

---

## Indregning af provenu fra øget skattekontrol i de offentlige finanser

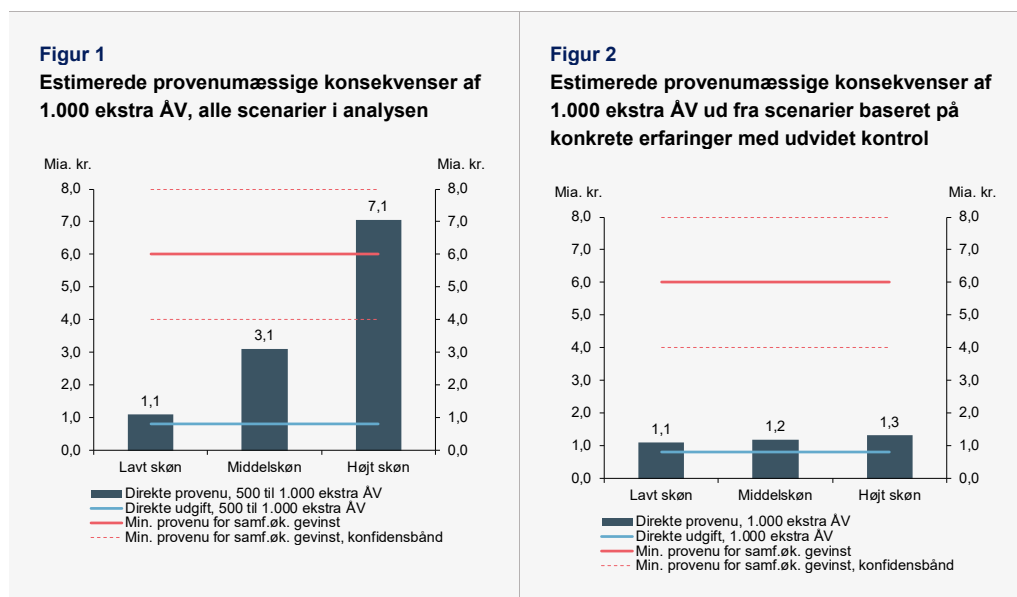
I forbindelse med *Aftale om finansloven for 2020* blev det aftalt, at Skatteministeriet skulle undersøge effekterne ved skattekontrol på regelfterlevelsen, de offentlige finanser og samfundsøkonomien. Skatteministeriet har i forlængelse heraf udarbejdet *Effektanalyse af skattekontrol*, som er offentliggjort d. 10. marts 2022. Analysen skal ses i lyset af den aftalte ansættelse af 1.000 ekstra årsværk til skattekontrol. Omtrent halvdelen af de 1.000 ekstra årsværk er allerede ansat i 2020 og 2021.

### *Skatteministeriets effektanalyse*

Skattestyrelsen tilrettelægger skattekontrollen på baggrund af risiko og væsentlighed. Derfor er de ”lavest hængende frugter” i skattekontrollen allerede høstet. Nye årsværk kan således ikke forventes at medføre lige så store kontrolopkrævninger som gennemsnittet for de nuværende årsværk. Analysen peger overordnet på, at ansættelsen af 1.000 flere årsværk til skattekontrol kan føre til et varigt *direkte merprovenu* fra øgede skatteopkrævninger på i størrelsesordenen 1-7 mia. kr., afhængigt af en række forudsætninger, sammenlignet med før ansættelserne startede, *jf. figur 1*. Et direkte merprovenu i det interval overstiger de direkte årlige udgifter forbundet med de 1.000 ekstra kontrolmedarbejdere.

I analysen anvendes to typer datagrundlag for at skønne over kontrolopkrævninger på marginalen. Disse to typer datagrundlag tager overordnet udgangspunkt i Skattestyrelsens *skøn* over eksisterende projekters udvidelsespotentialer henholdsvis *realiserede* kontrolopkrævninger fra eksisterende projekter.

I Finansministeriets vurderinger nedenfor tages udelukkende udgangspunkt i de af analysens scenarier, der er baseret på *realiserede* kontrolopkrævninger, dvs. faktiske erfaringer i 2018-2019 fra den udvidelse af kontrolindsatsen, der blev aftalt med *Aftale om styrket kontrol og vejledning* fra november 2017. På baggrund af disse data for realiserede kontrolopkrævninger i eksisterende projekter skønnes ansættelsen af 1.000 ekstra kontrolmedarbejdere i effektanalysen at medføre et direkte merprovenu i størrelsesordenen 1,1-1,3 mia. kr. med et gennemsnit på 1,2 mia. kr., *jf. figur 2*.



Anm.: Det lægges til grund for ovenstående, at de samlede udgifter til løn og overhead af ansættelsen af de aftalte 1.000 ekstra kontrolmedarbejdere er ca. 800 mio. kr. ”Min. provenu for samf.øk. gevinst” angiver Skatteministeriets skønnede minimum for et direkte merprovenu, som gør, at der er en samfundsøkonomisk positiv effekt forbundet med ansættelsen af 1.000 ekstra kontrolmedarbejdere.

Kilde: Finansministeriet på baggrund af Skatteministeriets effektanalyse af øget skattekontrol.

Analysen peger også på, at øget skattekontrol kan have *afledte samfundsøkonomiske effekter*, som under en række forudsætninger gør, at det direkte merprovenu fra øget skattekontrol skal udgøre 5-9 gange driftsudgiften, for at ansættelsen af ekstra årsværk til skattekontrol udgør en samfundsøkonomisk gevinst, *jf. også figur 1-2*. Den direkte nettoprovenuvirkning kan således ikke benyttes isoleret set til at opgøre gevinsten ved flere kontrolmedarbejdere.

