

Tallene i selvangivelsen og utviklingstrekk

Den årlige likningsbehandlingen av personlige skattytere er Skatteetatens største produksjonsoppgave, og en svært viktig del av samfunnsoppdraget. For å sikre Norges skatteinntekter og riktig skatt for den enkelte, stilles det høye krav til den forhåndsutfylte selvangivelsen og den etterfølgende likningsbehandlingen. Denne artikkelen viser resultatene fra en analyse av utviklingstrekk i selvangivelsen, og hvordan den kan benyttes som grunnlag for forebyggende tiltak og forbedre innretningen på den årlige likningsbehandlingen.

Hovedprinsippet for skattlegging i Norge er skatt av årets inntekt og skatt etter evne. I over hundre år har selvangivelsen vært et redskap for å kartlegge årets inntekt og den skattemessige evnen til den enkelte. For inntektsåret 2013 bidro personlige skattytere med 429,2 milliarder kroner til fellesskapet.

Prosjektet FALK, som står for forskuddspliktige, analyse, likning og kontroll, gjennomfører årlig en analyse som omfatter selvangivelsene for alle landets personlige skattytere. I tillegg ser vi i analysen på trender og utviklingstrekk i bruken av de ulike postene i selvangivelsen, fra inntektsåret 2004 til og med siste ferdige likningsår. Analysen skal blant annet bidra til økt kunnskap om risikoområder, konsekvenser av regelendringer eller av nye ordninger og tjenester. Analysen tar utgangspunkt i hvordan de enkelte postene benyttes av skattyterne, og hva som skjer under likningsbehandlingen.

Bruk av leveringsfritak

Grunnlagsdataene til den forhåndsutfylte selvangivelsen består av opplysninger fra tredjeparter som banker, forsikringsselskaper, arbeidsgivere og etatens egne registerdata. Før innføringen av forhåndsutfylt selvangivelse, måtte skattyterne fylle ut disse opplysningene selv. Skatteetaten mottok da opplysninger fra tredjeparter som selvangivelsene manuelt ble sjekket mot. Grunnlagsdataene til den forhåndsutfylte selvangivelsen har blitt stadig mer omfattende, og har gitt grunnlag for en mer automatisert fastsetting av skatten. Fra og med inntektsåret 2007 har skattytere som ikke har endringer eller tilføyelser på selvangivelsen, kunnet benytte seg av leveringsfritak.

Hva kan selvangivelsen fortelle oss?

Selvangivelsen består av poster som representerer ulike skattemessige forhold med tilhørende regelverk. Det betyr at hver enkelt post i selvangivelsen er unik, noe som innebærer ulike utfordringer for skattyternes utfylling og



Terje Dalen, Skattedirektoratet, analyse



etatens oppfølging og kontroll. Under likningsbehandlingen er det likevel viktig ikke bare å fokusere på enkeltposter, men å sørge for en helhetlig behandling av selvangivelsen til den enkelte skattyter. Tallene fra selvangivelsen gir kunnskap om:

- antall brukere per post
- beløpenes betydning for skatten
- kvaliteten på data fra tredjepartene
- hvor mange av skattyterne som godtar det forhåndsutfylte beløpet
- hvor store avvik det er mellom de forhåndsutfylte beløpene og det skattyterne oppgir selv
- hva skattyterne fører på poster som ikke er forhåndsutfylt
- hva som endelig blir fastsatt på de ulike postene

