



Kontrolindsats, skattegab og offentlige finanser

Udarbejdet for LO, HK Stat og FSR - danske revisorer

Oktober 2017

Kontrolindsats, skattegab og offentlige finanser

© 2017 Højbjerg Brauer Schultz

Højbjerg Brauer Schultz
Frederiksholms Kanal 1, 2. sal
1220 København V
Tlf. 8181 6262
info@hbseconomics.dk
www.hbseconomics.dk

Forside: © Shutterstock

Højbjerg Brauer Schultz' publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1	Hovedkonklusioner.....	4
2	Opgørelse af skattegabet.....	5
2.1	Definition af skattegabet	5
2.2	Metode fra finansloven	5
2.3	Metode anvendt i SKATs aktivitetsplan	11
2.4	Alternative metoder	13
3	Skattegab og statens provenu.....	16
3.1	Sammenhæng mellem kontrolindsatsen, skattegabet og råderummet.....	16
3.2	Den potentielle provenuvirkning	19
4	Potentiale ved ændret indsats.....	21
4.1	Kontrolindsats og skatteprovenu	21
4.2	Nedbringelse af skattegabet til målet	24
4.3	Nettovirkning af kontrolindsatsen.....	26

1 HOVEDKONKLUSIONER

I denne analyse beskriver vi skattegab i Danmark og vi analyserer sammenhængen mellem kontrolindsats, skattegab og offentlige finanser.

Formålet med analysen er at belyse potentialerne ved at sænke skattegab gennem øget kontrolindsats. Analysen viser, at ændringer i udgifterne til kontrol eller antal årsværk anvendt til kontrol kan have en effekt på skatteprovenuet og dermed det offentlige råderum. Jo større skattegab er, desto større er potentialet for de offentlige finanser.

Skattegab måler overordnet set forskellen mellem de skatter, der skal betales og de skatter, der faktisk bliver betalt. På finansloven er der fastsat måltal for den fremadrettede størrelse af skattegab i Danmark. Målsætningen er et årligt skattegab på 2,0 pct. frem mod 2021. Det fastsatte mål for skattegab i 2015 og 2016 er ikke indfriet. Således var det realiserede skattegab i 2015 på 2,6 pct. og på 2,5 pct. i 2016.

Der er i Danmark ikke etableret en entydig sammenhæng mellem udviklingen i skattegab og udviklingen i den offentlige saldo eller den strukturelle saldo. Det leder til den implicitte antagelse, at en ændring i skattegab ikke påvirker råderummet. Det vurderes hverken at være retvisende eller hensigtsmæssigt. En ændring i skattegab kan påvirke den offentlige saldo både positivt og negativt afhængigt af det aktuelle niveau for skattegab, omfanget af adfærdseffekter og administrative omkostninger forbundet med at reducere skattegab.

For at illustrere potentialet ved ændringer i skattegab er det antaget, at målsætning på finansloven kan indfris. En reduktion af skattegab fra det aktuelle niveau på 2,5 pct. til 2,0 pct. i 2018 vil give anledning til et provenupotentiale på 4,2 mia. kr. i 2018. Fastholdes skattegab på 2,0 pct. vil det give anledning til et provenupotentiale på 4,6 mia. kr. i 2025 sammenlignet med en situation, hvor det aktuelle niveau for skattegab ville have været fastholdt. Det understreges, at der er tale om en illustrativ potentialeberegning, der ikke tager højde for adfærdseffekter eller øgede administrative omkostninger.

Der er i Danmark stor forskel på regelefterlevelsen hos borgerne og virksomhederne. Borgernes efterlevelse af skattereglerne er meget høj. For borgerne har fejlprocenten ligget stabilt på omkring 6-8 pct. i perioden 2006-2012. For borgere var det i 2012 kun ca. 0,5 pct., der bevidst forsøgte at omgå reglerne.

Omvendt er regelefterlevelsen hos virksomhederne markant lavere. I 2012 blev der konstateret manglende regelefterlevelse hos 56 pct. af virksomhederne vedr. skat, og hos 46 pct. vedr. moms. Andelen af virksomheder der bevidst omgår reglerne for skat har ligget stabilt i perioden på omkring 10 pct.

På den baggrund vurderes, at det største potentiale for at sænke skattegab gennem kontrolindsatsen er ved øget kontrol af virksomheder.

Baseret på erfaringerne fra tidligere kontrolindsatser¹ kan en indfrielse af målsætningen om skattegab på 2 pct. skønnes til at kræve et ressourcetræk på 1.000 årsværk. Tager man højde for udgifter til personale og administration, skønnes kontrolindsatsen i gennemsnit at kunne give anledning til et provenu pr. ansat til kontrol på 3,8 mio. kr. For nogle kontrolindsatser vil provenuet være højere og for andre lavere.

En reduktion af skattegab til 2,0 pct. i 2025 inklusive en prioritering svarende til 1.000 årsværk vil således skønsmæssigt kunne indbringe et samlet provenu for staten på 3,8 mia. kr. – givet de historiske erfaringer og eksklusive adfærdseffekter. Der er stor usikkerhed forbundet med dette skøn, men det indikerer, at der er et væsentligt potentiale at hente - selv når man tager højde for de administrative omkostninger.

2 OPGØRELSE AF SKATTEGABET

2.1 DEFINITION AF SKATTEGABET

Overordnet defineres skattegab, som forskellen mellem de skatter, der skal betales og de skatter, der faktisk bliver betalt. Der findes en række forskellige metoder til at opgøre skattegab, som i større eller mindre omfang formår at dække hele gabet. Det er vigtigt at være opmærksom på forskelle i opgørelsesmetoden, når man sammenligner skattegab internationalt eller over tid.

Skattegab opgøres af skatteministeriet med to hovedformål:

1. Skattegab anvendes som måltal for SKAT i finansloven
2. Skattegab anvendes til at prioritere SKATs kontrolindsats

Til de to formål anvendes forskellige metoder. I det følgende beskrives de to metoder samt en række alternative metoder, der er blevet anvendt tidligere, eller som anvendes internationalt.

2.2 METODE FRA FINANSLOVEN

Finansloven indeholder en række måltal for SKAT. Formålet er at opstille en række operationelle effektmål til styringen af SKAT. Det fremgår, at SKAT skal sikre et skattegab på maksimalt 2 pct. årligt. Skattegab opgøres årligt og dermed kan udviklingen i SKATs evne til at opkræve skatter følges over tid.

Overordnet er skattegab på finansloven definition som:

$$\begin{aligned} \text{Skattegab} = & \\ & \text{provenutab fra personselvangivelsen} + \\ & \text{provenutab fra beskatning af og moms fra virksomheder med under 250 ansatte} + \\ & \text{netto tilgang af skatte- og afgiftsrestancer} \end{aligned}$$

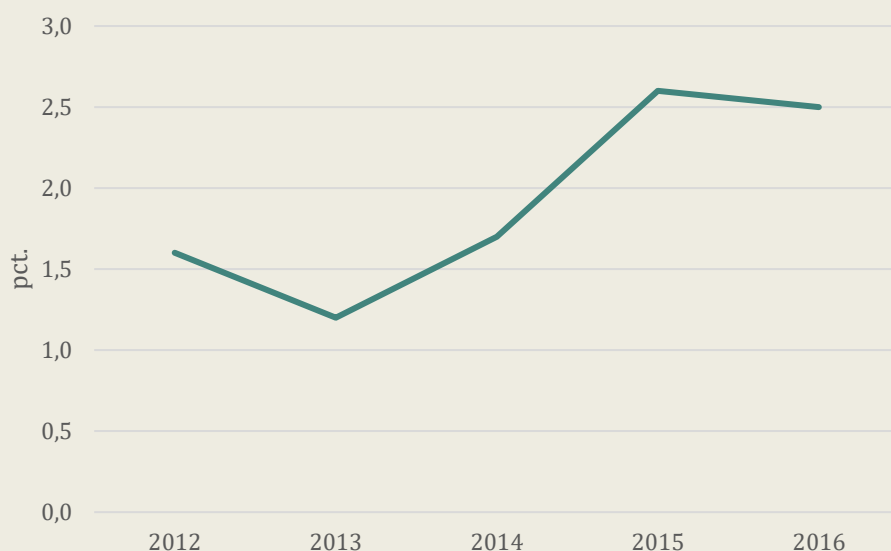
¹ 'Fremrykket indsats – moms', 'Hovedaktionærers regelefterlevelse' og 'Uberettiget fradrag for underskud', der er indsatser gennemført i perioden 2013-2015.

Skattegabet opgøres i pct. af skattepotentialet (summen af det opkrævede skatteprovenu og skattegabet). Provenutabet fra personselvangivelsen og fra beskatning af og moms fra virksomheder skyldes manglende regelefterlevelse, dvs. fejl, manglende viden eller forsætlig adfærd fra borgernes og virksomhedernes side. Provenutabet er således et udtryk for SKATs evne til at formidle skattereglerne samt kontrollere at borgere og virksomheder indrapporterer korrekt (kontrolindsatsen).

Nettotilgangen af skatte- og afgiftsrestancer skyldes manglende betalinger af skyldig skat og afgifter mv. Nettotilgangen af skatte- og afgiftsrestancer er således et udtryk for danskernes gæld til staten, regioner og kommuner, samt SKATs evne til at inddrive denne gæld til det offentlige.

Skattegabet målt efter metoden på finansloven (FFL18) faldt fra 2012 til 2013, men steg i 2014 og 2015. I 2016 er skattegabet opgjort til 2,5 pct. Måltallet for perioden fra 2017 til 2021 er 2 pct. af skattepotentialet.

Figur 2.1
Udviklingen i skattegabet, pct. af skattepotentialet



Kilde: Forslag til finanslov for finansåret 2018

Provenutabet fra personselvangivelsen, samt fra virksomheder med under 250 ansatte, er opgjort ud fra målinger af regelefterlevelsen blandt borgere og virksomheder. De seneste målinger af henholdsvis borgere og virksomheders efterlevelse af skattereglerne er fra 2012, og det er dermed disse, som er anvendt til opgørelsen af skattegabet i hele perioden 2012-2015. Provenutabet i de enkelte år i perioden 2012-2016 er opgjort ud fra regelefterlevelsen i 2012, fremskrevet med indkomstgrundlaget i de enkelte år. Denne komponent af skattegabet er yderligere beskrevet i afsnit 2.2.1. Den anden komponent i skattegabet, de offentlige restancer, er beskrevet i afsnit 2.2.2.

