

KAPITEL IV

SKATTESYSTEMETS INDRETNING OG ADMINISTRATION

IV.1 Indledning

Effektivt skattesystem vigtigt for velfærdsstat

En velfungerende og effektiv skatteopkrævning er en forudsætning for finansieringen af den danske velfærdsstat med et højt offentligt serviceniveau og en vedtaget omfordeling via skatter og overførsler. Skattesnyd bidrager til at nedbryde velfærdsstaten, da det undergraver skattesystemet og medfører en vilkårlig omfordeling fra de, der ikke snyder, til de, der snyder. Kapitlet handler om Skats håndhævelse af skattelovgivningen i forbindelse med kontrol af årsopgørelser og om, hvordan skattesystemets indretning kan øge overholdelsen af skatteregler.

Opdaget skattesnyd for godt 5 mia. kr.

Der snydes med indberetning af indkomster til skattevæsenet: En analyse afslører et opdaget samlet skattesnyd på godt 5 mia. kr. blandt borgere, dvs. lønmodtagere, modtagere af overførselsindkomster og selvstændige erhvervsdrivende, jf. Skat (2010) og Skat (2011a). Skattesnyd er her defineret som det offentlige provenutab som følge af indberetning af lavere indkomster til skattevæsenet end egentlig lovmæssigt forpligtet til i forbindelse med årsopgørelsen. Et studie for indkomståret 2006 finder, at skattesnydet begås af knap 9 pct. af borgerne, jf. Kleven mfl. (2011).

Kun opdaget snyd

Det afdækkede og analyserede skattesnyd dækker kun over det snyd, som Skat ved indsats af ekstra ressourcer mv. har kunnet afsløre og må derfor forventes at være en nedre grænse for det faktiske skattesnyd. I afsnit IV.4 diskuteres Skat's kontrolindsats over for årsopgørelser nærmere. Sort arbejde er et eksempel på en form for skattesnyd, som er nærmest umuligt at opdage ved kontrol af årsopgørelser. I kapitel V fokuseres der på sort arbejde og mulige instrumenter imod det.

Kapitlet er færdigredigeret den 16. maj 2011.

Snyd varierer med indkomsttyper

En skatteyder kan have forskellige typer af indkomster samtidig, såsom lønindkomst, offentlig overførselsindkomst og indkomst fra selvstændig erhvervsvirksomhed. Stort set alle borgere modtager en form for personlig indkomst (lønindkomst, pension mv.), mens kun knap 8 pct. har selvstændig erhvervsindkomst, jf. tabel IV.1. En nærmere analyse viser en stor variation af skattesnyd på tværs af forskellige indkomsttyper. Mens kun 2 pct. af alle personer, der oppebærer personlige indkomster (løn, overførsler mv.), indberetter for lave indkomster, og godt 4 pct. af personer med fradrag gør det samme, så blev der afsløret skattesnyd for knap 40 pct. af alle personer med selvstændig virksomhedsindkomst.

Tredjepartsindberetning og skattesnyd

Et vigtigt element i den danske skatteforvaltning er den såkaldte tredjepartsindberetning af nogle typer af indkomster, hvor f.eks. arbejdsgivere eller banker indberetter beløb direkte til skattevæsenet. Dette er i modsætning til selvrapportering, hvor den enkelte borger selv står for indberetningen. Det danske skattesystem er karakteriseret ved en meget høj grad af tredjepartsindberetning. Over 99 pct. af alle personlige indkomster (løn, overførsler mv.) indberettes via tredjepart, jf. tabel IV.1. For selvstændige erhvervsdrivende er andelen af indkomster, der indberettes af tredjepart, derimod kun på knap 10 pct.¹ Tredjepartsindberetning gør skattesnyd betydelig mere vanskelig, end når den enkelte skatteyder selv skal indberette beløb til skattevæsenet. Tabel IV.1 viser da også, at der umiddelbart er en tydelig negativ sammenhæng mellem andelen af indkomsttypen, der indberettes via tredjepart, og andelen af skattesnyd for indkomsttypen. Den negative sammenhæng mellem tredjepartsindberetning og skattesnyd er også genfundet i USA. Mens der for skatteåret 2001 var et skattesnyd på en pct. af den lovpligtige skattebetaling for tredjepartsindberettede lønninger, var samme andel på 57 pct. for selvstændiges erhvervsindkomst, som ikke kan verificeres vha. tredjepartsindberetning, jf. Slemrod (2007). I afsnit IV.3 uddybes diskussionen af, hvilken rolle tredjepartsindberetning og indretningen af skattesystemet generelt spiller for skattesnyd sammenholdt med socio-økonomiske faktorer.

1) Tredjepartsindberetning for selvstændige erhvervsdrivende kommer f.eks. på tale, hvis de udfører opgaver for det offentlige.

Tabel IV.1 Tredjepartsindberetning og skattesnyd på indkomsttyper

	Andel af befolkningen	Indberettet af tredje-part ^{a)}	Skattesnyd ^{b)}
	----- Pct. -----		
Positive indkomster	98	90	5
Negative indkomster	79	75	6
Personlige indkomster ^{c)}	95	99	2
Fradrag	60	63	4
Aktieindkomst	22	64	4
Selvst. erhv.indkomst	8	10	40
I alt ^{d)}	98	93	9

a) Jf. tekst for definition af tredjepartsindberetning. Andelen er beregnet i forhold til indkomsten efter korrektion for snyd.

b) Skattesnyd er her beregnet som andelen af personer med den pågældende indkomstype, som er blevet afsløret i at have indberettet for lave indkomster.

c) Personlige indkomster omfatter lønindkomster, pensioner, mv. fratrukket nogle pensionsbidrag.

d) Beregnet for nettoindkomst (summen af alle positive og negative indkomster).

Anm.: En person kan oppebære flere forskellige indkomsttyper samtidig.

Kilde: Kleven mfl. (2011) og egne beregninger.

Selskabers skattesnyd behandles ikke

Kapitlet beskæftiger sig udelukkende med borgeres (lønmotagere mfl. og selvstændige erhvervsdrivende) snyd med indberetning af indkomster til Skat og behandler ikke danske eller multinationale selskabers skattesnyd. Skat har for skatteåret 2006 opgjort det tabte provenu fra skattesnyd blandt selskaber til ca. 2,2 mia. kr., jf. Skat (2010). Selskabers skattesnyd er således også et vigtigt emne, men kræver et selvstændigt fokus og er ikke temaet for det foreliggende kapitel.

Kapitlets indhold

I afsnit IV.2 opstilles en simpel formel ramme for den privatøkonomiske beslutning om at snyde i skat, hvori forskellige typer af tiltag mod skattesnyd kan identificeres. Dette giver også anledning til at diskutere en række principper for indsatsen mod skattesnyd. I afsnit IV.3 ana-

lyseres, hvordan skattesnyd ved årsopgørelsen er fordelt i befolkningen og bestemmes af indretningen af skatte- og kontrolsystemet. I afsnit IV.4 ses der på, om Skats kontrol af årsopgørelser er hensigtsmæssig, og på mulighederne for at håndhæve skattelovgivningen over for danskere, der har anbragt midler i skattely, diskuteres. Afsnit IV.5 sammenfatter og præsenterer politikanbefalinger.

IV.2 En formel ramme for skattesnyd

Afsnittet præsenterer en simpel formel ramme for det privatøkonomiske valg eller fravalg af skattesnyd og gennemgår de heraf afledte mulige tiltag imod snyd. Afsluttende diskuteres principperne for tiltagens anvendelse.

Tre adfærds-effekter af beskatning

Den underliggende årsag til skattesnyd er beskatningen af indkomster og omsætning (moms). Grundlæggende kan der skelnes mellem tre provenureducerende adfærds-effekter af beskatning:

- En reel adfærdseffekt, som reducerer indkomstgrundlaget, f.eks. fordi en person vælger at arbejde mindre og holde mere fri
- Skatteomgåelse i form af i princippet lovlige omflytninger af indkomst, som dog ikke var intentionen med lovgivningen, f.eks. aflønning i form af aktieindkomst, som kan have en lavere beskatning end lønindkomst
- Direkte skattesnyd, hvor indkomster ulovligt ikke opgives til beskatning, til trods for at de er skattepligtige, f.eks. ved ikke at indberette den fulde indkomst til skattevæsenet eller ved at udføre sort arbejde

Kapitel om snyd ved årsopgørelse

Både sort arbejde og manglende indberetning af den fulde indkomst ved årsopgørelsen er skattesnyd, men hvor snyd med indberetning af indkomster kan opdages og forebygges administrativt, kræver sort arbejde oftest andre metoder. I dette kapitel diskuteres udelukkende skattesnyd ved indberetning af indkomster i forbindelse med årsopgørelsen og metoder til at reducere dette, mens kapitel V ser på skattesnyd i form af sort arbejde.

Beslutning om skattesnyd

Den enkeltes beslutning om at snyde i skat, og i givet fald hvor meget, er en funktion af forskellige forhold, som delvis bestemmes af samfundet i form af bl.a. sandsynligheden for at blive opdaget, straffen ved opdagelse og en omkostning ved snydet fra moralske skrupler mv. I det følgende diskuteres disse faktorer, som bestemmer omfanget af skattesnyd, samt de tiltag, som samfundet ud fra de bestemmende faktorer kan foretage for at begrænse skattesnydet.

Tiltag mod skattesnyd

Forskellige typer af økonomisk-politiske instrumenter mod skattesnyd kan klassificeres efter, gennem hvilke kanaler de påvirker skattesnyd:

- En øget skat vil øge værdien af at snyde, hvis bøden for snyd kun afhænger af den unddragne indkomst. Hvis bøden derimod er en funktion af den unddragne skat, vil skattesatsen typisk have mindre eller ingen betydning for skattesnyd
- En øget kontrol og brug af f.eks. tredjeparts-indberetning øger opdagelsessandsynligheden og reducerer dermed den forventede gevinst ved snyd
- En øget bøde reducerer værdien af skattesnyd ved at øge omkostningen ved opdagelse
- Kampagner, hvor der fokuseres på det amoralske ved skattesnyd, reducerer den oplevede gevinst ved snyd

Boks IV.1 præsenterer en simpel formel ramme for den enkeltes valg af skattesnyd, hvor de nævnte tiltag mod skattesnyd kan identificeres.

Boks IV.1 En enkel ramme for skattesnyd

Forskellige typer af indsatser mod skattesnyd kan illustreres i en model for en borgers beslutning om skattesnyd. Antag, at personen før skat tjener en indkomst Y , som der betales en marginalskat t for. Vedkommende kan bestemme sig for at unddrage et beløb e fra skattevæsenet – f.eks. ved at opgive mindre end den fulde indkomst eller angive et højere fradrag end berettiget til. Dermed vil hans indkomst efter skat være $Y \cdot (1-t) + e \cdot t$.

Dette ser dog bort fra, at skattesnydet kan opdages med en sandsynlighed $p(e)$, som kan stige med størrelsen af det unddragne beløb, e . Ved afsløring af skattesnydet skal den unddragne skat, $e \cdot t$, samt en bøde, $\theta \cdot e \cdot t$, betales. Derudover kan der være omkostninger ved selve snydet, $h(e)$, som følge af moralske skruler, risikoaversion, ubehag ved en stigmatisering eller omkostninger i forbindelse med at skjule indkomster fra skattevæsenet. Også denne omkostning antages at kunne stige med størrelsen af den unddragne indkomst e .