De fleste benytter færre enn 16 poster

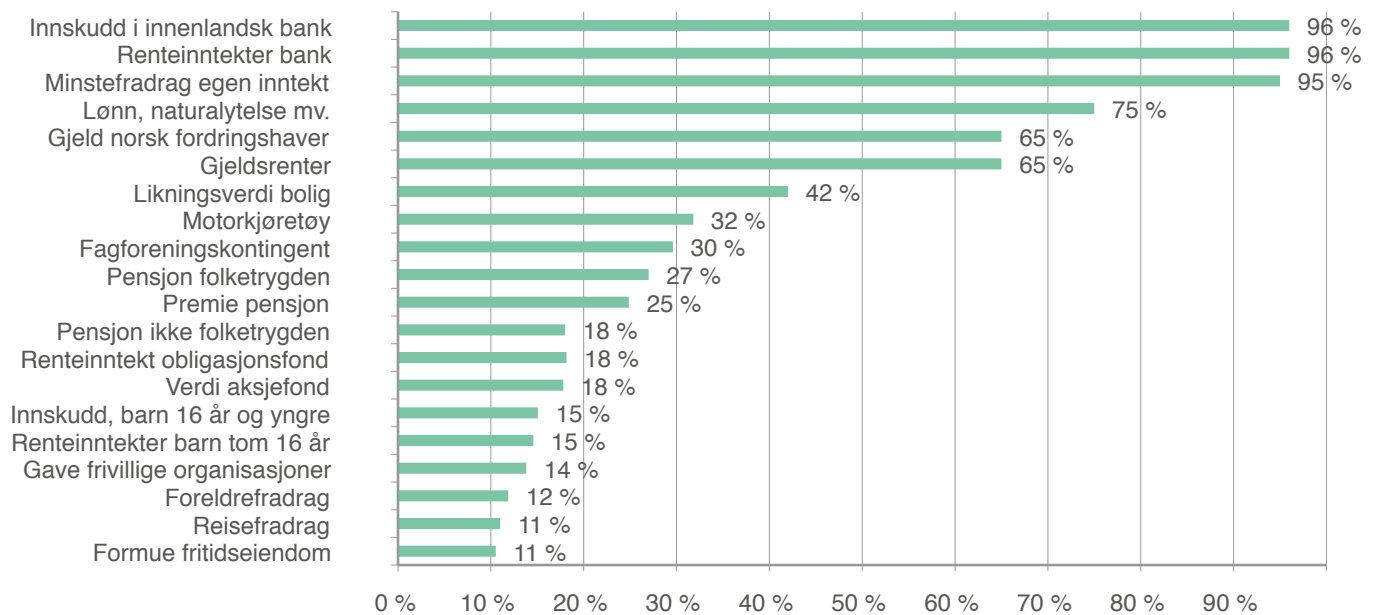
For å ta hensyn til alle individuelle skattemessige forhold som kan oppstå blant skattyterne, kreves et stort antall poster i selvangivelsen. I 2013 gjennomførte vi en nærmere analyse av bruk av postene i selvangivelsen, med utgangspunkt i inntektsåret 2010. Antall brukere varierte fra et titalls brukere på de minst brukte postene til over 3 millioner på de mest brukte postene. 88,5 prosent av skattyterne benyttet færre enn 16 poster, mens noen enkelte skattytere benyttet over 40 poster. Se nærmere fordeling i figur 1. Årlig bruksprosent per post har vært stabil, slik at vi med stor sannsynlighet vil finne samme fordeling i dag.

De mest brukte postene

Den typiske selvangivelsen består av postene for lønn og- eller pensjon, minstefradrag, bankinnskudd, renteinntekter, gjeld og gjeldsrenter, kombinert med ulike poster som eiendom, bil, foreldrefradrag, reisefradrag, fagforeningskontingent eller pensjonspremie.



Figur 1. Antall poster som er benyttet i selvangivelsen for inntektsåret 2010



Figur 2. Andel som bruker de 20 mest brukte postene i selvangivelsen for inntektsåret 2013

Figur 2 viser de mest brukte postene i selvangivelsen i 2013. Ser vi alle selvangivelsene under ett, dreier det seg om mange titalls millioner oppførte verdier, som gir et bilde av det omfanget som Skatteetaten må forholde seg til når det gjelder oppfølging og kontroll, men også med tanke på å sikre riktige grunnlag for produksjon av skattekort, selvangivelse og skatteoppgjør.

