

Skatteetatens arbeid med å avdekke norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta

Offentlig versjon av Dokument 3:3 (2023–2024)

Deler av rapporten er unntatt offentlighet



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:3 (2023–2024)
Skatteetatens arbeid med å avdekke norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden
- Vedlegg 2: statsrådets svar
- Vedlegg 3: forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 19. oktober 2023

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	5
2	Konklusjoner	7
3	Overordnet vurdering	8
4	Utdyping av konklusjoner	9
4.1	Et stort antall skattepliktige unnlater å rapportere utenlandsformuer og -inntekter i skattemeldingen	9
4.2	Skatteetaten har lagt et godt grunnlag for bedre etterlevelse av globalskatteplikten	11
4.3	Skatteetaten har tatt i bruk flere virkemidler, men har lagt for lite vekt på kontroll, noe som kan ha ført til lav opplevd oppdagelsesrisiko	12
4.3.1	Skatteetaten har lagt et godt grunnlag for å utnytte automatisk utvekslede opplysninger, men kan i større grad ta disse i bruk for å hjelpe skattepliktige som ønsker å etterleve globalskatteplikten	13
4.3.2	Uttekslingen av AKU-oppgaver er sterkt avtakende, og Skatteetaten mister verdifull informasjon om norske skattepliktiges utenlandsforhold	14
4.3.3	Skatteetaten utnytter ordningen med bistandsanmodninger for dårlig	15
4.3.4	Skatteetatens kontrollnivå har vært for lavt	15
4.3.5	Virkemiddelbruken er for lite innrettet mot de store beløpene for skjult inntekt og formue i utlandet	17
4.3.6	Innretningen av kontrollene før skatteoppjøret har inntil nylig ikke vært effektiv, men en omlegging av kontrollene i 2022 har ført til betydelig høyere treffprosent	18
4.4	Skatteetaten har vært proaktiv når det gjelder kryptovaluta og andre virtuelle verdier, men etterlevelsen er lav	18
4.5	Rapporteringen til Stortinget om resultater av arbeidet med skjult inntekt og formue i utlandet er lite balansert	20
5	Anbefalinger	21
6	Statsrådets svar	21
7	Riksrevisjonens sluttmerknad	21
	Vedlegg	23
	Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Finansdepartementet	
	Vedlegg 2: Statsrådets svar	
	Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger	

Figuroversikt

Figur 1	Personer med minst én CRS-oppgave, personer som har oppgitt utenlandsforhold på skattemeldingen, og antall personer som har begge deler (inntektsåret 2021)	9
Figur 2	Antall personer med opplysninger om bankinnskudd i CRS-oppgaven eller skattemeldingen eller begge deler (inntektsåret 2021)	10
Figur 3	Adferdssegmenter og virkemiddelbruk for etterlevelse av skattereglene	11

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

1. **Sterkt kritikkverdige** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdige** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

1 Innledning

Personer som er skattemessig bosatt i Norge, skal oppgi alle opplysninger om inntektene og formuene sine til norske skattemyndigheter, uavhengig av om midlene er opptjent i eller befinner seg i Norge eller utlandet. Dette betegnes som *globalskatteplikten* og innebærer en opplysningsplikt for alle som er skattemessig bosatt i Norge. Det samme gjelder inntekter fra salg og utvinning av kryptovaluta, uavhengig av hvor disse aktivitetene foregår og hvor kryptoformuene befinner seg.

Som følge av velstandsøkning og globalisering har flere norske borgere inntekter og formuer i utlandet. Skatteetaten antar at antallet norske skattepliktige med utenlandsforhold (det vil si inntekt eller formue i utlandet) nå er så stort at «utland er den nye normalen».¹ Det har også blitt vanligere med kryptovaluta og andre nye tjenester. Disse er strengt tatt ikke utenlandsforhold, men de ligner fordi markedsplassene ofte ligger utenfor skattemyndighetenes jurisdiksjon.

Skatteetaten mener at det er begrenset kunnskap om globalskatteplikten i befolkningen, og etaten har kommet fram til at risikoen for at skattepliktige ikke oppgir alle inntekter og formue utgjør den største risikofaktoren i forbindelse med personbeskatning. Sannsynligheten for at risikoen inntreffer er vurdert til sannsynlig, med svært alvorlige konsekvenser for skatteproveny, likebehandling av borgere og tillit til etaten. Skatteetaten har anslått provenytapet til ca. sju milliarder kroner årlig.²

Ett av hovedmålene som Finansdepartementet har fastsatt for Skatteetaten for årene 2018–2021, er at personer med skatte- og opplysningsplikt skal følge skatte- og avgiftsreglene. Et prioritert tiltak er at Skatteetaten aktivt skal benytte tilgjengelige virkemidler for å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet.