Skattegabet som defineret på finansloven omfatter ikke en række segmenter, herunder beskatning af virksomheder med over 250 ansatte, told og sort økonomi. Det skal ses i lyset af, at det nuværende skattegab er første skridt i et større udviklingsarbejde, og at formålet med det nuværende mål har været at etablere et effektmål, der kan operationaliseres ud fra den nuværende viden om borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse.

SKAT undersøger løbende flere elementer af skattegabet. For en gennemgang af disse samt af, hvilke segmenter der ikke er dækket af finanslovsmålet, se tabel 2.1 i afsnit 2.3.

2.2.1 MANGLENDE REGELEFTERLEVELSE BLANDT BORGERE OG VIRKSOMHEDER

Skattegabet fra personselvangivelse og virksomhedsbeskatning skyldes misforståelser, fejl og bevidst omgåelse af reglerne.

Skattegabet opgøres ud fra en stikprøvebaseret måling af borgeres og virksomheders regelefterlevelse (compliancemåling). SKAT har gennemført målingerne hvert andet år siden 2006. Målingerne offentliggøres ca. 3 år efter det indkomstår målingen relaterer sig til og dermed er seneste tilgængelige måling for året 2012. Resultaterne fra complianceundersøgelserne for 2014 forventes offentliggjort ultimo 2017.

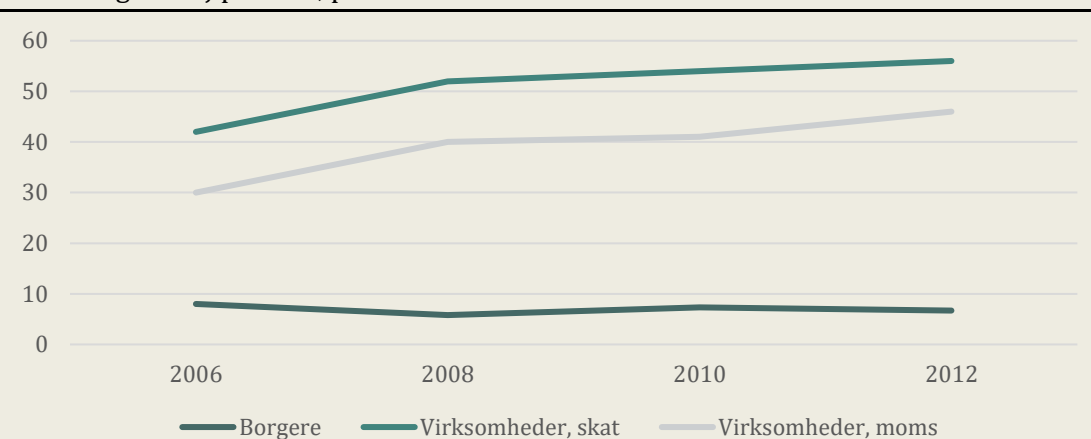
For borgerne består målingen af kontrol af selvangivelser. I 2012 blev der kontrolleret ca. 5.100 selvangivelser. Provenutabet dækker typisk over fejl eller mangler i ligningsmæssige fradrag samt manglende indberetninger eller fejlindberetninger af fx kapitalindkomst fra udland eller B-indkomst (honorarer mv.).

For virksomheder består målingen af regelefterlevelse i kontrol af regnskaber. I 2012 blev der kontrolleret ca. 3.000 regnskaber. Fejl og mangler består bl.a. af ikke-selvangivne personlige indtægter, dvs. personlige indtægter for hovedaktionærer, der ikke er selvangivet, fri bil, fejlagtige lønudbetalinger samt for selvstændige erhvervsdrivende manglende indsendelse af selvangivelse. Stikprøven, af virksomheder udtaget til kontrol hos SKAT, er udvalgt ud fra karakteristika, der bl.a. gør det muligt at opdele skattegabet på virksomhedsstørrelse. Målingen vedrører dog kun virksomheder med under 250 ansatte.

Fejlprocenten er en indikator for omfanget af fejl og mangler, herunder snyd (bevidst omgåelse af reglerne). For borgerne har fejlprocenten ligget stabilt omkring 6-8 pct. i perioden 2006-2012, jf. figur 2.2. For borgere var det i 2012 kun ca. 0,5 pct. af borgerne, der bevidst forsøgte at omgå reglerne.

For virksomheder er fejlprocenten markant højere end for borgere og stigende. I 2012 blev der konstateret manglende regelefterlevelse hos 56 pct. af virksomhederne vedr. skat, og hos 46 pct. vedr. moms. I 2006 var det henholdsvis 42 pct. og 30 pct. Andelen af virksomheder der bevidst omgår reglerne for skat har dog ligget stabilt i perioden omkring 10 pct.

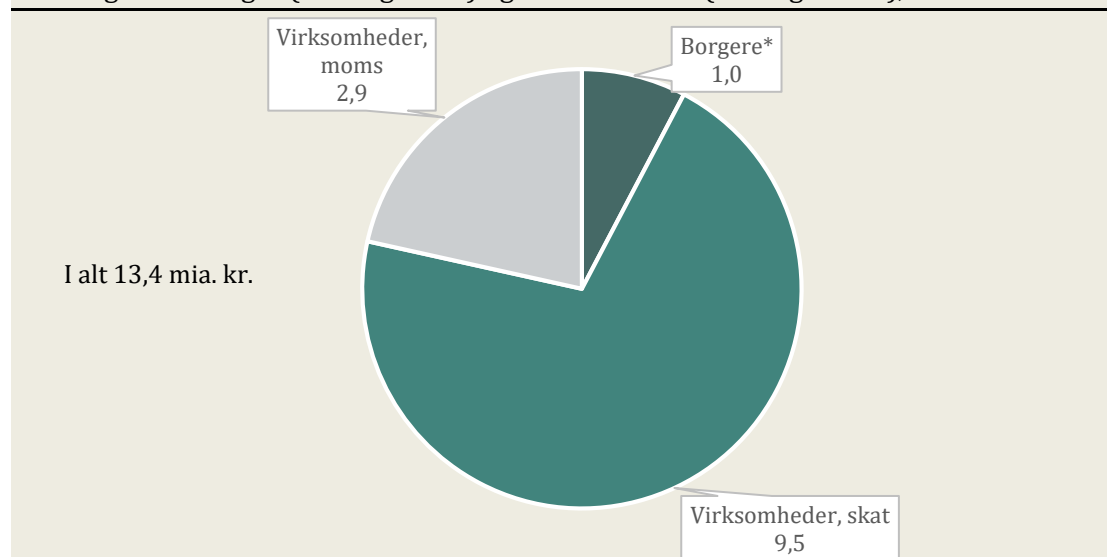
Figur 2.2
Udviklingen i fejlprocent, pct.



Note: Fejlprocenten angiver andelen af kontroller, hvor der er fundet fejl inkl. tilfælde med snyd.
Kilde: Borgernes efterlevelse af skattereglerne 2006-2012, SKAT; Virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne 2006-2012, SKAT

For hver af de identificerede fejl i compliancemålingen opgøres fejlsens art og fejlsens provenuvirkning. Derefter vægtes stikprøven, således at den bliver repræsentativ for hele befolkningen henholdsvis alle virksomheder med under 250 ansatte, og der regnes op til det samlede nationale niveau for skattegabet i året. I 2012 blev det samlede provenutab fra borgere og virksomheder opgjort til 13,4 mia. kr. hvoraf størstedelen kommer fra virksomhederne, jf. figur 2.3.

Figur 2.3
Skattegab fra borger (selvangivelse) og virksomheder (skat og moms), mia. kr.



* Skattegab for borgere er ekskl. borgere i lavrisikogruppen grundet statistisk usikkerhed.

Note: Omregnet til 2017-niveau vha. forbrugerprisindekset fra Danmarks Statistik.

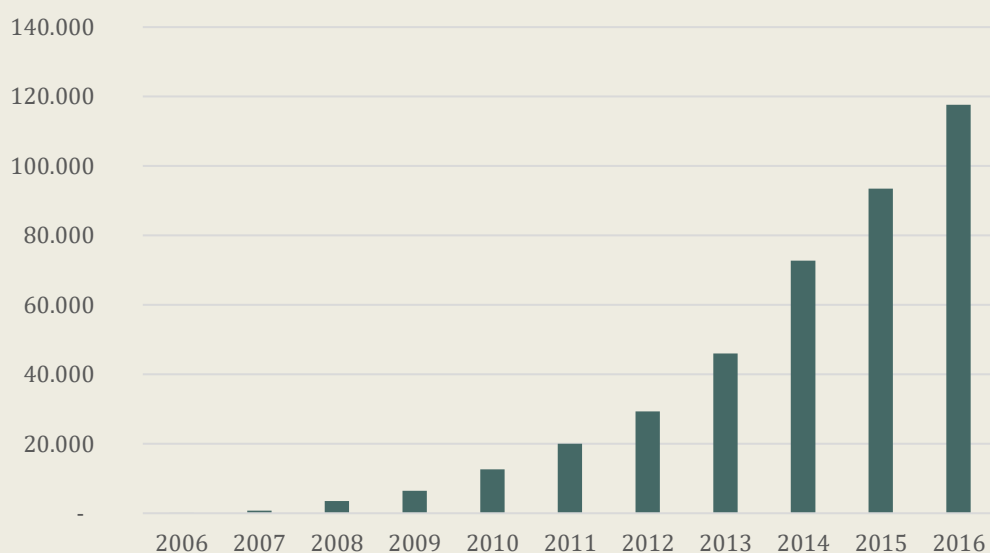
Kilde: Borgernes efterlevelse af skattereglerne 2006-2012, SKAT; Virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne 2012, SKAT

Den seneste gennemførte compliancemåling er offentliggjort i 2015 og omhandler regel-efterselsens i 2012. Provenutabet efter 2012 er således opgjort på baggrund af compliance-resultaterne fra 2012 og reguleringer for de enkelte år, herunder fremskrivning af indkomstgrundlaget.

