

FÖRHANDLINGAR

Nationalekonomiska Föreningen

1985-04-23

*Redigerade av
ekon stud Mats Gustafsson
och ekon dr Anders Björklund*

Skattefusk och skatteplanering — några samhällsekonomiska synpunkter

Ordförande: Professor Bengt-Christer Ysander

Inledare: Professor Agnar Sandmo

**Debattdeltagare: Docent Ingemar Hansson och generaldirektör
Lennart Nilsson**

Bengt-Christer Ysander:

Kvällens tema är skattefusk och skatteplanering, några samhällsekonomiska synpunkter. Som inledningstalare har vi glädjen att hälsa professor Agnar Sandmo från Norges Handelshøyskole i Bergen välkommen.

Alla vet ju att det går att göra stora affärer på skattefusk och skatteplanering, både privatekonomiskt och inte minst massmedialt. Men i den offentliga debatten har moralfrågan tidvis stått i centrum. Från biskopshåll har vi t ex fått reda på att skatteplanering är synd. Men frågan om medborgarnas reaktioner på olika skattepåbud har även en viss samhällsekonomisk betydelse. Skattefusk och skatteplanering påverkar ej endast skatteintäkterna utan det är också ganska upp-

enbart att det kan påverka storleken på tillgängliga skattebaser och på sikt även ekonomins tillväxt och effektivitet. Vad som däremot inte är lika klart är åt vilket håll utvecklingen är på väg. Kommer skattesystemet att skarpas eller kommer man att satsa på att motverka de snedvridningar som finns inbyggda i skattesystemet? Finns det fall där skatteplanering också är lönsamt för samhällsekonomin?

Få ekonomer torde vara bättre rustade än Agnar Sandmo, som ägnat en stor del av sin forskning åt frågan hur skattesystem bör formas, att besvara dessa frågor. Vi är därför mycket glada och tacksamma för att Agnar är här hos oss i kväll.

Agnar Sandmo:

Skatteunndragelse og skatteomgåelse — skattefusking og skatteplanering i en mer poengtert terminologi — er problemer som i de senere år er kommet stadig mer i fokus i samfunnsøkonomisk skattedebatt. Mange økonomer og politikere har hevdet at den kvantitative betydning av disse fenomenene har vært sterkt økende i de senere år, og det har vært sagt at bekjempelsen av dem er den største utfordringen for skattepolitiske reformatorer. Akademiske økonomer har i betydelig grad svart på utfordringen for sin egen del. Det eksisterer en lang rekke anslag på den skjulte økonomiens størrelse i mange land, og det er også en voksende teoretisk litteratur på området.

I det følgende skal jeg først gi en oversikt over noen sentrale samfunnsøkonomiske problemstillinger i denne forbindelse. Vi begynner imidlertid å få øynene opp for at det er et ganske stort og komplisert område, og jeg kan ikke håpe på å levere noen fullstendig oversikt. Deretter skal jeg diskutere mulighetene for å redusere omfanget av skatteunndragelse ved å gå over till et annet hovedprinsipp for personbeskatningen — utgiftsskatt. Dette er ikke den eneste reform som er av praktisk interesse, men kontrasten mellom inntekts- og utgiftsbeskatning illustrerer i alle fall noen viktige problemstillinger for skattereformatorer.

Fra et juridisk synspunkt er det i prinsippet et enkelt skille mellom unndragelse og omgåelse: Unndragelse er ulovlig, omgåelse er lovlig. Ved skatteunndragelse skjuler skattebetaleren en del av skattegrunnlaget for myndighetene. Eksempler har vi i konvertering av formue og kapitalinntekter til en eller annen "ikke-observerbar" form som ihendehaverobligasjoner eller innskudd i sveitsiske banker i den hensikt å ikke oppgi dem til beskatning, og i "den svarte økonomien", hvor det er arbeidsinntekter som skjules for skattemyndighetene. Skatteomgåelse er et mer komplisert begrep, spesielt fordi det er vanskelig å avgrense overfor "ordinære" reaksjoner på høyere skatter. Når konsumentene reagerer på høyere bilskatter ved å kjøpe færre biler, omgår de skatten i en reell forstand, men det er ikke vanligvis slike forhold vi tenker på med skatteomgåelse. At høyere priser leder til lavere etterspørsel er en lett forutsigbar virkning av skattesystemet, og etterspørselsreduksjoner er da også en av beskatningens primære oppgaver. Et klart tilfelle av hva en mener med skatteomgåelse har vi i fenome-

net skattearbitrasje; et eksempel på dette har vi når folk tar opp et banklån med fradragberettigede renter for å investere i livsfor sikringer som gir en skattefri bonus. Den vesentlige forskjell på de to tilfellene er kanskje at i bileksempelen er konsumentens reaksjon betinget av selve prisøkningen og ikke i og for seg av skattekomponenten; reaksjonen ville vært den samme på en kostnadsbetinget prisøkning. I arbitrasjeeksempelen er derimot kjennskap til skattelovgivningen av essensiell betydning for skattebetalerens adferd. Skatteomgåelse i konvensjonell forstand forutsetter derfor spesifikk kunnskap om bestemmelsene i skattelovgivningen.

Jeg skal ikke gå nærmere inn på disse definisjonsproblemerne. Jeg vil heller nevne to grunner til at en ikke bør legge for mye arbeid i å komme frem till skarpe definisjoner og avgrensninger. For det første er de samfunnsøkonomiske virkningene av unndragelse og omgåelse ikke nødvendigvis særlig forskjellige. For det annet er det ikke nødvendigvis en nær sammenheng mellom hva som oppfattes som moralsk og umoralsk og hva som er lovlig og ulovlig. De moralske problemene er åpenbart av stor betydning, men jeg kan i denne sammenheng ikke stille høyere enn til en indirekte belysning av dem.

Det ligger i sakens natur at omfanget av den skjulte økonomi er vanskelig å måle. De forsøk som har vært gjort, har derfor benyttet en eller annen metode for indirekte anslag. Noen av de undersøkelser som har vakt mest oppmerksomhet, har benyttet den såkalte kasseholdsmetoden. I mange land har det vært en påfallende vekst i publikums beholdning av kontanter; denne veksten har vært så stor at den kan være vanskelig å forklare ved tradisjonelle teorier om transaksjoneterspørsel etter penger. Denne observasjonen danner utgangspunktet for kasseholdsmetoden, som først ble lansert av den amerikanske økonomen Peter Gutmann i 1977.¹ Anta at det i en viss periode i fortiden ikke eksisterte noen skjult økonomi. I denne perioden vil det være registrert en viss beholdning av kontanter i den private sektor. Nå kan man via en pengeetterspørselsfunksjon estimere den vekst i kontantbeholdningen som ville ha fulgt av den faktiske utviklingen i inntekt, renter, priser osv, og dermed komme frem til et anslag for kontantbe-

¹ Gutman, P.M (1977, "The Subterranean Economy", *Financial Analysts Journal*, November/December, 26—27.

holdning i beregningsåret. Den delen av den faktiske kontantbeholdning i beregningsåret som overstiger anslaget, antas å være betinget av transaksjoner i den skjulte økonomien. Hvis man nå f eks forutsetter at pengenes omløpshastighet er den samme i den skjulte som i den registrerte sektor av økonomien, kan man ved å multiplisere den uforklarte kontantbeholdning med omløpshastigheten, få et anslag på sektorproduktet i den skjulte del av økonomien. Gutmann fant ved denne fremgangsmåten at den skjulte sektor utgjorde omtrent 10 % av BNP i USA i 1976. En tilsvarende undersøkelse foretatt av *Veckans Affärer* i 1978 på svenske data, ga et tilsvarende resultat. Denne metoden bygger imidlertid på så mange tvilsomme forutsetninger at resultatene neppe kan tillegges noen vekt i det hele tatt. En meget kritisk og omhyggelig analyse av Jan Tore Klovland² på data for Norge og Sverige viser for eksempel at metoden er meget følsom for spesifikasjoner av etterspørselsfunksjonen for penger og for anslaget på omløpshastigheten i den skjulte sektor. Ved å kombinere i og for seg rimelige forutsetninger får han anslag fra 3 till 20 % av BNP i Sverige i 1982. Klovlands konklusjon er at "the uncertainty involved in the currency approach is so great as to make it hazardous to rely on such estimates. Other methods are obviously necessary to obtain more than an obscure glimpse of the hidden economy".