Risikoen for at globalskatteplikten ikke følges, og for at personer unndrar seg beskatning ved å skjule inntekter og formuer i utlandet, er til stede i mange land. For å motvirke denne risikoen har man gradvis fått i stand et internasjonalt samarbeid om automatisk utveksling av informasjon om utenlandske inntekter og formuer. Bilaterale skatteavtaler og den nordiske bistandsavtalen har i mange år hatt bestemmelser om automatisk utveksling av opplysninger om inntekt:

- Gjennom Automatiske kontrolloppgaver utland (AKU) har Skatteetaten fått opplysninger om blant annet inntekt og pensjon i utlandet, men EU-land har erstattet ordningen med en annen løsning (DAC), og som en konsekvens av dette, mottar Norge stadig færre opplysninger.
- Ordningen Common Reporting Standard (CRS) kom i stand i regi av OECD og Europarådet i 2017 og omfatter utveksling av opplysninger om finansielle kontoer (saldo, renter, aksjeutbytte, salgsvederlag) mellom 110 land. USA deltar ikke i CRS-samarbeidet.

¹ Skatteetaten. (2019). *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land.*

² Skatteetaten. (2021). *Anbefaling om ambisjonsnivå for etterlevelsesstrategi for risikoområde SIFU.*

- En bilateral avtale med USA (FATCA-avtalen) innebærer at lignende opplysninger som i CRS utveksles mellom Norge og USA.

For inntektsåret 2021 mottok Norge over én million oppgaver med opplysninger om norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet gjennom internasjonale avtaler om informasjonsutveksling.

For å sikre at globalskatteplikten etterleveres, skal Skatteetaten utvikle og ta i bruk effektive løsninger for å benytte opplysninger etaten mottar fra andre land, og etaten skal arbeide for å heve kvaliteten på disse opplysningene.³ Etaten skal også sikre at kontrollnivået generelt er tilstrekkelig høyt. Det har vært tegn på at etaten kun i begrenset grad bruker opplysningene om norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet, og på at kontrollnivået på dette området (person utland) er lavt.

I *Innst. 123 S (2013–2014)*, jf. *Dokument 1 (2013–2014)*, viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at Finansdepartementet sa seg enig i at det var svakheter i hvordan Skatteetaten behandlet informasjon om norske skattepliktiges inntekter i utlandet (AKU-oppgaver). Komiteen viste også til at Skattedirektoratet hadde satt i verk flere tiltak for å bruke avtalene om utveksling av informasjon aktivt, og at Skattedirektoratet ville sette av tilstrekkelige ressurser til dette.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere Skatteetatens og Finansdepartementets arbeid med å avdekke norske skattepliktiges inntekts- og formuesforhold i utlandet samt kryptovaluta, ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter perioden 2017–2021.

Undersøkelsen har vært underlagt flere begrensninger på henholdsvis tilgang til data og til publisering av aggregert statistikk:

- Den bilaterale avtalen med USA (FATCA) tillater ikke at data deles med tilsynsmyndigheter som Riksrevisjonen. Det ble sendt en forespørsel til USAs skattemyndigheter og bedt om tillatelse til at Skatteetaten kunne gi Riksrevisjonen innsyn i *anonymiserte* FATCA-opplysninger om norske skattepliktiges finansielle forhold i USA slik at vi kunne utarbeide statistikk på landnivå, eventuelt i skjermet vedlegg til Stortinget. Forespørselen ble avslått.
- Vi har hatt tilgang til alle relevante CRS-data fra Skatteetaten, men publisering av aggregert statistikk kan bare skje med avsenderlandets eller avsenderjurisdiksjonens eksplisitte godkjenning. Samtlige 100 land og jurisdiksjoner som har utvekslet data med Skatteetaten ble spurt om å gi en slik godkjenning. 27 av dem svarte ja, 8 avslo og de resterende 65 svarte ikke på forespørselen. Opplysninger om land og jurisdiksjoner som avslo eller ikke svarte, er sladdet i den offentlige versjonen av rapporten i vedlegg 3, men tilgjengelige for Stortinget i en skjermet versjon.

Rapporten ble forelagt Finansdepartementet per brev 30. april 2023. Departementet har i brev 31. mai 2023 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

³ Prop. 1 S (2019–2020) og (2020–2021) Finansdepartementet.