En række faktorer indikerer, at regelefterlevelsen for virksomheder kan være faldet siden sidste måling i 2012. I så fald vil skattegabet, som det er opgjort på finansloven, være undervurderet. Antallet af selskaber, som ikke får udført revision eller udvidet gennemgang er steget markant i perioden, jf. figur 2.4. Revision og udvidet gennemgang er de to ydelser, hvor revisor i forbindelse med aflæggelsen af årsregnskabet også skal undersøge og kommentere på eventuelle problemer med skattemæssige forhold. Samtidig er både antal årsværk samt budgettet for SKATs kontrolindsats faldet med omkring 12 pct. fra 2012 til 2015, se figur 4.3 i kapitel 4. Den faldende brug af revisor og beskæringen af SKATs ressourcer til kontrolindsatsen kan tilsammen indikere, at regelefterlevelsen for virksomheder kan være faldet siden 2012. Med den nye organisation af de danske skattemyndigheder vil kontrolindsatsen for person- og virksomhedsskatter samt moms ligge under Skat-testyrelsen.

Figur 2.4

Antal selskaber uden revision eller udvidet gennemgang



Note: Statistikken omfatter alle registrerede selskaber, i modsætning til Danmarks Statistiks firmastatistik, også selskaber uden aktivitet.

Kilde: Experian A/S, FSR – danske revisorer

Tager man den høje regelefterlevelse på personområdet i betragtning, samt ovenstående udfordringer på virksomhedsområdet er den samlede vurdering, at det største potentiale for at sænke skattegabet gennem kontrolindsatsen er ved øget kontrol af virksomheder.

2.2.2 OFFENTLIGE RESTANCER

Det sidste element, der indgår i skattegabet, er nettotilgangen af restancer. Offentlige restancer er borgernes og virksomhedens gæld til staten, regioner og kommune som følge af manglende betalinger af skatter og afgifter.

De samlede offentlige restancer er ved udgangen af marts 2017 opgjort til 101 mia. kr., jf. SKAT (2017).² De reelt inddrivelige restancer er dog markant lavere. SKAT vurderer, at

² SKAT (2017): "Offentlige restancer – status pr. marts 2017"

ca. 1/3 af de samlede restancer aktuelt er inddrivelige, når der tages højde for skyldneres betalingsevne mv. De reelt inddrivelige restancer er af SKAT vurderet til at udgøre ca. 32,5 mia. kr. ved udgangen af marts 2017, der er dog stor usikkerhed forbundet med denne vurdering og nye modeller indikerer at kursværdien af restancerne kan være endnu lavere³.

Der gøres opmærksom på forskellen mellem nedskrivning og afskrivning af gælden. Den nedskrevet værdi svarer til kursværdien af den nominelle gæld. Selvom sandsynligheden for at inddrive den fulde nominelle værdi er meget lav, så gælden stadig aktiv og ville skulle betales tilbage, hvis skyldneren kommer til penge fx via arv. Ved afskrevet gæld forstås, at gælden er slettet og eftergivet og dermed aldrig ville skulle betales tilbage. Afskrivninger af gælden vil isoleret set reducere skattegabet.

De offentlige restancer kan opdeles i to: (i) Skatte- og afgiftsrestancer, samt (ii) Øvrige restancer.

Skatte- og afgiftsrestancer omfatter borgernes og virksomhedernes gæld i form af restancer hos SKAT. Der er primært tale om manglende betalinger fra borgere i form af restskatter og B-skat. Skatte- og afgiftsrestancer er i marts 2017 opgjort til 67,9 mia. kr., hvor af 24,4 mia. kr. forventes at være inddrivelige.

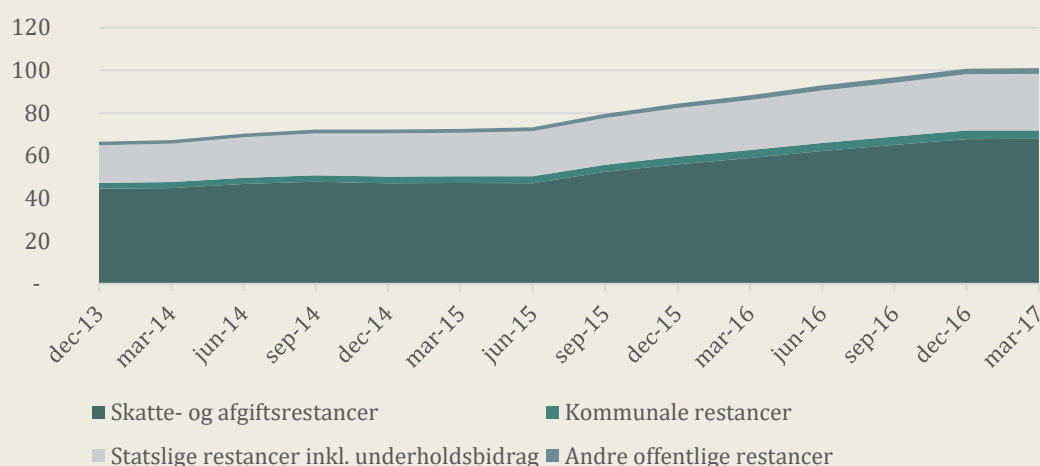
Skatte- og afgiftsrestancerne indgår i opgørelsen af skattegabet som defineret på finansloven. I skattegabsmålet indgår nettotilgangen af skatte- og afgiftsrestancer. Nettotilgangen er defineret som tilgangen af restancer (debiteringer) minus afgang af restancer (krediteringer). Det bemærkes, at der er tale om et strømmål, mens man i den offentlige diskussion oftest beskæftiger sig med beholdningen af restancer.

Øvrige restancer omfatter den gæld, borgerne og virksomhederne har til andre offentlige fordringshavere end SKAT. De øvrige restancer er pr. marts 2017 opgjort til 33,2 mia. kr. hvoraf 8,1 mia. kr. forventes at være inddrivelige. Restancerne omfatter kommunale restancer (kontanthjælp, boligstøtte mv.), statslige krav (underholdsbidrag, politibøder, restancer relateret til statsgaranteret studielån mv.) samt krav fra andre offentlige virksomheder (licensgæld fra DR mv.).

Beholdningen af offentlige restancer er kun steget svagt fra 67 mia. kr. i december 2013 til 73 mia. kr. i juni 2015. Efter juni er der sket en kraftig stigning i beholdningen af offentlige restancer til 101 mia. kr. i marts 2017, jf. figur 2.5. Stigningen skal i overvejende grad tilskrives suspenderingen af den automatiske inddrivelse samt beslutningen om at nedlukke de fejlslagne it-systemer EFI/DMI. Stigningen må således forventes i høj grad at være udtryk for en fejlslagen inddrivelse i SKAT. Skattemyndighederne har annonceret en ny inddrivelsesorganisation og et nyt it-system samt forenkling af lovgivningen, herunder etableringen af en Gældsstyrelse med særskilte målsætninger for inddrivelsen.

³ PwC har i april 2017 udviklet en ny model for Skatteministeriet til opgørelse af restancernes reelle kursværdi. Jf. denne model var kursværdien af restancerne pr. 1. januar ca. 20 mia. kr. Den nye model vil blive anvendt fra og med opgørelsen af restancer pr. juni 2017.

Figur 2.5
Offentlige restancer, mia. kr.



Note: Omregnet til 2017-niveau ud fra samme indeks som anvendt i Offentlige restancer, statusredegørelser. Grundet ændringer i opgørelsesmetoden er det ikke muligt at betragte en længere periode.
Kilde: Offentlige restancer status pr. december 2014, december 2015 og december 2016

Der er på finansloven defineret et separat måltal for SKAT vedrørende inddrivelse af øvrige restancer. Måltallet for 2017 udgør 110 i inddrivelsesprocent for øvrige restancer beregnet som et simpelt gennemsnit for årets måneder. Siden indførsel af måltallet i 2012, er inddrivelsesprocenten faldet markant fra ca. 85 pct. i 2012 til 31,5 pct. i 2016. Måltallet var 102 pct. for 2012, 105 pct. for 2013 og 110 pct. for 2014 og herefter, dermed er målet heller ikke nået i nogen af årene. Inddrivelsesprocenten for januar til marts 2017 er beregnet til 22,4 pct. Måltallet for 2017 som anført i finansloven for 2017 forventes ikke realiseret, jf. SKAT (2017).⁴

2.3 METODE ANVENDT I SKATS AKTIVITETSPLAN

Som tidligere beskrevet indeholder måltallet på finansloven kun en del af det samlede skattegabet i Danmark. SKAT arbejder løbende med at udvikle metoden til opgørelse af skattegabet og har på nuværende tidspunkt estimeret for skattegabet på en række områder, der ikke er dækket af målet på finansloven. Disse bruges i SKATs arbejde med kontrolindsatsen. I dette afsnit beskrives den opgørelse af skattegabet, som SKAT anvender i deres arbejde med kontrolindsatsen, dvs. metoden anvendt i SKATs aktivitetsplan. Denne metode giver en mere dækkende opgørelse af det samlede skattegab i Danmark.

SKAT arbejdede i 2016 med 22 segmenter i deres arbejde med kontrolindsats og for 21 af disse kan skattegabet anvendes til at prioritere indsatsen.⁵ Restancer indgår ikke i den opgørelse af skattegabet, som anvendes til at prioritere kontrolindsatsen. I 2016 havde SKAT estimeret for skattegabet for 12 ud af de 21 segmenter, og analyseplaner for opgørelse af gabet for mange af de resterende segmenter. Måltallet fra finansloven indeholder 4 af de i alt 21 segmenter, som SKAT har planer om at opføre skattegabet for, jf. tabel 2.1.

⁴ SKAT (2017): "Offentlige restancer – status pr. marts 2017"

⁵ Det segment, hvor skattegabet ikke anvendes til at prioritere indsatsen er samfundsbeskyttende aktiviteter, som prioriteres højt uanset størrelsen af skattegabet på området, se "Kontrolaktiviteter 2017".

Tabel 2.1
Det samlede skattegab

Segment	Opgjort (ja ☒ , nej ☐)	Indgår i Skattegabets som opgjort i finanslov (ja ☒ , nej ☐)
Borgere (personskatter mv., arbejdsmarkedsbidrag, pensionsafkastskat, mm.)		
Tredjepartsdata	☐	☐
Personselvangivelse	☒	☒
Virksomheder (selskabsskat, moms, mm.)		
Mikrovirksomheder	☒	☒
Små virksomheder	☒	☒
Mellemstore og store virksomheder	☒	☒
De største virksomheder	☐	☐
Transfer pricing	☒	☐
Offentlige virksomheder og institutioner	☐	☐
Fonde og foreninger	☒	☐
Illegal økonomi (sort økonomi og svig)		
Sort økonomi – borgere	☒	☐
Sort økonomi – virksomheder	☐	☐
Uregistrerede virksomheder	☐	☐
Kompleks svig	☐	☐
Afgifter (energiavgifter, fødevareavgifter, tinglysningsavgifter, mm.)		
Mindre afgiftsvirksomheder	☐	☐
Illegal indførsel	☒	☐
Told (told på varer som importeres fra lande uden for EU)		
Finansiell told	☒	☐
Toldbevillinger og selvforvaltning	☐	☐
Tværgående segmenter		
Globalisering	☐	☐
Værdipapirer	☒	☐
Ejendomme	☒	☐
Biler	☒	☐

Note: I Kontrolaktiviteter 2017 er segmentet uregistrerede virksomheder lagt sammen med sort økonomi – borgere.

