



Notat

Hovedcentret
Indsats

Bilag 4: Notat om udviklingen i skattegabets siden 1995.

Indledning

Som led i arbejdet med de nye måltal for SKAT følger SKAT udviklingen i den samlede underdeklaration af personlige indkomster. På engelsk kaldes dette også "tax gap" eller oversat til dansk: "skattegab".

Til måling af omfanget af underdeklarationen af personlig indkomst eller skattegab – som i sagens natur er vanskeligt at måle – kan anvendes flere forskellige metoder. Eksempelvis kan nævnes en form for såkaldt makrometode, hvor man sammenligner de personlige indkomster, som de fremstår i nationalregnskaberne, med de personlige indkomster, som de fremgår af skattemyndighedernes registre. Denne metode kaldes også for nationalregnskabsmetoden eller diskrepansmetoden.

Diskrepansmetoden er i Danmark første gang blevet anvendt i et samarbejde mellem Det Økonomiske Råd og Danmarks Statistik for udvalgte år i 1960'erne og 1970'erne. Gunnar Viby Mogensen, tidligere forskningschef i Rockwool Fondens Forskningsenhed, har i sin doktordisputats, der udkom i 2003, gennemgået Det Økonomiske Råds og Danmarks Statistiks beregninger og foretaget enkelte korrektioner samt gennemført nye beregninger for hele perioden 1947-1976 baseret på en svagt ændret men forbedret udgave af Det Økonomiske Råds og Danmarks Statistiks metode. Endelig har Claus Larsen (2002), forsker ved Rockwool Fondens Forskningsenhed, i sin specialeopgave (*Underdeklaration af personlig indkomst målt ved sammenligning af dansk skatte- og nationalregnskabsstatistik*) ved Københavns Universitets økonomiske institut gennemført helt tilsvarende beregninger for perioden 1981-1999.

Metode

Metoden bygger på, at den sorte økonomi efterlader nogle "spor" i statistikkerne, som man ved at sammenholde forskellige statistikker kan "afsløre".

Ideen bag denne metode er, at nationalregnskabs data anses som stort set fuldt ud dækkende, idet der i opgørelsen af nationalregnskabet foretages en lang række beregninger, hvorved underdeklarationen inkluderes. F.eks. beregnes produktionsværdien i landbruget ved en såkaldt pris-gange-mængde beregning: I denne pris-gange-mængde beregning ganges oplysninger om høstudbyttet for de forskellige afgrøder med de gennemsnitlige priser på de respektive afgrøder, hvorved evt. sort arbejde eller almindeligt skattesnyd automatisk opfanges. Oplysnin-

gerne om priser og høstudbytter kommer fra en række kilder, som ikke er indsamlet med henblik på afregning med skattevæsenet. Som et andet eksempel kan nævnes, at udgifterne til frisør ikke stammer fra frisørernes egne regnskaber (som antages at vise for lave tal) men derimod fra undersøgelser af danskernes forbrug, hvorved også ”sort klipning” vil være omfattet i nationalregnskabet.

Derimod er skattestatistikens data baseret på, hvad der opgives til skattevæsenet i forbindelse med selve skatteopkrævningen. Således indeholder nationalregnskabet i princippet opgørelser over husholdningernes og de selvstændiges totale indkomster, hvorimod de tilsvarende opgørelser i skattestatistikken om personindkomster (inkl. selvstændiges indkomster) kun indeholder, hvad der reelt er oplyst til skattevæsenet. Forskellen mellem nationalregnskabet og skattestatistikken om opgørelse af de personlige indkomster burde således principielt vise i hvilket omfang, de personlige inkl. de selvstændiges indtægter unddrages beskatning.

Før en sådan sammenligning er mulig, er det vigtigt at søge at korrigere for de forskellige definitions-mæssige forskelle mellem de to statistikker. Det er imidlertid ikke muligt fuldt ud at korrigere for alle forskelle. Viby Mogensen kalder derfor forskellen i indkomster mellem de to typer statistik for ”forskelsværdien”, som med understregning af usikkerheden kan tolkes som underdeklaration af personlig indkomst.