#### *Finansministeriets principper for indregning af afledte effekter af tiltag*

I forhold til hvad der kan indregnes i fremskrivninger og budgetteringen på finanslov mv., er det generelle princip, at der skal indregnes middelrette skøn. Det betyder, at der *på forhånd* kan indregnes direkte eller afledte effekter på de offentlige finanser af økonomisk-politiske tiltag, når der foreligger konkrete skøn, som er tilstrækkeligt empirisk velfunderede. Finansministeriet har ikke tidligere på forhånd indbudgetteret et direkte merprovenu eller afledte samfundsøkonomiske effekter som følge af øget skattekontrol. Grundlæggende har det været vurderingen, at vidensgrundlaget har været utilstrækkeligt.<sup>1</sup>

Uanset om et eventuelt kontrolpotentiale indregnes på forhånd eller ej, vil det – hvis det opstår – over tid vise sig i de faktiske skatteindtægter og dermed blive indregnet i den strukturelle offentlige saldo. De eventuelle merindtægter vil dermed løbende blive omsat i øget finanspolitisk råderum.

<sup>1</sup> Skatteministeriet påpeger i *Skattegab og offentlige finanser* fra april 2018, at der samlet set ikke er et sikkert vidensgrundlag til på forhånd at skønne over den eksplicite sammenhæng mellem øgede ressourcer i skatteforvaltningen, skattegab og de strukturelle offentlige finanser.

#### *Usikkerheder omkring analysens resultater og andel realiseret provenu*

Analysens skøn over et eventuelt merproveneru fra øget skattekontrol er forbundet med usikkerheder, *dels* fordi datagrundlaget er relativt smalt, og *dels* fordi den empiriske metode hviler på nogle antagelser om bl.a. funktionsform, som ikke i sig selv kan testes.

Analysen risikerer derudover at være påvirket af, at den direkte effekt af de nyan-satte kontrolmedarbejdere i perioden 2018-2020 ikke nødvendigvis kan isoleres fra andre tiltag, som fx en gradvist øget digitalisering som følge af *Aftale om styrket kontrol og vejledning* af november 2017. Tiltag som dette kan have bidraget til et højere realiseret merproveneru i samme periode som ansættelserne af flere skattekontrolmedarbejdere. Da det er vanskeligt at isolere effekterne fra øget digitalisering og lignende, kan det være vanskeligt at isolere effekten fra ekstra kontrolmedarbejdere. En yderligere usikkerhed opstår som følge af, at omkring halvdelen af de aftalte 1.000 ekstra kontrolmedarbejdere allerede efter planen er ansat i løbet af 2020 og 2021. Dermed er en ukendt andel af et eventuelt merproveneru herfra muligvis allerede realiseret. Et *realiseret* merproveneru vil indgå i de historiske data for person- og selskabsskatteprovenuer, hvilket vil påvirke de skønnede provenuer positivt i budgetårene 2022 og frem. Højere skøn for person- og selskabsskatteprovenuer hæver strukturel saldo. Derfor vil et realiseret merproveneru, som kan tilskrives de foreløbigt 500 ekstra kontrolmedarbejdere, allerede helt eller delvist indgå i skatteskønnene for 2021 og frem i *Økonomisk Redegørelse, december 2021*.

#### *Finansministeriets håndtering ift. indregning af eventuelle direkte provenueffekter*

Finansministeriet vurderer på baggrund af analysen, at der vil være et direkte merproveneru fra den besluttede, øgede kontrolindsats, som sandsynligvis overstiger udgiften til de 1.000 ekstra medarbejdere. Det er dog vanskeligt på forhånd at fastlægge et middelret skøn for merproveneruet. De af analysens scenarier, der kommer tættest på at opfylde kriteriet om empirisk evidens i forhold til at indregne merindtægter på forhånd, er de scenarier, der baserer sig på konkrete erfaringer med den udvidede kontrolindsats i 2018-2019.

Finansministeriet vurderer på den baggrund, at resultaterne i Skatteministeriets analyse, som er lavet på baggrund af eksisterende projekters realiserede opkrævninger, giver anledning til at indregne et *direkte merproveneru* på 1,2 mia. kr. (2022-niveau). Det antages, at det fulde provenupotentiale realiseres fra 2024 og frem, hvoraf halvdelen forudsættes allerede at indgå i skøn for skatteindtægterne i 2021 (og derfor også i efterfølgende år). Det betyder, at det finanspolitiske råderum målt i forhold til 2021 øges med 600 mio. kr. fra 2024 og frem som følge af resultaterne i Skatteministeriets effektanalyse.

Det forudsatte merproveneru giver ikke anledning til en fremtidig direkte kobling mellem antal skattekontrolmedarbejdere og øgede provenuer, herunder fordi effekterne af flere kontrolmedarbejdere i 2018-2019 ikke nødvendigvis kan isoleres fra andre ændringer i tilrettelæggelsen af kontrolindsatsen, der kan have haft betydning for det skønnede merproveneru. Det skal endvidere holdes for øje, at flere af effektanalysens scenarier indebærer, at yderligere medarbejdere ikke kan forventes at

medføre kontrolprovenu, der overstiger udgifterne til de ekstra medarbejdere (dvs. nettoprovenuet til øvrig offentlig service er negativt på marginalen).

Resultaterne i analysen kan således ikke bruges til fremover på forhånd og automatisk at forudsætte et direkte merprovenu af en bestemt størrelsesorden fra ansættelser af ekstra kontrolmedarbejdere.