptet skal ses i lyset af, at to tredjedele af skattegab for virksomheder (med op til 250 ansatte) genereres af virksomheder uden ansatte.

Kontrol og vejledning

Skatteforvaltningen bruger kontrol og vejledning til at påvirke skatteydernes adfærd med henblik på at forebygge eller rette fejl og snyd. Generelt gælder det, at jo tidligere i afregningsprocessen fejl og snyd opdages, desto større er mulighederne for at sikre korrekt skattebetaling.

De fleste borgere og virksomheder ønsker at afregne skatter og afgifter korrekt, men kan i den forbindelse opleve forskellige udfordringer. Derfor bruger skatteforvaltningen vejledning som et effektivt værktøj til tidligt i processen at understøtte en korrekt skatteafregning og dermed et lavere skattegab. Det sker fx gennem:

- Øget kendskab til de relevante regler og pligter, som er en central forudsætning for en korrekt afregning af skatter og afgifter.
- Adfærdspåvirkning (nudging) i form af information om andre borgeres eller virksomheders regelefterlevelse. Borgere og virksomheder vil ofte gerne følge reglerne, hvis de har den opfattelse, at andre overholder reglerne¹.
- Synliggørelse af kontrollen og dens konsekvenser fx via pressehistorier ved kontrolindsatser. Det øger den oplevede risiko for at blive opdaget i skattesnyd, og kan få skatteydere, der bevidst snyder eller påtænker at snyde, til at blive mere regelefterlevende.

¹ Se fx Coleman (1996): *The Minnesota Tax Compliance Experiment. State Tax Result*, Minnesota Department of Revenue; Behavioral Insights Team (2012): *Applying Behavioral Insights to Reduce Fraud, Error and Debt* og Skatteetaten (2015): *Når unndragelse er normen*.

Skatteforvaltningen bruger derudover en række forskellige kontrolformer til at understøtte korrekt skatteafregning og derigennem et lavere skattegab. Det drejer sig fx om:

- *Registreringskontrol* før virksomheden registreres, som bl.a. har til formål at gøre det vanskeligt at oprette fiktive virksomheder med svindel for øje.
- *Inddatakontrol* der foregår automatisk, mens data indberettes, og som bl.a. skal gøre det lettere at forhindre typiske fejl eller mangelfulde angivelser.
- *Systemkontrol* i virksomhedens systemer forud for angivelse, hvilket bidrager til, at systemerne, som leverer oplysninger til skatteforvaltningen, er korrekt sat op.
- *Proceskontrol* inden angivelsen kan afsluttes, og som sikrer, at den nødvendige dokumentation foreligger, bl.a. inden en eventuel udbetaling finder sted.
- *Efterkontrol* når angivelsen er sket, og som har til hensigt at korrigere eventuelle fejl og mangler i selve angivelsen og skatteafregningen.

Strukturelle løsninger, vejledning og kontrol har forskellige formål, og deres effekt afhænger af den konkrete situation. Det vil således typisk være et mix af de forskellige værktøjer, der sikrer en effektiv skatteafregning. Skattestyrelsen, der etableres den 1. juli 2018, skal derfor eksempelvis integrere en effektiv og målrettet vejledning og kontrol med fokus på muligheder for strukturelle løsninger i alle dele af opgavevaretagelsen inden for skatteydersegmenterne: *Person*, *Erhverv* og *Selskab* samt *Særlig Kontrol*.

Det skal ses i lyset af, at arbejdet med at sikre korrekt skatteafregning er forskelligt, alt efter om det drejer sig om borgere, små og mellemstore virksomheder eller selskaber. Det skyldes bl.a. de regler, der findes på de forskellige områder. Fx er borgerområdet i høj grad baseret på tredjepartsindberetninger, mens virksomhedsområdet er baseret på selvangivelse. Ved at sammentænke aktiviteterne inden for de forskellige skatteydersegmenter skabes der bedre rammer for at styrke skatteafregningsprocessen og målrette indsatserne efter konkrete behov og udfordringer.

2.2 Sammenligning af udgifter til skatteforvaltninger på tværs af de nordiske lande

Det er relevant at holde de samlede ressourcer til den danske skatteforvaltning op imod ressourceforbruget i skatteforvaltningerne i sammenlignelige lande. Det er imidlertid vanskeligt at sammenligne udgifterne på tværs af lande. Det skyldes særligt forskelle i:

1. *Lovgivning*. Der er forskelle på de enkelte landes skattelovgivninger. Det påvirker også udgifterne til skattemyndighederne, fordi et meget fintmasket lovgivningskompleks er dyrere at administrere end et mere simpelt. Fx vil en flad skat uden undtagelser og fradrag, hvor skattebetalingen kan baseres på tredjepartsindberetninger, være forholdsvis lettere og billigere at administrere end en fintmasket og omfattende sammensætning af skatter og afgifter. På den anden side kan en mere fintmasket lovgivning med mange forskellige skattesatser og -grundlag være mere reffærdig, fx fordi alle udgifter forbundet med erhvervelse af en indkomst principielt bør kunne fradrages inden skattebetalingen.
2. *Organisering*. I nogle lande er skatteforvaltningen meget centraliseret, mens den i andre lande er mere decentral. Det kan også påvirke udgiftsniveauet. Derudover kan organiseringen af it og andre støtteopgaver have stor betydning for udgifterne.
3. *Opgaveportefølje*. Skatteforvaltningerne har meget forskellige opgaver på tværs af lande. Fx er told- og inddrivelsesopgaver ikke en integreret del af alle skatteforvaltninger. En større opgaveportefølje vil isoleret set indebære højere udgifter.

4. *Skattesatser- og baser.* Skattesatserne samt antallet af beskattede goder og ydelser varierer meget mellem lande. Det skaber forskelle i forhold til skatteopkrævningen og behovet for kundehåndtering, som påvirker udgifterne.
5. *Stordriftsfordele.* Større lande kan forventes at have stordriftsfordele ved skatteforvaltningen, hvilket alt andet lige reducerer de gennemsnitlige udgifter pr. opkrævet skattekrone. Det samme vil også gælde lande med relativt høje skatte- og afgiftssatser.
6. *Investeringsbehov.* Lande er på forskellige stadier i forhold til at investere fx i it-løsninger, hvilket i perioder kan påvirke udgifterne kraftigt. Fx har Danmark en række større såkaldte legacy-systemer, som står foran enten en modernisering eller udskiftning. Sammenlignelige skatteforvaltninger i andre lande står ligeledes over for (eller har stået over for) lignende udfordringer.

Der findes kun få etablerede kilder, der sammenligner skatteforvaltninger på tværs af lande. Der er således kun få pålidelige, sammenlignelige data på området. Ressourceforbruget i Danmark sammenlignes derfor i det følgende med de nordiske lande Norge, Sverige og Finland, hvor der er lavet lignende analyser af udgifter til skatteforvaltningen. Desuden er disse lande kendetegnet ved at have førende skatteforvaltninger, hvad angår kvaliteten i opgaveløsningen.

Udgifter til nordiske landes skatteforvaltninger

Ved sammenligning af resourceforbruget i forskellige landes skatteforvaltninger bør der som nævnt tages højde for institutionelle forskelle. Det er navnlig opgaveporteføljen, som varierer betydeligt på tværs af de nordiske lande. For at styrke sammenligningsgrundlaget korrigeres de samlede udgifter således for udgifter til opgaver, som ikke udføres i alle skatteforvaltningerne. Det betyder i Danmarks tilfælde, at udgifter til inddrivelse, motorbeskatning, told, punktafgifter, ejendomsvurdering og spillemyndigheden fratrækkes de samlede udgifter, *jf. tabel 2.1.*

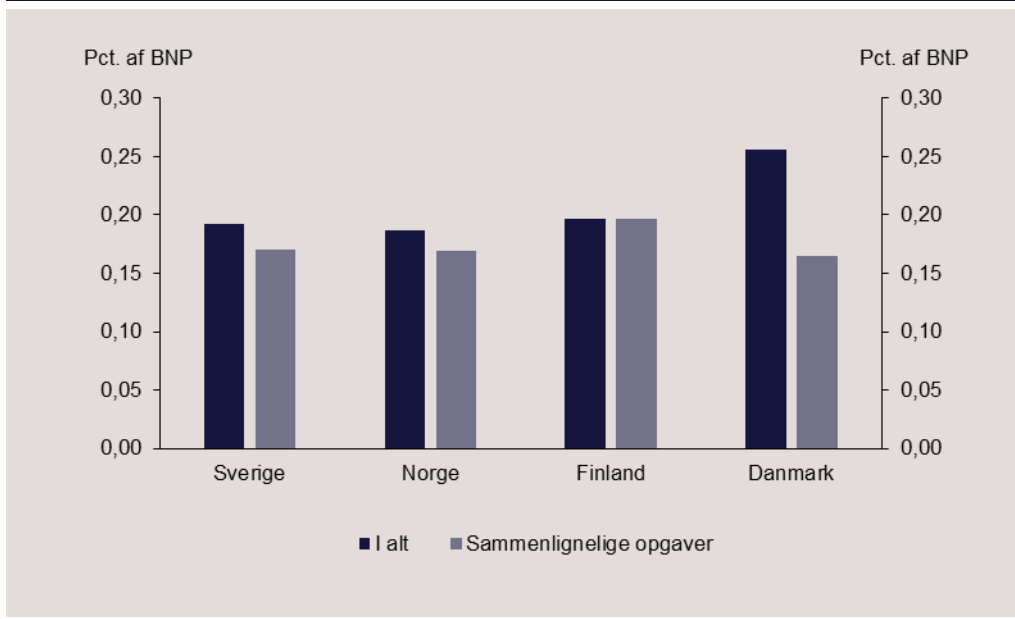
Tabel 2.1. Opgaver, der korrigeres for, med henblik på at øge sammenligneligheden

	Sverige	Norge	Finland	Danmark
Inddrivelse		X (delvist)		X
Motor	X			X
Told				X
Punktafgifter	X			X
Ejendomsvurdering	X			X
Spillemyndighed				X
Skifteretten	X			
Folkeregistrering	X	X		
Olieskatter		X		
Ægteskabsregistrering	X			
Husarbejde	X			

Anm.: Norge har kun fratrukket udgifter knyttet til inddrivelse af moms, da inddrivelse mere generelt ikke er en del af skatteforvaltningen.