Når alle de nævnte elementer inddrages, kan det samlede afkast for den enkelte dermed skrives som

$$Y \cdot (1-t) + e \cdot t - p(e) \cdot (1+\theta) \cdot e \cdot t - h(e) \quad (1)$$

Ved det privatøkonomisk optimale niveau for skattesnyd, e^* , vil der på denne baggrund gælde, at

$$t = p(e^*) \cdot [1 + \varepsilon] \cdot t \cdot (1+\theta) - h'(e^*), \quad (2)$$

hvor $\varepsilon = p'(e^*) \cdot e^* / p(e^*)$ er elasticiteten af opdagelsessandsynligheden mht. den unddragne indkomst, jf. Kleven mfl. (2011). Den udtrykker, at risikoen for at blive afsløret i skattesnyd stiger med størrelsen af det manglende indberettede beløb. Ligning (2) siger, at gevinsten ved at snyde en krone yderligere i skat, t , er lig omkostningerne i form af forventet tilbagebetaling, en bøde, højere opdagelsessandsynlighed og en øget omkostning i form af moralske skruler mv.

Den individuelle beslutning om og størrelse af skattesnyd i ligning (2) vil påvirkes af de typer af tiltag mod skattesnyd, som også er nævnt i punktform i starten af afsnittet. En ændring i skatteniveauet påvirker gennem t gevinsten ved at snyde, men også via størrelsen af den forventede tilbagebetaling og bøde. En ændring af skattesatsen påvirker derfor ikke omfanget af skattesnyd, hvis bøden – som det er tilfældet i Danmark – er en funktion af den unddragne skat og omkostningen h ikke afhænger af e , da t så helt udgår af ligning (2).

Boks IV.1 En enkel ramme for skattesnyd, fortsat

En øget kontrol ved f.eks. brug af tredjepartsindberetning øger opdagelses-sandsynligheden $p(\cdot)$ og reducerer dermed det optimale niveau for skattesnydet. En øget bøde eller straf ramme θ for skattesnyd leder ligeledes til reduceret skattesnyd, ligesom holdningsbearbejdende kampagner øger omkostningerne ved skattesnydet gennem $h(\cdot)$ og leder til reduceret skattesnyd.

Elasticiteten ε afspejler, at skattebetaleren ved at snyde en krone yderligere i skat øger risikoen for at blive afsløret og skulle betale både skat og bøde for hele det unddragne beløb – ikke kun den marginale krone. Dermed er det heller ikke optimalt at unddrage al sin indkomst fra skattevæsenet, selv hvis der ikke var nogen bøde for skattesnyd, $\theta=0$, og den enkelte ikke har eller føler ekstra omkostninger ved snydet, $h(e)=0$, da det i forhold hertil vil være bedre at reducere sandsynligheden for opdagelse og slippe for at skulle betale den fulde skat.

Optimal indsats af instrumenter

Ved anvendelsen af de nævnte instrumenter mod skattesnyd skal gevinsten ved yderligere indsats afvejes mod omkostningen herved. Typisk vil den ekstra omkostning ved at afsløre lidt mere skattesnyd stige med mængden af allerede opdaget skattesnyd, og indsatsen bør kun øges indtil det niveau for skattesnyd, hvor gevinsten på marginalen – dvs. for den sidst indberettede krone – er lig med den marginale omkostning. Der vil således være et vist niveau for skattesnyd, som samfundet må acceptere, da det vil være for dyrt at udrydde snyd helt. Det må dog bemærkes, at også retfærdighedsbetragtninger i samfundet i forbindelse med skattesnyd kan indgå som en gevinst ved at reducere skattesnyd, hvis det f.eks. tillægges en selvstændig værdi, at skattesnyd kun forekommer i begrænset omfang. Dette kan retfærdiggøre en indsats ud over det niveau, som en ren monetær bedømmelse tilsiger.

Instrumenter skal afvejes mod hinanden

For et givet omfang af skattesnyd bør de mulige instrumenter anvendes, så effekten af en yderligere krone brugt på kontrol er ens på tværs af de mulige instrumenter. Ved en øget indsats mod skattesnyd skal derfor anvendes det instrument, som givet niveauet og typen af skattesnyd er billigst. Da effektiviteten af tiltagene over for en given type af skattesnyd – f.eks. for lav indberetning af indkomster, sort arbejde mv. – varierer, indebærer dette princip, at sammensætningen af instrumenter varierer med typen af skattesnyd.

F.eks. vil en øget (automatiseret) kontrol af årsopgørelser have et højere marginalafkast over for snyd med indkomstindberetninger, mens et forbud mod køb af sort arbejde kan være mere omkostningseffektivt over for sort arbejde end en øget indberetningskontrol. For nogle typer af snyd vil den optimale løsning være en kombination af forskellige instrumenter. F.eks. kan en indsats mod snyd ved indberetning af indkomster gå både igennem en øget brug af tredjepartsindberetning og en øget ex-post-kontrol af årsopgørelser. Denne afvejning diskuteres nærmere i afsnit IV.4.

Privatøkonomisk monetær gevinst ved skattesnyd

Den privatøkonomiske gevinst ved skattesnyd, deriblandt sort arbejde, består af den ikke betalte skat. Denne gevinst stiger med den skattesats, som den enkelte ville være forpligtiget til at betale, og dermed – i et progressivt skattesystem som det danske – med størrelsen af personens fulde indkomst, inklusive den unddragne indkomst. I det danske skattesystem vil en person med lav indkomst således betale en lavere skat på den sidst tjente krone og dermed have en lavere gevinst af skattesnyd end personer med højere indkomster og dermed højere skattesatser. Samtidig vil skattesatsen også bestemme det unddragne beløb og dermed den bøde, som opdagelse af skattesnyd medfører. Effekten af en ændring af skattesatsen på skattesnyd er derfor ikke entydig.

Lille effekt fra marginalskatte på skattesnyd

Et nyligt dansk studie har udledt effekterne af marginalskatteniveauet på omfanget af skattesnyd, jf. Kleven mfl. (2011). Vha. en metode udviklet af Saez (2010) ser analysen på koncentrationen af indkomster fra selvstændig erhvervsindkomst omkring topskattegrænsen som et udtryk for effekten af topkattesatsen på den skattepligtige indkomst.² Før en kontrol af indkomstindberetninger afspejler koncentrationen den samlede effekt fra adfærdseffekter, (lovlig) skatteomgåelse og skattesnyd, mens indkomstkoncentrationen efter korrektion for opdaget skattesnyd kun afspejler adfærdseffekter og skatteomgåelse. Studiet finder en forskel for indkomstkoncentrationen før og efter korrektion for skattesnyd, og forskellen,

2) Denne såkaldte bunching-metode sammenligner den faktiske indkomstfordeling med en fordeling, hvor koncentrationen er helt udglattet.

som er relativt lille men statistisk signifikant, afspejler effekten af topskattesatsen på skattesnyd.³ Effekten fra marginalskatten på skattesnyd er mindre end den effekt, studiet finder for administrative værktøjer (især tredjepartsindberetning, jf. også afsnit IV.3) til reduktion af skattesnyd. Indretningen af skatte- og kontrolsystemet spiller derfor en større rolle for et lavere omfang af skattesnyd end niveauet af marginalskatterne.

Øget straf og opdagelses-sandsynlighed reducerer snyd

Afvejningen af at udføre skattesnyd påvirkes også af mulighederne for – og konsekvenserne af – at blive opdaget. Mens en øget straffe- eller bøderamme mindsker værdien af at snyde, så må sandsynligheden for, at skattesnydet opdages, forventes at påvirke snydet ad to veje. For det første vil en øget opdagelsessandsynlighed reducere den forventede værdi af snydet, når der helt ses bort fra den personlige risikoadfærd. For det andet vil den forøgede usikkerhed omkring at blive opdaget reducere glæden eller nytten ved snydet, da de fleste mennesker ikke bryder sig om usikkerhed.

Opdagelses-sandsynlighed påvirkes af både skattesystem og kontrol

Opdagelsessandsynligheden for skattesnyd afhænger af både skattesystemets opbygning og den foretagne administrative og praktiske kontrol. Skattesystemets indretning kan øge sandsynligheden for at snyd bliver opdaget automatisk, jf. Kleven mfl. (2011) og afsnit IV.3 nedenfor. Målrettede indsatser kan derudover både øge den faktiske opdagelsessandsynlighed og den formodede opdagelsessandsynlighed blandt skatteyderne. Sidstnævnte vil forbedre skatteyderens fremtidige lovlighed. Mulighederne for især en administrativ betinget forøgelse af opdagelsessandsynligheden af skattesnyd tages op i afsnittene nedenfor.

Moral og skattesnyd

Den enkelte borgers moralske overvejelser vil alt andet lige reducere omfanget af skattesnyd. I et miljø, hvor skattesnyd anses for amoralsk, kan det også være forbundet med et tab af social anseelse at blive taget i det, med en deraf følgende personlig omkostning, jf. f.eks. Dell'Anno (2009) og Gordon (1989). Betydningen af holdninger og moral for skattesnyd tages op i afsnit IV.4.

3) Uopdaget skattesnyd vil ved denne metode medregnes som skatteomgåelse.

Lovlydighed er funktion af systemets retfærdighed

Frey (1997) og Levi (1998) argumenterer for, at den enkelte skatteydere lovlydighed mht. skatteindbetalinger er en funktion af dennes tiltro til skattesystemet og sympati for statens brug af skatteindtægterne. En person, som anser skattesystemet for at være retfærdigt, og som mener, at staten agerer i den enkeltes og fællesskabets interesse, vil være mindre villig til at snyde i skat. Slemrod (2007) citerer studier som giver empirisk belæg for denne sammenhæng. Omfanget af skattesnyd kan dermed forventes at falde, hvis skattesystemet i højere grad anses for ret og rimeligt. Denne problemstilling tages op i det efterfølgende kapitel om sort arbejde i forbindelse med diskussionen af, at også vennetjenester er defineret som sort arbejde (afsnit IV.5).

Snyd kan avle snyd

Ved fastlæggelse af det passende niveau for indsatsen mod skattesnyd skal også det dynamiske element tages i betragtning. Hvis allerede forekommende skattesnyd er motiverende for yderligere snyd – hvis den enkelte begrundet sit snyd med, at alle andre også gør det – skal der i gevinsten ved at eliminere lidt ekstra skattesnyd indregnes en effekt fra undgået fremtidigt snyd.

IV.3 Skattesnyd og indretningen af skattesystemet

Hvilken rolle spiller indretningen af skattesystemet for skattesnyd?

For skatteåret 2006 kunne der konstateres underrapportering – en lavere indberetning af indkomster end lovmæssigt forpligtet – for knap 9 pct. af alle personlige årsopgørelser fra lønmodtagere mv. og selvstændigt erhvervsdrivende, jf. Kleven mfl. (2011). Tabel IV.1 i afsnit IV.1 viste en tydelig negativ sammenhæng mellem tredjepartsindberetning af indkomsttyper og forekomsten af skattesnyd. Indberetning af indkomster fra tredjepart, f.eks. arbejdsgiveren, i stedet for af skatteyderen selv, er et element af det danske skattesystem, som derved kan reducere skattesnyd. For en yderligere forståelse af de forhold, som påvirker skattesnyd, præsenterer afsnittet en række analyser af, hvordan forekomsten af skattesnyd påvirkes af bl.a. skattetekniske faktorer sammenlignet med personlige kendetegn af skatteyderne. Afsluttende diskuteres det samfundsøkonomiske rationale for bl.a. tredjepartsindberetninger.