Andre metoder har da også vært benyttet. Det foreligger f eks en undersøkelse på svenske data av Ingemar Hansson³ (udatert) der han sammenligner nasjonalregnskapsdata og inntektsdata fra skattestatistikken. Han konkluderer med at unndratt inntekt sannsynligvis stod for mellom 3,8 og 5,5 % av BNP i Sverige i 1970-årene. Jeg synes for min del at dette er anslag som det er adskillig lettere å feste lit til enn dem som er blitt produsert av de mer entusiastiske tilhengere av kasseholdsmetoden, hvor tall på 30–40 % ikke lenger er noen sjeldenhet. Men det må understrekes at vår empiriske viten på dette området i alle fall er svært usikker.

Det er heller ikke innlysende at et korrekt anslag på denne prosentsatsen er av vesentlig betydning for utformingen av skattepolitikken. Fra et skattepolitisk synspunkt er den viktigste formen for kunnskap ikke så meget den absolutte størrelse på den skjulte økonomien som *endringen* i størrelsen som kan oppnås ved overgang til et nytt skattesystem. Hvis denne endringen er betydelig, bør hensynet til skatteunndragelse tillegges stor vekt ved valg mellom skattesystemer. Men hvis den ikke er det, bør skattepolitik-

ken utformes etter andre kriterier. Dette vet vi lite om, og systematisk analyse må derfor støtte seg på teoretiske overveielser og empirisk intuisjon i større grad enn man egentlig skulle ønske.

Den svarte økonomien påvirker allokeringen av ressurser i økonomien som helhet og fordelingen av inntekt og forbruk mellom enkeltindivider. Det er av åpenbar interesse å klarlegge mer i detalj hva disse virkningene egentlig består i og hvordan de bør evalueres fra et velferdsøkonomisk synspunkt. Jeg skal her begrense diskusjonen til det svarte arbeidsmarkedet.

Årsaken til svarte aktiviteter i arbeidsmarkedet er den høye beskatningen av arbeidstjenester via den personlige inntektsskatt, arbeidsgiveravgiften og merverdiskatten; jeg skal i det følgende aggregere alle disse skatteformene til en og referere til den som "marginalskatten". I mange diskusjoner trekkes det også frem andre årsaker som arbeidsledighet, høyere relativpris på tjenester osv. Men marginalbeskatningen av arbeid er den *primære* årsak av den enkle grunn at dersom den ikke hadde eksistert, ville den svarte sektor bli eliminert så å si pr definisjon. Vi må altså vurdere virkningene av skatteunndragelse med utgangspunkt i en situasjon der det foreligger en positiv marginalbeskatning av arbeidsinntekt.

Marginalbeskatningen av arbeidsinntekt skaper en prisvridning i økonomien og dermed et effektivitetstap. Dette effektivitetstapet er større, jo høyere marginalskatten er, og jo mer elastiske tilbuds- og etterspørselskurvene for arbeidskraft er. Marginalskatten blokkerer transaksjoner som ville resulterte i Paretoforbedringer. Likevekten i arbeidsmarkedet er slik at verdien av arbeidets grenseproduktivitet er høyere enn den reallønnen som er nødvendig for å stimulere arbeidstakerne til en ekstra arbeidsinnsats. Den sannsynlige virkning av dette er en lavere arbeidsinnsats enn den som ville svare til en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Som vi vet, er det uoppnåelige ideal i skattepolitikken differensierte lumpsumskatter. Under et slikt system ville konsumentene stadig betale en del av sin inntekt i skatt, men *marginalskatten* ville være null, og samfunnsøkonomisk effektivitet ville dermed være sikret. Nå er det ikke vanskelig

² Klovland, J.T. (1984), "Tax Evasion and the Demand for Currency in Norway and Sweden. Is there a Hidden Relationship?" *Scandinavian Journal of Economics* 86, 423–439.

³ Hansson, I., (1984) "Beräkning av skatteunndragandet i Sverige", RSV Rapport 1984:5.

å se at eksistensen av et "skjult" og ubeskattet arbeidsmarked skaper et korrektiv til den prisvridningen som marginals-katten innfører i den regulære del av økonomien. Det finnes nå en kanal for tilføring av arbeidskraft uten marginalbeskatning, og ved at arbeidstakerne utnytter den, fremmer de effektiviteten i den samfunnsøkonomiske bruk av ressursene.

Det ville være for lett vint å konkludere med at det svarte arbeidsmarked er en god ting. Poenget er at den utløsende årsak til skatteunndragelsen i seg selv er noe som reduserer effektiviteten i ressursutnyttelsen — skatteunndragelse er altså i noen grad et forsøk på å overkomme en effektivitetshindring. Dette innebærer at økonomisk-politiske tiltak som tar sikte på å redusere omfanget av svart arbeid, bør ses i sammenheng med den generelle skattepolitikk og dens virkninger på arbeidsmarkedet. Hvis en høy marginals-katt leder til et stort omfang av svart arbeid, kan dette være et argument ikke bare for å bruke mer ressurser på kontroll- og straffetiltak, men også for å redusere marginals-katten.⁴

Effektivitetsoverveielser er selvsagt bare en del av bildet når en skal foreta en bred vurdering av virkningene av skatteunndragelse. En annen virkning er at den virkelige fordeling av inntekt og forbruk er forskjellig fra den offisielle. Det er vanskelig å si noe særlig om forholdet mellom disse to fordelingene. Når det gjelder arbeidsinntekt, er det sannsynlig at en god del av tilbudet i det svarte arbeidsmarked kommer fra folk med lav inntekt. På den annen side er det trolig at en god del av etterspørselen etter svarte arbeidstjenester kommer fra høyinntektsgrupper, og det er vanskelig å vite noe om hvordan kjøpere og selgere deler gevinsten ved skatteunndragelse. Når det gjelder unndragelse av merverdiavgift og skatt på kapitalinntekt, er det vanlig å anta at dette er til fordel for høyinntektsgruppene, men dette er stort sett gjetninger. Den eneste sikre konklusjon er nok at med et stort omfang av skatteunndragelse blir den alminnelige skattepolitikk et fordelingspolitisk virkemiddel med meget usikre konsekvenser.

Vanligvis forestiller vi oss at skattepolitiske forhold er fullstendig belyst når vi har klarlagt deres virkninger på effektiviteten i ressursallokeringen og på inntektsfordelingen. Hvis de to typene virkninger begge er positive eller begge negative, kan vi trekke en klar konklusjon; hvis de har forskjellige fortegn, må vi foreta en avveining mellom effektivitets- og fordelingshensyn. Men skatteunndragelse hører til de fenomener

som er mer kompliserte. Anta at vi har klarlagt at svart arbeid har positive virkninger på effektiviteten av ressursallokeringen ved at det svekker virkningen av et effektivitetsmessig uheldig skattesystem, og at det også har gunstige virkninger på inntektsfordelingen ved at det netto leder til overføring av inntekt fra høyinntekts- til lavinntektsgrupper. De fleste politikere og økonomer ville trolig likevel hevde at skatteunndragelsen burde reduseres. En kunne tolke en slik holdning som et utslag av et mer generelt syn på fordelingsproblematikken, hvor det som teller for evalueringen ikke bare er sluttresultatet i form av en inntektsfordeling etter skatt og unndragelse, men også de prosesser som har ledet frem til den. Med andre ord: To inntektsfordelinger som ser like ut, men som er blitt til med og uten skatteunndragelse, er ikke ekvivalente — fordelingspolitiske mål bør oppnås gjennom en moralsk akseptabel politikk. I tillegg til dette momentet kommer at mange er opptatt av virkningene av skattemoralen på samfunnsmoralen i sin helhet. Hvis det blir vanlig å føle at man ikke har noen moralsk plikt til å holde seg innenfor skatteloven, kan dette spre seg til andre områder av samfunnslivet med ødeleggende virkninger på den sosiale samhörighet.