Foruten antall brukere per post, er det viktig å kjenne til hvor store beløp som er oppført på de enkelte postene, og hvilken skattemessig betydning de har. Ikke minst når det gjelder etatens innsats for å sikre de årlige skatteinntektene.

Det er særlig inntektsposter og fradragposter som har størst betydning for skatteinntektene. For eksempel ble det fastsatt 1 207 milliarder kroner på posten skattepliktige lønnsinntekter for inntektsåret 2013. Bare denne posten alene dannet grunnlag for cirka 109 milliarder kroner i trygdeavgift til statskassen, i tillegg til grunnlag for toppskatt og skattbar inntekt etter fradrag. Hvis vi ser bort fra minstefradraget, var gjeldsrenter den største fradragsposten.

Ingen selvangivelser er like

Ser vi alle skattyterne under ett, viser det seg at skattemessige forhold og hendelser er relativt likt fordelt fra år til år. Utviklingen i beløp og verdier per post er også relativt stabil fra år til år.

Siden det er mange poster som viser en høy bruksfrekvens blant skattyterne, kunne en forvente å finne grupper av skattytere med relativt like kombinasjoner når det gjelder bruk av poster i selvangivelsen. Vi har imidlertid ikke funnet noen store grupper skattytere med sammenfallende postbruk. Det er mange kombinasjoner av de mest brukte

postene, samtidig som mange har mindre brukte poster i tillegg. Hendelser som flytting, bytte av jobb, overgang til pensjon, endringer i sivilstand, kjøp og salg av eiendom, gevinster og tap, vil påvirke selvangivelsen for den enkelte skattyter det aktuelle året.

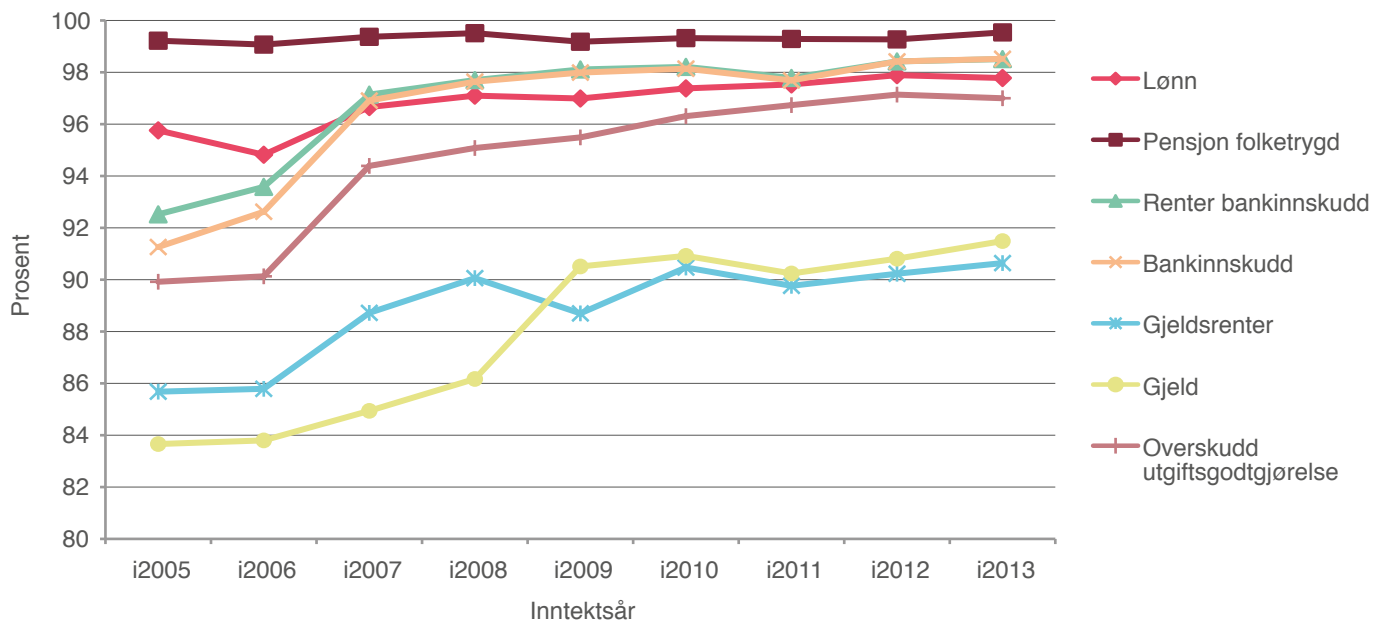
At selvangivelsene er så ulike når det gjelder kombinasjon av poster, belyser noe av utfordringene til Skatteetaten når det gjelder å treffe de riktige målgruppene for oppfølging og kontroll eller veiledning.