Analyse af faktorer bag skattesnyd

Skattesnyd som for lav indberettet indkomst

Forekomsten og omfanget af skattesnyd i Danmark og de bagvedliggende faktorer belyses ud fra et projekt, som Skat gennemførte i 2007 og 2008 i samarbejde med en række forskere, hvor årsopgørelserne for 2006 fra knap 20.000 tilfældigt udvalgte borgere blev underkastet ekstraordinære kontroller, jf. Kleven mfl. (2011) og boks IV.2.⁴ Det undersøgte skattesnyd er defineret ved, at den enkelte skatteyder har indberettet en for lav samlet indkomst, sammensat af personlige indkomster (løn og overførsler mv.), fradrag, kapitalindkomst, aktieindkomst og indkomst fra selvstændig erhvervsvirksomhed.

4) Vi takker for Skat's tilladelse til at anvende disse data og koble dem med registerdata fra Danmarks Statistik.

Boks IV.2 Data til analyse af snyd med indkomstrapportering

Analyserne af skattesnyd i forbindelse med årsopgørelser bygger på data fra et eksperiment, som omfattede godt 25.000 lønmodtagere, modtagere af indkomstoverførsler og pensionister og 18.000 selvstændigt erhvervsdrivende, jf. Kleven mfl. (2011).

Stikprøven er baseret på et repræsentativt udtræk fra Skat's registre, som var stratificeret efter de 30 skattecentre i Danmark og efter, om personerne efter diverse skatteforhold var "lette" eller "tunge" skatteydere. De tunge skatteydere har mere komplekse skatteforhold (honorarer mv., skibsprojekter, udenlandske børsnoterede aktier mv.) og udgør ca. en tredjedel af alle skatteydere.

I de præsenterede analyser indgår udelukkende de knap 20.000 skatteydere, som i forbindelse med eksperimenterne i Kleven mfl. (2011) blev udvalgt tilfældigt til fulde kontroller af årsopgørelserne, jf. også boks IV.3 i afsnit IV.4 for en yderligere beskrivelse af eksperimentets opbygning. Data indeholder befolkningsvægte, som udligner udvælgelseskævheder ift. populationen, og er koblet med yderligere registerdata for personlige karakteristika.

Variation af skattesnyd i befolkningen ...

Beregninger viser en vis variation i forekomsten af skattesnyd inden for befolkningen, hvor færre kvinder og gifte personer snyder i skat, og personer i den erhvervsaktive alder snyder relativt hyppigere end yngre og ældre personer. Samtidig er der en tendens til, at andelen af snyd stiger med længden af uddannelse, jf. tabel IV.2.

... især efter beskæftigelseskategori

Opdeles befolkningen efter beskæftigelses kategorier, ses det, at diverse overførselsindkomstmottagere snyder mindre end den gennemsnitlige borger, mens der kan konstateres snyd eller fejl for knap 42 pct. af alle årsopgørelserne fra arbejdsgivere, selvstændige mv., jf. tabel IV.3. Sidstnævnte er kendetegnet ved, at de selv indberetter en relativt stor del af deres indkomster til skattevæsenet, frem for at indberetningen sker gennem tredjepart, f.eks. arbejdsgiveren, jf. tabel IV.1 i afsnit IV.1.

Tabel IV.2 Skattesnyd og uddannelse

	Andel med snyd
	----- pct. -----
Grundskole	5,6
Alm. gymnasial uddannelse	6,8
Erhvervsfaglig gymn. uddannelse	10,8
Erhvervsf. praktik og hovedforløb	10,2
Kort videregående uddannelse	10,6
Mellemlang videreg. udd. og bach.	11,8
Lang videregående uddannelse mv.	15,8
I alt	8,9

Anm.: Uddannelse angiver er her den højeste fuldførte uddannelse.

Kilde: Kleven mfl. (2011), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel IV.3 Skattesnyd og arbejdsmarkedskategorier

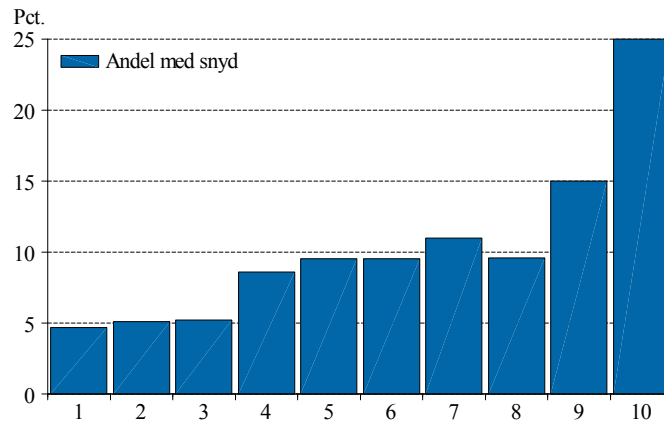
	Andel med snyd
	----- pct. -----
Arbejdsgiver/Selvstændig	41,6
Topleder	13,3
Lønmodtager	9,3
Ledig mv.	3,5
Førtidspension mv.	3,0
Alderspension	4,1
Øvrige	8,1
I alt	8,9

Kilde: Kleven mfl. (2011), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Stigende snyd med indkomst

Når personer grupperes efter deres placering i indkomstfordelingen – uden at tage højde for andre forklarende faktorer – viser beregninger en stigende andel af årsopgørelser med snyd med en stigende indkomst, jf. figur IV.1. Variation af skattesnyd ift. indkomst tages særskilt op i afsnit IV.4.

Figur IV.1 Skattesnyd efter indkomstdeciler



Anm.: Decilerne er baseret på summen af personlige indkomster, fradrag, kapitalindkomst, aktieindkomst og selvstændig erhvervsindkomst.

Kilde: Kleven mfl. (2011), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Mindre betydning af socio-økonomiske faktorer i samlet analyse

Ovenstående fordelinger af skattesnyd i befolkningen tager ikke højde for, at en og samme person tilhører flere forskellige kategorier samtidig og f.eks. både har en lang uddannelse og er selvstændig erhvervsdrivende. Derfor gennemføres en regressionsanalyse, hvor en indikator for underrapportering af indkomster holdes op imod en lang række faktorer og informationer. De forklarende faktorer beskriver dels personlige forhold hos borgerne og dels den enkeltes indkomstforhold og skatte- og kontrolsystemets indretning, jf. tabel IV.4.⁵ Når der således kontrolleres for mange faktorer samtidig, forsvinder den positive sammenhæng mellem skattesnyd og uddannelse, og det viser sig, at personer i den erhvervsaktive alder alt andet lige snyder mindre i skat. Personer med arbejdsmarkedsstatus som arbejdsgivere og selvstændige har dog også i denne analyseramme en betydelig højere forekomst af skattesnyd end lønmodtagere.⁶

5) Analyserne udvider estimationer foretaget i Kleven mfl. (2011).

6) Den nævnte kategori som arbejdsgiver/selvstændig overlapper ikke nødvendigvis med den skattemæssige definition som selvstændig (også inkluderet i estimationen), da sidstnævnte er opgjort fra årsopgørelsen og indberettede indkomster, mens først-

Indberetningens form har høj forklaringskraft

Ud over de socio-økonomiske faktorer forklares skattesnyd også ved diverse indikatorer for skattesystemets indretning, deriblandt indikatorer for selvrappede indkomster og selvstændig erhvervsindkomst. Især indikatorerne for selvstændig virksomhed og for numerisk høje selvindberettede indkomster viser høje effekter, som er statistisk signifikante og større end effekterne for de socio-økonomiske faktorer.

Tredjepartsindberetning reducerer skattesnyd

I tabel IV.1 i afsnit IV.1 fremgik det, at der er en tydelig negativ sammenhæng mellem andelen af en indkomsttype, der tredjepartsindberettes, og andelen af skattesnyd for indkomsttypen. Regressionsanalysen bekræfter dette resultat også på tværs af personer og årsopgørelser. Indikatoren for, om en person har selvindberettet indkomst, har positiv og statistisk signifikant indflydelse på sandsynligheden for skattesnyd. Sandsynligheden, for at en person snyder i skat, øges yderligere, hvis vedkommende har selvrapporeret indkomst på mindst 20.000 kr. eller negativ indkomst/fradrag på mindst 10.000 kr. Det må derfor konkluderes, at tredjepartsindberetning i betydelig grad formår at reducere skattesnyd.

nævnte er en statusopgørelse som (med) ejer af en virksomhed som hovedaktivitet på baggrund af registerdata pr. 30. november. Det giver kvalitativt de samme resultater at estimere modellen med begge eller blot en af de to oplysninger.

Tabel IV.4 Forklaringsfaktorer for forekomsten af skattesnyd

	Ændring i sandsynlighed
	----- Pct.point -----
Kvinde	-0,559
Gift	-1,378
Medlem af folkekirke	-1,557
0 – 25 år	□
25 – 45 år	0,001
45 – 65 år	-1,744
Over 65 år	-4,036**
Grundskole	□
Almindelig gymnasial uddannelse	-0,671
Erhvervsfaglig gymnasial uddannelse	1,167
Erhvervsfaglig praktik og hovedforløb	0,440
Kort videregående uddannelse	-1,121
Mellemlang videreg. uddannelse / bachelor	1,385
Lang videregående uddannelse mv.	-0,238
Arbejdsgiver/selvstændig, inkl. ægtefælle	11,237***
Topleder	-1,608
Lønmodtager	□
Ledig mv.	-0,938
Førtidspension mv.	1,393
Folkepension og efterløn	3,431
Øvrige arbejdsmarkedskategorier	5,347*
Firmastørrelse, 0 ansatte	□
Firmastørrelse, 1 ansat	6,159
Firmastørrelse, 2-10 ansatte	-3,538*
Firmastørrelse, 11-100 ansatte	-7,257***
Firmastørrelse, 101-1000 ansatte	-7,122***
Firmastørrelse, over 1000 ansatte	-7,166***
Markeret til ekstra kontrol af Skat (flag)	12,256***
Har selvindberettet indkomst	3,929***
Har selvindberettet indkomst >20.000 kr.	5,860**
Har selvindberettet indkomst <-10.000 kr.	15,009***

Tabel IV.4 Forklaringsfaktorer for forekomsten af skattesnyd, fortsat

	Ændring i sandsynlighed
	----- Pct. point -----
Selvstændig erhvervsdrivende	11,561***
Har kapitalindkomst	-0,352
Har aktieindkomst	1,288
Har fradrag	-0,216
Skattereguleret i tidligere år	7,225***
-----	-----
Indkomst<0	-7,769***
Indkomst>0, 0.-25. percentil	□
Indkomst>0, 25.-50. percentil	2,037*
Indkomst>0, 50.-75. percentil	3,817***
Indkomst>0, 75.-95. percentil	3,581**
Indkomst>0, 95.-99. percentil	10,368***
Indkomst>0, 99.-100. percentil	12,124
-----	-----
Konstant	0,353

Anm.: Stjerner angiver det statistiske signifikansniveau: * 5 pct; ** 1 pct.; *** 0,1 pct.

Ud over de nævnte faktorer er der også kontrolleret for skatteyderens hovedbeskæftigelsesbranche, kontantværdien af egen bolig, bopælsregion og befolkningstæthed. Referencepersonen er en ugift mand under 25 år gammel, som er bosat i København, ikke er medlem af folkekirken, har grundskole som sin højst fuldførte uddannelse, arbejder som lønmodtager på laveste niveau, er ansat i et firma med nul ansatte, ikke har nogen kontantværdi i egen bolig og for hvem der ikke er registreret nogen hovedbeskæftigelsesbranchekode. Analysen anvender en OLS-estimator, så koefficienterne kan fortolkes som ændringen (i pct.point) af sandsynligheden for at den enkelte person begår skattesnyd ved en ændring i den forklarende variabel. Estimatoren antager konstante effekter på sandsynligheden i intervallet]0;1[. Effekter kan derfor kun fortolkes lokalt og kan ikke anvendes til egentlige forudsigelser.