Tiltak mot skatteunndragelse kan være av to slag. En kan reformere det generelle skattesystemet med sikte på å komme frem til et system med svakere incitament til skatteunndragelse; dette vil bli diskutert mer inngående nedenfor. Men en kan også vurdere særskilte virkemidler i kampen mot unndragelsen. Det er naturlig å inndele disse i kontroll- og straffetiltak. Kontrolltiltak består i å bruke mer ressurser i skatteadministrasjonen slik at skattebetalerne står overfor en høyere sannsynlighet for å bli oppdaget ved forsøk på unndragelse. Straffetiltak består i å fastsette straffesatser for unndratt skatt og i ekstreme tilfeller fengselsstraffer o.l. Jeg vil gjerne kort kommentere to spørsmål i denne forbindelse. Det ene er hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for en lønnsomhetsvurdering av kostnadskreven- de kontrolltiltak. Det andre gjelder balansen mellom kontroll- og straffetiltak.

Et enkelt syn på lønnsomheten av kontrolltiltak går ut på at de er lønnsomme så lenge ytterligere kontroll kan finansiere seg selv, altså når hver ny kontrollør minst kan

⁴ Se Sandmo, A. (1981), "Income Tax Evasion, Labour Supply and the Equity-Efficiency Trade-off", *Journal of Public Economics* 16, 265—288.

finansiere sin egen lønn. Det følger av det foregående at dette synspunktet generelt ikke kan være riktig. Hvis unndragelsesaktiviteter svekker virkningene av prisvridende skatter, må vi i kostnadene og inntektene ved kontrollørens arbeid også trekke inn effektivitetstap og -gevinster ved at forholdet mellom de effektive skattesatser i ulike markeder endres. Dette avspeiles ikke på noen enkel måte av skatteinntektene.

Sett fra skatteunndragerens synspunkt kan en lavere sannsynlighet for å bli tatt oppveies av en tilstrekkelig kraftig økning av straffen dersom han blir tatt. I den teoretiske litteratur om forbrytelse og straff har det vært hevdet at det vil være samfunnsøkonomisk gunstig å ha lave oppdagelses-sannsynligheter og høye straffer i form av boter, siden dette vil gi lave kostnader ved å opprettholde en viss avskrekkingseffekt. Motargumentet her er for det første konvensjonelle fordelingshensyn — de få som blir tatt, vil bli rammet svært hardt. Men det er også et annet fordelingshensyn som kommer inn: Alminnelig rettferdighetsfølelse tilsier at det må være et visst rimelig forhold mellom forseelsens art og straffereaksjonen. Skatteunndragelse er ikke i den alminnelige rettsoppfatning en så alvorlig forbrytelse at den betinger svært harde straffereaksjoner, og det er vel også derfor at skjerpede straffereaksjoner har vært så lite fremme i den politiske debatt om skatteunndragelse.

Vridningseffektene av beskatning av arbeidsinntekter blir vanligvis diskutert med referanse til en modell for valget mellom arbeid og fritid. Arbeidstiden blir da tolket som den tid da man utfører lønnsarbeid i markedet, mens innholdet av fritiden er uspesifisert. Men en mulig virkning av skattene er at man substituerer hjemmeproduksjon for kjøp av varer og tjenester i markedet. Man velger å male huset selv i stedet for å kjøpe malertjenester, man dyrker sine egne grønnsaker i stedet for å kjøpe dem i supermarkedet osv. Kanskje enda viktigere er det at beslutningen om yrkesdeltagelse i flerpersoners husholdninger kan bli sterkt influert av skattemessige forhold. Problemet her er ikke at produksjon innenfor husholdningen i seg selv er ineffektiv i samfunnsøkonomisk sammenheng. Igjen er det nyttig å referere til lumpsumskatten. Under dette hypotetiske skatteideal, ville det sikkert fremdeles finnes økonomiprofessorer som malte sine egne hus, for eksempel fordi de likte arbeidet. Dette ville ikke være i strid med de samfunnsøkonomiske effektivitetsbetingelsene. Effektivitetstapet oppstår ved marginalbeskatning av arbeidsinntekt i markedet

som gjør arbeidskostnaden for husholdningssektoren lavere enn for markedssektoren. Grenseproduktiviteten av arbeid i hjemmet blir i en slik likevekt lavere enn i arbeidsmarkedet. Skatten virker som en toll på handel som motvirker arbeidsdeling og fremmer autarkilosninger.

Vi vet lite om den kvantitative betydning av denne typen vridninger. En studie av Boskin⁵ på amerikanske data tyder imidlertid på at de kvantitative utslag her kan være av samme størrelsesorden som de mer forsiktige anslag på betydningen av den svarte økonomien. Realøkonomisk kan det selvsagt argumenteres for at det er små forskjeller på de to typer virkninger — det kan være noe så enkelt som at man maler sitt eget hus og ikke naboens.

Den skattemotiverte allokering av ressurser til hjemmeproduksjon kan betraktes som et eksempel på skatteomgåelse. Andre eksempler blir gjerne forbundet med transaksjoner i finansmarkedene. Jeg har allerede nevnt eksempelet skattearbitrasje hvor man låner til en fradragberettiget rente for å investere i et aktivum med skattefri avkastning. Det er et åpent spørsmål om alle transaksjoner som svarer til denne beskrivelsen bør klassifiseres som skatteomgåelse; situasjonen når man pantelånsfinansierer et hus passer godt til den generelle beskrivelsen, men det er ikke vanlig å klassifisere dette som skatteomgåelse. Men det er klart at det eksisterer en rekke arbitrasjemuligheter som skyldes skattesystemet og som ikke er imot lovens bokstav, selv om de er imot dens ånd. De kan ta form av toveistransaksjoner foretatt av et enkelt individ eller en bedrift, eller de kan involvere flere individer eller bedrifter. Med en inntektskatt kan det for eksempel være fordelaktig for en med høy marginalsatt å låne fra en med lav marginalsatt. Låntakeren får et fradrag som gir ham en betydelig skattereduksjon, mens långiverens skatt ikke blir noe særlig påvirket av den ekstra renteinntekten. Hvis marginalskatten på personlig inntekt er vesentlig høyere enn skatten på driftsoverskudd, kan långiveren i dette eksempelet godt være en bedrift.

Det er klart at omgåelse av dette slaget i prinsippet medfører overveielser av effektivitets- og fordelingsvirkninger av samme art som dem vi allerede har diskutert. I tillegg har vi at økende kompleksitet i skattesyste-

⁵ Boskin, M.J. (1975), "Efficiency Aspects of the Differential Tax Treatment of Market and Household Economic Activity", *Journal of Public Economics* 4, 1—25.

met krever ekspertinnsikt når man skal skaffe seg oversikt over hvilke muligheter som er til stede. De ressurser som blir brukt på å opprettholde en profesjon av skattekonsulenter, utgjør en del av velferdstapet ved et imperfekt skattesystem. Et forbehold er på sin plass her: Dette gjelder fullt ut bare dersom det eksisterende system holdes opp mot et ideal av enkelhet som gir alle skattebetalere full oversikt over mulighetene. Men gitt det eksisterende systems svakheter, kan det å gi folk råd om hvordan de skal minimere sin skatt, selvsagt også gi positive effektivitetsgevinster ved å redusere virkningene av eksisterende prisvridninger.