Definition af den samlede underdeklaration af personlige indkomster, skattesnyd og sort arbejde

Det er vigtigt at understrege, at udgangspunktet for beregningerne af diskrepansen mellem nationalregnskabet og skattestatistikken er personer og de selvstændigt erhvervsdrivendes *personlige indkomster*.

De beskatningsområder, som er omfattet af metoden, er således A- og B-skattepligtige indkomster. I princippet omfatter metoden også selvstændigt erhvervsdrivendes snyd i kiosker og restauranter, idet Danmarks Statistik foretager eksplicite og implicite beregninger for en række brancher vedrørende sort arbejde og skattesnyd.

Derimod omfatter metoden ikke momsunddragelse som f.eks. momskaruseller. Metoden omfatter heller ikke skatteunddragelse med selskabsskat som f.eks. selskabstømning eller transfer pricing. Skattesnyd i forbindelse med renteindtægter eller kapitalindkomst optjent i udlandet f.eks. ved at investere aktier i udenlandske banker og investeringsforeninger opfanger metoden pr. definition ligeledes ikke.

Sort økonomi er her lig med underdeklarationen af personlig indkomst, og er defineret ud fra nationalregnskabet internationalt accepterede definitioner. I nationalregnskabet skelnes der grundlæggende mellem produktive økonomiske aktiviteter og ikke produktive økonomiske aktiviteter. I nationalregnskabet dækker begrebet ”sort økonomi” således produktiv økonomisk aktivi-

tet, som burde være blevet beskattet. Dette betyder, at skattesnyd med renteindtægter eller socialt bedrageri ikke er omfattet af nationalregnskabets definition, idet dette anses som en fordelingsmæssig transaktion. Ligeledes anses tyveri heller ikke som en produktiv økonomisk transaktion (men som en omfordeling), hvorfor en sådan forseelse ikke er sort økonomi i henhold til nationalregnskabet. Først i det tilfælde det stjalne gode bliver omsat på det sorte marked, vil det principielt tælle som en produktiv økonomisk handling, som dog stadig ikke vil blive talt med i nationalregnskabet pga. manglende data.¹

I Viby Mogensens forskning i underdeklaration af personlig indkomst har han skelnet mellem sort arbejde og skattesnyd. Sort arbejde defineres som de tilfælde, hvor både udøveren og køberen har en fordel i form af sparet skat og moms mv., som de så at sige ”deler i porten”. Typiske former for sort arbejde kan være sort rengøring eller håndværkere, der sætter et nyt køkken op og lign. Dette adskiller sig fra ”almindeligt skattesnyd”, hvor kun udøveren har en fordel og kender til skattesnydet, som f.eks. en selvstændigt erhvervsdrivende, der slår den fulde pris ind på kasseapparatet, men undlader at lade indtægten indgå i afregningen med skattevæsenet.

Denne definition har SKAT valgt at følge, ligesom forskerne i Rockwool Fondens Forskningsenhed i øvrigt også gør.

Resultater

Den samlede udvikling i forskelsværdien som mål for underdeklarationen i Danmark for perioden 1995 til og med 2004 er vist i figur 1.

Det er vigtigt at understrege, at målingerne her af den samlede underdeklaration af personlig indkomst som nævnt er forbundet med en betydelig usikkerhed. Dette indebærer, at det er vanskeligt at lægge for stor vægt på udviklingen fra år til år. Derimod kan man godt over en årrække tillægge tallene nogen betydning.

Som det ses i figur 1, er forskelsværdien eller underdeklarationen af personlig indkomst målt på et femårs glidende gennemsnit faldet frem til 2000 for derefter at stige svagt igen. For de seneste fem års gennemsnit udgør underdeklarationen 3,1 pct. af BNP svarende til knap 50 mia. kr. På grund af usikkerheden i metoden er det endnu for tidligt at vurdere, om stigningen i underdeklarationen fra 2001 til 2002 målt på et femårs glidende gennemsnit er varig.