Kilde: Kleven mfl. (2011), Danmarks Statistik og egne beregninger

Selvstændige erhvervsdrivende har højt skattesnyd ...

En gruppe personer, som har meget høje andele af selvindberettede indkomster, er selvstændige erhvervsdrivende. Allerede den simple tabulering i tabel IV.3 af skattesnyd efter beskæftigelseskategori viste en høj værdi for denne gruppe. Også når der kontrolleres for en lang række andre faktorer i regressionsanalysen, har indikatoren for, om en person har en selvstændig erhvervsvirksomhed, en statistisk signifikant og numerisk høj positiv indflydelse. Dette genfindes i resultater fra USA, hvor det amerikanske skattevæsen ligeledes finder et (meget) højere skattesnyd for indkomst fra selvstændig erhvervsvirksomhed, jf. Slemrod (2007). Også for de selvstændige erhvervsdrivende tyder

... på grund af selvindberettede indkomster

eksperimentelle resultater på, at det især er skattesystemets indretning med muligheden for selv at indberette indkomster, som er afgørende for skattesnydet. Mens der kunne konstateres snyd i knap 40 pct. af alle årsopgørelser med selvstændig erhvervsindkomst, så var der kun skattesnyd i 0,33 pct. af tilfældene, når selvstændig virksomhedsindkomst er kombineret med tredjepartsindberetning, jf. Kleven mfl. (2011).⁷ Det er igen et stærkt vidnesbyrd om, at tredjepartsindberetning virker stærkt dæmpende på skattesnyd.

Mere skattesnyd i mindre virksomheder

Estimationen viser også, at beskæftigede i virksomheder med to eller flere ansatte sjældnere snyder i skat end beskæftigede i endnu mindre virksomheder. Dette kan skyldes aftalt spil mellem skatteyderen og den indberettende part, når det sammentænkes med den høje grad af tredjepartsindberetning i det danske skattesystem for især lønindkomster, og er konsistent med de teoretiske resultater i Kleven mfl. (2009). I mindre virksomheder vil det alt andet lige være nemmere for den ansatte og den indberettende part at samarbejde om et eventuelt snyd.

Skats flag-system virker

Estimationen indeholder også en indikator, der anvendes af Skat til at markere særligt interessante – med hensyn til skattesnyd – årsopgørelser, som så bliver underkastet en yderligere granskning. Indikatoren genereres automatisk ud fra de skatteoplysninger, som Skat har til rådighed og markerer godt fire pct. af individuelle skatteydere. Den statistisk signifikante og forholdsvis høje koefficient for indikatoren viser, at Skats system til automatisk opdagelse af skattesnyd forbedrer identifikationen af fejl i årsopgørelser.⁸

Skattesystemets indretning og kontrolsystem er vigtigst

Overordnet tyder estimationsresultaterne på, at forekomsten af skattesnyd i mindre grad varierer inden for befolkningen og i langt højere grad påvirkes af skattesystemets indretning og kontrol, som den enkelte skatteborger oplever, såsom graden af tredjepartsindberetning og Skat's markerings-

7) For selvstændige erhvervsdrivende indberettes indkomster f.eks. fra tredjepart, når den selvstændige udfører opgaver for det offentlige.

8) Flaget vil selvfølgelig være stærkt korreleret med en række af de andre forklarende faktorer, f.eks. muligheden for selvindberettet indkomst.

system. Denne konklusion bekræftes også af, at den samlede forklaringskraft af regressionen mere end fordobles fra en regression, hvor forekomsten af skattesnyd udelukkende forklares ved socio-økonomiske faktorer, til en regression, hvor det i stedet for udelukkende forklares ved skatte-tekniske parametre.⁹ Forklaringsgraden i den viste estimation er derudover kun marginalt højere end for estimationen udelukkende med skattetekniske oplysninger.

Ej manglende lyst, men manglende mulighed for skattesnyd

Samlet må det derfor konkluderes, at der kan findes visse mønstre i fordelingen af skattesnyd i den danske befolkning, men at det i overvejende grad er skatte- og kontrolsystemets indretning, som bestemmer forekomsten af skattesnyd. Især tredjepartsindberetning formår at reducere skattesnyd betragteligt. Det er således ikke manglende lyst til snyd, men primært manglende muligheder for snyd, som holder niveauet af skattesnyd i Danmark lavt.

Afskrækkende effekt af kontrol

Opdagelse af skattesnyd må forventes at reducere den afslørede persons skattesnyd fremover, da forventningen om opdagelse øges, jf. diskussionen af de bestemmende faktorer for skattesnyd i afsnit IV.2. Umiddelbart tyder resultaterne i tabel IV.4 på, at personer, hvis årsopgørelse tidligere er blevet korrigeret af Skat, i højere grad igen tages for skattesnyd end personer, der ikke tidligere er blevet opdaget. Denne effekt kunne tænkes at hidrøre fra en underliggende moralsk holdning til skattesnyd hos den enkelte borger, men må dog tolkes forsigtigt, da korrektionen af indberettede indkomster vil være korreleret med mere komplekse skatteforhold (og uobserverede variable som præferencer for snyd) og dermed en større fare og/eller mulighed for at snyde. Som led i et eksperiment finder Kleven mfl. (2011) en (begrænset) afskrækkende effekt af opdaget skattesnyd på efterfølgende skattesnyd, både for forekomsten og for størrelsen af den unddragne skat. Da den eksperimentelle opbygning bedre sikrer mod tilfældige krydskorrelationer, er dette resultat mere troværdigt end konklusionen fra tabel IV.4.

9) R^2 stiger fra 10 pct. til næsten 19 pct. Estimationsresultater kan fås ved henvendes til sekretariatet.

Forekomst af skattesnyd stiger med indkomst

Også efter at der er kontrolleret for alle de nævnte faktorer, er indkomstindikatorerne statistisk signifikante og viser en stigende forekomst af skattesnyd med indkomst. Forekomsten af skattesnyd er således ca. 10 pct. højere blandt personer fra de øverste 5 pct. af indkomstfordelingen sammenlignet med personer fra de nederste 25 pct. af indkomstfordelingen. I det følgende afsnit IV.4 diskuteres det nærmere, om denne effekt kan skyldes en tendens til, at årsopgørelser for personer med lavere indkomster kontrolleres oftere.

Udvidet brug af tredjepartsindberetninger?

Tredjepartsindberetning reducerer skattesnyd

De empiriske resultater ovenfor viser, at tredjepartsindberetninger reducerer antallet af uregelmæssigheder i forbindelse med årsopgørelsen. Da uregelmæssighederne i gennemsnit er til ugunst for staten, må det forventes, at stigende brug af tredjepartsindberetninger vil resultere i en provenugevinst for staten.

Administrative omkostninger flyttes fra borgeren ...

Tredjepartsindberetninger fører til en administrativ forenkling for borgeren: Når der tredjepartsindberettes, og skatten beregnes automatisk, behøver borgeren ikke at sætte sig ind i den til tider komplicerede lovgivning for at beregne sin skat korrekt, og vedkommendes risiko for alligevel at lave en fejl enten til fordel eller ugunst for sig selv fjernes. Der vil således formentlig herved være en gevinst for borgeren. Hvis borgeren benytter en revisor til at gennemgå sin årsopgørelse, vil tredjepartsindberetninger føre til en besparelse for borgeren. For den indberettende part kan der dog være administrative omkostninger forbundet med tredjepartsindberetning. F.eks. kan der være opstartsomkostninger, hvis en virksomheds regnskabsystem skal tilpasses for at udtrække de nødvendige oplysninger til Skat. Når systemet er implementeret kan der være visse driftsomkostninger, men i det omfang de nødvendige data er til rådighed elektronisk, må denne omkostning dog anses for begrænset.

... til den indberettende part

Samlet set formentlig lavere omkostninger

Det må dog samlet set vurderes, at de administrative omkostninger hos den indberettende part pga. stordriftsfordele vil være lavere end summen af borgernes administrative omkostninger, hvis de i stedet selv skulle indberette. Der vil

altså formentlig i mange tilfælde kunne opnås en samfundsøkonomisk effektivitetsgevinst ved tredjepartsindberetning.

Stigende brug af tredjepartsindberetninger

Brugen af tredjepartsindberetninger har været stigende igennem en årrække. Senest er bankerne blevet pålagt at indberette købskurser for aktier. Dette gør det muligt automatisk at beregne avancen ved salg af aktier og dermed beskatningen af denne avance. Tidligere var det op til borgeren selv at oplyse sin avance på aktiehandel, hvorved der var mulighed for at angive et forkert beløb. Reglerne omkring tredjepartsindberetning af købskurser for aktier er stadig under indfasning, da de administrative systemer endnu ikke er fuldt tilpasset.

Kan udvides til alle finansielle produkter ...

For en række andre finansielle produkter er der dog endnu ikke tredjepartsindberetning. Det skyldes i en del tilfælde, at der er tale om produkter, hvor skatteberegningen er kompliceret. For disse øvrige produkter vil der formentlig være en samfundsøkonomisk fordel ved at basere skatteberegningen på tredjepartsindberetninger fra banker i videst muligt omfang, frem for at hver enkelt borger skal foretage de komplicerede beregninger selv.

... og personalegoder

For en del personalegoder er arbejdsgiveren pålagt indberetningspligt. Det er imidlertid overladt til borgeren selv at indberette visse personalegoder, f.eks. firmabørnehaver eller bonuspoint optjent i forbindelse med flyrejser mv. Også på dette område kan der formentlig opnås både en provenuegevinst og en samfundsøkonomisk effektivitetsgevinst ved tredjepartsindberetning.

Låsning af felter på årsopgørelsen

For en del felter på årsopgørelsen er beløbet udelukkende baseret på tredjepartsindberetninger, således at borgeren ikke har mulighed for at foretage ændringer.¹⁰ Dette begrænser yderligere borgerens muligheder for at begå bevidste eller ubevidste fejl. I takt med at en stigende del af indkomsten er tredjepartsindberettet, låses flere felter på årsopgørelsen. Eksempelvis er felterne for lønindkomst, pensioner og dagpenge, og faglige kontingenter i årsopgørelsen for 2010

10) Er der fejl i tredjepartsindberetningen på disse områder, må borgeren kontakte den indberettende part for at få fejlen rettet.

blevet låst. Ligesom for tredjepartsindberetning må låsning af felter generelt anses for hensigtsmæssig.

Grænser for låsning af felter

En del felter er dog stadig ulåste, fordi de kræver informationer, som ikke er tilgængelige for tredjepart. Det gælder f.eks. for renteudgifter. Det skyldes, at ægtefæller selv kan bestemme, hvorledes de ønsker at fordele rentefradraget mellem sig. I de fleste tilfælde har fordelingen ikke nogen betydning for deres samlede indkomst, men i helt særlige tilfælde, hvor den ene part har en meget lav indkomst, kan der være en privatøkonomisk fordel for parret ved at lade parten med den høje indkomst få fradraget. En løsning på dette problem kan f.eks. være, at når feltet hos den ene part er udfyldt, låses feltet automatisk for den anden part. Det kan dog alternativt overvejes automatisk at fordele fradraget ligeligt mellem de to parter og derved muliggøre en låsning af feltet, da den realøkonomiske konsekvens typisk er meget begrænset. I andre tilfælde kan en låsning dog kræve ændringer, der har større realøkonomiske konsekvenser. I disse tilfælde må fordelingen ved en låsning afvejes i forhold til sådanne uønskede realøkonomiske konsekvenser.