Vi har nå identifisert de samfunnsøkonomiske konsekvenser av skatteunndragelse og -omgåelse, spesielt med hensyn til den svarte sektor. La oss anta at vi har konkludert med at det er ønskelig å redusere omfanget av denne sektoren. Dette kan selvsagt gjøres ved å bruke mer ressurser på kontroll- og straffetiltak. Det er kanskje mer interessant å vurdere om det også kan gjøres ved en generell skatterreform. I en del sammenhenger har beskatning av forbruk i stedet for av inntekt — f.eks. via en utgiftsskatt — vært fremhevet som et alternativ med positive virkninger i dette henseende.

Det er grunn til å påpeke at de prisvridninger og effektivitetstap som vi faktisk observerer, er de som skyldes det eksisterende skattesystem. Det er derfor lett å komme til å laste det systemet man har for alle de problemer som følger med et høyt skattenivå, og tro at alle eller de fleste problemer ville forsvinne dersom man gikk over til et nytt system. Et slikt syn blir for enkelt — det viser seg ofte at det er basert på ufullstendig analyse eller på en undervurdering av folks evne til å tilpasse seg et nytt system. Et eksempel på denne tendensen har vi i uttalelser om at veksten i den svarte sektor skyldes inntektsskatten i dens nåværende form. Det er imidlertid ikke vanskelig å se at innføringen av en utgiftsskatt ville bidra lite til å redusere omfanget av det svarte arbeidsmarked.

Hovedgrunnen til dette er at skattbar utgift må beregnes som inntekt minus sparing. Gitt sparingen, er skattbar utgift lavere, jo lavere inntekten er. Incitamentet til ikke å oppgi inntekt er derfor i prinsippet det samme under utgiftsskatt som under inntektsskatt. Jeg minner om at primærårsaken til den skjulte økonomien er den kile som skattesystemet driver mellom utbetalt og mottatt lønn i det offisielle arbeidsmarked. Forskjellen mellom utgifts- og inntektsskatt i dette henseende ligger i tidsprofilen på skattebe-

talingene. Ved en inntektsskatt betales skatten når lønnen blir opptjent, ved utgiftsskatten når den blir brukt. Denne forskjellen i tidsprofil kan ikke endre det fundamentale poeng at lønnens kjopekraft er mindre på arbeidstakerens hånd enn på arbeidsgiverens.

Det er altså en grunnleggende likhet mellom de to systemer når det gjelder incitament til svart arbeid. Noen forskjeller — eller mulige forskjeller — er det likevel, og jeg skal diskutere tre av dem. Den første gir et poeng til inntektsskatten, mens de to andre går til utgiftsskatten.

For det første: Ved utgiftsskatt er det et incitament til å skjule konsum som sparing. Dette er ikke så lett, og trolig det eneste området hvor det kan være aktuelt, er i behandlingen av boligutgifter. Hvis investering i bolig, inkludert vedlikehold, er fradragsberettiget som sparing, kan det være nærliggende for huseieren å prøve å klassifisere løpende konsumutgifter som investering i bolig.

For det annet: Mye av aktiviteten i den svarte sektor er knyttet til boliger, spesielt til vedlikehold og reparasjoner. Under det nåværende system har kjøper og selger av vedlikeholdstjenester en felles interesse i å holde transaksjonene skjult for skattemyndighetene. Hvis slike utgifter ble gjort helt eller delvis fradragsberettigede for huseieren, ville man i det minste ha skapt en interessekonflikt og dermed redusert incitamentene til skatteunndragelse.

For det tredje: Under en utgiftsskatt vil et høyt forbruksnivå i seg selv signalisere et høyt skattegrunnlag — "nullskattytere", som til tross for en høy levestandard ikke betaler skatt, ville ikke kunne overleve en overgang til utgiftsskatt. Dette betyr økte kontrollmuligheter og er et klart poeng i favor av utgiftsskatt.

Alt i alt kan man neppe si at hensynet til den svarte sektor i arbeidsmarkedet kan være av avgjørende betydning for valget mellom inntekts- og utgiftsskatt. Det samme gjelder skatteomgåelse i form av egenarbeid; igjen er det ulikheten i reallønn mellom de to sidene i arbeidsmarkedet som er det grunnleggende problem. Indirekte beskatning vil i denne sammenheng i det vesentlige være å betrakte som en proporsjonal utgiftsskatt. Men en mulighet med indirekte beskatning ligger i å differensiere skattesystemet slik at man får lavere indirekte skatt på arbeidstjenester som typisk utføres i husholdningene eller i den svarte økonomien — f.eks. barnepass og vedlikehold av bolig.

Det er mange måter å redusere sin skatt

på via transaksjoner i kapitalmarkedet. Disse er noen ganger fullt lovlige; skattebetaleren utnytter de muligheter lovgivningen gir ham. Andre ganger er de på, eller over grensen for det lovlige, som når skattebetaleren gir eller mottar lån eller gaver som er fiktive og bare tjener til å unndra skatt. Men skillet er trolig viktigere fra et juridisk enn fra et økonomisk synspunkt. Skatteomgåelse underminerer grunnlaget for en rasjonell fordelingspolitikk og legger beslag på ressurser som kunne vært bedre anvendt. Fordi de reduserer de effektive marginalsatter på kapitalinntekt, er det mulig å slike transaksjoner bidrar til effektiviteten i ressursutnyttelsen, men det ville klart være å foretrekke å oppnå alloteringspolitiske mål gjennom den eksplisitte utformingen av skattesystemet fremfor å overlate det til skatteomgåelsens tilfeldigheter. Det er derfor gode grunner til å lete etter et skattesystem som minimerer mulighetene for skatteomgåelse via kapitalmarkedstransaksjoner.

Mange av de omgåelsesmulighetene som foreligger i dag er basert på den ulike behandling som inntektsskatten gir av forskjellige typer kapitalinntekter. Jeg har allerede nevnt eksempelet med lånefinansiert kjøp av livsforsikring med en skattefri bonus, og det finnes mange andre. Et felles trekk ved dem synes å være at de er særlig lønnsomme hvis de foretas i stor skala, og at det er til stor hjelp for skattebetaleren å ha personlige kontakter i finansinstitusjonene. Omgåelse av denne typen er derfor særlig gunstig for høyinntektsgruppene.

I prinsippet skulle det være mulig å utforme inntektsskatten slik at den beskattet alle typer kapitalinntekt med samme sats; dette er en av idéene bak den såkalte "comprehensive income tax". Men erfaringen viser at dette er et prinsipp som ikke er blitt fulgt opp i praktisk skattepolitikk. Ulik behandling av forskjellige aktiva og passiva er et problem i alle land som praktiserer en inntektsskatt. Utgiftsskatten løser dette problemet ved å beskatte all kapitalinntekt med en marginalsatt — ikke gjennomsnittsskatt — lik null. Indirekte beskatning gir det samme resultat, men uten utgiftsskattens fordelingsprofil. Dette er et vesentlig poeng i favør av utgiftsskatt; av mange blir det endog betraktet som avgjørende, se f.eks Kay og King.⁶

Muligheten for skattearbitrasje er også til stede når ulike skattebetalere — individer eller bedrifter — står overfor ulike skattesystemer eller betaler ulike marginalsatt. Mange av unndragelses- og omgåelsesmulighetene i dagens system oppstår i forholdet

mellom bedrifter og ansatte og mellom bedrifter og aksjonærer. Hvis den ansattes marginalsatt er høyere enn satsen for overskuddsskatt, ligger det f.eks en åpenbar fordel i å få en del av godtgjørelsen for utført arbeid klassifisert som kostnader for bedriften. Skal man komme slike transaksjoner til livs, er det ikke nok å reformere systemet for personbeskatning; man må også se på bedriftsbeskatningen som selvsagt ikke er noe annet enn omveisbeskatning av individer. Tilhengere av utgiftsskatt har da også forslått en parallell reform av bedriftsbeskatningen i retning av en skatt på "cash flow" i stedet for på overskudd. Dette ville eliminere omgåelse via transaksjoner mellom bedrifter og aksjonærer, mens transaksjoner mellom bedrifter og ansatte stadig ville gi skattefordeler så lenge det finnes en vesentlig forskjell i marginalsattene.