Kilde: SKAT og Nordisk Benchmarking 2014, arbejdsgruppe under Nordisk Agenda.

Når man trækker de opgaver fra, som ikke varetages af de andre nordiske landes skatteforvaltninger, går Danmark fra at have de højeste udgifter til skatteforvaltning i 2014 målt som andel af BNP til at have de laveste udgifter – lidt lavere end Sverige og Norge, *jf. figur 2.3.* Det bemærkes, at for Norge er det såkaldte fastlands-BNP anvendt, dvs. BNP fratrukket olie- og gasproduktionen. Det vurderes at give et mere retvisende sammenligningsgrundlag for Norges vedkommende.

Figur 2.3. Udgifter til nordiske landes skatteforvaltninger i pct. af BNP, 2014

Anm.: En betydelig del af Norges BNP kan henføres til olie- og gasproduktion. Denne olie- og gasproduktion betyder, at BNP pr. indbygger i Norge er mærkbart større end i de øvrige nordiske lande. I figuren er der taget højde herfor ved at anvende fastlands-BNP for Norge. Der er ikke korrigeret for olie- og gasproduktion i andre nordiske lande, idet omfanget er begrænset sammenlignet med den norske olie- og gasproduktion.

Kilde: SKAT (tal for udgifter til skatteforvaltning), OECD (tal for BNP i Sverige, Finland og Danmark) og Norges Sentralbyrå (tal for fastlands-BNP).

3. Skattegab i Danmark og udlandet

Skattegab udtrykker den skat, der af forskellige årsager ikke afregnes i henhold til lovgivningen. Det er et centralt mål for skatteforvaltningen at sikre et lavt skattegab. Skattegab vil dog aldrig kunne lukkes helt. Det skyldes bla., at det ikke vil være muligt at sikre fuldkommen regelefterlevelse – selv hvis alle skatteydere ønskede at være regelefterlevende. Der vil altid blive begået fejl – ikke mindst hvis de regelsæt, der skal efterleves, er komplicerede. Samtidig vil det ikke være optimalt at forsøge at lukke skattegab fuldstændigt. De samfundsøkonomiske gevinster ved de kontrol- og vejledningsinitiativer, der skal gennemføres for at opnå et skattegab på nul, vil ganske enkelt ikke stå mål med de samfundsøkonomiske omkostninger herved.

Skattegab kan umiddelbart reduceres på flere måder. Skattereglerne kan ændres, så det bliver nemmere at efterleve reglerne, der kan tilføres flere ressourcer til skatteforvaltningen, og skatteforvaltningens effektivitet kan søges øget.

Der findes i dag hovedsageligt to opgørelser af det danske skattegab: SKATs skattegabsopgørelser og SKATs skattegabsmål på finansloven. De to opgørelser bygger på forskellige definitioner og metoder. Det skyldes, at der er forskellige formål med opgørelserne. SKATs skattegabsopgørelser udarbejdes for at få et analytisk input og danner – sammen med øvrige data og erfaringer – udgangspunkt for de aktiviteter, der igangsættes for at nedbringe skattegab på et givent område. Skattegabsmålet på finansloven har derimod til formål at opgøre, hvor mange penge der ikke opkræves eller inddrives i procent af skattepotentialet i et givent år. Uanset hvilket skattegab, der anvendes, er skattegab i sidste ende et skøn.

3.1 Opgørelser af skattegab i Danmark

Skatteforvaltningens grundlæggende opgave er at sikre, at skatter og afgifter afregnes i henhold til lovgivningen. Begrebet skattegab dækker i den forbindelse over den skat, der af forskellige årsager ikke afregnes i henhold til lovgivningen².

² Begreberne "momsgab" og "afgiftsgab" dækker tilsvarende over den moms og de afgifter, der ikke afregnes i henhold til lovgivningen. "Skattegab" bruges som samlebetegnelse for gabet på tværs af de forskellige skatte- og afgiftsarter.

Skattegabets størrelse er vanskeligt at opgøre for enhver skatteforvaltning, da det er en uobserverbar størrelse. Personer, der ikke betaler den korrekte skat, ved det enten ikke selv eller ønsker ikke, at andre skal få kendskab til det. Skattegabets opgørelser handler derfor om at kvantificere det, der ikke er umiddelbart synligt eller direkte tilgængeligt for skatteforvaltningen. Uanset valget af metode er skattegabets opgørelser således i sig selv usikre, da de er forbundet med betydelig usikkerhed. Samtidig er de metodiske udfordringer i sig selv betydelige.

Overordnet set kan der skelnes mellem to tilgange til opgørelsen af skattegabets størrelse – top-down og bottom-up, jf. boks 3.1.

Boks 3.1. Top-down og bottom-up metoder til opgørelse af skattegabets størrelse

- *'Top-down'-metoder* anvender eksterne data på aggregeret niveau til at estimere omfanget og den potentielle skatteværdi af skattebasen på et givent område. Skattegabets størrelse estimeres ved at undersøge differencen mellem den estimerede potentielle skatteværdi og det faktiske skatteprovenu.
- *'Bottom-up'-metoder* er baseret på systematiske efterkontroller af et repræsentativt udsnit af skatteydere. Statistiske metoder anvendes til at estimere skatteværdien af den manglende regel efterlevelse og ekstrapolere den observerede regel efterlevelse i stikprøven til den samlede gruppe af skatteydere, som opgørelsen omhandler.

Der findes forskellige definitioner af og metoder til at opgøre skattegabets størrelse, som afhænger af formålet med den enkelte opgørelse. I dansk sammenhæng er der overordnet to opgørelser, hvori skattegabets størrelse indgår: (1) SKATs skattegabets opgørelser og (2) SKATs skattegabets mål på finansloven.

SKATs skattegabets opgørelser

Formålet med SKATs skattegabets opgørelser er at få en bredere viden om regel efterlevelsen på de forskellige skatte- og afgiftsområder. Disse skattegabets opgørelser bruges som *analytisk* input til de konkrete operative kontrolindsatser³. Skattegabets opgørelserne udgør, sammen med øvrige data og erfaringer, et centralt element i arbejdet med at prioritere ressourcer samt planlægge effektive og målrettede vejlednings- og kontrolaktiviteter.

Skattegabets størrelse er her defineret som *skatteværdien af forskellen imellem det beløb, der for alle skattepligtige borgere og virksomheder er angivet af skatter og afgifter for et givent indkomstår, og det beløb der burde have været angivet, såfremt alle skatteydere havde oplyst præcis det, de er pligtige til ifølge reglerne*. Denne definition af skattegabets størrelse rummer i princippet alle typer af skatteydere samt alle former for skatter og afgifter under Skatteministeriets ressortområde. Der er dog i praksis forskel på, hvordan skattegabets størrelse for de forskellige skatte- og afgiftsarter samt skattegydertyper rent metodisk opgøres.

For at opgøre det samlede skattegab i Danmark har SKAT opdelt skattegabets størrelse i 21 forskellige segmenter, jf. boks 3.2.

³ Da SKATs skattegabets opgørelser benyttes som analytisk input til de konkrete, operative kontrolaktiviteter, opgøres skattegabets størrelse på angivelsestidspunktet – og dermed ikke på betalingstidspunktet. Skattegabets størrelse opgøres desuden netto, dvs. af forhøjelser af angivne beløb fratrækkes eventuelle nedsættelser af de oprindeligt angivne skatter og afgifter. Eventuelle bøder og renter – affødt af SKATs aktiviteter – medregnes ikke i skattegabets størrelse.

Boks 3.2. SKATs 21 skattegabssegmenter

En effektiv kontrolindsats bygger på viden om årsagerne til skatteydernes adfærd. For at få viden om årsagerne til skatteydernes misforståelser, fejl og karakteren af bevidst skatteomgåelse opdeles samfundsøkonomien i 21 segmenter med hver deres målgruppe, karakteristika og skattemæssige problemstillinger.

- Tredjepartsdata
- Personselvangivelsen
- Mikrovirksomheder
- Små virksomheder
- Mellemstore og store virksomheder
- De største virksomheder
- Transfer Pricing
- Offentlige virksomheder og institutioner
- Fonde og foreninger
- Sort økonomi – borgere
- Sort økonomi – virksomheder
- Komplex svig
- Mindre afgiftsvirksomheder
- Illegal indførsel
- Globalisering
- Værdipapirer
- Ejendomme
- Biler
- Finansiell told
- Toldbevillinger og selvforvaltning
- Samfundsbeskyttende aktiviteter

Skattegabets opgøres for hvert segment. Segmenter skal her forstås som risikoområder eller -temaer. Opgørelsesmetoden varierer mellem de forskellige segmenter, men er så vidt muligt baseret på et omfattende og alsidigt datagrundlag samt internationalt anerkendte tilgange. Der er således både anvendt 'top-down' og 'bottom-up' tilgange.

Der er forskel på, hvor usikkert det opgjorte skattegab er for de forskellige segmenter. Desuden er skattegabets i nogle segmenter p.t. kun opgjort delvist. Skatteforvaltningen arbejder løbende på at forfine metoderne og opgørelserne af skattegabene.