Opsummering

Afsnittet giver anledning til den overordnede konklusion, at der kan spores en vis variation af skattesnyd i befolkningen, men at det især er indretningen af skattesystemet, som er afgørende for et reduceret skattesnyd. Særligt vil muligheden for selv at indberette indkomster til årsopgørelsen øge sandsynligheden for skattesnyd, mens det modsatte, indberetning af indkomster via tredjepart, såsom arbejdsgiver, mindsker skattesnyd.

Provenugevinst og effektivitetsgevinst ved tredjepartsindberetning

En forøget brug af tredjepartsindberetninger kan forventes at lede til et forøget skatteprovenu. Herudover kan der formentlig opnås en samfundsøkonomisk gevinst, da tredjepartsindberetning kan reducere de samlede administrative omkostninger i forbindelse med indberetningen til Skat. Flere dele af årsopgørelsen bliver baseret på tredjepartsindberetninger, men det er f.eks. ikke alle finansielle produkter eller alle personalegoder, der er omfattet. Som udgangspunkt vil det være hensigtsmæssigt fortsat at udvide

brugen af tredjepartsindberetninger og i fornødent omfang at afsætte ressourcer hertil.

Låsning af felter på årsopgørelsen

Flere tredjepartsindberetninger betyder, at flere felter på årsopgørelsen kan låses, således at borgeren ikke selv kan ændre i disse. Låsning af felter kan bidrage til at reducere antallet af uregelmæssigheder på årsopgørelsen og kan derfor være gavnlige. Nogle felter kan ikke låses, da de kræver information, der ikke er tilgængelig for tredjepart. Hvis en låsning af felter kræver lovændringer, der har realøkonomiske konsekvenser, bør fordelene ved en låsning afvejes over for de potentielt uønskede realøkonomiske konsekvenser.

IV.4 Skats håndhævelse og administration

Fuldstændig håndhævelse er ikke realistisk

Det er nødvendigt at håndhæve skattelovgivningen, da befolkningens moral næppe i sig selv er tilstrækkelig til at sikre skatteindbetalinger. En fuldstændig håndhævelse er imidlertid særdeles omkostningskrævende og dermed ikke realistisk. Et væsentligt aspekt af håndhævelsen er således at vælge et hensigtsmæssigt niveau.

Kontrol af årsopgørelser

En form for håndhævelse finder f.eks. sted, når Skat kontrollerer skatteydernes årsopgørelser. Det sker ved, at Skat på baggrund af forskellig information udvælger et antal årsopgørelser til nærmere, manuel kontrol. Denne indsats analyseres i starten af dette afsnit. Herefter diskuteres risikoen for en såkaldt regressiv skævhed, da der principielt er en risiko for, at en optimal håndhævelsesindsats leder til, at højindkomstgrupper underrapporterer mest, hvilket skaber regressiv skævhed. Dette betyder i så fald, at skattesystemet omfordeler mindre, end reglerne tilsiger.

Kampagner

Som et supplement til den kontrollerende del af håndhævelsesindsatsen anvendes i et vist omfang informations- og holdningsbearbejdende kampagner.

Skattely

En særlig form for underrapportering finder sted ved at formuer anbringes i skattely i andre lande, hvorved ejeren unddrager sig beskatning af afkastet. Det er muligt, da bankhemmeligheden i visse lande betyder, at der ikke

udveksles information med andre lande. Det er derfor en kompliceret opgave at afsløre anvendelsen af skattely, men en række nylige aftaler forbedrer mulighederne for at afsløre anvendelsen af skattely. Anvendelsen af skattely analyseres sidst i afsnittet.

Skats håndhævelse

Skats flagsystem

Skat vælger på baggrund af et såkaldt flagsystem, hvilke årsopgørelser der skal kontrolleres grundigt, jf. afsnit IV.3. På baggrund af de informationer Skat har til rådighed i form af tredjepartsindberetninger og skatteydernes egne ændringer i årsopgørelsen, kan der identificeres årsopgørelser, der virker mistænkelige. Sådanne årsopgørelser tildeles et såkaldt flag. Dette bruges som baggrund for prioriteringen af Skats kontrolindsats, således at en årsopgørelse med flag alt andet lige har en større sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol end en årsopgørelse uden flag.¹¹ De empiriske analyser i afsnit IV.3 viste, at flagsystemet er et effektivt instrument til identifikation af årsopgørelser med skatteinddragelse.

Skatteeksperiment

Kleven mfl. (2011) har i samarbejde med Skat gennemført et kontrolleret eksperiment, der viser adfærdseffekter af, at Skat udtager årsopgørelser til kontrol evt. med en forudgående advarsel herom. Det eksperimentelle design er beskrevet i boks IV.3.

11) Den præcise udformning og anvendelse af flagsystemet bevarer Skat som fortrolig information.

Boks IV.3 Design af skatteeksperiment

Eksperimentet omfattede i alt knap 43.000 skatteydere, hvoraf 25.000 var lønmodtagere, modtagere af indkomstoverførsler eller pensionister, og 18.000 var selvstændige erhvervsdrivende, jf. Kleven mfl. (2011).

I første trin af eksperimentet blev 43.000 skatteydere udvalgt og inddelt i to grupper, A og B. Årsopgørelserne for 2006 for *alle* skatteydere i gruppe A blev grundigt undersøgt. Ingen årsopgørelser for skatteydere i gruppe B blev som led i eksperimentet kontrolleret.^a Skatteydere, hvor der var fundet fejl, blev informeret om resultatet, og deres skattebetaling justeret. Størrelsen af denne justering fremgår som den mekaniske provenueffekt i tabel IV.5.

I 2007 blev deltagernes årsopgørelser atter gennemgået for at afsløre, om det tidligere års udvalg til kontrol gav anledning til en ændret adfærd, dvs. om der er forskel på adfærden i gruppe A og B i 2007. Forskellen mellem adfærden i gruppe A og B i 2007 fremgår som adfærdseffekten i tabel IV.5.

- a) De pågældende skatteydere var dog ikke fredet: Skat kunne kontrollere disse årsopgørelser efter data til undersøgelsen var indsamlet.

Hvor meget underreportering?

I gennemsnit underrapporterer hver person for 1.150 kr., svarende til at der årligt underrapporteres for omkring 5 mia. kr. jf. tabel IV.5. En del fejl i årsopgørelser er sandsynligvis ikke bevidst underrapportering, men blot misforståelser eller forglemmelser. Når Skat kontrollerer en årsopgørelse, er det formålet at finde fejl, der er såvel i personens favør som i disfavør. Det må forventes, at sådanne fejl er symmetriske og ligeså ofte finder sted i personens favør som i personens disfavør. I gennemsnit har 11 pct. af de kontrollerede fejl i deres årsopgørelser. Af disse har 2 pct. snydt sig selv, mens resten har snydt skattevæsenet, hvilket også indikerer, at en væsentlig del af fejlene er bevidste.

Forskel på selvstændige og lønmodtagere

Skatteydernes adfærd og kontrolomkostningerne afhænger af, om der er tale om en selvstændig eller en lønmodtager, og om lønmodtagerens årsopgørelse har fået tildelt et flag, jf. tabel IV.5.

Tabel IV.5 Provenu og kontrolomkostninger pr. årsopgørelse kontrolleret af Skat

	Alle	Selv- stændige	Alle løn- modtagere	Lønmod- tagere med flag	Lønmod- tagere uden flag
Andel af befolkningen	100	8	92	11	80
	----- Pct. -----				
	----- Kr., 2009-priser -----				
Mekanisk provenueffekt ^{a)}	1.150	9.100	400	2.250	100
Adfærdseffekt ^{b)}	600	3.450	350	2.350	50
Kontrolomkostninger ^{c)}	1.900	14.600	700	700	700
Nettoeffekt	-150	-2.050	50	3.900	-550

a) Det gennemsnitlige provenu, der følger af en kontrol.

b) Gevinsten i form af reduceret underrapportering det efterfølgende år. Værdien af effekten er ikke diskonteret, og det er antaget at effekten har en varighed på et år.

c) Beregnet på baggrund af det gennemsnitlige anvendte timeforbrug i forbindelse med kontrol i Skat samt timeomkostningerne forbundet hermed. I eksperimentet blev årsopgørelser uden flag underlagt samme kontrol som årsopgørelser med flag, hvorved kontrolomkostningen blev den samme. I praksis må forventes lavere omkostninger ved kontrol af årsopgørelser uden flag.

Kilde: Kleven mfl. (2011), Skat samt egne beregninger.

Mekanisk provenueffekt

Den mekaniske provenueffekt angivet i tabellen er den direkte gennemsnitlige forøgelse af skatteprovenuet, når en årsopgørelse kontrolleres. Første søjle i tabellen viser det vægtede gennemsnit af alle kontrollerede personer.¹² Da den mekaniske provenueffekt er et gennemsnit af afvigelser i begge retninger, kan den således opfattes som en indikator for bevidst underrapportering.

Tredjepartsindberetninger er vigtige

Da skatteligningen for selvstændige i højere grad er baseret på deres egne oplysninger, har de bedre mulighed for at underrapportere. Den mekaniske provenueffekt for selvstændige er mere end tyve gange større end for lønmodtagere generelt. Hvis det antages, at selvstændige ikke i udgangspunktet har en dårligere moral end lønmodtagere, indikerer dette, at tredjepartsindberetningerne spiller en afgørende rolle for den lave grad af underrapportering

12) Bødeindtægter er ikke medregnet. Disse er dog af meget begrænset størrelse i forhold til ekstraskatten, da uregelmæssigheder i årsopgørelser kun sjældent fører til en bødestraf.

blandt lønmodtagerne. Dette svarer til resultaterne i det foregående afsnit IV.3. Det er ikke usandsynligt, at moral også medvirker til at begrænse underrapporteringen, men Hvidtfeldt mfl. (2010) finder, at 80 pct. af befolkningen enten har købt eller har været villig til at købe sort arbejde, dvs. der er grænser for, i hvor høj grad skatteligningen bør baseres på befolkningens gode moral.

Flagsystemet er effektivt

Den mekaniske provenueffekt er betydeligt større for lønmodtagere med flag end lønmodtagere uden flag. Det betyder, at flagsystemet er et effektivt instrument til at udvælge lønmodtagere, der bør kontrolleres. Som det fremgår af afsnit IV.3, er det imidlertid næppe sandsynligt, at flagsystemet kan forbedres i væsentligt omfang. Det er således hensigtsmæssigt, at Skat fokuserer på information om indkomst og fradrag.

Adfærdseffekten betydelig for lønmodtagere

Når en person har været udsat for kontrol, påvirkes personens adfærd det efterfølgende år, således at personen vil være mindre tilbøjelig til at lave fejl i sin årsopgørelse. Denne effekt kaldes i tabel IV.5 adfærdseffekten. Hvis alle skatteydere betragtes under et, svarer adfærdseffekten til ca. halvdelen af den mekaniske provenueffekt, dvs. også et betragteligt beløb. I absolutte tal er effekten størst for de selvstændige, men den udgør dog kun ca. 1/3 af den mekaniske provenueffekt, mens den for lønmodtagere med flag er af samme størrelsesorden som den mekaniske provenueffekt. I tabellen er anført den udiskonterede adfærdseffekt for året umiddelbart efter kontrollen. Det må forventes, at der også i de efterfølgende år kan være en vis adfærdseffekt, dvs. værdien af adfærdseffekten kan være undervurderet. På den anden side fører den manglende diskontering til en overvurdering. Endelig skal det nævnes, at opgørelsen af adfærdseffekterne som følge af stor variation i befolkningen er behæftet med betydelige usikkerheder.