Muligheter for skatteomgåelse oppstår også i forholdet mellom individer med ulike marginalsatter. Ved en inntektsskatt er det som vi vet et incitament til pro forma overføring av inntekt fra personer med høy til personer med lav marginalsatt. Dette er vanskelig å få til når det gjelder arbeidsinntekt, men relativt lett for kapitalinntekter, f.eks ved å overføre formue til ens ektefelle eller barn. Under en utgiftsskatt kunne man tilsvarende tenke seg at familiemedlemmer eller nære venner ville minimere sin skatt ved å foreta fiktive lånetransaksjoner, hvor långiveren er den som har den høyeste marginalsatt. Innen familien ville dette ikke være noe problem hvis familien ble beskattet som en enhet, men det er liten tvil om at trenden idag går mot individbasert beskatning. En må imidlertid huske på at når lånet en gang er blitt registrert hos skattemyndighetene, må det også en gang registreres som tilbakebetalt, og da vil skattebyrden forflytte seg den andre veien. Jeg tror likevel vi må notere at det ligger en omgåelsesmulighet under utgiftsskatten på dette punkt som er lettere tilgjengelig enn overføring av inntekt under dagens system.

En vanlig innvending mot utgiftsskatten er at den skaper et sterkt incitament til skatteomgåelse ved migrasjon. Argumentet er at dersom utgiftsskatt ble innført i et enkelt land som Sverige, ville folk akkumulere en spareformue i sine yrkesaktive år og dermed nyte godt av fradragsetten for sparing, hvoretter de som pensjonister ville utvandre til et land med inntektsskatt og leve lykkelig på sin formue og kapitalinntekter.

⁶ J.A. Kay och M.A. King (1983), *The British Tax System*, 3 utgave, Oxford University Press.

Argumentasjonen er logisk nok og må i prinsippet tas alvorlig. Men det bør også påpekes at skatteunndragelse ved internasjonal migrasjon også er et problem under dagens inntektsskatt. Incitamentmekanismen er selvsagt en annen. De som emigrerer fra land med høye marginalskatter, er de som har svært høye inntekter, som sportstjerner, popartister og eiere av meget lønnsomme personlige firmaer. Incitamentet til tidsbegrenset migrasjon er spesielt sterkt dersom de høye inntektene er begrenset til en bestemt periode i disse personenes liv, og det er en del meget kjente tilfeller av denne typen. Det er verdt å merke seg at innføring av utgiftsskatt ville svekke incitamentet for slike personer til å flytte utenlands. Ekstraordinært høye årsinntekter vil typisk medføre tilsvarende sparingerater og dermed høye skattefradrag. Beskatningen av de høye inntektene kunne derfor spres over tid, og virkningene av progresjonen ville ikke føles så sterkt.

De to hovedalternativene for personbeskatningen leder altså til ulike virkninger på skatteomgåelse via migrasjon. Vi har ingen teori som kan gi oss et holdepunkt for hva nettoeffekten vil bli. Men selv om vi hadde hatt det, er det selvfølgelig et åpent spørsmål hvor stort det kvantitative utslaget kan antas å bli. Det er dyrt å skifte hjemland, ikke minst med hensyn till psykologiske kostnader, og det er neppe en beslutning som vil være svært følsom overfor endringer i skattesystemet. Men vi vet egentlig lite om dette, og jeg må la det stå som et åpent spørsmål.

La meg oppsummere: Vi har en relativt begrenset viten om den skjulte sektors omfang og vekst. Aktiviteten i denne sektoren kan fra en synsvinkel betraktes som forsøk på å omgå effektivitetshindringer som skyldes et ufullkomment skattesystem; tiltak mot skatteunndragelse bør derfor ses i nær sammenheng med generelle skattereformer. De to hovedalternativene for personbeskatningen som jeg har diskutert — inntekts- og utgiftsskatt — er neppe vesensforskjellige når det gjelder virkningene på unndragelse av arbeidsinntekter. Når det gjelder unndragelse av kapitalinntekter, er fordelene ved utgiftsskatten at den innfører en ensartet marginalbeskatning av alle former for kapitalinntekt. Dette reduserer muligheten for skattemotiverte arbitrasjeoperasjoner og er et klart poeng i favor av utgiftsskatt.

Det er vel unødvendig å tilføye at denne diskusjonen ikke kan munne ut i noen entydig konklusjon i favor av en av de to skatteformene. Valget av modell for personbeskatning har mange andre aspekter som jeg

ikke har kunnet berøre her. Skulle jeg våge meg på en generell konklusjon, måtte det være at det er meget begrensede muligheter for å løse problemene forbundet med skatteunndragelse og skatteomgåelse ved generelle skattereformer. Uansett hvilket system vi velger, vil det være nødvendig å bruke spesifikke straffe- og kontrolltiltak, og det vil være nødvendig med en kritisk holdning til selve nivået på beskatningen.

Bengt-Christer Ysander:

Vi takker Agnar Sandmo for hans diskussionsinledning. Han har framfor allt gett oss en mera presiserad formulering av problemene i kvalitative termer. Att kvantitativt precisera storleksordningen på problemen är mycket besvärligt. En av dem som trots allt försökt är vår nästa inledare docent Ingemar Hansson från Lunds Universitet. Han har också i ett flertal studier sökt kvantifiera och exemplifiera den andra sidan av problemet, nämligen snedvridningseffekterna av nuvarande inkomstskattesystem. Vi hoppas alltså han nu kan siffersätta problemen för oss, varsågod.

Ingemar Hansson:

Jag tänker nu komplettera Agnar Sandmos pedagogiska och intressanta inledning i olika avseenden. För det första tänker jag diskutera de studier över den svarta sektorns storlek som gjorts i Sverige och i andra länder. För det andra skall jag analysera effektivitetsaspekter av skattefusk och skatteplanering.

De kvantitativa studier som gjorts om skattefusket omfattning har stått i centrum av debatten i många länder. I Sverige är tron på skattefusket stora utbredning allmänt utredd. Denna attityd har använts som motiv för EKO-kommissionens tillsättande. Utgångspunkten har således varit att ekonomisk brottslighet är betydligt mera omfattande än traditionell brottslighet.

Även inom den internationella forskningen stod, för ett par år sedan, den svarta sektorns storlek i centrum. Denna forskning kan sägas börja med Peter Gutmans första mycket enkla kalkyl över den svarta sektorns storlek i USA. Enligt hans beräkningar uppgick den svarta sektorn till ca 10 % av BNP; ett resultat som väckte stor uppmärksamhet. Kort därefter kom Edgar Feiges studie, enligt vilken den svarta sektorn uppgick till ca 30 % av BNP. Detta väckte än mera uppmärksamhet, men även en hel del skep-

ticism. En tredje studie för USA gjordes av Vito Tanti, som använde en något annorlunda metod än sina föregångare. Tanti fann att den svarta sektorns andel av BNP ej översteg 4 %. Att dessa tre studier ledde till så skilda resultat visar hur svårt det är att mäta den svarta sektorns storlek. Olika beräkningsmetoder för jämförbara perioder och samma land ger högst olika resultat.