SKATs complianceundersøgelser er den væsentligste kilde til viden om skattegabets i en dansk kontekst. Disse undersøgelser er baseret på systematiske skattekontroller af en repræsentativ stikprøve inden for en bestemt population af skatteydere. Resultaterne fra stikprøven aggregeres herefter til hele populationen, dvs. SKAT anvender som udgangspunkt en 'bottom-up' metode.

Det er dog ikke muligt at gennemføre complianceundersøgelser på alle segmenter. Derfor anvendes andre metoder til at estimere skattegabets på disse områder. Det drejer sig fx om ekstrapolering af kontrolresultater fra visse grupper af skatteydere til andre – omtrent sammenlignelige – grupper af skatteydere. Det indebærer yderligere usikkerhed i opgørelsen.

Samtidig er der visse typer af skatteunddragelse og svig, som ikke kan opgøres gennem 'bottom-up'-metoder. Det kan fx være på grund af manglende oplysninger, eller fordi svindleren bevidst (og succesfuldt) skjuler sin identitet og aktivitet for skattemyndighederne. Skattegabets er i disse tilfælde i stedet estimeret via 'top-down' metoder baseret på makroøkonomiske data eller eksterne undersøgelser, hvilket i begge tilfælde kan være forbundet med betydelig usikkerhed.

Skattegabetsmålet på finansloven

Siden 2012 har et af SKATs mål på finansloven været, at skattegabets skal fastholdes på maksimalt 2 pct. af skattepotentialet. Grundlæggende har opgørelsen af skattegabetsmålet på finansloven – i modsætning til SKATs skattegabsopgørelser – til formål at opgøre, hvor mange skatter og afgifter der ikke opkræves eller inddrives i et givent år. Derfor er definitionen og opgørelsesmetoden for skattegabets på finansloven væsensforskellig fra SKATs skattegabsopgørelser.

Skattegabsmålet på finansloven (FL) er defineret som det beløb, der ikke opkræves enten på grund af manglende eller forkert angivelse af skatter og afgifter (provenutab) eller manglende betaling af skatte- og afgiftsrestancer.

Til forskel fra SKATs skattegabsopgørelser inkluderes således manglende betaling af gæld (netto-tilgangen af skatte- og afgiftsmæssige restancer) i definitionen af FL-skattegab. Der skelnes således ikke mellem manglende regelefterlevelse⁴ eller betalingsevne som årsag til de manglende skatteindtægter. En anden forskel er, at provenutabet bl.a. korrigeres for årets kontrolresultater, hvorved opgørelsen bedst muligt bliver en slags "kasseoptælling".

Skattegabsmålet på finansloven blev indfriet i 2014, men ikke i 2015-2017, jf. tabel 3.1. Udviklingen i perioden er primært drevet af ændringer i restancerne. Den mærkbare stigning i FL-skattegab i 2015 skal således ikke mindst ses i lyset af suspenderingen af inddrivelsessystemet EFI/DMI, som har medført en betydelig forøgelse af restancerne.

Tabel 3.1. Udviklingen i skattegabsmålet på finansloven, 2014-2017

Pct.	2014	2015	2016	2017
Skattegab ift. skattepotentialet	1,7	2,6	2,9	2,5
Skattegab ekskl. restancer ift. skattepotentialet	1,3	1,5	1,9	2,0

Anm.: Opgørelsen af FL-skattegab varierer fra SKATs skattegabsopgørelser på grund af forskelle i definition og opgørelsesmetode. I FL-skattegabsmålet opgøres provenutabet på baggrund af Skatteministeriets complianceundersøgelser og differencen mellem til- og afgang (netto-tilgang) af skatte- og afgiftsrestancer. Complianceundersøgelserne omfatter personskatter, moms og skattebetaling for virksomheder med op til 250 ansatte, mens der ses bort fra store virksomheder (mere end 250 ansatte), punktafgifter, told o.l.

Kilde: Finanslov for finansåret 2018 (Tekst og anmærkninger, § 09.21.01, stk. 5), Finansministeriet og SKATs årsrapporter for 2015 og 2016.

Da udviklingen i restancerne omhandler skatteforhold i tidligere år, giver det opgjorte skattegab på finansloven ikke et retvisende billede af den *aktuelle* regelefterlevelse. Korrigeret for den manglende betaling af restancer har skattegabsmålet på finansloven i 2016-2017 ligget på ca. 2 pct.

Den igangværende omstrukturering af SKAT vil medføre, at de overordnede mål vil blive justeret i forbindelse med oprettelsen af de nye styrelser. Således pågår der overvejelser om skattegabsmålet, herunder sammensætning og afgrænsning af det opgjorte skattegab for så vidt angår forskellige typer af skatter og afgifter samt skatteydersegmenter. Disse overvejelser har ikke betydning for overvejelserne i denne analyse.

3.2 Skattegab i andre lande

Ligesom i Danmark opgør skatteforvaltninger i andre lande også skattegab. Generelt er det imidlertid meget vanskeligt at foretage retvisende sammenligninger af skattegab på tværs af lande. Det skyldes blandt andet store forskelle i:

1. *Definition.* Der anvendes meget forskellige definitioner af skattegab på tværs af landene.

Skattegab omfatter i nogle lande, fx Storbritannien, også restancer, mens SKATs opgørelser af skattegab afgrænser sig til, hvorvidt de forskellige skatteydere angiver skatter og afgifter korrekt. Endvidere kan der være forskelle i, hvorvidt forskellige typer af adfærd, fx aggressiv skatteplanlægning, regnes med i skattegab eller ej.

⁴ Opgørelsen af provenutabet er som udgangspunkt baseret på SKATs skattegabsopgørelser for borgere og virksomheder med færre end 250 ansatte, men de korrigeres med resultaterne af det pågældende års kontrolindsats samt såkaldte taksationer (når virksomheden ikke indsender en selvangivelse) og foreløbige fastsættelser (når virksomheden ikke indsender en momsangivelse).

2. *Afgrænsning.* Det er forskelligt fra land til land, om fx store selskaber, sort økonomi, told og afgifter er omfattet af skattegabsopgørelsen.
3. *Metoder.* Der anvendes forskellige metodemæssige opgørelses- og estimeringsprincipper på tværs af landene. Det kan fx variere, i hvilken grad opgørelsen af skattegabets er baseret på egentlige revisioner af skatteydere gennemført for en repræsentativ stikprøve (random audits) eller 'top-down' metoder.
4. *Tilgængelighed.* I den forholdsvist snævre kreds af lande, der foretager egentlige skattegabsopgørelser, er der kun et fåtal, som har valgt at stille resultaterne til rådighed offentligt. Fx har Holland valgt ikke at offentliggøre deres skattegabsopgørelser.
5. *Skattesystemer og –regler.* Det er en generel udfordring at sammenligne skattegabets på tværs af lande, der har meget forskellige skattesystemer og regelsæt.

Udfordringerne betyder samlet set, at skattegabssammenligninger på tværs af lande skal tages med betydelige forbehold. Skatteforvaltningerne i Storbritannien, USA og Sverige er blandt de få lande, der har offentliggjort nogenlunde sammenhængende skattegabsopgørelser, og deres opgørelser ligger mellem ca. 6-16 pct. af det samlede skattepotentiale, jf. tabel 3.2. Skattegabene er opgjort på forskellige måder og omfatter forskellige områder, og det er således ikke muligt at foretage en direkte sammenligning.

Tabel 3.2. Skattegab i pct. af det samlede skattepotentiale i udvalgte lande

	Pct.
Storbritannien, 2016-17 ¹⁾	6
Sverige, 2007 ²⁾	9
USA, 2008-10 ³⁾	16,3

¹ Storbritanniens skattegab er ligesom det danske opgjort på grundlag af adskillige delopgørelser, der er baseret på en bred vifte af forskellige data og opgørelsesmetoder. HMRC medregner restancer i skattegabets, jf. HM Revenue & Customs (2017): *Measuring tax gaps 2017 edition. Tax gap estimates for 2015-2016*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/655097/HMRC-measuring-tax-gaps-2017.pdf og OECD (2017). *Tax Administration 2017. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. (s. 183)

² Det svenske Skatteverkets definition af skattegabets lægger sig op ad den definition, som SKAT anvender i sine skattegabsopgørelser. Skatteverket vurderer, at skattegabets med stor sandsynlighed er reduceret strukturelt siden opgørelsen fra 2007 på grund af øget brug af tredjepartsindberetninger. Det har dog ikke været muligt at opgøre et samlet skattegab på grund af et mangelfuldt datagrundlag, og beregningerne er desuden ikke opdateret siden 2007. Skatteverket (2008): *Tax Gap Map for Sweden. How was it created and how can it be used? Report 2008: 1B*, https://www.skatteverket.se/download/18.361dc8c15312eff6fd2b9a4/1473840293366/Report_2008_1B.pdf og Skatteverket (2014). *The development of the tax gap in Sweden 2007-12*. <https://www.skatteverket.se/download/18.15532c7b1442f256baeae28/1395223863657/The+development+of+the+tax+gap+in+Sweden+2007-12.pdf>

³ Det amerikanske Internal Revenue Service (IRS) har på baggrund af data for flere år estimeret et gennemsnitligt skattegab i den pågældende periode. I opgørelsen anvendes forskellige metodiske tilgange, herunder økonometriske estimationsmetoder. IRS medregner restancer i deres opgørelse af skattegabets. IRS (2016): *Federal Tax Compliance Research: Tax Gap Estimates for Tax Years 2008–2010*, <https://www.irs.gov/pub/irs-soi/p1415.pdf>

Momsgabet

Der findes som nævnt ikke sammenlignelige opgørelser af skattegab på tværs af en større gruppe lande, som fx EU-landene. I stedet findes der opgørelser af det såkaldte momsgab på tværs af alle EU-lande. Fx har Center for Social and Economic Research (CASE) udarbejdet sådanne momsgabsopgørelser for EU-kommissionen. Momsgabet i Danmark for 2015 er i denne sammenhæng estimeret til ca. 11 pct. af det samlede teoretiske momspotentiale, jf. figur 3.1. Det svarer til medianen for alle EU-lande.