Skattyterne godtar i stor grad den forhåndsutfylte selvangivelsen

Over 70 prosent av skattyterne gjør ingen endringer i den forhåndsutfylte selvangivelsen og benytter seg av leveringsfritaket. Også skattytere som gjør endringer, godtar i stor grad den forhåndsutfylte selvangivelsen. Dette tyder på at det er stor tillit til de dataene etaten mottar fra tredjeparter og til den forhåndsutfylte selvangivelsen.

Figur 3 illustrerer utviklingen i andelen skattytere som har godtatt det forhåndsutfylte beløpet på noen utvalgte poster i selvangivelsen.

Etter innføring av leveringsfritaket for selvangivelsen for inntektsåret 2007, ser vi en markant økning i andelen skattytere som ikke har gjort endringer, sammenliknet med året før. Dette har sammenheng med at andelen skattytere som gjør små beløpsmessige endringer, både i favør og ufavør for skattyter, ble redusert etter leveringsfritaket. Det kan tyde på at skattyterne i mindre grad har tatt seg bryet med å endre når det gjelder små beløp og heller benytter seg av leveringsfritaket.



Figur 3. Andel skattytere uten endringer - et utvalg poster, i2005-i2013 (merk: skala starter på 80 %)

Andelen som godtar det forhåndsutfylte beløpet har over år vært stabilt høy på poster som er forhåndsutfylt. For eksempel viser posten *pensjon fra folketrygden* at nærmest 100 prosent ikke gjør endringer, og på postene *lønn* og *renteinntekter* godtar over 95 prosent av brukerne de forhåndsutfylte beløpene.

På posten for gjeldsrenter er det årlig omtrent 270 000 skattytere som gjør endringer, som i stor grad skyldes fordeling mellom ektefeller eller samboere. For eksempel kan hele beløpet være forhåndsutfylt for den ene, men de ønsker å fordele det med en halvpart på hver. I slike tilfeller oppstår et avvik fra det forhåndsutfylte beløpet for hver av dem, men sett under ett vil det være samsvar med det forhåndsutfylte beløpet.

Oppfølging og kontroll viser imidlertid at ikke alle skattyterne greier å fordele riktig. Det kan for eksempel skyldes tastefeil, eller at fordelt beløp på den ene ikke blir tilsvarende redusert hos den andre. Dette skaper et betydelig kontrollbehov og merarbeid for etaten, som kunne vært unngått hvis skattyterne selv kunne ordnet ønsket fordeling med tredjeparten som leverer de forhåndsutfylte beløpene. Langt flere skattytere kunne dessuten benyttet seg av leveringsfritak, samtidig som risiko for feil ville blitt redusert.

Analyse som støtte til oppfølging og kontroll

Den årlige kontrollen av selvangivelsene må ivareta en rekke hensyn og prioriteres blant annet ut i fra erfaringer, risiko og utviklingstrekk. Likningsbehandlingen skal blant annet sikre at skatten fastsettes riktig basert på de opplysningene som er i selvangivelsen. Dette er en stor og krevende oppgave.