Kontrol af selvstændige er dyr

Når årsopgørelserne kontrolleres, indebærer det omkostninger for Skat. Omkostningerne afhænger af, om der er tale om selvstændige erhvervsdrivende eller lønmodtagere, da årsopgørelsen for en selvstændig er mere kompliceret og kræver såvel mere tid som højere kvalificeret personale. Således tager det ca. to timer at kontrollere en lønmodtagers årsopgørelse, og

det koster ca. 700 kr., mens en årsopgørelse for en selvstændig er mere end 20 gange så omkostningsfuld at kontrollere.

Cost-benefit analyse

Ved at kombinere gevinsterne i form af den mekaniske provenueffekt og adfærdseffekterne med kontrolomkostningerne kan der opstilles en cost-benefit analyse af Skats håndhævelsesindsats. Overstiger den samlede gevinst omkostningen har den udførte kontrol været hensigtsmæssig. Man skal dog være mere varsom end normalt ved at bruge cost-benefit analyser, når det gælder skattesnyd og skattekontrol som beskrevet i boks IV.4.

Samlet set hensigtsmæssigt kontrolomfang

Forskellen mellem gevinsterne og omkostningerne fremgår som nettoeffekten nederst i tabellen. Den gennemsnitlige nettoeffekt er på -150 kr. pr. kontrolleret årsopgørelse, hvis alle skatteydere vurderes under et. Da nettoeffekten således i gennemsnit er tæt på nul, er det en umiddelbar indikation af, at kontrollen samlet set har et hensigtsmæssigt omfang, og at der næppe vil være en gevinst ved at forøge kontrollen af tilfældigt udvalgte skatteydere.

Kontrol af selvstændige bør næppe forøges

For en selvstændig er der et underskud på ca. 2.050 kr. Der er således en omfattende underrapportering blandt selvstændige, men de er også meget omkostningskrævende at kontrollere, hvorfor det ikke nødvendigvis vil være hensigtsmæssigt at forøge håndhævelsen.

Boks IV.4 Optimalitetskriterium i cost-benefit analysen

Forskellen mellem gevinst i form af mekanisk provenueffekt og adfærdseffekt, og kontrolomkostning giver nettoeffekten i tabel IV.5. Den gennemførte kontrolindsats anses i analysen for hensigtsmæssig, hvis nettoeffekten er positiv. Derved adskiller analysen sig på centrale punkter fra sædvanlige cost-benefitanalyser:

Værditabet for en person, der underrapporterer, tillægges implicit den samfundsøkonomiske værdi nul: Såvel den mekaniske provenueffekt som adfærdseffekten giver godt nok et offentligt provenu, men modsvares af et tilsvarende værditab for personen, der underrapporterer, der ikke medregnes. Hvis personen, der underrapporterer, tillægges samme vægt som andre personer og som offentligt provenu, vil der med udgangspunkt i tabel IV.5 alene være en offentlig udgift forbundet med Skats kontrol.^a Hvis personer, der ikke underrapporterer, er villige til at betale en ekstra udgift for, at personer, der underrapporterer, opdages, kan det derimod være relevant at kontrollere i et omfang, hvor nettoeffekten bliver negativ. Det vil være tilfældet, hvis en retfærdighedsfølelse tillægges en værdi. Det er ikke muligt med de tilgængelige data at afgøre om tabet for den underrapporterende person og/eller retfærdighedsfølelsen hos personer, der ikke underrapporterer, bør tillægges en værdi. Derfor fastholdes en positiv nettoeffekt som det relevante optimalitetskriterium.

Den mest hensigtsmæssige kontrolindsats rangordner i princippet årsopgørelserne inden for hver kategori, så årsopgørelser, hvor den forventede gevinst minus den forventede omkostning er størst, kontrolleres først. Det optimale antal kontroller er så givet af, at omkostningen ved at kontrollere en ekstra årsopgørelse er lig gevinsten forbundet hermed. Det betyder, at der er en positiv gennemsnitlig nettogevinst forbundet med kontrollerne. Skat rangordner årsopgørelserne så vidt muligt, men har ikke det nødvendige datagrundlag til at kunne foretage en fuldstændig rangordning. Det betyder forenklet opstillet, at den forventede gevinst af at kontrollere en ekstra årsopgørelse svarer til den forventede gevinst ved at kontrollere en gennemsnitlig årsopgørelse. Ligeså svarer den forventede ekstra kontrolomkostning til den gennemsnitlige. Det betyder, at i modsætning til situationer, hvor rangordning er mulig, er det relevante optimalitetskriterium i Skats håndhævelse, at den gennemsnitlige gevinst er mindst lige så stor som den gennemsnitlige omkostning. Beregningerne i tabel IV.5 er foretaget med udgangspunkt i gennemsnitlige årsopgørelser inden for den enkelte kategori. Det relevante kriterium er således fortsat, om nettogevinsten er positiv.

- a) Hvis det skatteprovenu, der mistes ved underrapportering, alternativt opkræves ved forvridende skatter, vil denne forvridningsomkostning være en gevinst ved Skats kontrolindsats, der skal sammenholdes med kontrolomkostningen.

Overskud ved kontrol af lønmodtagere med flag

Umiddelbart fremgår det, at der er et betragteligt overskud på ca. 3.900 kr., når en lønmodtager med flag kontrolleres. For en lønmodtager uden flag er der et underskud på ca. 550 kr. Underskuddet ved kontrol af personer uden flag indikerer, at det ikke er muligt at udvælge en tilfældig person og opnå en gevinst ved at kontrollere vedkommende. Dvs. der er ikke tegn på, at der kan være en gevinst ved at udtrække flere personer tilfældigt. Overskuddet ved kontrolsystemet indikerer, udover at flagsystemet er velfungerende, at der kan være en gevinst ved at kontrollere flere, der er blevet udpeget efter flagsystemet. Denne potentielle gevinst er dog usikker, da man i praksis må forvente højere kontrolomkostninger af skatteydere med flag, men i tabellen er der taget udgangspunkt i, at kontrolomkostningerne er den samme, flag eller ej. Herudover må det forventes, at Skats medarbejdere foretager en subjektiv risikovurdering i det omfang, det ikke er alle med flag, der kontrolleres, og udvælger dem med størst sandsynlighed for underrapportering. Dvs. det forventede provenu for den marginale kontrol kan være lavere end gennemsnittet.

Regressiv skævhed og fordelingseffekter

Hvad er regressiv skævhed?

Teorien om regressiv skævhed er simpel: Skattemyndighederne kan ikke kontrollere alle årsopgørelser og skal derfor udvælge de, der forventes at have de største afvigelser. Hvis en person underrapporterer, vil det alt andet lige lede til en lavere angivet indkomst. Derfor maksimerer skattemyndighederne opdagelsessandsynligheden ved at kontrollere årsopgørelser med en relativt lav angivet indkomst forholdsmeæssigt meget, jf. Boserup og Pinje (2010). I givet fald vil dette lede til, at den effektive skattesats (dvs. når der er taget højde for sandsynligheden for og effekten af kontrol) for lavindkomster forøges relativt til den effektive skattesats for højindkomster, dvs. et mindre progressivt skattesystem end tilsigtet. Dette kan betyde, at det er hensigtsmæssigt at indbygge mere progression i skattesatserne end umiddelbart ønskeligt for at kompensere for den regressive effekt af kontrolindsatsen.

Brug af kontrolgrupper kan modvirke regressiv skævhed

Scotchmer (1987) viser imidlertid i en teoretisk model, at hvis skattemyndighederne kan opdele årsopgørelserne i kontrolgrupper på baggrund af sociale karakteristika som f.eks. køn, alder, beskæftigelse eller tredjepartsinformation, vil det muligvis fjerne regressiv skævhed for populationen samlet set. Der vil fortsat kunne være regressiv skævhed inden for hver kontrolgruppe, men det vil kunne domineres af en større progression på tværs af kontrolgrupper.

Ikke regressiv skævhed i Danmark

Boserup og Pinje (2010) undersøger på det samme datasæt, som anvendes af Kleven mfl. (2011), om der er regressiv skævhed i den danske skattekontrol. De vurderer progressionen i den effektive skattesats, når årsopgørelserne opdeles i kontrolgrupper på baggrund af den indkomst, der er oplyst af tredjepart. Analyserne bekræfter resultaterne fra den teoretiske model opstillet af Scotchmer (1987). Med Skats ekstensive anvendelse af tredjepartsinformation er der regressiv skævhed inden for kontrolgrupperne. Progression på tværs af kontrolgrupper betyder dog, at der for skatteyderne samlet set ikke kan identificeres hverken progressiv eller regressiv skævhed. Da formålet med indkomstafhængige skatter er omfordeling, hvilket kræver progression i skattesystemet, er det væsentligt, at det danske kontrolsystem med høj grad af tredjepartsinformation faktisk fjerner den regressive skævhed.

Relativt mindre underrapportering for højindkomstgrupper

En regression af størrelsen af underrapportering på bl.a. indikatorer for placeringen i indkomstfordelingen viser, at størrelsen af den unddragne skat stiger med placeringen i indkomstfordelingen. Den unddragne skat er i gennemsnit ca. 30 pct. højere for personer, der ligger mellem 50. og 95. indkomstpctentil, i forhold til personer med indkomster i den laveste positive indkomstkvartil.¹³ For personer med indkomster over 95. percentil er størrelsen af den unddragne skat omkring 60 pct. højere end for referencegruppen. Den gennemsnitlige indkomst for 95-99.-percentilgruppen er dog ca. elleve gange så høj som indkomsten i referencegruppen. Derfor underrapporterer denne øverste indkomstgruppe relativt mindre i skat, set i forhold til deres indkomst, end referencegruppen. Der er således ingen tegn på regressiv skævhed i forbindelse

13) Da modellen er estimeret på logaritmetransformerede værdier af den unddragne skat, kan koefficienterne fortolkes som $(dy/y)/dx$.

med underrapportering. Dette bekræftes yderligere af de empiriske analyser af Boserup og Pinje (2010).

Tabel IV.6 Underrapportering efter indkomstkategori

	Under- rapportering ^{a)}	Gennemsnitlig indkomst
	----- pct. -----	--- 1.000 kr. ---
0. - 25. percentil	□	52
26. - 50. percentil	123	141
51. - 75. percentil	132	226
76. - 95. percentil	129	339
95. - 99. percentil	158	589
99. - 100. percentil	167	1.723

a) Underrapportering er målt i forhold til referencegruppe (0. – 25. percentil).

Anm.: Indkomst er her målt som en aggregeret nettoindkomst = Personlige indkomster - fradrag + kapitalindkomst + aktieindkomst + selvst. erhvervsindkomst. Der kontrolleres i øvrigt for de samme faktorer som i tabel IV.4. Alle de angivne koefficienter er statistisk signifikante. Estimationsresultater kan fås ved henvendelse til sekretariatet.

Kilde: Kleven mfl. (2011), Danmarks Statistik og egne beregninger.

Kampagner

Skattemoral har betydning

Det er tydeligt, at det ikke er en enkel opgave at sikre en overholdelse af skattelovgivningen generelt. Tredjepartsindberetninger spiller en vigtig rolle, men på de områder, hvor der ikke kan skaffes tredjepartsinformation, er det fortsat vigtigt, at den frivillige indberetning er velfungerende.

Uklart om kampagner kan reducere fejl i årsopgørelser

Fejl i indberetningerne kan enten være bevidste forsøg på skatteunddragelse, eller de kan skyldes manglende kendskab til, hvad der skal opgives som skattepligtig indkomst. Williams mfl. (2008) finder på baggrund af en litteraturgennemgang, at kampagner, der har til formål at forbedre kendskabet til skattesystemet, kan være et effektivt instrument til at reducere antallet af fejl. De finder yderligere, at der i litteraturen ikke er et entydigt svar på, om kampagner,

der primært har moralforbedrende formål, er effektive til begrænsning af underrapportering.