International Monetary Fund (IMF) anvender en lignende metode, og momsgabet var i Danmark ifølge den seneste opgørelse på ca. 5 pct. af det potentielle momsprovenu i 2012, jf. figur 3.1⁵. Der findes ikke IMF-opgørelser af momsgabet for samtlige EU-lande, men IMF har opgjort momsgabet for Finland efter samme metode som det danske. Ifølge IMF er det finske momsgab ligeledes ca. 5 pct. af det potentielle momsprovenu. Det er Skatteministeriets vurdering, at IMF's opgørelse er

⁵ IMF (2016): *Denmark – Revenue Administration Gap Analysis Program – The Value-Added Tax Gap*.

den mest omfattende og præcise opgørelse af momsgabet i Danmark, og derfor også bedre end opgørelsen fra CASE, jf. nedenfor.

Figur 3.1. Momsgabet i udvalgte EU-lande, 2015



Anm.: Opgørelserne fra CASE er fra 2015. For Danmark og Finland fremgår også momsgab opgjort af IMF for 2012.
 Kilde: CASE (2017). Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report.
 IMF (2016). Denmark – Revenue Administration Gap Analysis Program – The Value-added tax Gap.

Generelt skal det understreges, at top down-metoder for momsgabet (som IMF og CASE anvender) medtager såvel tab fra lovlige konkurser, lovlig skattetækning, svig (inkl. sort arbejde) og restancer vedr. moms. Disse opgørelser for momsgabet er således ikke alene udtryk for manglende regelefterlevelse.

Samtidig skal den relativt store forskel på niveauet mellem henholdsvis CASE og IMF's opgørelse ses i lyset af de metodiske forskelle, der er mellem de to opgørelser. CASE anvender fx mere summariske kategorier end IMF⁶. Derudover tager CASE udgangspunkt i anvendelsessiden af nationalregnskabet (forbrugs- eller efterspørgselsmetoden), mens IMF tager udgangspunkt i produktionssiden (merværdimetoden). Merværdimetoden afspejler, i højere grad end forbrugs- og efterspørgselsmetoden, momssystemet i praksis.

Usikkerheden ved CASE's opgørelse afspejles også i, at det opgjorte momsgab for Sverige er negativt, hvilket ikke forekommer retvisende⁷. Samlet er det derfor vurderingen, at IMF's opgørelse er den mest omfattende og præcise opgørelse af momsgabet i Danmark, der også inkluderer organiseret svig og svindel.

⁶ CASE anvender 65 forskellige såkaldte produktklassifikationer med en tilknyttet momssats, mens IMF anvender 2.350 produktspecifikationer.

⁷ Dette skal ses i lyset af, at Sverige har differentieret moms, hvilket alt andet lige må forventes at øge risikoen for manglende regelefterlevelse.

4. Sammenhæng mellem ressourcer til skatteforvaltningen og de offentlige finanser

Øgede ressourcer til skatteforvaltningen må umiddelbart forventes at medføre flere skatteindtægter og dermed et mindre målt skattegab. Der er imidlertid også forhold, der trækker i retning af lavere skatteprovenu, da flere skatteindtægter og dermed et øget skattetryk kan reducere den økonomiske aktivitet i samfundet. Samlet set er der ikke et sikkert vidensgrundlag til på forhånd at skønne over den eksplicite sammenhæng mellem øgede ressourcer til skatteforvaltningen, skattegabets og de strukturelle offentlige finanser. En evt. nettoforbedring af de offentlige finanser vil medføre et større fremtidigt finanspolitisk råderum, som kan disponeres, når det viser sig.

4.1 Skattegabets sammenhæng med de offentlige finanser

Når indtægterne fra skatter og afgifter budgetteres på finansloven og fremskrives i de mellemfristede planer for dansk økonomi, forudsættes der implicit uændret regelefterlevelse, og dermed et uændret skattegab over de kommende år. Det skyldes, at budgetteringen tager afsæt i de faktiske, historiske skatteprovenuer. Selvom der på finansloven indgår et mål om et skattegab på 2 pct., indregnes dette – ud fra et forsigtighedshensyn – således ikke i den fremadrettede budgettering. Det følger almindelig praksis om, at målsætninger ikke i sig selv påvirker budgetteringen og den mellemfristede fremskrivning.

Det bemærkes, at forudsætningen om uændret regelefterlevelse fremover kræver, at der løbende foretages de nødvendige prioritering af ressourcer og indsatser i skatteforvaltningen, herunder kontrolindsatser. Alternativt ville konsekvensen være et stigende omfang af skatteunddragelse.

Forudsætninger i forbindelse med provenuberegninger af skattepolitiske tiltag

Når der gennemføres ændringer i skattesystemet, indregnes alle provenuvirkninger, hvor der er et direkte eller indirekte grundlag for at skønne kvantitativt over provenueffekten. Det indebærer bl.a., at der ud over de umiddelbare provenueffekter indregnes automatisk tilbageløb af moms og afgifter⁸. Der tages også højde for afledte adfærdsvirkninger – i form af fx ændret arbejdsudbud

⁸ Tilbageløb er udtryk for den mekaniske virkning på de offentlige finanser af, at ændringer i fx borgernes disponible indkomst afspejler sig i ændringer i indtægterne fra skatter og afgifter.

og forbrugsmønstre, når disse er tilstrækkeligt velunderbyggede. Der foreligger således en betydelig empirisk forskning om adfærdseffekterne af ændringer i skatter og afgifter.

I forhold til ændringer i ressourcetilførslen eller -anvendelsen i skatteforvaltningen mangler der imidlertid empirisk viden om de konkrete kvantitative effekter på fx skattegab. Derfor indregnes der ikke *på forhånd* forbedret regelefterlevelse og lavere skattegab, hvis der tilføres ressourcer til skatteforvaltningen. Hvis skattegabets efterfølgende viser sig at være faldet og det strukturelle skatteprovenu er steget, vil det dog medføre et finanspolitisk råderum, der *efterfølgende* kan disponeres.

4.2 Sammenhængen mellem ressourcer til skatteforvaltningen, skattegab og de offentlige finanser – teori og empiri

Hvis der tilføres flere ressourcer til skatteforvaltningen, vil det alt andet lige øge de umiddelbare skatteindtægter – under forudsætning af, at ressourcerne anvendes effektivt.

Den offentlige sektor har umiddelbart som overordnet formål at sikre mest mulig samfundsøkonomisk velfærd for borgerne. Højere skatteindtægter skaber ikke nødvendigvis højere samfundsøkonomisk velfærd. Således medfører højere skatteindtægter en omfordeling af ressourcer fra borgerne under ét til den offentlige sektor (og mellem borgerne). Effekten af denne omfordeling afhænger bl.a. af, hvordan ressourcerne anvendes.

Det er således forbundet med både samfundsøkonomiske omkostninger og gevinster at øge skatteindtægterne og reducere skattegab. Skattegab og de offentlige finanser kan derfor ikke stå alene som mål for skatteforvaltningens aktiviteter. De samlede samfundsøkonomiske velfærdseffekter ved øgede ressourcer til skatteforvaltningen belyses nærmere i *kapitel 5*.

Skattegab kan reduceres på flere forskellige måder, *jf. kapitel 2*. I det følgende belyses potentialet for at nedbringe skattegab ved at øge skattekontrolindsatsen.

4.3 Skattekontrol og de offentlige finanser – empirisk tilgang

Når det skal vurderes, om der er et potentiale ved at foretage en yderligere *kontrolindsats* mod skattesnyd, skal gevinsten i form af et muligt ekstra provenu afvejes mod de omkostninger, der er knyttet til at øge indsatsen.

Det vil oftest være tilfældet, at den ekstra omkostning forbundet med at afsløre lidt mere skatteunddragelse er større, når indsatsen mod skatteunddragelse i forvejen er høj. Det skyldes blandt andet, at skatteforvaltningens kontrolindsats som udgangspunkt er tilrettelagt efter væsentlighed og risiko, så det forventede merprovenu ved indsatserne allerede er søgt maksimeret – dvs. de "lavthængende frugter" er plukket. Det kan derfor ikke forventes, at fx ekstra skattekontrolmedarbejdere i gennemsnit finder fejl og skatteunddragelse i samme omfang som de eksisterende medarbejdere.

Der ses undertiden undersøgelser, som tager udgangspunkt i, at ressourcerne til skatteforvaltningen bør øges indtil den marginale omkostning ved at tilføre flere ressourcer er lig med den potentielle marginale forøgelse af skatteindtægterne, dvs. så længe der i den forstand er en samlet provenumæssig nettogevinst *for det offentlige*. Det er udtryk for en *snæver statsfinansiell tilgang* til at vurdere effekten af kontrolindsatsen i skatteforvaltningen.

De Økonomiske Råd (DØR) har bl.a. anvendt en sådan snæver statsfinansiel tilgang⁹. Ifølge denne tilgang bør der kun investeres yderligere ressourcer i skatteforvaltningen, så længe summen af det direkte provenu og adfærdseffekten (dvs. effekten af, at en person, der har været udtaget til kontrol, øger regellefterlevelsen i det efterfølgende år) er større end skattekontrolomkostningerne:

$$\text{Direkte provenu} + \text{Adfærdseffekt} > \text{Skattekontrolomkostninger}$$

Denne tilgang tager imidlertid ikke højde for, at omkostningerne for samfundet som helhed ved øget skattekontrol overstiger de direkte kontrolomkostninger i skatteforvaltningen. Det skyldes bl.a., at medarbejderressourcerne til den øgede kontrol kunne have været anvendt til andre (evt. mere produktive) formål i samfundet, *jf. kapitel 5*.