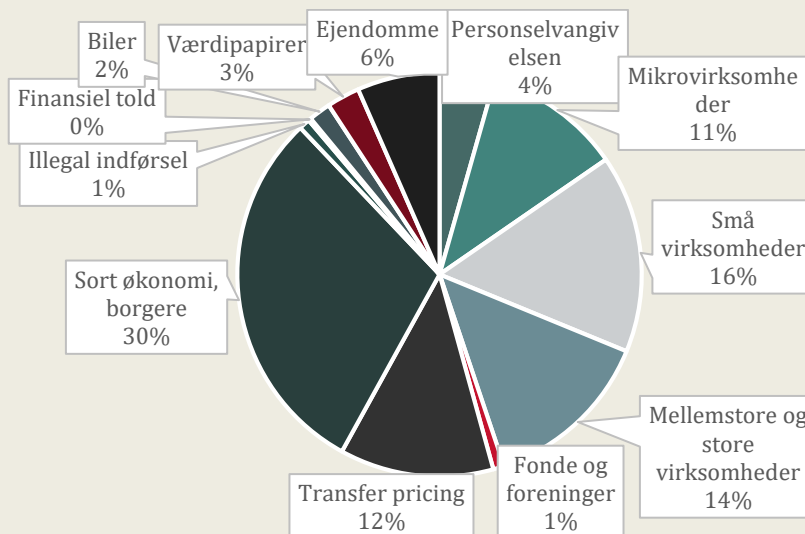
Kilder: Kontrolaktiviteter 2016, Finanslov for finansåret 2017

Samlet set kan man konstatere, at det opgjort skattegab af SKAT og især opgørelsen efter metoden i finansloven giver et forsigtigt og afgrænset estimat af skattegabets størrelse.

De 4 segmenter, som indgår i finanslovens måltal for skattegabets størrelse, udgjorde ca. 45 pct. af det samlede opgjorte skattegab i 2016, jf. figur 2.6. Andre store segmenter var sort økonomi for borgere (30 pct.) og transfer pricing (12 pct.).

Figur 2.6

Fordelingen af skattegabet på segmenter, pct. af samlet opgjort værdi



Note: Fordeling er kun for de 12 segmenter som er opgjort ud af de i alt 21 segmenter. Foruden de viste segmenter er der dermed yderligere 8 segmenter, som endnu ikke er opgjort.

Kilde: Kontrolaktiviteter 2016, SKAT

I publikationen "Kontrolaktiviteter 2017" analyserer SKAT udfordringerne inden for hvert segment og fremlægger de indsatser, som der er planlagt, for at mindske skattegabet inden for hvert segment. SKAT udfører i 2017 i alt 99 kontrolaktiviteter (i 2016 var det 106), hvoraf 28 er analyseprojekter (i 2016 var det 19). SKATs kontrolindsats følger OECD's anbefalinger.

Med den nye organisation for de danske skattemyndigheder vil kontrolindsatsen blive spredt ud over forskellige styrelser. Størstedelen af kontrolindsatsen vil ligge under Skattestyrelsen, men kontrol af told vil ligge under toldstyrelsen og kontrol af motorkøretøjer vil ligge under motorstyrelsen.

2.4 ALTERNATIVE METODER

I dag opgøres skattegabet i Danmark ud fra en såkaldt bottom-up tilgang. Det betyder, at skattegabet beregnes for specifikke skatter for specifikke grupper. Det sker typisk ud fra en repræsentativ stikprøvebaseret kontrol af borgerne eller virksomhederne. Herefter opregnes det fundne skattegab til nationalt niveau.

Bottom-up tilgangen gør det muligt at differentiere mellem årsagerne til gabet, dvs. der kan skelnes mellem restancer, fejl i regelefterlevelsen og snyd. Ligeledes er det muligt at opdele gabet i forhold til mere specifikke indkomstområder eller segmenter, hvilket er fordelagtigt, når kontrolindsatsen skal prioriteres. Bottom-up tilgangen leder dog til at dele af skattegabet ikke kan opgøres. Alt andet lige trækker det i retningen af, at det samlede skattegab undervurderes. I Danmark har man valgt en bottom-up tilgang bl.a. baseret på OECD's anbefalinger, jf. "Kontrolaktiviteter 2017".

Internationalt anvendes også en top-down tilgang, hvor man beregner skattegabet ud fra makrotal på samfundsniveau. Denne metode anvendes, fx af EU-Kommissionen og IMF, ligesom den tidligere har været anvendt i Danmark.

Inden 2012 indgik underdeklarationen af personlig indkomst som et måltal for SKAT på finansloven. Opgørelsen af underdeklarationen af personlig indkomst blev baseret på en top-down metode kaldet diskrepansmetoden. Metoden bestod i at sammenholde nationalregnskabet og skattestatistikens opgørelse af den personlige indkomst. Forskellen blev anvendt som et skøn for underdeklarationen af personlig indkomst.⁶

Opgørelser ud fra top-down metoder giver øvre estimer for gabet, og favner ofte mere bredt end bottom-up metoder. Det er dog vigtigt, at man kan afgrænse indkomsterne i nationalregnskabet og i skattestatistikken på en ensartet måde, hvorfor metoden ofte anvendes til opgørelse af momsgabet, da moms og merværdi ofte er velafgrænset i begge statistikker. Top-down metoden giver dog ikke mulighed for at differentiere mellem årsagerne til gabet eller opdele på mere specifikke indkomstområder/segmenter, hvilket er en del af årsagen til at bottom-up tilgangen anvendes af SKAT i Danmark.

Case: Opgørelse af momsgabet efter alternative metoder

Sammenligning af momsgabet i Danmark fra internationale opgørelser og ud fra Skatteministeriets analyser af virksomhedernes regelefterlevelse indikerer, at der er dele af momsgabet, som ikke er inkluderet i målet på finansloven, jf. figur 2.7. Nogle af de dele, som ikke er inkluderet, er:⁷

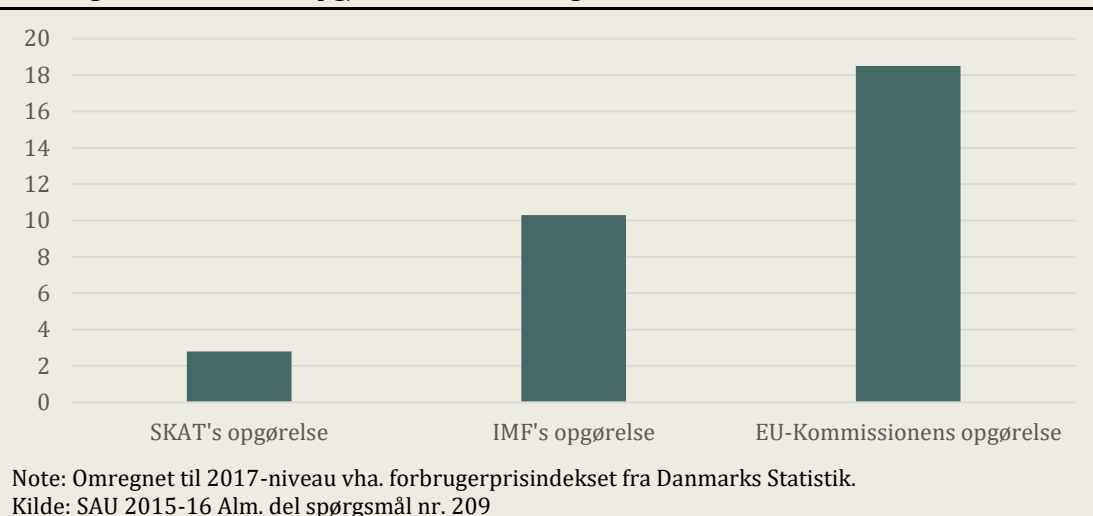
- SKAT medregner ikke store selskabers (mere end 250 ansatte) momsgab
- IMF og EU-Kommissionen medregner tab som følge af konkurser
- IMF og EU-Kommissionen medregner restancer vedrørende moms
- Det tabte momsprovenu fra sort arbejde er stort set ikke inkluderet i SKATs complianceundersøgelse, men er med i IMF og EU-Kommissionens opgørelser.
- IMF og EU-Kommissionens metoder indfanger organiseret svig og svindel, hvilket SKATs complianceundersøgelser ikke gør.

De forskellige opgørelser af momsgabet fra henholdsvis SKAT, IMF og EU-Kommissionen giver anledning til meget forskellige estimer af størrelsen af momsgabet i Danmark. SKAT har opgjort momsgabet til 2,8 mia. kr., mens IMF har opgjort det til 10,3 mia. kr. og EU-Kommissionen til 18,5 mia. kr.

⁶ For mere information om opgørelsen af underdeklarationen af personlig indkomst og nettotilgang af restancer henvises til Finanslov for finansåret 2014.

⁷ Kilde: SAU 2015-16 Alm. del spørgsmål nr. 209

Figur 2.7
Momsgabet i Danmark opgjort efter forskellige metoder, mia. kr.



Det er SKATs opfattelse⁸, at IMF's opgørelse er den mest omfattende og præcise opgørelse af momsgabet i Danmark, som også inkluderer organiseret svig og svindel. Samlet set vurderer SKAT derfor, at momsgabet i 2012 er ca. 10 mia. kr., inkl. organiseret svig og svindel.

Til sammenligning har SKAT har vurderet momsgabet til 2,8 mia. kr. på baggrund af complianceundersøgelserne, der ligger til grund for opgørelsen af skattegabet på finansloven. Hvis man lægger momsgabet fra IMF til grund for opgørelsen af skattegabet, vil skattegabet være væsentligt større og dermed også det potentielle provenutab, der er beregnet i denne rapport.

⁸ Jf. SAU 2015-16 Alm. del spørgsmål nr. 209.

3 SKATTEGAB OG STATENS PROVENU

I dette kapitel beskrives sammenhængen mellem skattegabet og råderummet samt effekten på råderummet ved at reducere skattegabet.