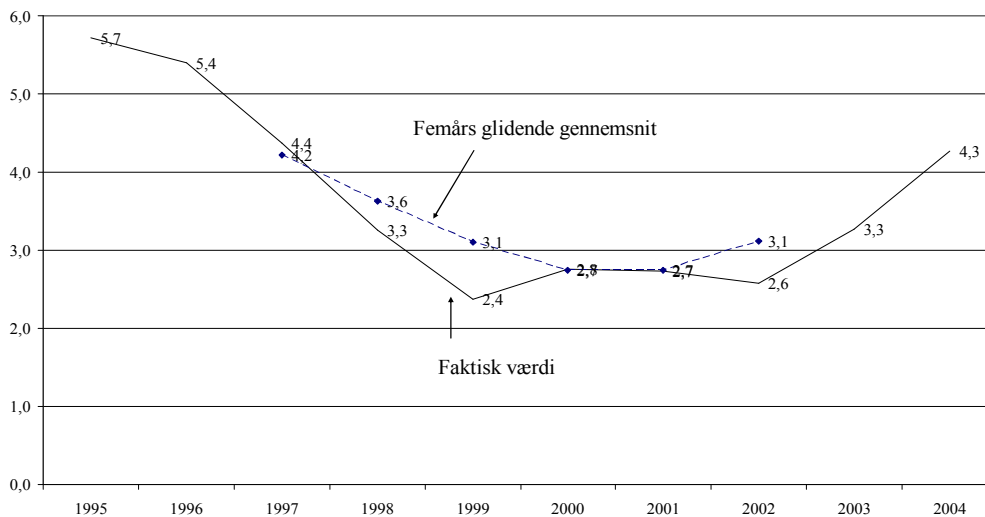
Viby Mogensen og Claus Larsens resultater har vist et fald i forskelsværdien som mål for underdeklarationen af personlige indkomster fra lige efter krigen på et niveau omkring 15-20 pct. af BNP til et niveau under 5 pct. af BNP siden 1980 med tendens til yderligere fald i de senere år.

Viby Mogensen giver fire mulige forklaringer på denne udvikling. For det første har udviklingen fra landbrug til industri med færre og færre små selvstændige og

¹ Narkotikahandel anses også som en produktiv økonomisk handling men vil ikke tælle med, idet det ikke er muligt at indhente informationer herom.

flere større virksomheder og en større offentlig sektor i en stadig mere reguleret økonomi medført øget ”gennemskuelighed” i udbetalingen af løn og dermed en udvikling bort fra bytte- og naturalieøkonomi på landet. Dertil kommer en stadig bedre lignings- og kontrolindsats på såvel statsligt som kommunalt niveau. For det tredje kan det ikke afvises, at folk faktisk føler, at de får noget velfærd for deres skattekrone, og endelig for det fjerde peger Viby Mogensen på, at folk gradvist er blevet vænnet til at betale skat.

Figur 1. Udviklingen i forskelsværdien som mål for underdeklarationen af personlig indkomst i perioden 1995-2004. Forskelsværdi i procent af BNP



Note: Forskelsværdien angiver forskellen mellem nationalregnskabet skøn over personlige indkomster og skattestatistikens tal for de faktiske indkomster.

Kilde: Nye beregninger foretaget af SKAT på baggrund af metoden i Gunnar Viby Mogensen, 2003, *Skattesnyderiets historie. Udviklingen i underdeklarationen i Danmark i 1900-tallet* samt Claus Larsen, 2002, *Underdeklaration af personlig indkomst målt ved sammenligning af dansk skatte- og nationalregnskabsstatistik*. Speciale ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet.

Usikkerheden i metoden understreges af, at der sket en forskydning opad i forskelsværdien som mål for underdeklarationen af personlig indkomst for perioden 1995-2002 med Danmarks Statistiks datarevision af nationalregnskabet i 2005. I 1995 udgjorde forskelsværdien 4,2 pct. af BNP før datarevisionen og 5,7 pct. af BNP efter datarevisionen (figur 1). Resultaterne af datarevisionen i nationalregnskabet fører således til en niveauforskydning opad i forskelsværdien for 1995-2002 med en tendens til størst forskel i 1995 og årene derefter. I 2002 var forskelsværdien 2,2 pct. af BNP før datarevisionen og 2,6 pct. af BNP efter datarevisionen.