I praksis er det ikke muligt at beregne indtægterne knyttet til den ekstra skattekontrol. Det betyder lidt forenklet, at det eneste man i praksis kan undersøge er, hvorvidt den *gennemsnitlige gevinst* ved eksisterende kontrolaktiviteter overstiger den *gennemsnitlige omkostning* herved, og dermed *ikke*, hvorvidt den *marginale* gevinst ved ekstra kontrolaktiviteter overstiger den marginale omkostning herved. Det vil isoleret set typisk overvurdere potentialet ved en yderligere kontrolindsats, da aktiviteter med størst forventet effekt som nævnt i udgangspunktet allerede er iværksat.

I DØR's analyse sammenlignes den gennemsnitlige gevinst med de gennemsnitlige kontrolomkostninger¹⁰. Resultaterne viser, at nettoeffekten på de offentlige finanser pr. kontrol for alle skatteydere i *gennemsnit* ligger tæt på nul (-150 kr.), mens nettoeffekten på de offentlige finanser ved kontrol af selvstændige i *gennemsnit* udgør ca. -2.050 kr., *jf. tabel 4.1*. Omkostningerne overstiger således de beregnede merindtægter – det gælder især for selvstændige.

Tabel 4.1. Umiddelbar nettoeffekt på de offentlige finanser ved kontrolprojekter pr. kontrol

	Kr.
Alle skatteydere (nettoeffekt)	-150
Selvstændige (nettoeffekt)	-2.050

Anm.: Et negativt fortegn er udtryk for negativ nettoeffekt på de offentlige finanser.
Kilde: Det Økonomiske Råd: Dansk Økonomi, forår 2011.

Målrættede skattekontrolprojekter

Der findes imidlertid mere målrættede skattekontrolprojekter, hvor den *snævre statsfinansielle tilgang* kan beregnes til at give en positiv umiddelbar nettoeffekt pr. årsværk. Af *tabel 4.2* fremgår 6 eksempler på kontrolprojekter, som SKAT har foretaget, hvor et projekt om "sort økonomi" fx har medført en umiddelbar svækkelse af de offentlige finanser pr. årsværk på ca. 1/2 mio. kr., mens projektet om organiseret kædesvig har medført en umiddelbar forbedring af offentlige finanser på knap 18 mio. kr. pr. årsværk.

Den store variation i den umiddelbare nettoeffekt på de offentlige finanser pr. årsværk illustrerer, at det er svært at forudsige effekten af ekstra ressourcer til skatteforvaltningen, og at det er afgørende, hvilke målrættede kontrolprojekter der gennemføres. Udover den umiddelbare nettoeffekt på de offentlige finanser vil der være adfærdseffekter, som kan være svære at måle, og den samlede effekt er derfor vanskelig at bestemme, *jf. nedenfor og kapitel 5*.

⁹Det Økonomiske Råd (DØR): Dansk Økonomi, forår 2011. Der er indregnet en adfærdseffekt, som omfatter den øgede regellefterlevelse, der følger af skattekontrollerne i det efterfølgende år (DØR's rapport, s. 311 og s. 333). Omvendt er der foretaget andre forsimplende antagelser.

¹⁰DØR's analyse anvender bl.a. data fra SKAT's complianceundersøgelser, som er baseret på kontroller af tilfældige stikprøver.

Tabel 4.2. Umiddelbar effekt på de offentlige finanser i 2015 af 6 kontrolprojekter

	Umiddelbart merprovenu, mio. kr.	Antal årsværk	Udgifter mio. kr.	Umiddelbar nettoeffekt pr. årsværk, mio. kr.	Adfærds-effekter	Samlet effekt
Fælles myndighedsindsats – sort økonomi	1,6	49	29	-0,6	?	?
Opfølgning på analyse af efterretteligheden for indkomståret 2010 (compliance)	27	40	24	0,1	?	?
Hovedaktionærernes regelefterlevelse	151	38	23	3,4	?	?
Uberettiget fradrag for underskud	209	35	21	5,4	?	?
Momskarruselsvig/organiseret EU-købssvig mv.	220,1	16,5	9,9	12,8	?	?
Organiseret kædesvig (fiktiv fakturering)	423,6	23	13,8	17,8	?	?

Anm: Se anmærkning i tabel 1 i svar på SAU alm. del spørgsmål 434 af 29. april 2016, svar på SAU alm. del spørgsmål 510 af 30. juni 2017 og svar på SAU alm. del spørgsmål 87 af 8. november 2017. Bemærk, at den umiddelbare nettoeffekt udgør det umiddelbare provenu minus udgifter pr. årsværk i mio. kr. Det bemærkes, at de udvalgte projekter forsøger at afspejle den relativt store forskel i de umiddelbare nettoeffekter pr. årsværk. Der kan således findes andre kontrolprojekter, som giver andre umiddelbare nettoeffekter, end de viste i tabellen.

Kilde: Skatteministeriet.

Det skal bemærkes, at det umiddelbare merprovenu af forskellige årsager typisk kan afvige væsentligt fra det faktiske merprovenu, *jf. boks 4.1*.

Boks 4.1. Det umiddelbare og faktiske nettoprovenu ved en skattekontrolindsats

Formålet med en skattekontrolindsats er at sikre et korrekt skatteprovenu. Provenuet opgøres som *nettoprovenu* (skatteforhøjelser fratrukket skatnedsættelser). Det er imidlertid ikke muligt at opgøre alle effekter af en kontrolindsats, hvorfor man skelner mellem det *umiddelbare* og det *faktiske* nettoprovenu i vurderingen af resultatet af en kontrolindsats:

- Ved det *umiddelbare nettoprovenu* er de gennemførte reguleringer omregnet til provenu med udgangspunkt i en gennemsnitlig skatteprocent, uafhængigt af den faktiske skattebetaling. Opgørelsen tager således ikke hensyn til, hvorvidt en forhøjelse, der medfører en skyldig skattebetaling, faktisk bliver betalt, eller om en eventuel restance er inddrivelig. Opgørelsen medtager endvidere ikke den strukturelle effekt. Det er det umiddelbare merprovenu, som typisk fremgår af eksempelvis svar til Skatteudvalget, hvor der er spurgt til effekten af en kontrolindsats.
- Det *faktiske nettoprovenu* er det beløb, der reelt ender med at blive betalt eller inddrevet som følge af en eventuel regulering. Derudover medtager det også effekten i form af tilbageløb af moms og afgifter samt kontrolindsatsens påvirkning af den fremadrettede adfærd og regelefterlevelse. Man har p.t. ikke metoder til at opgøre et faktisk nettoprovenu af en kontrol, der tager højde for disse forhold.

Forskellen mellem det *umiddelbare* og det *faktiske* nettoprovenu kan potentielt være betydelig.

Derudover har de opgjorte provenuvirkninger fra de konkrete kontrolprojekter ikke nødvendigvis karakter af varige merprovenuer, da en del af nettoprovenuet i et enkelt år kan neutraliseres af lavere regelefterlevelse i de efterfølgende år, *jf. svaret på SAU alm. del spørgsmål 105 af 22. november 2016*.

Samlet set må det umiddelbart forventes, at effekten på det faktiske nettoprovenu af at tilføre en ekstra skattemedarbejder til de ovennævnte projekter er mindre end angivet i *tabel 4.2*.

Der er desuden en række yderligere velfærdseffekter, der ikke er taget højde for i ovenstående, hvilket belyses nærmere i *kapitel 5*.

Samlet set indebærer den snævre statsfinansielle tilgang, at der er en række faktorer, der ikke bliver taget højde for. Det er derfor vurderingen, at denne tilgang ikke er tilstrækkelig nuanceret til at skønne over sammenhængen mellem ressourcer til skatteforvaltningen, skattegabets og de offentlige finanser.

Der findes således ikke et sikkert vidensgrundlag til på forhånd at skønne over effekten på de strukturelle offentlige finanser ved øgede ressourcer til skatteforvaltningen. Dvs. effekten på de offentlige finanser af en ekstra skattekontrolmedarbejder kan ikke kvantificeres eksakt *på forhånd*. En evt. forbedring af de offentlige finanser vil medføre et større fremtidigt finanspolitisk råderum, som kan disponeres, når det viser sig.

4.4 Skattekontrol og de offentlige finanser – modelteknisk tilgang

I en model af Keen og Slemrod¹¹ udledes en skattekontrolelasticitet (modstykket til elasticiteten af den skattepligtige indkomst ved ændringer i skatte- og afgiftssatser), som måler effekten på indkomsterne i samfundet (og deraf skatteprovenuet) ved at øge ressourcerne til skatteforvaltningen (fx til skattekontrol), *jf. boks 4.2*.

I Keen og Slemrods model tages der højde for flere forskellige adfærdseffekter. Kontrolelasticiteten afspejler dermed *principielt* den samlede nettoeffekt på indkomsten i samfundet afledt af øgede ressourcer til skatteforvaltningen.

Udfordringen ved denne modeltekniske metode til at skønne over sammenhængen mellem ressourcerne til skatteforvaltningen og de offentlige finanser er imidlertid, at den ikke er tilstrækkeligt fintmasket i forhold til, hvilke konkrete indsatser der bør iværksættes. Endvidere er der betydelige forskelle mellem landene, som der ikke tages højde for ved beregning af skattekontrolelasticiteten.

Boks 4.2. Modelteknisk tilgang til effekten af øget skattekontrol på indberettet skattepligtig indkomst

¹¹ Keen og Slemrod (2017): Optimal Tax Administration, IMF Working Paper.