I tillegg til endringer og tilføyelser i selvangivelsene, mottar Skatteetaten for eksempel årlig omtrent 300 000 kommentarer og vedlegg knyttet til selvangivelsen med behov for oppfølging. Antall endringer og tilføyelser per post er relativt stabil fra år til år.

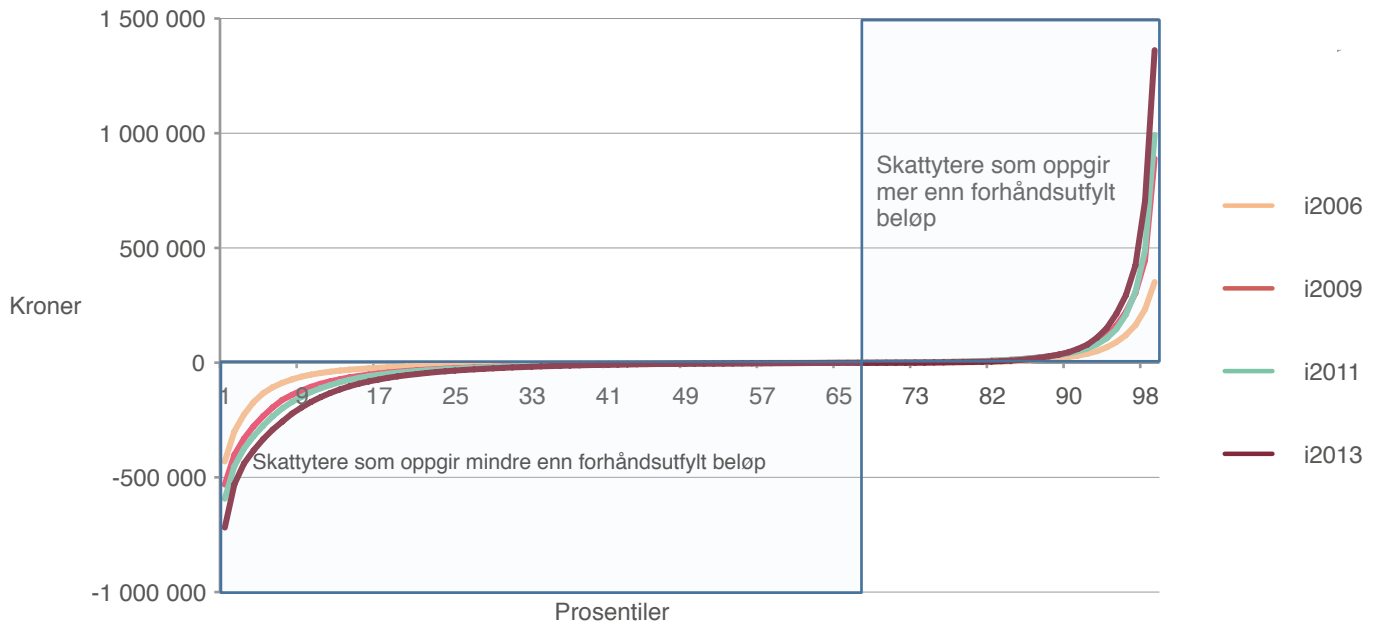
Selvangivelser fra skattytere som har benyttet leveringsfritak

I selvangivelser som er levert ved leveringsfritak, det vil si at de forhåndsutfylte opplysningene er godtatt av skattyter, forventer vi å finne få feil. Selv om de fleste av disse selvangivelsene er riktige, vil det finnes skattytere som ikke ønsker å oppgi de faktiske forholdene, for eksempel personer som driver noen form for kriminell virksomhet, og som skjuler seg bak leveringsfritaket. Hvert år blir det avdekket skattytere med uoppgitte inntekter også blant skattytere som har benyttet leveringsfritak, men da skjer det ved hjelp av andre kontrollhandlinger enn kun å se på selvangivelsen.