3.1 SAMMENHÆNG MELLEM KONTROLINDSATSEN, SKATTEGABET OG RÅDERUMMET

I en markedsøkonomi vil der til enhver tid eksistere borgere og/eller virksomheder, der ikke betaler de skatter og afgifter, de er forpligtet til. Det kan skyldes manglende viden, fejl, manglende betalingsevne eller forsøg på snyd.

Det er skattemyndighedernes opgave at sikre, at skattegabet bliver så lille som muligt. Eksempelvis gennem oplysning og vejledning om skattesystemet samt gennem kontrol af borgeres og virksomheders skattebetalinger.

Kontrolindsatsen har til formål at øge regelefterlevelse blandt borgere og virksomheder. En øget kontrolindsats sker typisk ved en fokuseret kontrol af et udvalgt område. Eksempelvis den igangværende kontrolindsats overfor detailhandlere og grossister, der ulovligt indfører bl.a. slik, øl og sodavand og dermed undgår betaling af afgifter og moms. Formålet med indsatsen er således, at manglende skatter og afgifter betales, hvilket reducerer skattegabet.

Der er i skatteministeriet eller finansministeriet ikke etableret en entydig sammenhæng mellem udviklingen i skattegabet og udviklingen i den offentlige saldo eller den strukturelle saldo. Det leder til den implicitte antagelse, at en ændring i skattegabet ikke påvirker råderummet. Det er hverken retvisende eller hensigtsmæssigt. En ændring i skattegabet kan påvirke den offentlige saldo både positivt og negativ afhængigt af det aktuelle niveau for skattegabet, omfanget af adfærdseffekter og administrative omkostninger forbundet med at reducere skattegabet.

En reduktion af skattegabet kan medføre en forbedring af den offentlige saldo, hvis omkostningerne til den øgede kontrol ikke overstiger det merprovenu, kontrollen giver anledning til og kontrolindsatsen ikke giver anledning til adfærdseffekter, der reducerer skattebasen, så grundlaget for beskatning reduceres eller helt forsvinder.

Det finanspolitiske råderum kan også blive påvirket af en reduktion af skattegabet. Det forudsætter, at den øgede kontrolindsats fører til en varig forbedring af regelefterlevelsen, således at skattegabet reduceres permanent. Dermed vil der ske en forbedring af den strukturelle saldo, hvilket vil føre til et større råderum.

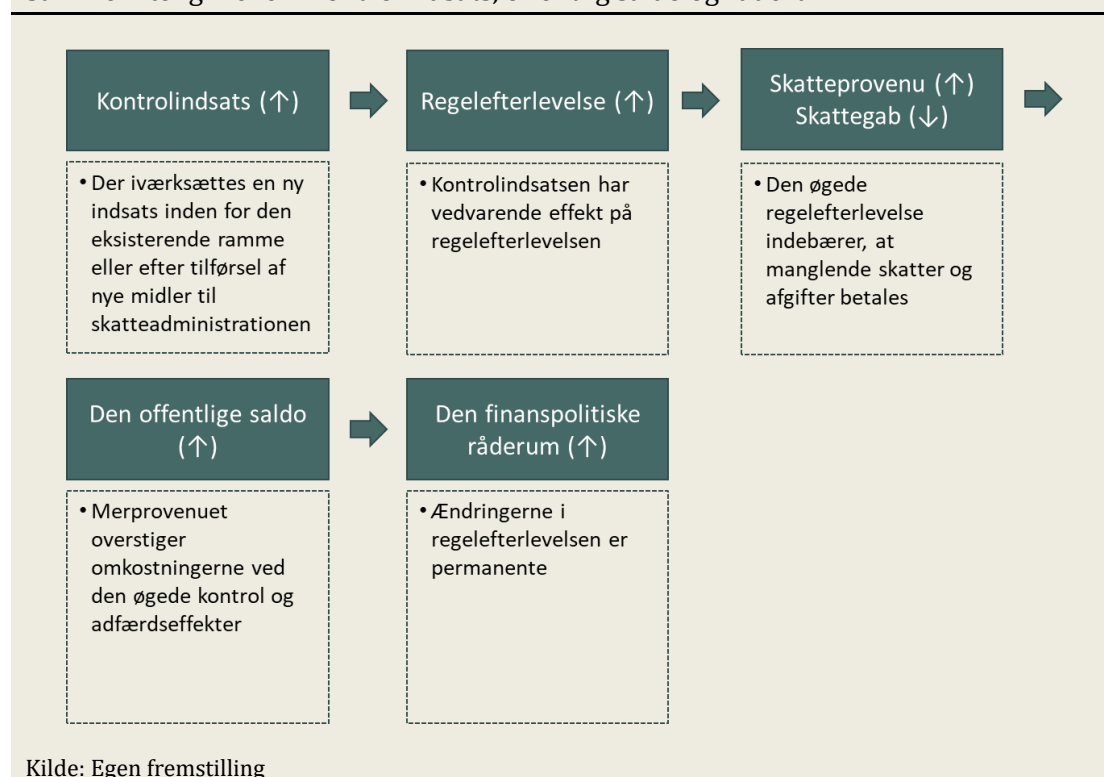
Det finanspolitiske råderum er aktuelt opgjort til ca. 11¾ mia. kr. frem mod 2020 og ca. 35½ mia. kr. frem mod 2025 (opgjort i 2017-priser)⁹. Af forslaget for finansloven 2018 fremgår, at skattegabet forventes reduceret fra 2,5 pct. i 2016 til 2,0 pct. i 2017, hvorefter dette niveau fastholdes til og med 2021.

⁹ Grundforløb i Regeringen (2017): "Vækst og velstand"

Sammenhængen mellem kontrolindsats, skattegab og råderum er illustreret i figur 3.1. i en situation, hvor alle ovenstående betingelser er opfyldt.

Figur 3.1

Sammenhæng mellem kontrolindsats, offentlig saldo og råderum



Når man analyserer sammenhængen mellem skattegab og skatteprovenuet, er det vigtigt at huske, at kontrolindsatsen påvirker incitamentsstrukturer for borgere og virksomheder, som kan medføre at de ændrer deres adfærd på en måde som påvirker sammenhængen mellem kontrolindsats, skattegab og skatteprovenu. Disse adfærdseffekter er beskrevet nedenfor.

3.1.1 BETYDNINGEN AF ADFÆRDSEFFEKTER

En vurdering af provenuvirkning inklusive adfærd tager højde for, at borgerne og virksomhederne kan ændre adfærd som følge af, at skattemyndighederne forøger eller mindsker vejledningen og kontrolindsatsen over for borgerne og virksomhederne.

Skattemyndighedernes indsats for at reducere skattegab kan overordnet påvirke adfærden via to kanaler. Dels via adfærd, der påvirker fremtidig regelefterlevelse, dvs. den andel af deres indkomst borgerne og virksomhederne betaler til skattemyndighederne. Og dels via adfærd, der påvirker skattebasen, dvs. det grundlag (fx indkomst eller overskud i virksomhed), som skattebetalingerne udregnes på grundlag af.

Adfærd, der påvirker fremtidig regelefterlevelse (moral-hazard-effekt)

Udover den direkte effekt i form af korrektioner af skatteindbetalinger i forbindelse med kontrolindsatsen, medfører kontrolindsatsen, at borgerne eller virksomhederne i højere grad betaler den skat og de afgifter, de er forpligtet til i fremtiden, dvs. i årene efter de er blevet kontrolleret. Adfærdseffekterne opstår via spredning af viden eller, at der i samfundet breder sig en opfattelse af, at snyd bliver opdaget.

Skattemyndighedernes vejledning og kontrolindsats har netop til formål at fastholde en høj grad af regelefterlevelse. En vedvarende og troværdig kontrolindsats sikrer høj tillid til skattemyndighederne og en høj skattemoral bredt i samfundet, hvilket forebygger fejl, mangler og snyd.

Denne type adfærdseffekter vil indebære færre fejl og mangler samt at færre forsøger at snyde, også i årene efter kontrolindsatsen bliver gennemført. Det giver et større provenu for en givet kontrolindsats, idet skattebetalingerne i efterfølgende år øges og derigennem reducerer skattegabet. Dermed forstærker denne effekt den positive sammenhæng mellem kontrolindsatsen, skattegabet og råderummet.

Adfærd, der påvirker skattebasen (skattebase-effekt)

Adfærdseffekterne bevirker, at borgerne eller virksomhederne ændrer adfærd, så de enten ikke længere er underlagt den pågældende skat eller afgift eller ændrer adfærd, så de i mindre grad skal beskattes. Effekterne opstår fx ved, at virksomheder udbetalinger lønninger på alternative måder, hvor beskatninger er mere favorabel - via udbytte, bonus mv. (såkaldt income shifting). Eller fx ved at borgerne substituerer forbruget til andre goder, der i mindre grad er beskattet. Effekterne kan også opstå ved at udnytte muligheder i skattelovgivningen.

En kontrolindsats, som leder til øget regelefterlevelse, vil kunne opfattes som en stigning i den effektive marginalskat for de borgere og virksomheder, som givet den større regelefterlevelse, vil skulle betale mere i skat. Når en borger eller virksomhed oplever, at de skal betale mere i skat, forventes det, at de i højere grad vil forsøge at ændre deres adfærd, så de kan undgå skatten. Hvis adfærdsændringen betyder, at grundlaget for beskatningen forsvinder eller bliver mindre, vil det alt andet lige betyde, at den positive sammenhæng mellem kontrolindsatsen, skattegabet og råderummet bliver svagere. Med andre ord vil en givet stigning i kontrolindsatsen og derigennem fald i skattegabet lede til en mindre stigning i skatteprovenuet, end den umiddelbare effekt ved uændret adfærd.

Samlet betydning af adfærdseffekter

Der er ikke gennemført grundige empiriske studier af sammenspillet mellem kontrolindsats, reduktioner af skattegabet, adfærdseffekter og skatteprovenu i Danmark. Provenuvirkningen ved at reducere skattegabet afhænger af flere forhold, herunder det aktuelle niveau af skattegabet samt mulighederne for substitution væk fra beskatning. Eftersom de to beskrevne adfærdseffekter er modsatrettede, er det ikke klart, om sammenhængen mellem kontrolindsatsen og skatteprovenuet forstærkes eller svækkes af adfærd.

3.2 DEN POTENTIELLE PROVENUVIRKNING

Formålet med dette afsnit er at belyse provenupotentialet ved at reducere skattegabet. Konkret belyses potentialet ved at opnå målsætningen fra finansloven.