Fair play-kampagnen

Et eksempel på en kampagne med et moralforbedrende sigte er den danske Fair play-kampagne, der blev introduceret i 2005. Kampagnen retter sig mod unges sorte arbejde og anvender tv-reklamer, avisannoncer mv., der har til formål at oplyse unge om sammenhængen mellem skattebetalinger og offentlige ydelser.

Uklart om der er en samlet gevinst

Kampagnen er kombineret med målrettede kontrolindsatser over for f.eks. restauranter og pizzeriaer, markeder og andre sektorer med en tradition for høj sort omsætning. Målrettede aktioner leder ofte til, at ulovlige forhold opdages, så kontrolindsatsen forøger umiddelbart skatteprovenuet, jf. Skat (2011b). Det er dog ikke undersøgt, om de samfundsøkonomiske gevinster ved kontrolbesøgene overstiger omkostningerne. Tilsvarende gælder for informationsdelen af Fair play kampagnen.

Indsats over for skattely

Den danske stat kan beskatte personer, der bor i Danmark

Danskeres renter af indeståender i banker og afkast af f.eks. aktier beskattes. På internationalt niveau er det reglen, at beskatningsretten tilhører det land, hvor en person har bopæl. Det betyder, at den danske stat har ret til skatteindtægterne for personer, der bor i Danmark, uanset om disse personer har deres aktiver anbragt i andre lande.

Banker har oplysningspligt

Alle lande giver bankerne pligt til at beskytte fortrolige kundeoplysninger og har derfor en eller anden form for bankhemmelighed, jf. Johannesen (2011). I mange lande har bankerne dog oplysningspligt over for myndighederne, således at der kan opkræves skatter af kapitalafkast. En række lande, de såkaldte skattelylande, har imidlertid en lovgivning omkring bankhemmelighed, der begrænser bankernes indrapportering til myndighederne til f.eks. kun at gælde i strafferetlige sager, og en del lande videregiver ikke bankoplysninger til andre lande. Derved forhindres en række lande i at indsamle oplysninger om deres indbyggeres afkast af kapital anbragt i andre lande.

Skattelylande

Der er enkelte større skattelylande som Schweiz, men der er primært tale om små relativt fattige eksotiske lande som Cayman Island, Bahamas eller Belize. Disse lande får ikke direkte skatteindtægter af de anbragte midler, men har gavn af en stor beskæftigelse og omsætning i den finansielle sektor, hvilket kan have stor økonomisk betydning for meget små lande. For den enkelte person er den oplagte fordel ved anbringelse af midler i skattely, at den lovpligtige betaling af kapitalafkastskatter undgås. Det er dog sandsynligt, at kapitalanbringelsen i nogle tilfælde hænger sammen med kriminalitet, hvor midler ønskes anbragt uden for myndighedernes opmærksomhed uanset kapitalafkastskatter.

Mangel på internationale aftaler

Der findes ikke generelle internationale aftaler om udveksling af bankoplysninger, men en række lande har bilaterale aftaler om udveksling af oplysninger.¹⁴ Disse bilaterale aftaler kan være meget omfattende, eksempelvis udveksles oplysninger mellem Danmark og Sverige pr. automatik. I andre tilfælde er der aftaler om informationsudveksling på anmodning. Det betyder, at der kan opnås information i specifikke sager, hvor der er en begrundet mistanke mod en konkret person. I forhold til skattelylande er der ofte ikke bilaterale aftaler, hvorfor der ikke finder informationsudveksling sted.

OECD's indsats

Dette institutionelle setup gør det kompliceret at bekæmpe brugen af skattely. OECD forsøger ad forskellige veje at fremme aftaler om informationsudveksling på anmodning, f.eks. ved at formulere modelaftaler og overvåge deres implementering samt indsamle institutionel information, jf. OECD (2011). Herudover blev der i forbindelse med G20 topmødet i april 2009 indgået aftale om økonomiske sanktioner mod ikke samarbejdende skattely. Der stilles en række krav for, at et land kan blive opfattet som samarbejdende, f.eks. skal det have indgået aftaler med minimum 12 andre lande, og alle verdens lande er i dag samarbejdende. Problemet er dog ikke hermed løst, f.eks. fordi

14) Regler mod hvidvaskning af penge, de såkaldte anti-money laundering regler, blev dog implementeret globalt i 1990'erne som instrument mod narkokriminalitet og terrorisme, men ikke som instrument over for skattekriminalitet.

skattelylande indgår aftaler med hinanden (og derved opfylder kravet om 12 aftaler uden reelle konsekvenser), og fordi aftalerne fortolkes forskelligt.

Fremtidig udvikling usikker

Danmark har inden for de seneste to år indgået bilaterale aftaler om informationsudveksling på anmodning med 12 skattelylande. Det er usikkert, hvorledes den fremtidige udvikling vil være. I princippet er det nødvendigt, at alle lande har bilaterale aftaler med alle lande for at problemet er løst, dvs. der er lang vej til en løsning. På den anden side kan den nuværende hastige udvikling ikke udelukkes at føre til, at problemet reelt løses.

EU's rentebeskatningsdirektiv

Et konkret EU-initiativ vedr. skattely er det såkaldte rentebeskatningsdirektiv, der trådte i kraft i 2005. Rentebeskatningsdirektivet retter sig dels mod informationsudveksling inden for EU, dels mod finansielle centre uden for EU. I forbindelse med rentebeskatningsdirektivet indgik EU aftaler med en række mindre europæiske stater uden for EU, Schweiz, samt en række caribiske territorier. Aftalerne går ud på, at disse lande opkræver kildeskat af EU-borgerens indeståender, overfører 75 pct. af proventet til bopælslandet, og beholder resten selv. Skattesatsen er steget fra 15 pct. i 2005 til 35 pct. i 2011, jf. Johannesen (2010). Der er dog en række undvigelsesmuligheder: Det omfatter ikke alle skattelylande, kun rentebetalinger er omfattet, og der er undtagelser for visse typer af fonde.

Direktivet giver øget provenu, men størrelsesorden usikker

Johannesen (2010) analyserer, hvorledes Rentebeskatningsdirektivet har påvirket EU-borgeres indeståender i schweiziske banker. Han finder, at direktivet førte til en reduktion i indeståender på 40 pct., hvilket indikerer, at en betydelig del af midlerne har været anbragt i Schweiz for at undgå skattebetaling. Det er imidlertid ikke opgjort, hvad der er blevet af de 40 pct., der ikke længere er placeret i schweiziske banker. Johannesen (2011) forventer, at der kun er tale om repatriering i meget ringe grad, dvs. der er primært tale om substitution mod alternative unddragelsesstrategier. De 60 pct., der er forblevet i de Schweiziske banker, bliver dog nu beskattet og giver dermed en vis provenuindtægt.

Lang vej igen Beregningen udført af Johannesen (2010) illustrerer også, at selvom der er tale om et meget aktivt politikområde, og selvom initiativer som EU's rentebeskatningsdirektiv har en effekt på indeståender i visse lande, er der fortsat meget lang vej, før der er skabt et effektivt internationalt system til at forhindre skattely.

Operation Money Transfer Et lignende initiativ er Operation Money Transfer, der har til formål at udnytte informationer om danskeres transferinger til en række lande, særligt skattelylande, til at afsløre danskeres formuer anbragt i skattely. En stor del af transferingerne kan dog stamme fra legale aktiviteter. Det er pt. uklart, om dette initiativ vil få den ønskede effekt.

Opsummering

Betragtelig underrapportering Skat håndhæver skattelovgivningen ved at kontrollere skatteydernes årsopgørelser. Skat kontrollerer ikke alle årsopgørelser, men de udførte kontroller indikerer, at skatteyderne i gennemsnit manglede at indberette indkomst svarende til en manglende skattebetaling på 1.150 kr. i 2007. I forbindelse med håndhævelsen spiller tredjepartsindberetninger (dvs. indberetninger fra f.eks. arbejdsgivere og banker) en helt central rolle, da den enkeltes mulighed for underrapportering herved begrænses. Moral medvirker givetvis til at begrænse omfanget af underrapportering, men analyser indikerer, at fraværet af muligheder for at underrapportere er det afgørende.

Skats flagsystem er effektivt Med udgangspunkt i tredjepartsindberetningerne og skatteydernes egne oplysninger anvender Skat et flagsystem til identifikation af årsopgørelser med størst sandsynlighed for fejl. Flagsystemet er effektivt og betyder, at provenuet fra kontrol af lønmodtageres årsopgørelser med flag er betydeligt større end de medgåede kontrolomkostninger.

Kontrolomkostninger overstiger gevinster ved kontrol af selvstændige Der er en stor provenueffekt af at kontrollere en selvstændig erhvervsdrivendes årsopgørelse, men da kontrolarbejdet er meget omfattende, kan der ikke sikres en samfundsøkonomisk gevinst ved at forøge kontrollen af selvstændige. På grund af den lave grad af tredjepartsindberetninger for selvstændige har de bedre muligheder for at underrapportere indkomst.

Ikke regressiv skævhed i Danmark	I teorien kan den udvælgelse af årsopgørelser til kontrol, Skat foretager, lede til, at skattesystemet bliver mindre omfordelende end afspejlet i skattesatserne, såkaldt regressiv skævhed. Nylige analyser på danske data tyder imidlertid på, at det ikke er tilfældet i praksis bl.a. på grund af den omfattende brug af tredjepartsindberetninger.
Stor international indsats mod skattely, men hidtil begrænset effekt	En del skatteydere anbringer midler i såkaldte skattelylande, og unddrager sig derved rentebeskatningen, jf. Johannesen (2010). Der er en betragtelig international indsats fra bl.a. OECD og EU for at forhindre anbringelser af midler i skattely. Det er dog kompliceret at undgå anvendelse af skattely, da skattelylandene har en økonomisk interesse heri. Den internationale indsats har fokus på bilaterale kontrakter mellem lande, men det vides ikke, om indsatsen har båret konkret frugt i form af en faktisk reduktion i omfanget af midler anbragt i skattely.

IV.5 Konklusion og politikanbefalinger

Mange typer skattesnyd	Danske borgere snyder med skat på mange måder, f.eks. ved at snyde med årsopgørelserne, ved at anbringe formuer i skattely i udlandet eller ved at arbejde sort. Alene underreportering af indkomster i forbindelse med årsopgørelsen indebærer et årligt provenutab på ca. 5 mia. kr. Skattesnyd er skadeligt for samfundet: Det koster ressourcer for Skat at opdage blot en del af snydet, og det koster ressourcer for snyderne at holde snydet skjult. Desuden leder skattesnyd til en omfordeling af indkomst fra dem, der ikke snyder, til dem, der gør det. Skattesnyd kan også lede til en mindre effektiv anvendelse af ressourcer.
Håndhævelse af skattelovgivningen kan være bekostelig	Bekæmpelse af skattesnyd er imidlertid også bekostelig. Det er derfor ikke en realistisk målsætning helt at eliminere skattesnyd, da dette ville kræve afholdelse af omkostninger, som er uforholdsmæssigt store i forhold til provenugevinsten.
Principper for optimal indsats over for skattesnyd	Der er forskellige instrumenter, som kan bidrage til at reducere skattesnyd: Forøget håndhævelsesindsats og dermed opdagelsessandsynlighed, forøget straf, reduktion af gevinster ved snyd, der ikke opdages, samt moralpåvirkende

tiltag. Alle tiltagene har en omkostning, men kan reducere snyd i et eller andet omfang. De enkelte instrumenter bør ud fra en ren økonomisk betragtning tages i anvendelse i et omfang, så omkostningen ved en forøget anvendelse svarer til den forventede samfundsøkonomiske gevinst forbundet hermed. Det betyder, at alle instrumenter i princippet skal anvendes til at reducere forskellige typer af skattesnyd. Der kan dog være betydelige forskelle i, hvor meget det enkelte instrument skal anvendes over for den enkelte type af snyd, da instrumenternes omkostning og effekt varierer for forskellige typer af skattesnyd.