Dessa undersökningar väckte således en intensiv debatt i USA, som sedermera även spred sig till Sverige. Veckans Affärer gjorde 1978 en mycket bristfällig beräkning baserad på Gutmans metod och fann att den svarta sektorn i Sverige utgjorde ungefär 10 % av BNP. Det bör påpekas att den av Gutman använda metoden ej är den bästa, varför resultaten från Veckans Affärers studie är högst otillförlitliga.

Gemensamt för samtliga nu nämnda studier är att de baseras på "monetära" metoder. Genom att undersöka den trendmässiga utvecklingen av sedelmängd, bankinlåning o dyl försöker man dra slutsatser om den svarta sektorns storlek och utveckling. Gutmans metod grundas t ex på antagandet att samtliga transaktioner i den svarta sektorn betalas med kontanter. Tillväxt i mängden kontanter i förhållande till medel på checkkonto ger enligt denna metod ett mått på utvecklingen av den svarta sektorns storlek. Som Agnar Sandmo mycket riktigt påpekade är detta högst starka antaganden, speciellt med tanke på att dessa studier omfattar 20—40 år, har säkerligen finansiella innovationer och andra förändringar av betalningsmetoderna också påverkat mängden kontanter i förhållande till tillgångar på checkkonto.

Min slutsats är således att de monetära metoderna inte är tillförlitliga. Det verkar också som om det bland de flesta forskare inom området idag råder enighet om att de monetära metoderna ger föga information.

Det finns andra metoder för mätning av den svarta sektorns omfattning som är något mera tillförlitliga, men även dessa är behäftade med en hög grad av osäkerhet. Jag har i min studie över den svarta sektorns storlek i Sverige använt mig av fyra olika beräkningsmetoder. Den första metoden går ut på att jämföra hushållens totala utgifter med deras totala inkomster baserat på deklara-tionsuppgifter. Skillnaden mellan dessa två aggregat ger en uppskattning av den svarta sektorns storlek. Den svarta sektorn definieras därvid som den underskattning av de skattepliktiga inkomsterna som uppkommer pga oredovisade inkomster eller överdrivna avdrag i inkomstdeklarationen. Pro-

blemet är att utgiftsmåttet inte inkluderar samtliga inköp av svarta varor och tjänster. Sådana svarta utgifter kommer dock med i den svenska statistiken då denna huvudsakligen grundas på icke skattebaserade data. Detta utgör dock en potentiellt stor felkälla.

Den andra metoden går ut på att uppskatta den svarta sektorns storlek med utgångspunkt från intervjuer. Risken för underskattning är dock även här avsevärd, då personer kan väntas vara obenägna att lämna ut information om sitt skattefusik. Man har försökt lösa detta problem genom att använda anonyma brevintervjuer. Det har också visat sig att denna metod ger betydligt högre skattningar än personintervjuer, där uppgiftslämnaren kan identifieras.

Det tredje förfaringssättet går ut på att använda speciella kalkyler för olika delar av ekonomin. I Sverige har sådana kalkyler bl a gjorts för bygg- och måleribranscherna. Metoden går ut på att göra en uppskattning av det verkliga antalet arbetstimmar vilket sedan jämförs med redovisat antal arbetstimmar baserat på deklara-tionsuppgifter. Skillnaden skulle då utgöra ett mått på den svarta sektorns storlek inom respektive bransch. Självfallet är även denna metod behäftad med allvarliga brister.

Den fjärde metoden baseras på resultat från taxeringsrevisioner. Denna metod har framförallt använts för USA. De amerikanska taxeringsrevisionerna är slumpmässiga och relativt omfattande, varför denna metod synes vara relevant för detta land. Även för Sverige finns vissa data som kan användas i detta sammanhang.

Slutsatsen är att samtliga nämnda metoder är mycket osäkra. Följaktligen valde jag att försöka öka säkerheten genom att "stå på flera ben", dvs att grunda min studie på samtliga fyra beräkningsmetoder. Enligt mina beräkningar utgör den svarta sektorn 4—7 % av BNP i Sverige. Trots att intervallet är relativt stort kan jag inte med säkerhet påstå att det sanna värdet faller inom detta intervall. Utifrån nu tillgänglig information tror jag dock att detta är den bästa gissning som kan göras.

I ett internationellt perspektiv är intervallet 4—7 % ett ganska vanligt resultat, om man bortser från studier baserade på monetära metoder. Arne Jon Isachsen och Steinar Ström har gjort en översikt som visar en likartad andel för den svarta sektorn i Norge. Studier för USA, Belgien och Italien visar oftast något högre andelar för den svarta sektorn, medan England uppvisar något lägre siffror. Slutsatsen är att vi, trots våra höga skatter, av allt att döma inte har sär-

skilt stor svart sektor jämfört med andra länder.

En annan intressant fråga är hur den svarta sektorn utvecklats över tiden. Före mina studier inom detta område var jag övertygad om att den svarta sektorn växte över tiden. Den s k diskrepansmetoden visar emellertid en ungefärlig konstant andel för den svarta sektorn över tiden! Vad beträffar intervjuundersökningar så är jämförelser över tiden svåra att göra då intervjufrågorna ofta inte är desamma. Det finns således inget övertygande empiriskt stöd för påståendet att den svenska svarta sektorn växer. De studier som gjorts i andra länder uppvisar motstridiga resultat i detta avseende.

Om den svarta sektorn är ungefär 4–7 % av BNP, så är de därav orsakade mätfelen avseende tillväxt och inflation tämligen små. I den populära debatten framförs ofta argumentet att skattesatserna skulle kunna sänkas avsevärt om man lyckades beskatta alla svarta inkomster. De förlorade skatteintäkterna beräknas därvid normalt som den svarta sektorns storlek multiplicerat med en lämplig skattesats. Detta är emellertid en mycket förenklad metod. Antag att Lennart Nilssons personal var så effektiv att den lyckas eliminera den svarta sektorn. Vilka effekter på samhällsekonomin skulle detta få? En del av den svarta sektorns arbetskraft och andra resurser skulle då överföras till den beskattade sektorn, vilket skulle leda till en större skattebas. Å andra sidan skulle en del resurser överföras till fritid och andra obeskattade aktiviteter. De beskattade aktiviteterna skulle således inte öka volymmässigt motsvarande minskningen av den svarta sektorn. Vi har dock också en priset effekt som verkar i motsatt riktning. Om vi lyckades överföra den svarta sektorns resurser till den beskattade sektorn, så skulle de tillkommande skatterna leda till en prishöjning — detta tenderar att öka skattebasen. Vi har således en pris- och en kvantitetseffekt som verkar i motsatt riktning. Om dessa två effekter tar ut varandra, ett i och för sig föga troligt specialfall, så skulle skatteintäkterna öka med 3–4 % av BNP; om man helt eliminerar en svart sektor på 4–7 % av BNP. Dessa beräkningar baseras på en total margineffekt som förutom inkomstskatten tar hänsyn till indirekta skatter, en del av arbetsgivaravgifterna samt vissa inkomstberoende transfereringar. En eliminering av den svarta sektorn skulle då kunna leda till en skattesänkning från 50 % till cirka 46 % av beskattad BNP. En fullständig eliminering av den svarta sektorn skulle således inte leda till en dramatisk skattesänkning!