I denne beregning tager vi ikke stilling til, hvordan skattegabet nedbringes, men illustrerer blot den potentielle provenuvirkning ved at sænke det. Beregningerne inkluderer ikke adfærdseffekter. I kapitel 4 indgår udgifter forbundet med at reducere skattegabet.

Den umiddelbare provenuvirkning ved at indfri målsætning om 2 pct. skattegab

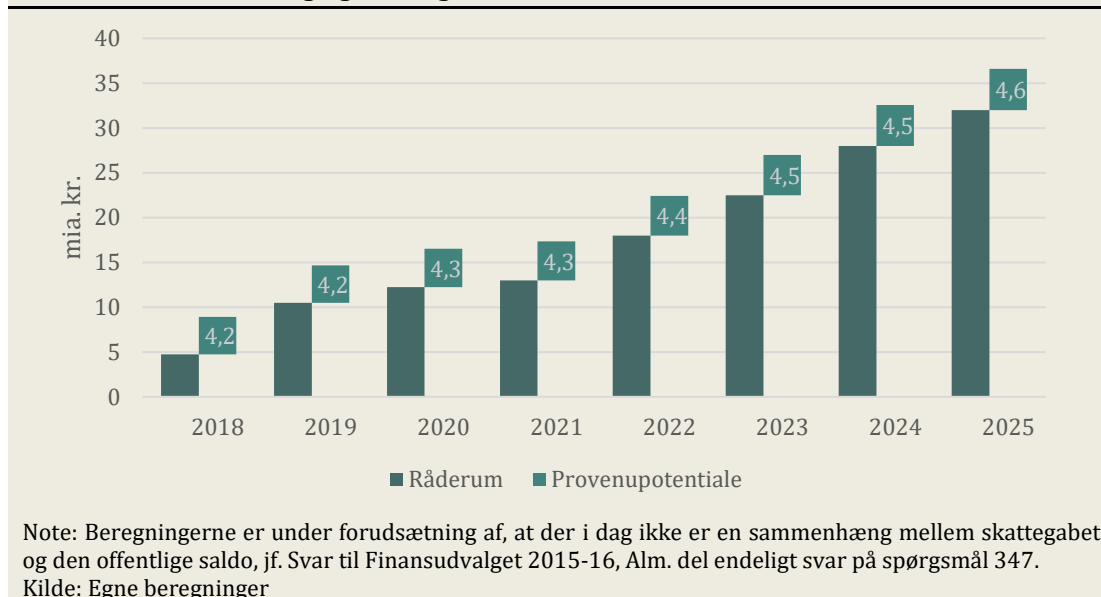
På finansloven er der fastsat måltal for den fremadrettede størrelse af skattegabet i Danmark. Målsætningen er et årligt skattegab på 2,0 pct. frem mod 2021. Det fastsatte mål for skattegabet i 2015 og 2016 er ikke indfriet. Således var det realiserede skattegab i 2015 på 2,6 pct. og på 2,5 pct. i 2016.

For at illustrere potentialet ved ændringer i skattegabet er det antaget, at målsætning på finansloven kan indfris. En reduktion af skattegabet fra det aktuelle niveau på 2,5 pct. til 2,0 pct. i 2018 vil give anledning til et provenupotentiale på 4,2 mia. kr. i 2018. Fastholdes skattegabet på 2,0 pct. vil det give anledning til et provenupotentiale på 4,6 mia. kr. i 2025 sammenlignet med en situation, hvor det aktuelle niveau for skattegabet ville have været fastholdt. Det understreges, at der er tale om en illustrativ potentialeberegning, der ikke tager ikke højde for adfærdseffekter eller øgede administrative omkostninger.

For at give et indtryk af størrelsesordenen kan man sammenligne skattepotentialet med størrelsen af det finanspolitiske råderum. Indenfor rammerne af de mellemfristede mål for den strukturelle saldo har finansministeriet opgjort det finanspolitiske råderum til 4,75 mia. kr. i 2018 og 32 mia. kr. frem mod 2025. Provenupotentialet er beregnet til 4,2 mia. kr. i 2018. En del heraf må forventes at kunne realiseres og dermed bidrage til at øge råderummet yderligere.

Figur 3.2

Potentiel provenuvirkning ved indfrielse af målsætning om skattegab på 2 pct. eksklusive adfærdseffekter og øgede udgifter til kontrol, mia. kr.



Der er tale om et beregningsteknisk skøn af det *potentielle* merprovenu, der tager udgangspunkt i en "top-down" beregning.¹⁰ Det betyder, at beregningen tager udgangspunkt i skatteprovenuet fra personskat, selskabsskat og moms (815 mia. kr. i 2018), der på baggrund af det opgjorte skattegab omregnes til skattepotentialet. På baggrund heraf beregnes den potentielle provenuvirkning ved at reducere skattegabets til målsætningen som fastlagt på finansloven.

Beregningen er afgrænset til personskat, selskabsskat og moms, idet den nuværende opgørelse af skattegabets samt måltal på finansloven primært omfatter disse segmenter. Man må imidlertid forvente, at der også er et skattegab på andre segmenter som fx afgifter, told og biler, jf. afsnit 1.3. Anvendes skattegrundlaget for samtlige skatter og afgifter (970 mia. kr. i 2018), vil en gradvis indfrielse af målsætningen på finansloven frem mod 2020 indebære et provenupotentiale på 4,9 mia. kr. pr. år i 2019 stigende til 5,5 mia. kr. i 2025.

¹⁰ En anden metode til beregning af provenupotentialet er en "bottom-up" tilgang, hvor provenupotentialet i mia. kr. beregnes for hvert segment i skattegabets separat: borgere, virksomheder (skat), virksomheder (moms) og restancer. De nødvendige oplysninger herfor er imidlertid ikke tilgængelige, herunder separate måltal for de enkelte segmenter.

4 POTENTIALE VED ÆNDRET INDSATS

I dette kapitel gennemføres en række regneeksempler, der illustrerer potentialet i kr. og øre ved at øge kontrolindsatsen. Regneeksemplerne fokuserer på det umiddelbare potentiale for de offentlige finanser og medregner ikke adfærdseffekter eller andre samfundsøkonomiske effekter, jf. boks 4.1.

Boks 4.1

Budgetøkonomisk analyse vs. samfundsøkonomisk analyse

Beregningerne i nærværende rapport fokuserer udelukkende på de budgetøkonomiske effekter for det offentlige ved at reducere skattegabet. Der medtages ikke adfærdseffekter, dvs. den umiddelbare provenuvirkning i året analyseres.

At kontrolindsatsen leder til en stigning i det offentlige provenu svarer ikke nødvendigvis til, at kontrolindsatsen øger samfundsnyttens. Det er kompliceret at lave samfundsøkonomiske analyser af skattetiltag, da det kræver en vurdering af, hvor meget ekstra nytte en ekstra indkrævet skattekrone giver, sammenlignet med den nytte, en privatperson eller en virksomhed mister ved at skulle betale skatten. Under antagelse af, at den offentlige sektor og det nuværende skattesystem er samfundsoptimalt, vil det være samfundsoptimalt med et skattegab på 0 kr. Med andre ord vil hver krone skattegabet sænkes med øge samfundsnyttens. Dog vil den samfundsøkonomiske værdi af en ekstra indkrævet skattekrone være mindre end den budgetøkonomiske værdi, da det forventes at den borger eller virksomhed, som skal betale skatten mister nytte. Da størrelsen af den disnytte som borgeren eller virksomheden der skal betale skatten oplever, ikke er kendt, ses der bort fra denne i analysen. Se desuden DØR (2011)¹¹, som på trods af at de ikke medregner disnyttens beskrevet ovenfor, kalder deres analyse en cost-benefit analyse. De beskriver dog også hvordan ovenstående problemstilling leder til at man skal være varsom med at fortolke deres analyse, som en klassisk cost-benefit analyse.

4.1 KONTROLINDSATS OG SKATTEPROVENU

Kontrolindsatsen er struktureret omkring segmenter, jf. afsnit 1.3. Kontrolindsatsens funktion er både korrigerende og forebyggende, idet en velfungerende og bred kontrolindsats øger den oplevede opdagelsesrisiko og mindsker eventuelt skattesnyd. Kontrolindsatsen kan også bestå af informationskampagner, der øger kendskab og viden omkring, hvordan specifikke skatter betales korrekt.

Kontrolindsatsen kan give anledning til et øget skatteprovenu, dels gennem de korrektioner der laves gennem indsatsen (den mekaniske provenuvirkning). Dels gennem at borgere og virksomheder også i fremtiden vælger at følge reglerne, enten grundet ny viden eller en oplevelse af en øget opdagelsesrisiko (moral-hazard-effekt, se afsnit 3.1.1). Derudover kan kontrolindsatsen medføre et mindre provenu, idet borgere og virksomheder fx kan sænke den beskattede indkomst som reaktion på den større kontrolindsats (skattebase-effekt, se afsnit 3.1.1). Moral-hazard-effekten og skattebase-effekten er ikke medregnet i de følgende beregninger, der fokuserer på den mekaniske provenuvirkning.

Den mekaniske provenuvirkning i form af korrektioner af indkomst og dermed ændret skatteprovenu er opgjort for enkelte specifikke indsatser og varierer meget fra indsats til indsats, jf. figur 4.1.

¹¹ De Økonomiske Råd (2011). Dansk Økonomi, forår 2011. Kapitel 4: Skattesnyd.

Kontrol af personselvangivelsen giver en relativ beskeden provenuvirkning sammenlignet med udgifterne til kontrollen, jf. DØR (2011)¹². Kontrol af sort arbejde giver ligeledes meget små provenuvirkninger, jf. figur 4.1. Kontrol af social dumping ser ud til at give en relativ stor provenuvirkning pr. årsværk. Indsatsen over for social dumping udføres i samarbejde med en række andre offentlige institutioner og er ikke i fokus i nærværende analyse, der er omhandler kontrolindsatsen i SKAT.

Alle på nær to af indsatserne i figur 4.1 relaterer sig til virksomhedernes regelefterlevelse, dvs. til segmenterne mikro, små og mellemstore virksomheder. Disse udgør også størstedelen af skattegabet, som det måles på finansloven, jf. kapitel 2. Kontrollen af disse segmenter vil med den nye struktur for skatteforvaltningen ligge samlet under Skattestyrelsens erhvervsområde.¹³ I det efterfølgende tages derfor udgangspunkt i disse segmenter.