Der er et bredt og velfunderet empirisk kendskab til adfærdseffekterne ved ændringer i skatte- og afgiftssatser. Omvendt er der et meget begrænset kendskab til adfærdseffekterne ved at ændre ressourceforbruget i skatteforvaltningen.

Keen og Slemrod (2017) viser ved hjælp af en teoretisk model, hvor meget den *indberettede* skattepligtige indkomst i samfundet reagerer på øget skattekontrol (øgede ressourcer til skatteforvaltningen). Det kaldes også for en *skattekontrolelasticitet*.

$$E(z, \alpha) = -\frac{e}{z} \cdot E(e, \alpha)$$

Her er z den samlede indkomst i samfundet og e den skjulte indkomst (skatteunddragelsen) mens α er udgifter til skattekontrol. Elasticiteten $E(e, \alpha)$ angiver, hvor mange pct. den skjulte indkomst (skatteunddragelsen) e ændrer sig, når udgifterne til skattekontrol α øges med 1 pct.

Skattekontrolelasticiteten $E(z, \alpha)$ viser med andre ord, hvor mange pct. den *indberettede* skattepligtige indkomst i samfundet stiger, når udgifterne til skattekontrollen øges med 1 pct. Det kan sammenlignes med elasticiteten af den skattepligtige indkomst ved at ændre på det umiddelbare skatteprovenu i form af ændringer i skattesatserne.

I 2015 har IMF forsøgt at beregne kontrolelasticiteten i forhold til momsgebet via en top-down tilgang. Det er sket ved at foretage en regression på data for 27 lande (EU og Japan) fra 2000 til 2011. IMF finder en langsigtet kontrolelasticitet på 0,17. Det betyder, at hvis skatteforvaltningens udgiftsbudget øges med 1 pct., så stiger den *indberettede* momspligtige indkomst i samfundet med 0,17 pct.

Da der er tale om et gennemsnit for en række lande og over en længere periode, vil kontrolelasticiteten ikke direkte kunne overføres til de enkelte lande. Således må det forventes, at elasticiteten er lavere i lande med veludbyggede skatteforvaltninger, herunder Danmark.

5. Sammenhæng mellem ressourcer til skatteforvaltningen og den samfundsøkonomiske velfærd

Den offentlige sektors overordnede formål er at sikre mest mulig samfundsøkonomisk velfærd til borgerne. En samfundsøkonomisk hensigtsmæssig størrelse for skatteforvaltningen (og dermed skattegab) forudsætter således en afvejning af samfundets omkostninger og gevinster ved skatteforvaltningens indsats.

Flere ressourcer til skatteforvaltningen vil medføre, at der er færre ressourcer til rådighed for andre (produktive) aktiviteter i samfundet. Endvidere vil et lavere skattegab umiddelbart medføre et højere skattetryk, hvilket kan reducere aktiviteten i samfundet. De samfundsøkonomiske gevinster vil bl.a. bestå i, at fordelingen af skattebetaling kommer tættere på den, som lovgiver har tilsigtet, samt at retfærdighedsfølelsen styrkes.

Der er imidlertid ikke tilstrækkelig empirisk viden om de kvantitative samfundsøkonomiske effekter ved at øge ressourcerne til skatteforvaltningen. Derfor er det ikke aktuelt muligt at estimere størrelsen af det optimale skattegab. Størrelsen af det optimale skattegab samt den optimale størrelse af skatteforvaltningen er således i sidste ende en politisk afvejning.

5.1 Samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger ved flere ressourcer til skatteforvaltningen og et reduceret skattegab

Det vil i princippet være muligt at opnå samme forøgelse af skatteindtægterne ved at øge den gennemsnitlige skattesats som ved at reducere skattegab:

$$\text{Skatteindtægter} = (1 - \text{skattegab}) \cdot \text{gnst. skattesats} \cdot \text{potentiell skattebase}$$

For en gennemsnitlig borger eller virksomhed vil et lavere skattegab umiddelbart have samme virkning som et højere skattetryk. Både forhøjelse af skattesatser og reduktion af skattegab påvirker som udgangspunkt aktiviteten i samfundet og den potentielle skattebase, jf. nedenfor.

Højere skattesatser er som udgangspunkt mere omkostningseffektivt i forhold til at øge det umiddelbare skatteprovenu. Omvendt er der ud fra et fordelings- og retfærdighedssynspunkt betydelig forskel mellem en reduktion af skattegab og højere skattesatser. Uden en tilstrækkeligt effektiv skatteforvaltning vil tilliden til skatteforvaltningen samtidig dale over tid, hvilket vil materialisere sig i lavere strukturelle skatteindtægter. Det kan i så fald kræve betydeligt flere ressourcer senere hen at genoprette tilliden til skatteforvaltningen.

Hvis ressourcerne til skatteforvaltningen (fx til skattekontrol) øges, vil der både være nogle samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger forbundet med dette. Hvis fx kontrolloressourcerne til skatteforvaltningen skal øges, bør følgende betingelse principielt være opfyldt på *samfundsplar*:

$$\text{Samfundøkonomisk gevinst } v/\text{kontrol} > \text{Samfundøkonomisk omkostning } v/\text{kontrol}$$

Det umiddelbare merprovenu bør således være markant større end de direkte udgifter til øget skattekontrol, såfremt øget skattekontrol skal medføre et positivt samfundsøkonomisk afkast.

De samfundsøkonomiske gevinster ved øget skattekontrol er i højere grad udtryk for et potentiale, mens det som udgangspunkt er mere sikkert, at de samfundsøkonomiske omkostninger indfinder sig, *jf. boks 5.1*. Både gevinster og omkostninger er dog vanskelige at kvantificere. De provenumæssige effekter indgår ikke eksplicit i *boks 5.1*, da øgede offentlige skatteindtægter er udtryk for en omfordeling fra skatteborgerne til staten, der ikke i sig selv øger den samfundsøkonomiske velfærd; den kan både øges og reduceres afhængigt af, hvordan indtægterne anvendes. Effekten på de offentlige finanser er belyst nærmere i *kapitel 4*.

Boks 5.1. Potentielle samfundsøkonomiske velfærdseffekter ved øget skattekontrol

Samfundsøkonomiske gevinster (potentielle)	Samfundsøkonomiske omkostninger
Mere hensigtsmæssig fordeling af skattebetalingen	Færre ressourcer til andre offentlige og private aktiviteter
Bedre regelefterlevelse i efterfølgende år	Compliance-omkostninger
Styrket tillid til skatteforvaltningen	Øget effektiv beskatning – mindre økonomisk aktivitet generelt
Øget produktivitet via brancheskift	Bortfald af specifikke aktiviteter
Øget retfærdighedsfølelse	Substitution over mod andre former for skatteunddragelse

Potentielle samfundsøkonomiske gevinster ved øget skattekontrol

Mere hensigtsmæssig fordeling af skattebetalingen. Hvis skattekontrolindsatsen øges, og skattegabets som følge heraf reduceres, kommer fordelingen af skattebetalingen tættere på den, som er tiltænkt med lovgivningen. Det medfører en samfundsøkonomisk gevinst. Størrelsen af gevinsten afhænger af omfanget af omfordeling af indkomst, men gevinsten afhænger også af, i hvilken "retning" omfordelingen sker – fra høje indkomster til lave indkomster eller omvendt (*vertikal omfordeling*) eller omfordeling inden for samme indkomstgrupper (*horisontal omfordeling*).

Omfordeling af indkomst fra høje til lave indkomster kan indebære en samfundsøkonomisk gevinst, idet nytteværdien ved én krone ekstra til forbrug som udgangspunkt er højere for personer med lave indkomster end for personer med høje indkomster. Omvendt er der ikke nødvendigvis den samme samfundsøkonomiske nettogevinst, hvis øget skattekontrol medfører omfordeling inden for en gruppe med nogenlunde samme indkomst – men der kan stadig være en gevinst i form af øget retfærdighedsfølelse, jf. nedenfor.

Bedre regelefterlevelse i efterfølgende år. Endvidere afhænger den samfundsøkonomiske gevinst ved øget skattekontrol af, hvor meget borgerne (og virksomhederne) ændrer deres regelefterlevelse fremadrettet (også kaldet *compliance-adfærd*), når skattekontrollen forøges. Compliance-adfærden kan umiddelbart opdeles i en *generel* og *specifik* effekt. Den generelle compliance adfærdseffekt afspejler, at øget kontrol øger skatteydernes generelle opfattelse af, at der er større risiko for at blive udtaget til kontrol, hvilket isoleret set forventes at øge den samlede regelefterlevelse. Den specifikke compliance adfærdseffekt afspejler både, at de personer, der udtages til kontrol, ofte vil øge deres egen regelefterlevelse i de efterfølgende år (*afskrækkelseeffekten*), og at deres netværk informeres om kontrollen, hvilket også må formodes at øge regelefterlevelsen (*netværkseffekten*).¹²

Styrket tillid til skatteforvaltningen. Hvis skatteunddragelse ikke imødegås og begrænses, vil skatteyderne kunne miste tillid til skatteforvaltningen (og troen på at skatteunddragelse opdages), hvilket kan anspore til yderligere skatteunddragelse. Det vil i så fald kræve betydeligt flere ressourcer senere hen at genoprette tilliden til skatteforvaltningen.

Øget produktivitet via brancheskift. Nogle erhverv er mere oplagte i forhold til sort arbejde end andre. Det kan i visse tilfælde betyde, at arbejdskraften søger mod disse brancher for at øge den disponible indkomst (selvom det ikke nødvendigvis er brancher, hvor arbejdskraften har de største kvalifikationer/produktivitet, dvs. den højeste løn før skat), hvilket kan reducere produktiviteten på samfundsplan. Øget kontrolindsats, fx i disse brancher, kan på sigt øge tilskyndelsen til at vælge andre brancher, hvor disse personers produktivitet (og dermed deres aflønning samt skattebetaling) kan være højere.