Sort arbejde og den samlede underdeklaration af personlig indkomst

De tidligere refererede tal for underdeklarationen omfatter både sort arbejde og almindeligt skattesnyd (med personlig indkomst). For perioden 1980 og frem findes der relativt solide målinger af det sorte arbejde baseret på spørgeskemaundersøgelser. De seneste tal offentliggjort af Rockwool Fondens Forskningsenhed for 2004/2005 angiver omfanget af sort arbejde til 3,4 pct. af BNP i 2004 og 3,0 pct. af BNP i 2005, jf. *Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed. April 2006*. I gennemsnit for de to undersøgelser bliver det sorte arbejdes omfang altså 3,2 pct. af BNP i 2004/2005. Tilsyneladende overstiger det sorte arbejdes omfang dermed omfanget af den samlede underdeklaration (som nævnt bestående af både sort arbejde og skattesnyd med personlig indkomst).

Det skal imidlertid bemærkes, at det sorte arbejde med dette mål på 3,2 pct. af BNP er opgjort til formelle markeds-priser dvs. inkl. skat og moms m.v. eller med andre ord, hvad det sorte arbejdes omfang ville være, hvis det var blevet udført med regning. Men i nationalregnskabsmæssig forstand indgår det sorte arbejde med værdien af de rent faktisk betalte sorte priser. For 2004/2005 opgør Rockwool Fonden dette tal til 1,5 pct. af BNP i 2004 og 1,2 pct. af BNP i 2005. Samlet set udgør det sorte arbejde op mod halvdelen af den samlede underdeklaration. Det sorte arbejdes andel af den samlede underdeklaration har i øvrigt været stigende fra at udgøre måske 5 pct. efter 1945 til omkring 2/3 i slutningen af 1980'erne og nu altså måske omkring halvdelen.

Provenutabet af sort arbejde og skattesnyd med personlig indkomst

Det er selvsagt interessant ud fra de ovenstående resultater at foretage en beregning af det samlede hypotetiske skattemæssige tab. Det er imidlertid meget, meget vanskelig at foretage en sådan beregning.

For det første bør det gøres klart, at der er tale om et hypotetisk skattemæssigt tab, da den ”sorte virksomhed” antageligt ikke ville sælge dens varer til de samme priser som den ”almindelige virksomhed”. Af *Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed. Marts 1999* fremgår det således af en repræsentativ interviewundersøgelse blandt købere af sort arbejde, at uden det sorte markeds lave priser er det måske højst en tredjedel af det sorte arbejde, som ville blive udført med regning og dermed komme til beskatning, mens to tredjedele af det sorte arbejde ville blive udført som gør-det-selv arbejde eller ville slet ikke blive udført. Dertil kommer, at der skal anvendes forskellige skattesatser afhængig af den unddragne indkomsts størrelse og art.

Samlet vurderer Gunnar Viby Mogensen, at hvis al skatteunddragelse (sort arbejde plus skattesnyd) – rent hypotetisk – kunne afskaffes, ville det kunne øge det offentlige indtægter med 15-20 mia. kr. (”Sort arbejde” i *skat for unge* udgivet af Told- og Skattestyrelsen, 2005).

Dataindsamling

Data til beregningerne af forskelsværdien kan ikke slås op i Danmarks Statistiks publicerede statistikker. SKAT køber derfor særkørsler i Danmarks Statistik fra nationalregnskabet for at kunne foretage beregningerne. Endvidere kræves særdeles grundigt kendskab til de enkelte poster i nationalregnskabet. Beregningerne kan derfor ikke foretages uden detaljerede drøftelser med de sagkyndige i Danmarks Statistiks nationalregnskab.