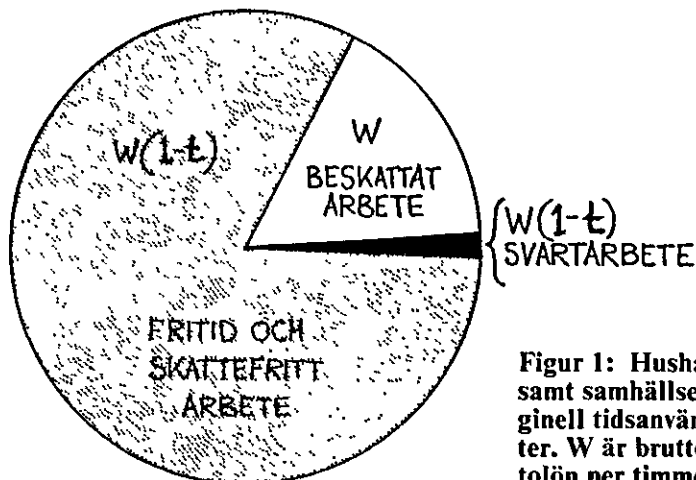
I den populära debatten uppfattas skattebortfallet ofta som en kostnad. Ur nationalekonomisk synvinkel är emellertid skattebortfallet endast en transferering från skattebetalare till skattesmitare, då skattebortfallet inte utgör någon resursförbrukning. Vill man analysera skattefusk och skatteplanering i traditionella samhällsekonomiska termer, uppkommer frågan hur dessa aktiviteter påverkar resursanvändning och inkomstomfördelning.

Figur 1 visar den yrkesverksamma befolkningens tidsanvändning. Beskattat arbete tar cirka 17 % av tiden i anspråk och det svarta arbetet är förhållandevis litet. Övrig tid används till fritid och skattefritt arbete, som t ex hushållsarbete, underhåll av egen bostad och bil, jakt m m. Antag nu att bruttolönen (W) avspeglar värdet av marginalprodukten. Vi antar också att hushållen fördelar sin tid så att nettoavkastningen är lika för olika typer av tidsanvändning. Nettovärdet av en timme skattefritt eller svart arbete är då lönen multiplicerat med ett minus margineffekten, dvs $w(1-t)$. Värdet av marginalprodukten är således lägre i den svarta än i den beskattade sektorn. Förklaringen kan vara lägre effektivitet, moraliska kostnader samt kostnader för att minska upptäcktsrisken, avtagande marginalnytta för produkter från den svarta sektorn m m.

Antag nu att en timma beskattat arbete överförs till den svarta sektorn. Intäkten är då $w(1-t)$ och kostnaden w . Netto förlorar vi således $-tw$. Vid en timlön på 100 kr och en margineffekt på 70 % ger denna överföring en samhällsekonomisk förlust motsvarande 70 kr per timma. Antag att överföringen istället sker från skattefritt arbete eller fritid. Intäkten motsvarar då precis kostnaden $w(1-t)$, och på marginalen är således den samhällsekonomiska effekten noll. Vid en intramarginell värdering kommer man dock att finna att den svarta sektorn har positiva välfärdseffekter då den möjliggör pareto-sanktionerade byten.

Vill man göra en bedömning av hur en marginell expansion av den svarta sektorn påverkar effektiviteten är det således mycket viktigt att veta varifrån resurserna kommer.

Sammanfattningsvis kan man således påstå att den svarta sektorn innebär en samhällsekonomisk effektivitetsförlust endast i den mån den drar resurser från den mera produktiva beskattade sektorn. Det torde då stå klart att skattekontroll framför allt bör inriktas på att förhindra att den svarta sektorn drar resurser från den beskattade sektorn. Svart verksamhet som drar resurser



Figur 1: Hushållens tidsanvändning samt samhällsekonomiskt värde av marginell tidsanvändning för olika aktiviteter. W är bruttolön och $w(1-t)$ är nettolön per timme.

från fritid och skattefritt arbete innebär där-
emot effektivitetsvinster intramarginellt.
Som troliga exempel på denna typ av svart
arbete kan nämnas restauranger, privat
barnomsorg och underhåll av egna hem.

Den intressanta frågan ur effektivitets-
synvinkel är således hur olika ändringar av
kontrollverksamhet och skattesystemet på-
verkar det beskattade arbetets omfattning.
Att minska den svarta sektorns storlek är ur
effektivitetssynvinkel, inget mål i sig. Det
viktiga är att en eventuell minskning av svart
arbete leder till en ökning av det beskattade
arbetet.

Skall man göra en välfärdsekonomisk
analys av en viss typ av politik avseende den
svarta sektorn, är det emellertid inte tillräck-
ligt att undersöka hur det beskattade arbetet
förändras. Man måste även ta hänsyn till
den valda politikens kostnader, t ex att mera
resurser används för att minska upptäckts-
risken eller att risken ökar för verksamheter
inom den svarta sektorn. Målet bör vara att
minska värdet av marginalprodukten av
svarta aktiviteter som konkurrerar med be-
skattade aktiviteter, utan att minska den ge-
nomsnittliga produktiviteten för svart ar-
bete. Detta resonemang bygger på det faktum
att det är värdet av marginalprodukten inom
respektive sektor som är avgörande för allo-
keringen mellan sektorerna. En försämring
av genomsnittsproduktiviteten tyder där-
emot endast på att produktiv verksamhet
försvåras.

Bengt-Christer Ysander:

Vi har hittills diskuterat skatteplanering och
skattefusk vid given skattelagstiftning och

lagtillämpning. Kvar står frågan i vilken
mån man kan och i vilken utsträckning det
är lönsamt att genom skärpt lagstiftning och
ökade kontrollåtgärder minska möjligheter-
na att kringgå skattskyldigheten. Vi är tack-
samma att som diskussionsledare här i kväll
ha en person med särskilda kvalifikationer
att kunna belysa just den frågan, riksskatte-
verkets chef generaldirektör Lennart Nil-
sson. Han vet inte bara hur kontrollappa-
raten fungerar, han vet också från sitt föregå-
ende jobb som SCB-chef vilka data som kan
matas in i kontrollapparaten, och från sin
tid på Finansdepartementet, vad statsmak-
terna önskar få ut av kontrollen. Varsågod.

Lennart Nilsson:

Efter Agnar Sandmos och Ingemar Hans-
sons intressanta genomgång av den svarta
sektorns samhällsekonomiska konsekven-
ser, kommer jag nu att framförallt diskutera
kontrollen av denna sektor.

Den svarta sektorn låter sig aldrig fullt
kontrolleras. Även om man kraftigt ökade
de kontrollerande myndigheternas resurser,
skulle stora delar av den svarta sektorn fort-
leva. Självfallet kommer skattebasen att va-
riera något beroende på omfattningen av
kontrollinsatserna.

Inom skatteförvaltningen är strävan att
omfördela en del resurser från löneinkomst-
till kapitalinkomstkontroll. Det påstås
ibland att varje näringsidkare revideras en
gång vart trettonde år. Det är visserligen en
sanning med modifikation, men uttalandet
illustrerar väl den nuvarande kontrollens in-
riktning. Att regeringen delar skatteförvalt-
ningens uppfattning framgår av propositionen.

nen om förenklad självdeklaration. Om propositionen får stöd i Riksdagen innebär detta bl a att kapitalinkomstuppgifter kommer att tillställas myndigheterna automatiskt i likhet med vad som idag förekommer på löneinkomstsidan.

Skatteförvaltningens kontrollfilosofi tar sin utgångspunkt i att skattesystemet bygger på medborgarnas lojalitet. Om de mister förtroendet för systemet bör problemet med en krympande skattebas inte lösas genom att öka kontrollen, utan snarare genom en skattereform.