Øget retfærdighedsfølelse. Mindre skatteunddragelse vil kunne give en øget retfærdighedsfølelse og dermed én velfærdsgevinst for skatteborgere, der betaler korrekt skat i forvejen. Gennemsnittet af skatteborgere vil formentlig være villige til at "ofre" lidt af samfundets samlede *velstand* for, at (andre) skatteborgere betaler deres retmæssige skat.

¹² Besley, Preston, Ridge (1997). Fiscal Anarchy in the U.K.: Modelling Poll Tax Noncompliance, *Journal of Public Economics*.

Samfundsøkonomiske omkostninger ved øget skattekontrol

Færre ressourcer til andre offentlige og private aktiviteter. For et givent råderum vil øgede ressourcer til skatteforvaltningen som udgangspunkt reducere ressourcerne til andre områder, fx sundhed, undervisning osv. eller det vil reducere private aktiviteter. Det reducerer isoleret set aktiviteten på de andre områder, hvilket umiddelbart indebærer en samfundsøkonomisk omkostning.

Compliance-omkostninger. Når antallet af skattekontroller øges, så øges skatteydernes omkostninger i forbindelse med regelefterlevelse/kontrol også (*compliance-omkostninger*). Disse omkostninger afspejler, at mere kontrol medfører øgede dokumentationskrav vedr. indtægter, udgifter mv. for borgere og virksomheder (fx i form af øgede udgifter til revision). Det er desuden tidskrævende for de kontrollerede skatteydere. Hvis det bliver for omkostningsfuldt at blive kontrolleret, kan det i sidste ende også påvirke borgernes oplevelse af retfærdighed negativt.

Øget effektiv beskatning – mindre økonomisk aktivitet generelt. Samtidig vil et lavere skattegab øge skatterne for de personer, som tidligere har unddraget skat. Det vil give en højere effektiv beskatning, hvilket umiddelbart kan reducere aktiviteten i samfundet og dermed indebærer en samfundsøkonomisk omkostning. For borgere og virksomheder, der kommer til at betale mere i skat, vil den disponible indkomst til forbrug falde, hvilket indebærer et velfærdstab for denne gruppe (og det medfører lavere skatteindtægter fra moms og afgifter).

Bortfald af specifikke aktiviteter. Øget skattekontrol kan også indebære omkostninger i form af, at nogle aktiviteter ikke længere vil blive udført. Der er nogle aktiviteter i samfundet, som det kun kan "betale sig" at få udført, hvis de gennemføres, uden at der afregnes skat (fx sort arbejde).¹³ Eksempelvis må det forventes, at der vil blive udført mindre privat rengøring, privat børnepasning mv., hvis al aktivitet skulle udføres som hvidt arbejde. Hvis denne aktivitet falder bort som følge af øget kontrolindsats, vil det medføre en samfundsøkonomisk omkostning. Hvis dette erstattes af gørdet-selv-arbejde på bekostning af ens "almindelige" arbejde, vil det kunne medføre en yderligere samfundsøkonomisk omkostning.

Dette indebærer også et fordelingsperspektiv, idet det formentlig i højere grad er personer med lavere indkomster, der ikke vil have råd til at efterspørge privat service, hvis den korrekte skat skal afregnes. Samtidig øger skattekontrollen usikkerheden ift. den effektive beskatning (udtages man til kontrol eller ej), hvilket også kan medføre et velfærdstab.

Substitution over mod andre former for skatteunddragelse. Øget skattekontrol kan endvidere medføre, at personer "blot" substituerer væk fra de undragelsesaktiviteter, som de er blevet kontrolleret for, og over til andre former for skatte- og afgiftsunddragelse.

5.2 Samfundsøkonomisk nettogevinst ved et lavere skattegab

Helt overordnet indebærer ekstra ressourcer til skatteforvaltningen (og dermed et lavere skattegab) en samfundsøkonomisk gevinst i form af, at fordelingen af indkomst efter skat i højere grad svarer til intentionen i lovgivningen (øget omfordeling af indkomst).

Samtidig er der helt overordnet samfundsøkonomiske omkostninger, idet samfundets ressourcer som udgangspunkt ikke anvendes på den mest efficiente måde, der skaber størst velstand.

¹³ Rockwool Fondens Forskningsenhed vurderer således, at hvis man kunne komme al sort arbejde til livs, vil "kun" 1/3 blive erstattet af hvidt arbejde, jf. Rockwool Fondens Forskningsenhed (2010): *Danskerne og det sorte arbejde*.

Spørgsmålet er med andre ord, hvor meget efficiens borgerne er villige til at opgive, for at få en omfordeling, der er tættere på den tilsigtede/umiddelbart ønskede. Dette er i sidste ende en politisk afvejning.

En afvejning af disse hensyn til efficiens og fordeling vil bidrage til, at skatteborgernes samlede velfærd maksimeres. En maksimering af skatteborgernes samlede velfærd vil i øvrigt indebære, at både tabere ved øget skattekontrol (dem, som har snydt, og som skal betale mere i skat) og vindere (personer, som enten får en lavere skat pga. det ekstra provenu fra kontrollerne eller mere offentlig velfærd) tillægges en samfundsøkonomisk vægt.

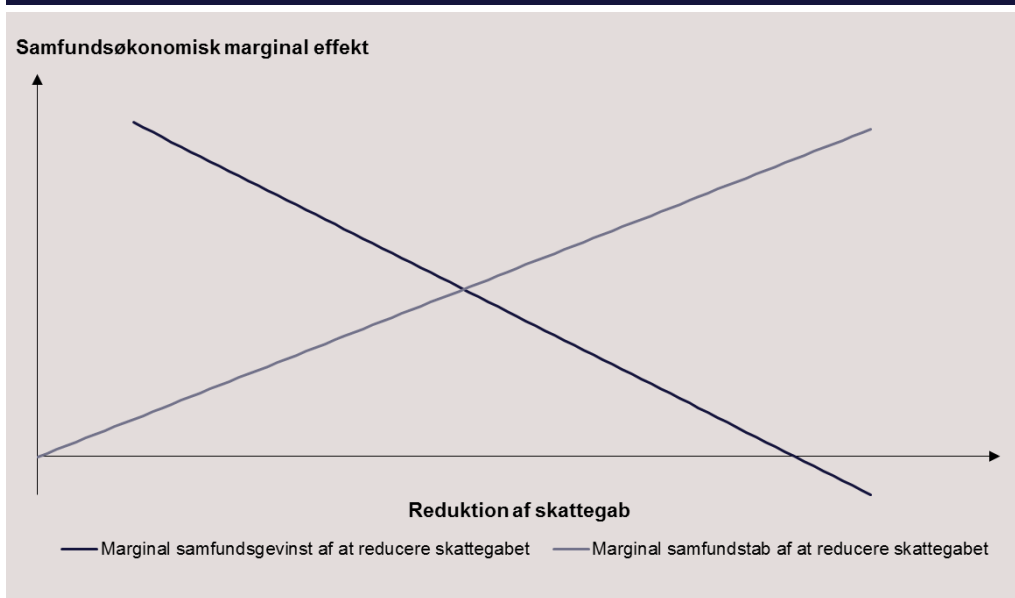
Den marginale samfundsøkonomiske gevinst ved at reducere skattegab, fx via øget kontrol, er aftagende, jf. figur 5.1. Jo højere skattegab i udgangspunktet (til venstre i figuren), desto større er de samfundsøkonomiske gevinster ved at reducere skattegab og omfordele skattebyrden yderligere.

Dvs. til venstre i figuren, hvor skattegab er relativt højt, er forskellen mellem den tilsigtede skattebetaling og den faktiske skattebetaling relativ høj. Her er der relativt store samfundsøkonomiske gevinster forbundet med at reducere skattegab. Omvendt er der til højere i figuren relativt få samfundsøkonomiske gevinster ved at reducere skattegab yderligere, da den tilsigtede og faktiske skattebetaling er kommet tæt på hinanden.

På den anden side er den marginale omkostning ved at reducere skattegab, fx via øget skattekontrol, stigende. Til venstre i figuren, hvor skattegab er relativt højt, er de marginale omkostninger ved at reducere skattegab relativt lave, idet de "lavthængende frugter" endnu ikke er plukket, mens omkostningerne ved at reducere skattegab yderligere stiger i takt med, at skattegab reduceres, jf. også kapitel 4.

Det optimale skattegab findes der, hvor den marginale gevinst og den marginale omkostning ved en yderligere reduktion af skattegab krydser hinanden i figur 5.1. Størrelsen af det optimale skattegab kan imidlertid ikke kvantificeres præcist. Det skyldes hovedsageligt, at der mangler empirisk forskning, der på eksakt vis kan kvantificere de ovennævnte marginale samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger ved en yderligere reduktion af skattegab, samt at det optimale skattegab i sidste ende er en politisk afvejning.