2 Konklusjoner



- Et stort antall skattepliktige unnlater å rapportere utenlandsformuer og -inntekter i skattemeldingen.
- Skatteetaten har lagt et godt grunnlag for bedre etterlevelse av globalskatteplikten.
- Skatteetaten har tatt i bruk flere virkemidler, men har lagt for lite vekt på kontroll, noe som kan ha ført til lav opplevd oppdagelsesrisiko.
- Skatteetaten har vært proaktiv når det gjelder kryptovaluta og andre virtuelle verdier, men etterlevelsen er lav.
- Rapporteringen til Stortinget om resultater av arbeidet med skjulte inntekter og formuer i utlandet er lite balansert.

3 Overordnet vurdering

Kritikkverdig



- Skatteetaten peker på skjulte inntekter og formuer i utlandet som et av de viktigste risikoområdene på personområdet. Et stort antall skattepliktige har ikke fulgt reglene. Likevel har kontrollnivået i Skatteetaten vært lavt. Etaten har i begrenset grad utnyttet opplysninger om norske skattepliktiges inntekter og formuer fra utlandet, og ordningen med bistandsanmodninger er for dårlig utnyttet. Virkemiddelbruken har vært for lite innrettet mot de store beløpene for skjult inntekt og formue i utlandet. Det kan ha redusert den opplevde risikoen for å bli oppdaget. Samlet sett er dette **kritikkverdig**.

Ikke tilfredsstillende



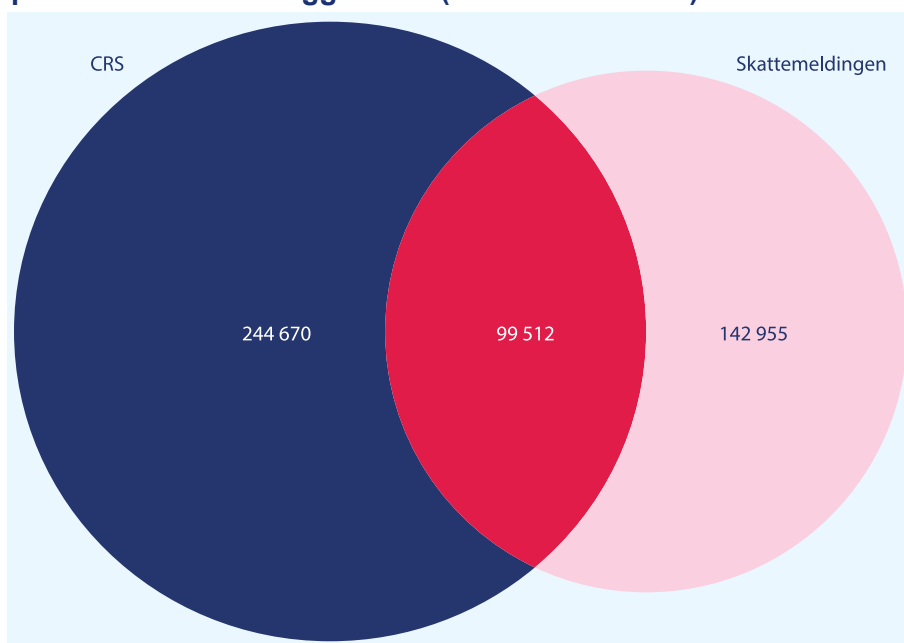
- I tillegg er det **ikke tilfredsstillende** at Finansdepartementet verken har sørget for tilstrekkelig kunnskap om graden av etterlevelse av globalskatteplikten eller om Skatteetatens kontroll av dette.

4 Utdyping av konklusjoner

4.1 Et stort antall skattepliktige unnlater å rapportere utenlandsformuer og -inntekter i skattemeldingen

Skatteetaten mottar opplysninger om norske skattepliktiges utenlandsforhold gjennom internasjonale avtaler om informasjonsutveksling. For inntektsåret 2021 har etaten gjennom CRS-samarbeidet i regi av OECD har etaten mottatt opplysninger om ca. 344 000 unike personer med skatteplikt i Norge og finansielle kontoer (først og fremst bankkonto eller verdipapirkonto) i utlandet. I skattemeldingene for samme år er det kun ca. 242 000 unike personer som har rapportert om slike forhold. Ca. 100 000 har *både* en oppføring i en CRS-oppgave og i skattemeldingen jf. figuren nedenfor.