Der er relativ stor forskel på provenuvirkningen pr. årsværk for kontrolindsatser relateret til virksomhedernes regelefterlevelse. Indsatsen med den største provenuvirkning pr. årsværk ('Konverteringskonflikter') giver mere end 20 gange så meget provenu pr. årsværk som indsatsen med den laveste provenuvirkning pr. årsværk ('Opfølgning på complianceanalyse for 2010'). Når vi skal analysere virkningen af at øge kontrolindsatsen på området for virksomhedernes regelefterlevelse, vælger vi at se bort fra disse to projekter, og fokuserer i stedet på de tre midterste virksomhedskontrolprojekter. Dette ud fra et forsigtighedsprincip, hvor der ses bort fra de to mest ekstreme indsatser med henholdsvis lavest og højest provenuvirkning.

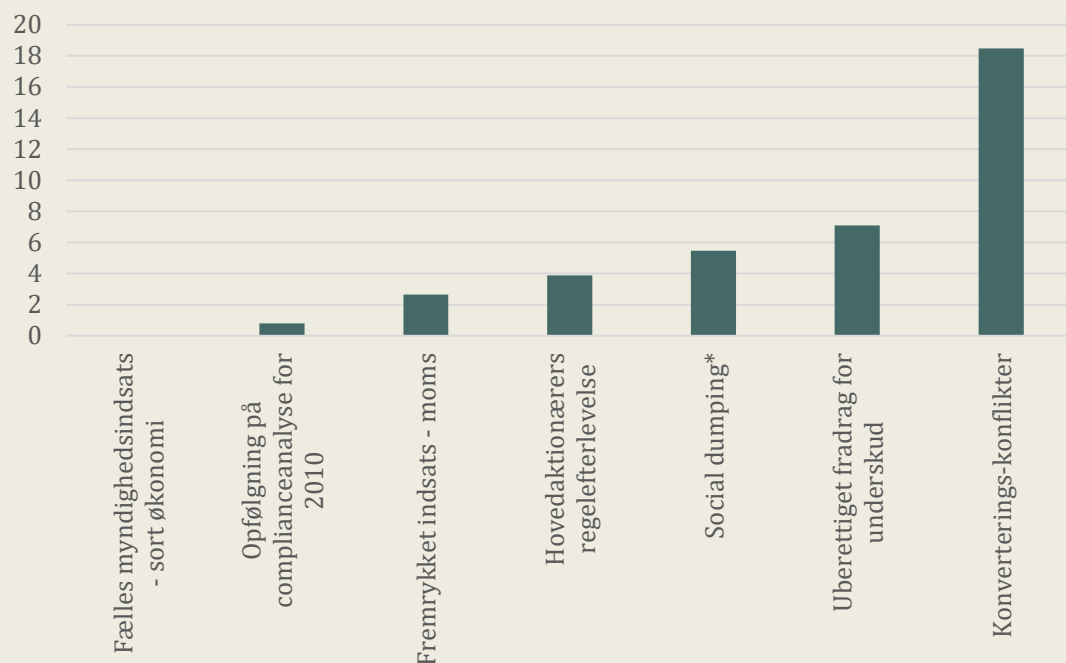
Den marginale provenuvirkning af at øge kontrolindsatsen med et årsværk er aftagende. De laveste frugter høstes først, de letteste kontrolopgaver med størst provenuvirkning prioriteres højst, og nye medarbejdere vil derfor skulle påtage sig sværere og sværere opgaver som skaber mindre skatteprovenu. Dette gør sig ligeledes gældende inden for de specifikke indsatser, og dermed vil det sjældent give mening at øge antallet af årsværk udelukkende inden for én specifik indsats. Den nye skatteforvaltning bør prioritere deres ressourcer således, at der opnås den størst mulige provenuvirkning, og en stigning i antallet af årsværk i skatteforvaltningen bør blive spredt ud over forskellige indsatser, afhængig af hvor den største provenuvirkning opnås. Den gennemsnitlige provenuvirkning pr. årsværk vil dermed afhænge af, hvilke indsatser der prioriteres, samt hvor stor stigningen i årsværk er.

¹² De Økonomiske Råd (2011). Dansk Økonomi, forår 2011. Kapitel 4: Skattesnyd.

¹³ Kilde: Fra én til syv styrelser – Skatteforvaltningen 2021, Skatteministeriet

Figur 4.1

Provenuvirkning pr. årsværk for forskellige indsatser, mio. kr.



* Tidligere opgørelse finder en noget mindre provenuvirkning pr. årsværk for indsatsen for social dumping, se SAU 2015-16 Alm. del bilag 156.

Note: Størstedelen af indsatserne er relateret til virksomhedernes regelefterlevelse. Kun indsatserne 'Fælles myndighedsindsats - sort økonomi' og 'Social dumping' relaterer sig ikke til segmenterne mikro, små og mellemstore virksomheder. Fremskrevet til 2025-niveau og 2017-priser.

Kilde: Rigsrevisionen (2015), SAU 2015-16 Alm. del spørgsmål 434, BEU 2016-17 Alm. del bilag 176

Med beregningerne i dette kapitel ønsker vi at belyse potentialet ved en øget kontrolindsats på virksomhedsområdet. Dette gøres med udgangspunkt i de tre indsatser 'Fremrykket indsats - moms', 'Hovedaktionærers regelefterlevelse' og 'Uberettiget fradrag for underskud'. De tre indsatser er eksempler på kontrolindsatser, som SKAT kan vælge at øge årsværkene for. En større stigning i antallet af årsværk vil sandsynligvis blive spredt ud over flere forskellige indsatser, og provenuvirkningen for de tre indsatser udgør således blot et realistisk niveau for provenuvirkningen pr. årsværk. Indsatserne er nærmere beskrevet i boks 4.2.

I potentialeberegningerne anvendes en konstant provenuvirkning for hvert ekstra årsværk ind til skattegabet er på niveau med måltallet i finansloven. Det antages, at det samlede skattegab kan nedbringes til 2 pct., uden at provenuvirkningen pr. årsværk falder markant, dvs. uden at det bliver markant sværere for nye medarbejdere at skabe skatteprovenu gennem kontrol af virksomheder (den marginale virkning).

Boks 4.2

Tre eksempler på kontrolindsatser

Fremrykket indsats – moms

Formålet med indsatsen var at stoppe modspilleradfærd hos virksomheder med atypisk adfærd i forhold til momsudbetaling o.l. i sager, som Udbetalingskontrollen ikke har resurser til at følge. Projektet modtager sager fra udbetalingskontrollen m.fl., hvor der skal rettes fejl for tidligere afgiftsperioder.

Segment: Små virksomheder

Periode: april 2013 – marts 2014

Antal kontroller: 447

Provenu pr. årsværk: 2,6 mio. kr. (2025-niveau)

Hovedaktionærers regelefterlevelse

Formålet med indsatsen var at ændre hovedaktionærers adfærd og holdning til regelefterlevelse ved bl.a. brug af kontrol. Formålet er videre at øge opdagelsesrisikoen ved hjælp af skærpet kontrol og fokus på sanktioner. Indsatsen er rettet mod hovedaktionærer og deres selskaber, så der sker korrekt indberetning og beskatning af fri goder, udbytte, løn m.m.

Segment: Mellemstore virksomheder

Periode: marts 2013 – december 2014

Antal kontroller: 1.502

Provenu pr. årsværk: 3,9 mio. kr. (2025-niveau)

Uberettiget fradrag for underskud

Formålet med indsatsen er at imødegå uberettigede fradrag for underskud af virksomhed, som ikke har rentabel drift for øje (hobby). Ved at analysere virksomheder, der gentagne år har haft underskud, udtages en gruppe, som har en række fælles karakteristika til nærmere kontrol. I denne kontrol vurderes, om virksomhederne overholder en række rentabilitetskrav, eller om de har mere karakter af hobbyvirksomhed.

Segment: Mikrovirksomheder

Periode: januar 2014 – december 2015

Antal kontroller: ?

Provenu pr. årsværk: 7,1 mio. kr. (2025-niveau)

4.2 NEDBRINGELSE AF SKATTEGABET TIL MÅLET

I forrige kapitel beregnes potentialet ved at nedbringe skattegabet til målet fra finansloven (2 pct.) gradvist frem mod 2025. Beregningen tager udgangspunkt i skatteprovenuets fra personskat, selskabsskat og moms (815 mia. kr. i 2018). Nedbringes skattegabet til 2 pct. i 2017 og frem svarer det til et skatteprovenu i 2025 på 4,6 mia. kr., når man ikke medregner adfærdseffekter. Skattegabet kan nedbringes til 2 pct. gennem bedre inddrivelse og bedre kontrolindsats. I det følgende analyseres det, hvor mange ekstra årsværk der er nødvendige, hvis skattegabet skal reduceres til 2 pct. udelukkende gennem øget kontrolindsats over for virksomheder.

Øger man kontrolindsatsen gennem indsatser, der ligner 'Fremrykket indsats – moms' svarer det til ca. 1.750 ekstra årsværk i 2025 for at komme ned på et skattegab på 2 pct., ekskl. adfærdseffekter. For 'Hovedaktionærers regelefterlevelse' og lignende kontrolindsatser svarer ressourcetrækket til ca. 1.200 årsværk, mens 'Uberettiget fradrag for underskud' og lignende indsatser svarer til 650 årsværk eksklusive adfærdseffekter.