Skattytere som har gjort endringer, har en høyere risiko for feil enn de som har godtatt de forhåndsutfylte beløpene (Thorsager, Olsen og Foss i denne utgaven av *Analysenytt*). De fleste oppgir mindre enn det forhåndsutfylte beløpet på inntektsposter og mer på utgiftsposter, men en vesentlig andel gjør også endringer i sin disfavør. De fleste som endrer, endrer imidlertid relativt små eller moderate beløp.

Figur 4 viser et eksempel på en inntektspost, og hvordan skattyterne fordeler seg når det gjelder avvik fra tredjepartsopplysningene.

Halen til venstre i figur 4 viser at cirka 70 prosent av skattyterne har oppgitt mindre enn det forhåndsutfylte



Figur 4. Beløpmessig fordeling av skattytere som har endret forhåndsutfyllt inntektsbeløp, inntektsårene 2006–2013

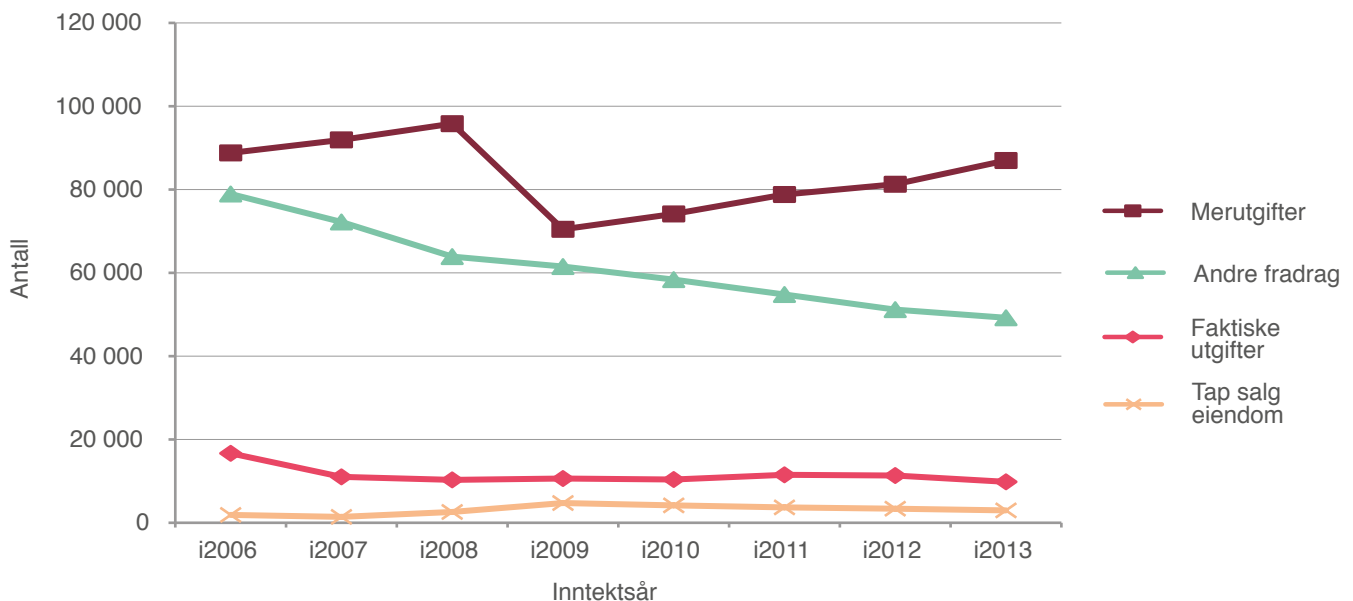
beløpet, og cirka 30 prosent har oppgitt mer. De fleste har moderate avvik, men i hver ende ser vi andelen skattytere med store avvik. Eksempelen viser at fordelingen er relativt stabil fra år til år. Det gjelder de fleste poster, slik at en med stor sikkerhet kan anslå kontrollbehovet og forventede kontrollutslag ved ulike kontrollsettinger for neste år.