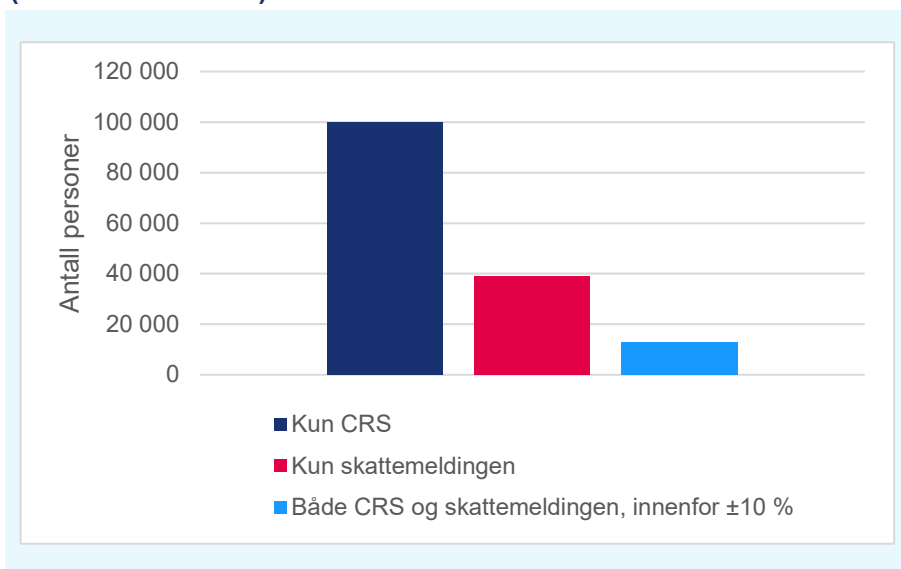
Figur 1 Personer med minst én CRS-oppgave, personer som har oppgitt utenlandsforhold på skattemeldingen, og antall personer som har begge deler (inntektsåret 2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Undersøkelsen vår viser at det er en betydelig underrapportering av bankinnskudd i utlandet når vi sammenholder data på individnivå, altså når vi ser på hva en person har rapportert i skattemeldingen om bankinnskudd i utlandet, og sammenligner det med hva Skatteetaten har mottatt av opplysninger om den samme personens bankkonto, gjennom CRS-rapporteringen. For ca. 100 000 personer foreligger det CRS-oppgave om bankinnskudd for inntektsåret 2021 uten at det er rapportert om dette i skattemeldingen, jf. figur 2 nedenfor. 40 000 skattepliktige hadde *både* CRS-oppgave om bankinnskudd og hadde selv rapportert om dette i skattemeldingen, men beløpene samsvarte ($\pm 10\%$) bare for hver tredje av dem.

Figur 2 Antall personer med opplysninger om bankinnskudd i CRS-oppgaven eller skattemeldingen eller begge deler (inntektsåret 2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Det samme gjelder for verdipapirformuer, for eksempel aksjer. Undersøkelsen viser at det for inntektsåret 2021 var vel 27 000 skattepliktige som ikke rapporterte om utenlandsk verdipapirformue i skattemeldingen, men som det forelå CRS-oppgave for. Blant de som hadde beløp for verdipapirformue både i CRS-oppgave og i skattemeldingen, var det samsvar ($\pm 10\%$) mellom beløpene for én av tre skattepliktige.

Fast eiendom og inntekter fra utleie av fast eiendom i utlandet omfattes ikke av CRS-ordningen, og AKU-rapporteringen (Automatiske kontrollopgaver utland) er begrenset.

I skattemeldingen for 2021 rapporterte 85 000 unike personer at de eide fast eiendom i utlandet, og 3,5 prosent av disse rapporterte om leieinntekter fra slik eiendom. En spørreundersøkelse som Riksrevisjonen har fått gjennomført, tyder på at antallet som eier eiendom utenlands, kan være dobbelt så høyt (ca. 175 000), og at en vesentlig høyere andel (13 prosent) leier ut eiendommene sine. Det tyder på en betydelig underrapportering av formuesverdier og leieinntekter fra eiendommer i utlandet.⁴

I tillegg kommer ukjente inntekter og formuer som kan involvere både et betydelig antall skattepliktige og betydelige beløp som ikke blir rapportert til Norge gjennom informasjonsutvekslingsavtaler, ved at de skattepliktige omgår regelverket på ulike måter:

- De emigrerer for å slippe skatt, men fortsetter å oppholde seg i Norge.
- De plasserer sine finansielle verdier i land eller jurisdiksjoner som ikke omfattes av de internasjonale avtalene om utveksling av informasjon (CRS, FATCA eller AKU). Alternativt investerer de i formuesverdier, for

⁴ Inntekter fra utleie av eiendom i utlandet vil normalt være skattepliktige i det landet eiendommen ligger. Skatt til Norge vil påløpe i den grad vedkommende land ikke beskatter inntekten i samme grad som Norge.

eksempel kunst og dyre luksusgjenstander (yachter, fly og så videre), som ikke rapporteres gjennom avtalene.

