



Skatteministeriet

22. november 2018
J.nr. 2018-7319

Til Folketinget – Skatteudvalget

Hermed sendes svar på spørgsmål nr. 59 af 26. oktober 2018 (alm. del). Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Rune Lund (EL).

Karsten Lauritzen

/ Claus F. Houmann



Spørgsmål

Skatteministeren bedes kommentere notatet udarbejdet af Enhedslisten i december 2017 ”Bedre kontrol i SKAT – Flere penge til velfærd” – herunder beregningen, antagelserne bag denne beregning samt udvælgelsen af de konkrete kontrolprojekter – der viser, at en ansættelse af 395 ekstra kontrolmedarbejde i specifikke kontrolprojekter årligt kan indbringe et ekstra kontrolprovenu på 3,6 mia. kr. Der refereres til: https://enhedslisten.dk/wp-content/uploads/2017/12/Enhedslisten_udspil_1000_ekstra_ansatte_i_skat.pdf

Svar

Hovedfokus i Enhedslistens notat ”*Bedre kontrol i SKAT – Flere penge til velfærd*” er at argumentere for en sammenhæng mellem ansættelse af ekstra kontrolmedarbejdere og de offentlige skatteindtægter. Omdrejningspunktet i notatet er en beregning, der ifølge Enhedslisten peger på, at der ved ansættelse af 395 ekstra kontrolmedarbejdere i skatteforvaltningen vil kunne genereres et merprovenu på ca. 3,6 mia. kr., som kan anvendes til finansiering af øgede offentlige udgifter.

Merprovenuet i notatet er fremkommet ved at tage *halvdelen* af det såkaldte *nettoprovenu pr. medarbejder (nettojusteringer minus personaleomkostning)* fra seks historiske, konkrete kontrolprojekter og gange tallet med 395 ekstra medarbejdere. Ifølge notatet skulle antagelsen om, at nye medarbejdere ”kun” kan generere halvdelen af nettoprovenuet pr. medarbejder fra eksisterende kontrolprojekter sikre, at effekten af en ekstra indsatsmedarbejder ikke overvurderes, idet en større kontrol vil øge den løbende regelefterlevelse mv.

Skatteministeriet bemærker hertil indledningsvist, at øgede ressourcer til skatteforvaltningen umiddelbart må forventes at medføre flere skatteindtægter. 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, *jf. Skatteministeriets rapport, Skattegab og offentlige finanser, april 2018.*

Samlet set vurderer Skatteministeriet, at der ikke er et tilstrækkeligt sikkert vidensgrundlag til på *forhånd* at skønne over den strukturelle effekt på de offentlige finanser ved tilførsel af ekstra ressourcer til skatteforvaltningen. Dvs. effekten på de offentlige finanser af en ekstra skattekontrolmedarbejder kan ikke kvantificeres eksakt på forhånd.

Det er normal praksis, at der ved gennemførelse af initiativer, hvor der *ikke* findes et tilstrækkeligt sikkert vidensgrundlag for effekterne, først disponeres over et eventuelt øget finanspolitisk råderum, når det viser sig.

Enhedslisten har i deres notat ”*Bedre kontrol i SKAT – Flere penge til velfærd*” kvantificeret den varige effekt af øget kontrol på det strukturelle skattegab. Endvidere er det forudsat, at en reduktion af det strukturelle skattegab vil øge det finanspolitisk råderum. Disse to præmisser findes der *ikke* sikker evidens for, og derfor vurderes beregningerne ikke at være retvisende, *jf. nedenfor.*

Begrænset varige effekter af øget kontrolindsats

Enhedslisten baserer sine beregninger på resultaterne fra seks specifikke indsatsprojekter. Resultaterne i de seks projekter er udtryk for et *umiddelbart* provenu pr. medarbejder. Dette provenu er således *ikke* et udtryk for den varige/permanente effekt på de strukturelle skatteindtægter. Ved beregning af den varige effekt, bør man i stedet have fokus på det *faktiske* nettoprovenu pr. medarbejder og alternativomkostningen ved at ansætte ekstra medarbejdere, jf. *Skatteministeriets rapport om Skattegab og offentlige finanser*.

Forskellen mellem det *umiddelbare* og *faktiske* nettoprovenu kan potentielt være betydelig – særligt i projekter rettet specifikt mod svindelvirksomheder (fx i projektet ”Organiseret kædesvig”, som indgår i Enhedslistens beregning), hvor de virksomheder, der bliver fanget, ofte er oprettet mhp. at begå svig. Ofte vil virksomhederne således erklære sig konkurs, når skatteforvaltningen finder grundlag for at foretage reguleringer.

Samtidig skal det bemærkes, at skatteforvaltningens kontrolindsats allerede er målrettet efter væsentlighed og risiko, hvorfor det ikke kan forventes, at ekstra medarbejdere i gennemsnit finder fejl i samme omfang som de eksisterende medarbejdere og dermed kan indbringe det samme høje provenu. Det bemærkes, at Enhedslisten forsøger at tage højde for dette forhold ved at forudsætte, at effekten ved at ansætte en ekstra medarbejder udgør halvdelen af effekten ved de nuværende medarbejdere. Denne antagelse er der imidlertid heller ikke et sikkert empirisk belæg for.