Selvangivelser hvor skattyter har oppført beløp på poster som ikke er forhåndsutfyllt

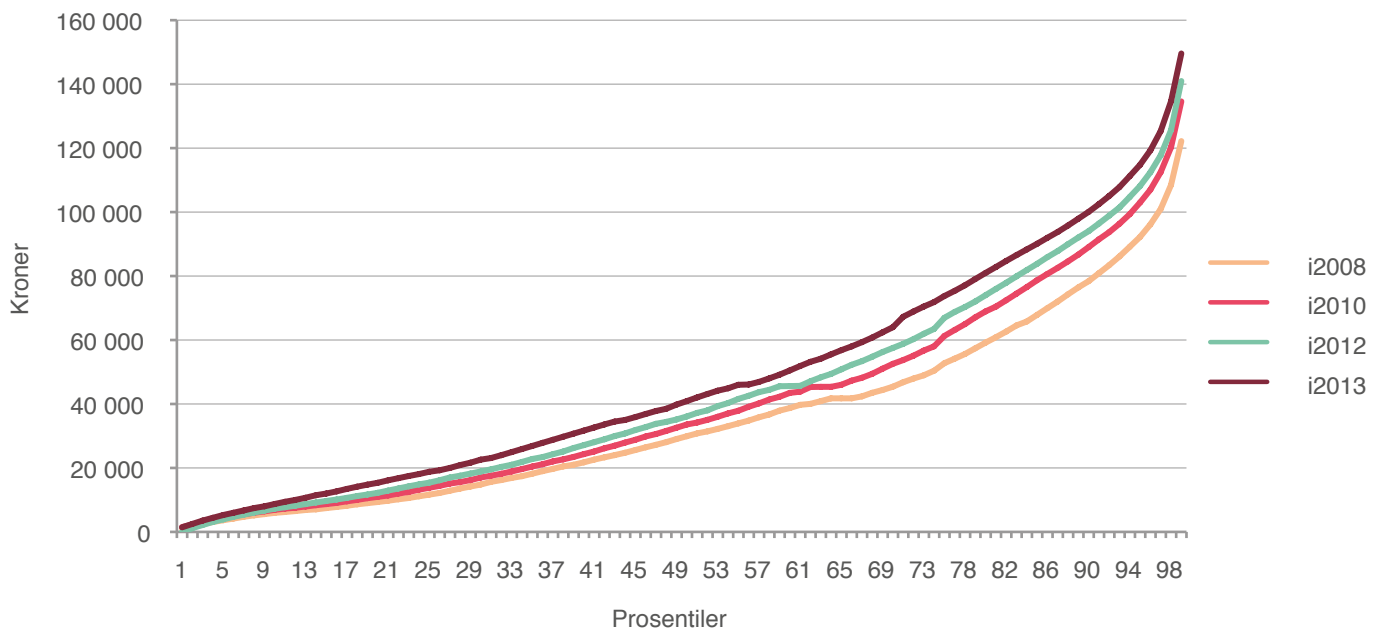
Ikke alle skattemessige forhold som oppstår i løpet av et år er mulig å forhåndsutfylle, slik at det er skattyterne selv som må føre opp riktig beløp i selvangivelsen. De fleste skattytere fører riktig, men ofte kan det være krevende for skattyter å finne ut av gjeldende regelverk, slik

at det kan oppstå feil både i skattyters favør og ufavør. I tillegg kan det være personer som bevisst forsøker seg på juks, spesielt når det gjelder å føre opp urettmessige fradrag. Oppfølging og kontroll av fradragposter uten grunnlagsdata er spesielt krevende.