Om vi inom skatteförvaltningen får som vi vill, kommer kontrollverksamheten i framtiden att inriktas på en grundligare kontroll av företagen i form av revision. Denna kontroll kommer att sättas in så tidigt som möjligt för att förhindra att felaktigheter ackumuleras (under en lång tid) samt för att lära nystartade företag att från början göra rätt. Dessutom kommer de stora företagen att revideras planmässigt ungefär vart femte år. Övriga företag kommer att revideras efter sannolikheten för fel. Detta innebär att kontrollen kommer att, i högre grad än vad som idag är fallet, ske hos företagen och inte hos hushållen. Uppgifter om hushållens inkomster kommer följaktligen att inhämtas från företagen. Jag vill betona att denna önskade omläggning av kontrollverksamheten inte skall uppfattas som ett misstänkliggörande av företagen, utan som en följdriktig omläggning mot den part som svarar för huvuddelen av skatteuppbörden. Detta ändrade sätt att inhämta uppgifter skulle dessutom leda till att vi får bort egendomligheten att individer kan straffas för att de i självdeklarationen skriver av kontrolluppgifterna fel. Denna reform kommer ej heller att leda till ökade resurskrav och den står i god samklang med regeringens strävan mot förenklad löntagar- och rörelsebeskattning.

Idag satsas närmare 80 % av resurserna på inkomstskattkontroll samtidigt som inkomstskatten svarar för knappt 40 % av den samlade skatte- och avgiftsuppbörden — en obalans som är svår att försvara.

En svart sektor i storleksordningen 4—7 % av BNP leder oss inte till att plädера för ökade kontrollinsatser. För att hålla nere kontrollbehoven förespråkar vi istället en förenkling av skattereglerna, såväl på löntagar- som arbetsgivarsidan. Det är min bestämda uppfattning att enkla och lättförståeliga regler kan leda till en ökad lojalitet mot samhället. Det är uppenbart att det ej endast är frågan om att förenkla reglerna. Dessa måste också uppfattas som rimliga och rätt-

visa, vilket innebär att man även måste fundera på huruvida skattetrycket totalt befinner sig på en lämplig nivå.

Jag vill dock varna för schablonuppfattningen att vi ensidigt skall trappa ner på kontrollen, utan en åtföljande skattereform. Detta skulle endast leda till att folk förlorade förtroendet för systemet och att den svar- ta sektorn ökade ytterligare. Komplexa regler och system fordrar en viss kontrollnivå.

Låt mig kort ge ett exempel på risken av att acceptera förekomsten av t ex svart barnomsorg eller svart byggnadsverksamhet. Det är allmän kunskap att vi inom skatteförvaltningen inte prioriterar kontroll av denna typ av skattebrott. Detta står i god samklang med Ingemar Hanssons argument att det inte bör ske en omfattande kontroll av denna verksamhet. Risken är att denna typ av skatteundandragande blir en allmänt accepterad form av skattesmitning, vilket i sin tur smittar av sig på andra och nya områden, där den samhällsekonomiska analysen inte lika elegant leder till de slutsatser som Ingemar Hansson presenterade. Man får inte underskatta de konsekvenser som en uppluckring av skattemoralen kan få som följd.

Mot önskemålet om en effektivare skattekontroll har ofta ställts individens krav på integritet. Vill vi ha en lika effektiv kontroll av kapitalinkomster som av löneinkomster fordrar detta metoder som innefattar ADB-hantering och ibland inforande av massuppgifter. Debatten om taxeringsrevisionens utformning har varit såväl hätsk som missvisande. Vi inom skatteförvaltningen eftersträvar endast att få utföra vårt arbete så effektivt som möjligt. Den massmediala debatten har ensidigt handlat om risker för intrång i den privata integriteten. Nästan ingenting har sagts om nyttan av bättre och riktigare taxeringar.

Framtidens lagstiftning rörande taxeringsrevisioner kommer troligen att kompletteras med skyddsregler för den enskilde, en utveckling som vi på skatteförvaltningen välkomnar. Vår strävan är att utföra vårt arbete så effektivt som möjligt utan onödiga intrång i den privata integriteten.

SCB utför med jämna mellanrum attitydundersökningar för att utvärdera i vad mån allmänhetens inställning till skattesystemet och skatteförvaltningen förändrats över åren. Resultaten tyder på att allmänhetens attityd blivit alltmera negativ. Om dessa undersökningar speglar den faktiska utvecklingen är detta ytterligare ett argument för förenklingar och lägre ambition vad beträffar skattesystemets fördelningsprofil. Sammanfattningsvis gäller det att väga inte-

gritet mot effektivitet. För att tala klarspråk: skall man klara samma grad av kontroll, som vi idag har, fast med en ökad integritetshänsyn, måste man kraftigt öka skatteförvaltningens resurser.

Enligt min mening bör ett effektivt skattesystem bygga på följande principer: För det första måste skattereglerna vara enkla och lätta att förstå.

För det andra måste skattesystemet bygga på masslojalitet.

För det tredje skall det innefatta så få undantagsregler som möjligt, dvs skattebasen skall hållas så bred som möjligt.

För det fjärde skall systemet präglas av integritetsvänliga regler.

Jag tror att ett skattesystem av detta slag innebär en mindre andel inkomstskatt av den totala skatteuppbörden. Detta är också en utveckling som är på väg. Detta kan också ses som en av förklaringarna till det ökade intresset för utgiftsskatter och andra indirekta skatter.

Skatteförvaltningen kostar i runt tal 2,5 miljarder kronor per år. Skatte- och avgiftsintäkterna svarar för totalt 450 miljarder kronor, varav 210 miljarder är inkomstskatt, 130 miljarder avgifter och 100 miljarder indirekta skatter. Det bör observeras att mervärdesskatten ger betydligt mera intäkter än den statliga inkomstskatten. Administrationskostnaderna är i ett internationellt perspektiv mycket låga och utgör inte mera än 0,6 % av uppbörden. Man bör dock hålla i minnet att administrationskostnaderna ställs i relation till en mycket stor volym, till följd av det höga skattetrycket. Resursåtgången för olika "skatteslag" skiljer sig markant och inkomstskatten är i jämförelse med tex mervärdesskatten förhållandevis dyr.

Skatte- och indrivningsväsendet syssel-

sätter närmare femton tusen personer, vilket motsvarar närmare en procent av de offentliganställda.

Hur går då vår skattegranskning till? Först och främst går vi igenom vad som självmant kommit in. Denna första granskning inbringar ca tio miljarder. Dessa skrivbordsgranskningar omfattar en oerhörd mängd rättelser, något som vi idag strävar efter att minska genom att bli bortse från mindre felaktigheter. Av de rättelser som sker, är närmare 1/3 till de skattskyldigas fördel. Mer än hälften av alla rättelser som sker avser belopp på mindre än 500 kronor. Dessa rättelser kostar mera än vad de ger i intäkter, varför en ändrad inriktning är motiverad. Fördjupad kontroll och omfattande revisioner ger någon miljard per år. Jag tror mig våga påstå att varje nyanställd granskar eller revisor är "lönsam" och till gagn för samhället. Detta är dock inget argument jag använder mig av på finansdepartementet av den enkla anledningen att jag förespråkar förenklingar och inte ett utbyggande av kontrollverksamheten. Målsättningen måste vara att minska behovet av kontroll.

Bengt-Christer Ysander:

Det var ett intressant och enligt min mening övertygande inlägg rörande skattemyndigheternas ambitioner. Vi har i kväll lärt oss att det inte finns några enkla svar på frågan om vad som är synd och vem det är synd om i skattesystemet. Om det som har framförts i debatten är sant, nämligen att skattefusk och skatteplanering är vanebildande, så bör både problemet och diskussionen fortsätta. En diskussion om en skattereform är något jag hoppas att vi skall kunna återkomma till vid ett annat möte. Avslutningsvis vill jag tacka debattdeltagarna. Tack och godnatt.