Fokus på Skats kontrol

I dette kapitel er der fokus på den del af borgernes skattesnyd, der kan opdages i forbindelse med Skats håndhævelse og kontrol. Det sker f.eks. ved Skats kontrol af årsopgørelser eller ved Skats internationale indsats over for skattelylande. I kapitel V fokuseres på sort arbejde, der er en særlig form for skattesnyd, det kan være særdeles omkostningsfuldt at afsløre.

Skattely

En særlig form for skattesnyd er, at formuer placeres i lande, der ikke umiddelbart giver informationer om indeståender til andre landes skattemyndigheder. Der er sandsynligvis anbragt danske formuer i disse såkaldte skattelylande. Derved kan skattebetalingen af afkastet af formuen unddrages beskattning. Der arbejdes internationalt, specielt i OECD, på at reducere mulighederne for skattely, ved at landene indgår bilaterale aftaler om udveksling af oplysninger med skattelylandene. Danmark har allerede indgået aftaler med en række lande. En løsning af problemet vil imidlertid kræve et fuldstændigt sæt af aftaler mellem alle lande, hvilket ikke er realistisk på kort sigt. Danmark bør fortsat støtte den internationale indsats for at reducere brugen af skattely, men det er tvivlsomt, om indsatsen på kortere sigt vil give et markant afkast i form af højere dansk skatteprovenu.

Generelt velfungerende kontrolsystem

En analyse af myndighedernes administrative arbejde og håndhævelsesindsats peger overordnet på, at kontrollen tilsyneladende er hensigtsmæssigt sammensat. Der kan således ikke peges på store potentielle gevinster ved at ændre indsatsen.

Betragteligt snyd med årsopgørelserne

Der finder et betragteligt snyd sted i forbindelse med årsopgørelserne, og i gennemsnit snyder hver borger for 1.150 kr. pr. år. Skattemyndighederne kan ikke undersøge alle årsopgørelser og skal derfor udvælge dem, der kan forventes at have de største afvigelser. Skat anvender som led i håndhævelsesindsatsen en computerbaseret gennemgang af samtlige årsopgørelser, som udstyres med et flag, hvis indberetningerne eller personens egne ændringer virker mistænkelige. Et flag forøger sandsynligheden for, at en årsopgørelse kontrolleres manuelt. Analyser tyder på, at dette system er godt til at målrette håndhævelsesindsatsen, og at provenugevinsten ved kontrol af årsopgørelser med flag overstiger kontrolomkostningen. Tilsvarende gælder ikke for en gennemsnitlig årsopgørelse uden flag. Det vil sige, det vil næppe være hensigtsmæssigt at forøge håndhævelsesindsatsen over for årsopgørelser uden flag. Yderligere analyser i kapitlet peger på, at det næppe er muligt at forbedre flagsystemet nævneværdigt ved at inddrage socio-økonomiske faktorer såsom køn, alder, uddannelse osv.

Men Skats flag-system optimerer håndhævelsesindsatsen

Selvstændige snyder meget, men omkostningerne til kontrol er høje

Selvstændige snyder i gennemsnit for godt 9.000 kr. årligt. Det er imidlertid kompliceret at kontrollere selvstændiges årsopgørelser, da der er mindre tredjepartsindberetning, hvorfor kontrolomkostningen i gennemsnit overstiger provenugevinsten.¹⁵

Provenu- og effektivitetsgevinst ved tredjepartsindberetning

Analyser viser, at tredjepartsindberetninger er et meget effektivt instrument til at undgå uregelmæssigheder i forbindelse med årsopgørelserne. En forøget brug af tredjepartsindberetninger kan derfor forventes at lede til mere retvisende årsopgørelser samt et forøget skatteprovenu. Herudover kan der formentlig opnås en samfundsøkonomisk gevinst, da tredjepartsindberetning kan reducere borgernes og indberetternes samlede administrative omkostninger i forbindelse med indberetningen til Skat.

15) Der at tale om tredjepartsindberetning, når Skat får indkomstoplysninger fra andre end den pågældende borger, f.eks. banker eller arbejdsgivere.

Omfordelende effekter af skattesnyd og håndhævelsesindsats

Hvis en person snyder, vil det alt andet lige lede til en lavere angivet indkomst. Skattemyndighederne maksimerer opdagelsessandsynligheden ved at undersøge årsopgørelser med relativt lav selvangivet indkomst forholdsvis meget. Derved kan skattesystemet gøres mindre progressivt end tiltænkt, og der opstår såkaldt regressiv skævhed. Analyser tyder dog på, at der med den nuværende indretning af skatte- og kontrolsystemet med en høj grad af tredjepartsindberetning ikke er regressiv skævhed i Danmark.

Mere indberetning fra tredjepart, hvis muligt

Det kan generelt anbefales, at anvendelsen af tredjepartsinformation udvides, hvor det er muligt og ikke resulterer i uforholdsmæssigt store omkostninger. Flere og flere dele af årsopgørelsen bliver baseret på tredjepartsindberetninger. Et nyligt eksempel på udvidet tredjepartsindberetning er, at bankerne nu ud over dividender skal indberette købs- og salgspriser for aktier, hvorved den enkelte borgers kursgevinst automatisk kan beregnes af Skat. Omkostningerne ved dette er begrænsede, da bankerne i forvejen indberetter dividender. Som udgangspunkt bør brugen af tredjepartsindberetninger fortsat udvides og gerne til at omfatte hovedparten af de finansielle produkter. Det vil også være oplagt at lade flere personalegoder være omfattet af tredjepartsindberetning. Det gælder f.eks. for firmabetalte daginstitutioner eller for bonuspoint i forbindelse med flyrejser eller hotelophold.

Låsning af felter på årsopgørelsen

Flere tredjepartsindberetninger betyder, at flere felter på årsopgørelsen kan låses, således at borgeren ikke selv kan ændre heri. Hvis borgeren er uenig i det indberettede beløb, skal henvendelse ske til den indberettende part. Låsning af felter kan bidrage til, at antallet af uregelmæssigheder på årsopgørelsen reduceres og kan derfor være gavnlige og omkostningsbesparende. Nogle felter kan dog ikke låses, da de kræver information, der ikke er tilgængelig for tredjepart. I disse tilfælde kan det være en mulighed at lave egentlige lovændringer, der muliggør en låsning af felterne. Hvis en låsning af felter kræver lovændringer, der har realøkonomiske konsekvenser, bør fordelene ved en låsning afvejes over for de potentielt uønskede realøkonomiske konsekvenser.

Stadig behov for manuel kontrol

Det er muligt at effektivisere kontrollen af årsopgørelser ved forøget tredjepartsindberetning og ved låsning af flere felter,

men den manuelle kontrol af udvalgte årsopgørelser vil fortsat være nødvendig. Det gælder i særdeleshed for selvstændige, hvor mulighederne for tredjepartsindberetninger er begrænsede. Der kan således ikke peges på et besparelspotentiale i den manuelle del af kontrolindsatsen. Hvis Skats udgifter til håndhævelse reduceres, er der risiko for, at dette kan lede til flere uregelmæssigheder i forbindelse med årsopgørelserne og dermed et større provenutab.

Effektiviseringer kan lede til betragtelige gevinster

Der er vigtigt løbende at effektivisere og målrette kontrolindsatsen, f.eks. ved øget brug af tredjepartsindberetning. Hvis en mere effektiv kontrolindsats kan lede til, at den gennemsnitlige skatteunddragelse i forbindelse med årsopgørelser reduceres med 5 pct., vil det give en umiddelbar forøgelse af skatteprovenuet på omkring 250 mio. kr. pr. år. Herfra skal dog trækkes de medgåede kontrolomkostninger.

Gebyr for Skats korrektioner af årsopgørelser

Det er den enkelte skatteydere ansvar, at den endelige årsopgørelse er udfyldt korrekt. Fejl i årsopgørelsen kan skyldes bevidst unddragelse eller ubevidste fejl, bl.a. fordi skatteyderen ikke har kontrolleret årsopgørelsen grundigt nok. Uanset årsagen vil fejl i årsopgørelserne øge Skats kontroludgifter. Det kan derfor overvejes at indføre brugerbetaling for Skats kontrol af årsopgørelser med fejl. Således kan man forestille sig et system, hvor en skatteyder, der får sin årsopgørelse korrigeret af Skat, skal betale et gebyr svarende til en andel af værdien af korrektionen. Der betales også et gebyr i de tilfælde, hvor korrektionen er til fordel for skatteyderen. For at begrænse skatteyderens udgift, bør gebyret dog have en overgrænse. Et sådant gebyr vil medføre, at skatteyderne har en større tilskyndelse til at være omhyggelige med årsopgørelsen. Gebyret skal ikke opfattes som en straf, eller som en erstatning for det eksisterende straffesystem, men derimod som en brugerbetaling. Det vil således i højere grad være brugerne, som betaler for de offentlige udgifter forbundet med kontrol.

Litteratur

Boserup, S.H. og J.V. Pinje (2010): Tax Evasion, Information Reporting, and the Regressive Bias Hypothesis EPRU Working Paper Series, 2010-13.

Dell'Anno, R. (2009): Tax evasion, tax morale and policy maker's effectiveness. *Journal of Socio-Economics*, 38 (6), s. 988-997.

Frey, B. (1997): A Constitution for Knaves Crowds out Civic Virtues. *The Economic Journal*, 107 (443), s. 1043-1053.

Gordon, J.P.P. (1989): Individual morality and reputation costs as deterrents to tax evasion. *European Economic Review*, 33 (4), s. 797-805.

Hvidtfeldt, C., B. Jensen, and C. Larsen (2010): *Danskerne og det sorte arbejde*, Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.

Johannesen, N. (2010): Tax Evasion and Swiss Bank Deposits. EPRU Working Paper Series 2010-05.

Johannesen, N. (2011): Bankhemmelighed og skatteunddragelse. Præsentation i De Økonomiske Råds Sekretariat d. 8. marts 2011.

Kleven, H.J., C.T. Kreiner og E. Saez (2009): Why can modern governments tax so much? An agency model of firms as fiscal intermediaries. NBER Working Paper Series 15218. National Bureau of Economic Research.

Kleven, H.J., M.B. Knudsen, C.T. Kreiner, S. Pedersen og E. Saez (2011): Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark. *Econometrica*, 79, s. 651-692.

Levi, M. (1998): A State of Trust. I: Braithwaite, V. og M. Levi (eds.): *Trust and Governance*. Russell Sage Foundation.

OECD (2011): Tax Co-operation: Towards a Level Playing Field - 2009.

Saez, E. (2010): Do Taxpayers Bunch at Kink Points? *American Economic Journal: Economic Policy*, 2 (3), s. 108-212.

Scotchmer, S. (1987): Audit Classes and Tax Enforcement Policy. *The American Economic Review*, 77 (2), s. 229-233.

Skat (2010): Analyse af virksomhedernes efterlevelse af skatte- og momsreglerne. Indkomståret 2006.

Skat (2011a): Borgernes efterlevelse af skattereglerne. Indkomståret 2008.

Skat (2011b): Fair Play. www.fairplay-skat.dk.

Slemrod, J. (2007): Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion. *Journal of Economic Perspectives*, 21 (1), s. 25-48.

Williams, C.C., E. Horlings og P. Renooy (2008): Tackling undeclared work in the European Union. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.