Figur 5 viser eksempler på utviklingen i bruken av poster som ikke er forhåndsutfyllt, og som man ofte finner feil i ved kontroll. Antallet som bruker postene *faktiske utgifter* og *tap salg eiendom* har vært stabilt over år. Posten merutgifter ble delvis samordnet med posten reisefradrag i 2009, som medførte en reduksjon i antall brukere. Posten er særlig aktuell for utenlandske arbeidstakere, og antallet brukere har i årene etter 2009 økt i takt med arbeidsinnvandringen.



Figur 5. Utvikling i antall brukere på fradragposter som ikke er forhåndsutfyllt, inntektsårene 2006–2013



Figur 6. Fordeling av beløp skattyterne oppgir i posten merutgifter, inntektsårene 2008–2013

Sekkeposten *andre fradrag* har stadig færre brukere, som trolig har flere årsaker. Blant annet har det i løpet av de siste årene blitt etablert egne mer spesifikke poster, som for eksempel *fradrag for gaver til frivillige organisasjoner*, som tidligere måtte føres under *andre fradrag*. Bedre veiledning på etatens nettsider har ført til at skattyterne enklere finner frem til riktig post, fremfor å bruke posten *andre fradrag*. Forebyggende tiltak som bedre veiledning og tilrettelegging i innleveringsportalen, er tiltak som kan være med på å redusere kontrollbehovet.

Figur 6 viser utviklingen i fordelingen av beløp skattyterne oppgir i posten *merutgifter*, og at skattyterne har fordelt seg relativt likt de siste inntektsårene. På grunn av prisvekst og satsøkninger viser fordelingen en noe høyere beløpskurve for hvert år.

Det vil alltid være en risiko for at det finnes personer som vil utfordre og forsøke å teste ut etatens kontrollrutiner for å oppnå lavere skatt. I den årlige analysen av likningsbehandlingen ser vi derfor på hvordan oppførte beløp per post i selvangivelsen fordeler seg i det enkelte inntektsår, og hvordan utviklingen er over år, for å se om vi kan se tegn til at skattytere har samlet seg innenfor gitte beløp. Hittil har vi i liten grad sett tegn på tilpasninger. I figur 6 ser vi for eksempel en jevn fordeling av beløp. Hvis det var forsøk på tilpasninger i særlig omfang, ville vi sett at kurven ville flatet ut rundt aktuelle beløp, fordi en større andel av skattyterne ville hatt omtrent samme fradragbeløp.

For inntektsåret 2013 viser figur 6 at cirka 50 prosent av de 87 000 skattyterne som benyttet posten hadde fradragbeløp under eller over 40 000 kroner (se prosentil 50). Cirka 10 prosent hadde fradragbeløp over 100

000 kroner (se prosentil 90). Det er utfordrende å finne skattyterne som gjør feil så lenge beløpet de fører er innenfor normalen for posten. Løsningen blir derfor å begrense kontrollutvalget på en slik måte at man øker sannsynligheten for å avdekke feil i de selvangivelsene som blir gjenstand for nærmere kontroll.

Etaten kan sette kontroller ut i fra ulike kjennetegn som kan indikere sannsynlighet for feil eller ikke. Fra kontrollfiltre som bruker enkle betingelser, til mer komplekse modeller som ved hjelp av ulike parametere kan predikere sannsynlighet for feil i selvangivelsen (Se blant annet Thorsager m.fl. i denne utgaven av Analysenytt).

Grunnlag for beslutninger og planlegging

Resultatene fra analysen av tallene i selvangivelsen inngår som en del av beslutningsgrunnlaget for årlige prioriteringer av innsatsen på likningsområdet. Sammensetningen av skattemessige forhold, omfang og beløpsmessige verdier per post har vist seg å være relativt stabile fra år til år. Det gir Skatteetaten et godt utgangspunkt for planleggingen av neste års likningsbehandling, i tillegg til at det gir mulighet for å vurdere omfang og konsekvenser ved regelendringer, nye ordninger og tjenester.

Referanser

Thorsager, Olsen og Foss (denne utgaven av Analysenytt) "Prediktiv modell gir høy treffprosent på kontroll av selvangivelser".