Derfor vil det *umiddelbare* nettoprovenu pr. medarbejder være en overvurdering af den varige effekt på det strukturelle skattegab.

Endvidere vil flere ressourcer til skatteforvaltningen blandt andet medføre, at der er færre ressourcer til rådighed for andre vigtige (og måske mere produktive) offentlige eller private aktiviteter i samfundet. Denne *alternative* omkostning indgår *ikke* i opgørelsen af *umiddelbart* provenu pr. medarbejder. Derfor vil det *umiddelbare* provenu pr. medarbejder som udgangspunkt altid overvurdere den varige effekt på de strukturelle skatteindtægter.

På trods af, at nogle projekter kan have meget store nettoprovenu pr. medarbejder, betyder det ikke nødvendigvis, at kontrol er den mest effektive måde til at sikre regelefterlevelsen. Fx er der på personskatteområdet sikret en meget høj regelefterlevelse ved at låse felter på selvangivelsen og i meget højere grad bruge tredjepartsindberetninger, hvilket reducerer behovet for kontrol.

Øget skattetryk påvirker de offentlige finanser direkte og indirekte

I Enhedslistens beregninger forudsættes, at reduktioner i det målte skattegab vil øge skatteindtægterne strukturelt. Skatteministeriet er ikke bekendt med empiriske undersøgelser, der kvantificerer effekten mellem skattegab og de strukturelle skatteindtægter på danske data, og der vurderes ikke at være sikker evidens for, at denne sammenhæng er positiv. Det skyldes blandt andet, at styrket kontrol vil øge det faktiske skattetryk. En sådan skattestigning kan reducere aktiviteten i samfundet, og derfor er det ikke nødvendigvis sikkert, at en reduktion af skattegab vil øge de strukturelle skatteindtægter.

En eventuelt målt ændring i skattegabets udtryk er udtryk for den såkaldte *umiddelbare provenueffekt*. Den umiddelbare provenueffekt angiver initiativets umiddelbare provenueffekt på de offentlige finanser, men effekten svarer ikke nødvendigvis til initiativets finansieringssevne. Initiativets finansieringssevne kan beregnes ved at opgøre *provenuet efter tilbageløb og adfærd*, som afspejler, hvordan initiativets samlede set påvirker de offentlige finanser, og dermed det finanspolitiske råderum.

Der findes ikke empiriske undersøgelser, der understøtter en kvantificering af denne adfærdseffekt. I beregningen forudsættes det implicit, at styrket kontrol og dermed øget skattetryk har en neutral virkning på de offentlige finanser. Det kan ikke afvises, at virkningen er neutral, men som udgangspunkt vil skattestigninger have negative effekter på arbejdsudbud og investeringsniveau, og dermed mindske de samlede skatteindtægter. Derfor vurderes beregningen entydigt at overvurdere effekten på de offentlige finanser.

Massive investeringer i skatteforvaltningen

Enhedslisten påpeger i notatet, at antallet af medarbejdere på indsatsområdet er faldet markant i perioden 2009-2016, og at der er behov for at prioritere flere årsværk til området.

Regeringen har, siden den tiltrådte, haft fokus på at opbygge en skatteforvaltning, som borgere og virksomhederne kan have tillid til. Konkret har regeringen afsat 10,5 mia. kr. til skatteforvaltningen på finanslovene for 2017 og 2018, mens regeringen med finanslovsforslaget for 2019 foreslår at investere yderligere 2,1 mia. kr. Dermed løber de samlede investeringer op på knap 13 mia. kr. frem mod 2022.

En stor del af disse midler er anvendt til særlige forretningskritiske it-projekter på inddrivelses-, told- og ejendomsområdet, der er en vigtig forudsætning for, at skatteforvaltningen på disse områder kan varetage sine opgaver. Af den samlede prioritering er der snævert set afsat 480 mio. kr. til *Aftale om styrket kontrol og vejledning*, hvoraf 80 mio. kr. er afsat til registrering af virksomheder i Erhvervsstyrelsen. Det er vigtigt at understrege, at de afsatte midler skal ses i sammenhæng med det samlede løft af skattevæsnet, da det er *hele* skatteforvaltningens indsats, der sikrer regelefterlevelsen og samlede årlige indtægter fra skatter og afgifter på ca. 1.000 mia. kr.

I den nye Skattestyrelse er arbejdet med at sikre korrekt skattebetaling organiseret efter segmenter: Person, Erhverv, Selskaber og Særlig Kontrol, fremfor hvilke værktøjer der arbejdes med. Afhængigt af de udfordringer, der knytter sig til de enkelte segmenter, kan Skatteforvaltningen anvende en række forskellige aktiviteter og værktøjer til at øge regelefterlevelsen. Det kan fx være regelforenkling eller øget digitalisering, bedre vejledning eller kontrol. Kontrol er således blot et af en række greb til at sikre regelefterlevelsen, og det vil typisk være et mix af de forskellige værktøjer, der sikrer en effektiv skatteafregning. Skatteforvaltningen som helhed – ikke kun medarbejdere i den tidligere indsatsafdeling i SKAT – beskæftiger sig således med at sikre skattebetalingen og høj regelefterlevelse.