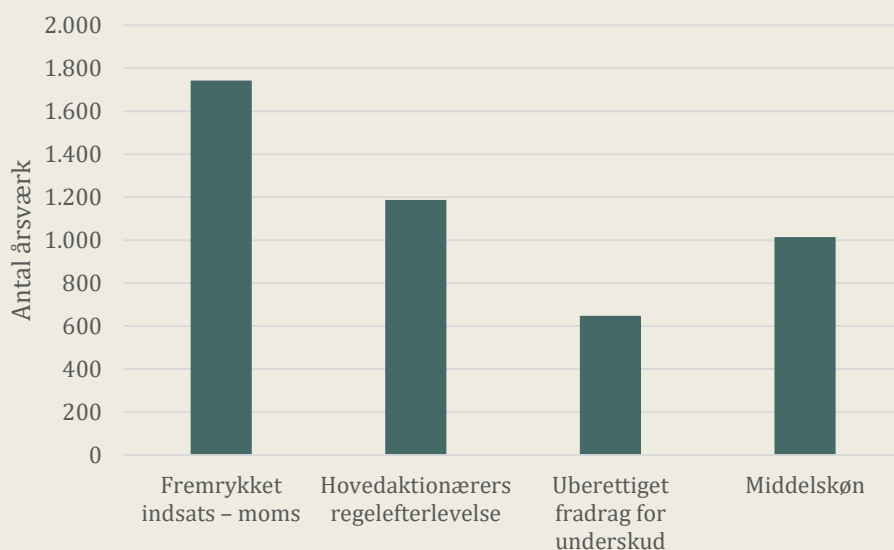
Den relative store forskel mellem estimerne skyldes den store variation i provenuvirkningen pr. årsværk for de forskellige kontrolindsatser, og indikerer at der er relativ stor usikkerhed omkring antallet af årsværk der er nødvendigt for at nedbringe skattegabet

til 2 pct. Den nye struktur for skatteforvaltningen øger denne usikkerhed yderligere, da den kan medføre en mindre eller mere effektiv kontrolindsats. Derudover kan adfærdseffekter have stor betydning for resultaterne. Den øgede kontrolindsats kan, som tidligere beskrevet, både medføre en stigende regelefterlevelse og dermed stigende skatteprovenu i efterfølgende år, men kan samtidig medføre at skattebasen svinder og dermed at skatteprovenuet falder i efterfølgende år. Det er dermed ikke klart om det nødvendige antal årsværk bliver større eller lavere grundet adfærdseffekterne.

Fordeles kontrolindsatsen ligeligt mellem de tre typer af kontrolindsatser vil man skulle ansætte ca. 1.000 årsværk for at nå måltallet for skattegabet på 2 pct. Dette anses for et middelskøn på det nødvendige antal årsværk ud fra de analyserede kontrolindsatser, dog uden adfærdseffekter.¹⁴

Figur 4.2

Antal nødvendige årsværk for at sænke skattegabet til 2 pct. i 2025



Note: Middelskønnet er beregnet ud fra den gennemsnitlige provenuvirkning for de tre indsatser. Antager en fast provenuvirkning pr. årsværk. Provenuvirkning pr. årsværk er fremskrevet til 2025-niveau.

Kilde: Egne beregninger baseret på Rigsrevisionen (2015), SAU 2015-16 Alm. del spørgsmål 434, Indtægtslister 2016, Skatteministeriet samt Finanslov for 2017.

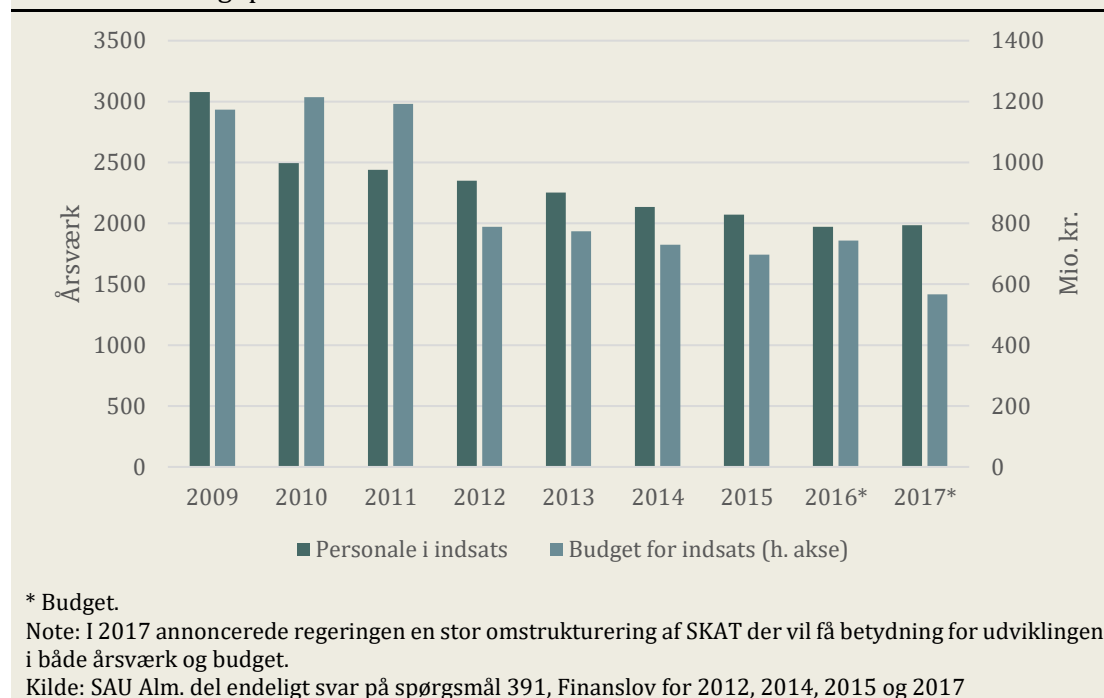
Som en del af den nye skatteforvaltning, som skal indføres pr. 1. juli 2018, vil man tilføje ca. 1.000 årsværk til skatteforvaltningen. Dette er på tværs af hele forvaltningen og vil bl.a. også blive brugt på administration af de syv nye styrelser, samt til IT og lignende. Blev alle disse årsværk sat til at kontrollere virksomheder gennem en lige blanding af de analyserede kontrolindsatser, eller lignende indsatser ville det lige knap være nok til at nå målsætningen om et skattegab på 2 pct., jf. beregningerne ovenfor. Der kan dog være andre områder, som skatteforvaltningen vil forsøge at nedbringe skattegabet gennem, fx udvikling af et nyt gældsinddrivelsessystem eller indførelse af flere tredjepartsindrapporteringer. I den sammenhæng kan næves, at regeringen yderligere har afsat 100 mio. kr. om året til øget og mere intelligent skattekontrol.

¹⁴ Middelskønnet er beregnet ud fra den gennemsnitlige provenuvirkning for de tre indsatser.

4.3 NETTOVIRKNING AF KONTROLINDSATSEN

Siden 2009 er der sket en reduktion af personalet og udgifterne til kontrolindsatsen, jf. figur 4.3. Siden 2009 er antal årsværk anvendt i kontrolindsatsen faldet med omkring 1.000 og budgettet med omkring 600 mio. kr.

Figur 4.3
Ressourcer brugt på kontrolindsats i alt



Den gennemsnitlige udgift pr. årsværk ligger i perioden 2009 til 2017 mellem 0,3 og 0,5 mio. kr. Udover de direkte udgifter til det personale, der udfører kontrolindsatsen, vil der være en række udgifter til administration, ledelse, IT og anden støtte. Med udgangspunkt i SKATs regnskaber anvendes en overhead på 50 pct.¹⁵ Ved en direkte udgift pr. årsværk på 0,5 mio. kr. fås en samlet udgift pr. årsværk på 0,75 mio. kr.

Trækker man udgifter til personale og administration fra provenuet fra de forskellige kontrolindsatser beskrevet tidligere giver det anledning til et nettoprovenu pr. ansat til kontrol på mellem 1,9 og 6,3 mio. kr. afhængig af typen af kontrolindsats, jf. tabel 4.1.

En forøgelse af kontrolindsatsen 'Fremrykket indsats - moms' eller lignende til ca. 1.750 ekstra årsværk i 2025 svarende til at nedbringe skattegabet til 2 pct., kunne indbringe et samlet provenu for staten på 3,3 mia. kr. - givet de historiske erfaringer.

Tilsvarende giver en prioritering af kontrolindsatsen på 1.200 årsværk til 'Hovedaktionærers regelefterlevelse' eller lignende et provenu for staten på 3,7 mia. kr. og 650 årsværk til indsatsen 'uberettiget fradrag for underskud' eller lignende vil give 4,1 mia. kr.

¹⁵ Andelen af de samlede udgifter i SKAT der gik til 'Hjælpefunktioner samt generel ledelse og administration' samt 'IT-drift og øvrig støtte' lå i perioden 2012-2016 på i gns. 51 pct., inden da er niveauet lavere og i Finanslov for finansåret 2017 er andelen budgetteret til at ligge på omkring 60 pct. fra 2017 og frem til 2020.

Middelskønnet på tværs af de tre forskellige indsatsområder er 3,8 mia. kr. ved at øge kontrolindsatsen med ca. 1.000 årsværk. Dette indikerer, at det vil være profitabelt for det offentlige at prioritere flere resurser til kontrol af virksomhedernes regelefterlevelse.

Tabel 4.1

Nettovirkning i 2025 ved opfyldelse af målsætning om skattegab på 2 pct. gennem øget kontrolindsats for virksomheder ved uændret adfærd

	Fremrykket indsats moms	Hovedaktionærers regelefterlevelse	Uberettiget fradrag for underskud	Middelskøn
Provenuvirkning, mio. kr. pr. årsværk	2,6	3,9	7,1	4,5
Kontroludgifter, mio. kr. pr. årsværk	-0,75	-0,75	-0,75	-0,75
Nettovirkning, mio. kr. pr. årsværk	1,9	3,1	6,3	3,8
Nødvendige årsværk for målopnåelse i 2025, antal	1.750	1.200	650	1.000
Nettovirkning af opnåelse af mål i 2025, mia. kr.	3,3	3,7	4,1	3,8

Kilde: Egne beregninger

Ovenstående beregninger inkluderer ikke adfærdseffekter. Det vides ikke, om adfærdseffekterne vil lede til større eller mindre nettovirkning, da de påvirker skatteprovenuet både positivt og negativt. Beregningerne er baseret på en fast provenuvirkning pr. årsværk, hvilket vurderes at være realistisk, ind til skattegabets er nedbragt til 2 pct. Man kan forvente et lavere provenu pr. årsværk desto mindre skattegabets er, hvormed det vil blive mindre og mindre profitabelt at øge antal ansatte i kontrolindsatsen.

HØJBJERRE BRAUER SCHULTZ er et samfundsøkonomisk konsulenthus, der yder uafhængig rådgivning til offentlige myndigheder, fonde, interesseorganisationer, private virksomheder og internationale organisationer.

Ved at bygge bro mellem faglig viden, empiriske resultater og den politiske virkelighed leverer vi anvendelsesorienterede analyser, som er veldokumenterede og klart formidlet.

Vores ambition er at levere vidensgrundlaget for at udvikle og fremtidssikre velfærdssamfundet.

Højbjerg Brauer Schultz
Frederiksholms Kanal 1, 2. sal
1220 København K
T: +45 81816262
E: info@hbseconomics.dk
W: www.hbseconomics.dk