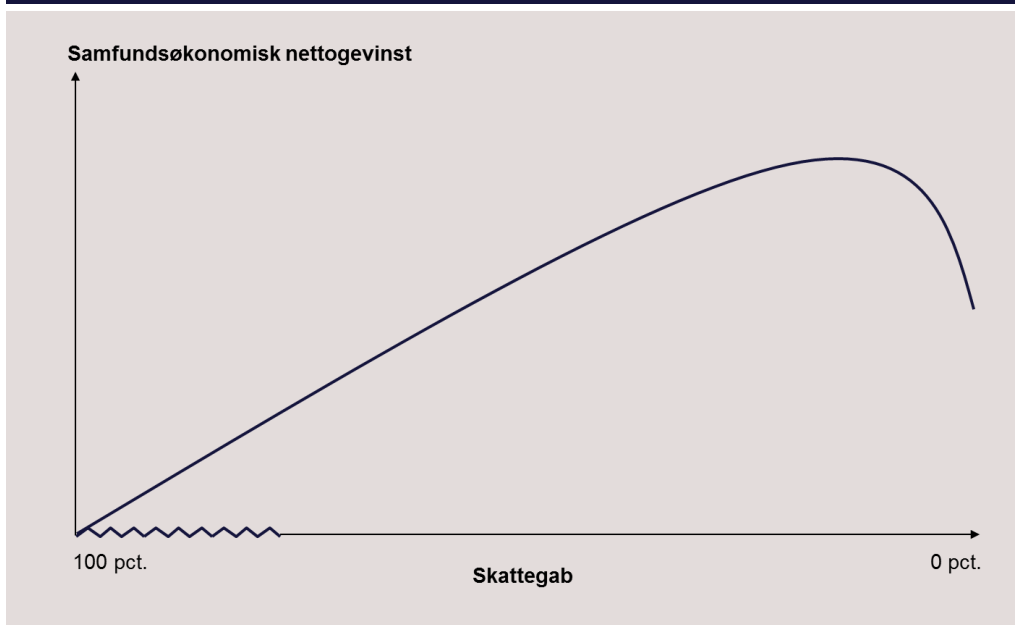
Figur 5.1. Samfundsøkonomisk marginal velfærdseffekt og reduktion af skattegab - stilistisk eksempel



Anm.: Stileret figur.

Den optimale størrelse på skattegab kan også illustreres ved sammenhængen mellem den samfundsøkonomiske nettogevinst og skattegab, hvilket er afspejlet i kurvens toppunkt i *figur 5.2*. Toppunktet i *figur 5.2* svarer til skæringspunktet for de to kurver i *figur 5.1*.

Figur 5.2. Skattegab og den samfundsøkonomiske nettogevinst - stilistisk eksempel



Anm.: Stileret figur.

5.3 Samfundsøkonomisk virkning af øget skattekontrol

Hvor meget øget skattekontrol påvirker indkomstfordelingen, afhænger af typen af kontrolindsats. Hvis den øgede regelefterlevelse rammer bredt i indkomstfordelingen – eksempelvis ved at reducere sort arbejde – vil det alt andet lige ikke påvirke indkomstfordelingen ret meget, men kan have positive virkninger på produktiviteten i samfundet, *jf. eksempel om sort arbejde nedenfor*.

En øget indsats mod placering af midler i skattely kan omvendt potentielt have store virkninger på indkomstfordelingen, *jf. eksempel om skattely nedenfor.*

Anvendelse af eventuelt merprovenu fra ekstra skattekontrol

Det må umiddelbart forventes, at en øget skattekontrolindsats vil reducere aktiviteten i samfundet. En eventuel forøgelse af det økonomiske råderum afledt af øget skattekontrol kan fx anvendes til at nedsætte visse skattesatser med henblik på at holde det samlede skattetryk uændret. Dermed kan et eventuelt fald i aktiviteten i samfundet (afledt af øget skattekontrol) reduceres og eventuelt helt undgås, *jf. nedenfor.*

Hvis et eventuelt øget finanspolitisk råderum anvendes til at sænke skatten, vil indkomstforskellene i nogle tilfælde blive reduceret (*større vertikal lighed*). Udover at den vertikale lighed i visse tilfælde øges, bliver den *horisontale lighed* også øget, idet øget regelefterlevelse bidrager til, at personer med samme karakteristika betaler samme skat. Øget regelefterlevelse vil alt andet lige have en positiv effekt på retfærdighedsfølelsen.

Hvis et eventuelt råderum i stedet anvendes til at øge udgifterne på andre offentlige områder, afhænger påvirkningen af indkomstfordelingen af, hvor ressourcerne kanaliseres hen. Eksempelvis vil højere sociale ydelser indsnævre indkomstfordelingen, mens øget offentligt forbrug som hovedregel vil have en mere begrænset effekt på indkomstfordelingen. Øgede offentlige udgifter til uddannelse kan evt. reducere de fremtidige indkomstforskelle.

Øget indsats mod skattely

Studier af regelefterlevelsen peger på, at visse former for skatteunddragelse er mest udbredt blandt højindkomstgrupper, *jf. bl.a. DØR (2011).*¹⁴ Empiriske studier viser således, at der er en tendens til, at personer med de største formuer unddrager mest i skat via skattely.

Resultaterne i *boks 5.2* peger bl.a. på, at der kan være et varigt provenu at hente, hvis skatteunddragere selv angiver deres formue (via såkaldt skatteamnesti). Omvendt må det forventes, at skatteamnesti kan øge incitamentet til at skjule formuer i skattely, da det så vil være muligt at undgå straf. Dette må alt andet lige trække i modsat retning. Skatteamnestiordninger behandles ikke nærmere i denne analyse.

Boks 5.2. Skatteunddragelse og ulighed

I et studie af Alstadsætter m.fl. (2017)¹⁵ undersøges fordelingsvirkningerne ved skatteunddragelse. Studiet anvender nye mikrodata, som stammer fra de lækager, der har været i løbet af de seneste år ("Swiss Leaks" og "Panama Papers"). Disse oplysninger kombineres med data fra randomiserede kontroller og persondata om indkomster og formuer i Norge, Sverige og Danmark.

Data fra lækagerne viser, at omfanget af skatteunddragelse stiger markant i takt med, at personernes formuer stiger. De allerrigeste (top 0,01 pct. af formuefordelingen) unddrager omkring 30 pct. af de personlige indkomst- og formueskatter. Dette kan sammenlignes med, at den gennemsnitlige unddragelsesrate "kun" udgør 3 pct. Resultaterne er udelukkende baseret på data fra lækagerne, dvs. resultaterne er ikke nødvendigvis retvisende.

Studiet undersøger desuden effekten af et såkaldt "skatteamnesti" på de offentlige finanser. I Norge (og Sverige) kan personer, der har gemt formuer i skattely, frivilligt angive skatteunddragelsen for at undgå straf og sanktioner. Resultaterne peger på, at indførelse af skatteamnesti bidrager til en varig forhøjelse i skatteprovenuet, som ikke udhules af, at skatteundragerne efter angivelsen forsøger at skatteplanlægge sig ud af skattebetalingen.

Det kan omvendt forventes, at socialt snyd (med offentlige indkomstoverførsler) er relativt større for personer med lave indkomster.

¹⁴ Se Det Økonomiske Råd, Dansk Økonomi, forår 2011, kapitel 4, s. 318 (figuren skattesnyd efter indkomstdecilere).

¹⁵ Alstadsætter, Johannesen, Zucman (2007): Tax Evasion and Inequality.

Øget indsats mod sort arbejde

Sort arbejde udføres og købes af mange skatteydere inden for alle indkomstgrupper. Det betyder, at der ikke er de store fordelingsvirkninger ved at reducere sort arbejde. Samtidig er nogle erhverv (håndværk og visse serviceerhverv) mere oplagte i forhold til sort arbejde end andre. Det kan betyde, at arbejdskraften søger mod disse brancher, hvilket kan presse produktiviteten ned. I det perspektiv har tilstedeværelsen af sort arbejde en forvriddingsomkostning.

Øget kontrolindsats målrettet sort arbejde vil øge tilskyndelsen til at vælge andre erhverv med mindre mulighed for skatteunddragelse. Det vil alt andet lige øge produktiviteten i samfundet (og dermed lønningerne før skat og skattebetalingen) og indebære en samfundsøkonomiske gevinst.

Omvendt vil øget skattekontrol mod sort arbejde indebære en omkostning i form af, at nogle aktiviteter ikke længere vil blive udført, hvis der afregnes skat. Eksempelvis må det forventes, at der vil blive udført mindre privat rengøring, privat børnepasning, privat havehjælp mv., hvis al aktivitet skulle udføres som hvidt arbejde¹⁶. I et fordelingsperspektiv vil det formentlig i højere grad være personer med lavere indkomster, der ikke vil have råd til at efterspørge privat service, hvis den korrekte skat skal afregnes.

Hvis den private service erstattes af yderligere gør-det-selv-arbejde på bekostning af købers "almindelige" arbejde, vil det kunne medføre en yderligere samfundsøkonomisk omkostning, *jf. boks 5.3*.

Boks 5.3. Gør-det-selv-arbejde og sort arbejde

Sort arbejde kan også reduceres på anden vis end ved øget skattekontrol. Fx kan der gives målrettede skattefradrag for aktiviteter, der ofte udføres sort eller som gør-det-selv-arbejde, via Bolig-Jobordningen. Gør-det-selv-arbejde er udtryk for en inefficent anvendelse af samfundet ressourcer – og er som udgangspunkt mere inefficent end sort arbejde. Mindre gør-det-selv-arbejde vil således øge den samlede produktivitet i samfundet. Sort arbejde, der udføres af professionelle i stedet for gør-det-selv-arbejde, vil også øge den reelle produktivitet i samfundet. Det er således vigtigt, at en eventuel øget kontrolindsats mod sort arbejde ikke "blot" fører til mere gør-det-selv-arbejdet, men i stedet øger det "hvide" arbejdsudbud.

¹⁶ Rockwool Fondens Forskningsenhed (2010): *Danskerne og det sorte arbejde*.

Skatteministeriet/Ministry of Taxation
Nicolai Eigveds Gade 28
DK 1402 – København K

Telefon +45 3392 3392
Mail skm@skm.dk
www.skm.dk

Skatteministeriet udgiver løbende rapporter, som behandler større skatteøkonomiske temaer. Rapport-formatet har til formål at belyse større temaer, som kræver en grundig behandling med flere kapitler, underanalyser og delkonklusioner.

Rapporter henvender sig eksempelvis til journalister, undervisere, interesseorganisationer og andre med interesse for skattepolitik og skatteøkonomiske forhold.