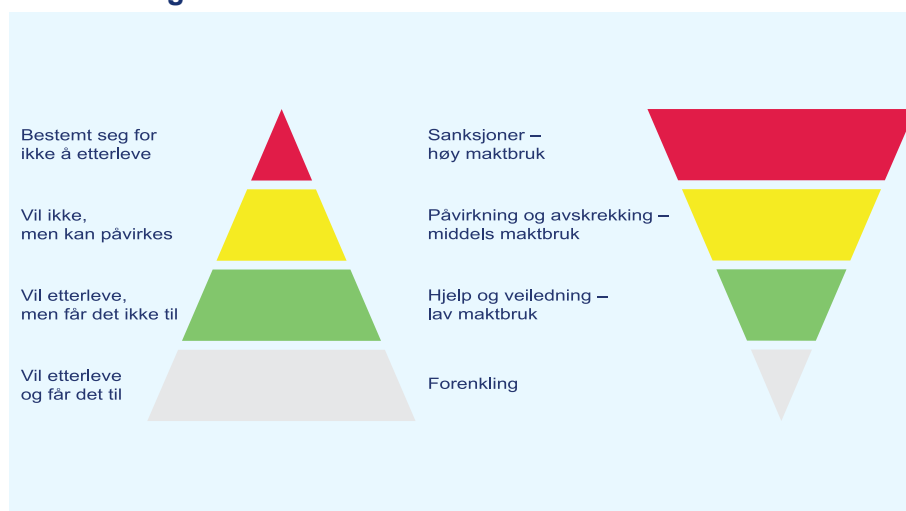
- De skjuler verdiene gjennom kompliserte selskapsstrukturer der de reelle rettighetshaverne er skjult for norske skattemyndigheter.

4.2 Skatteetaten har lagt et godt grunnlag for bedre etterlevelse av globalskatteplikten

Skatteetaten skal arbeide systematisk for at kontrollnivået generelt er tilstrekkelig høyt og basert på gode risikovurderinger. I henhold til reglementet for økonomistyring skal etaten sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Undersøkelsen viser at Skatteetaten har arbeidet grundig med å skaffe kunnskap om skjulte inntekter og formuer i utlandet i undersøkelsesperioden. Etaten har kartlagt de viktigste framgangsmåtene for å skjule inntekt og formue og dermed holde midlene unna beskatning i Norge. Skatteetaten har arbeidet systematisk med å identifisere og vurdere de sentrale risikofaktorene på utenlandsområdet, både på overordnet nivå for hele etaten og på mer detaljert nivå. Med utgangspunkt i konkrete risikovurderinger har Skatteetaten formulert en strategi for at flere skal oppfylle skatteplikten sin på utenlandsområdet og hvordan dette skal oppnås ved hjelp av konkrete tiltak. Det er brukt en metodikk som deler de skattepliktige inn i ulike grupper (segmenter) etter ulik evne og vilje til å følge regelverket, og som foreskriver forskjellige virkemidler for disse gruppene for å sikre skatteprovenyet og befolkningens tillit til etaten. I dette arbeidet skiller etaten mellom virkemidler som er forebyggende og kontrollaktiviteter som settes i gang før skatteoppgjøret, og kontrolltiltak og sanksjoner som skjer etter skatteoppgjøret.

Figur 3 Adferdssegmenter og virkemiddelbruk for etterlevelse av skattereglene



Kilde: Skatteetaten

Skatteetaten har også lagt ned et betydelig arbeid i å kartlegge hvordan opplysninger om utenlandsforhold kan brukes for å øke etterlevelsen. Den

nye skattemeldingen legger vesentlig bedre til rette for å veilede de skattepliktige og å identifisere utenlandsforhold enn den gamle skattemeldingen. Dermed blir det enklere for de skattepliktige å etterleve regelverket, og det blir enklere for Skatteetaten å kontrollere om opplysningene er fullstendige og korrekte. Dette mener vi er positivt.

Skatteetaten har analysert graden av etterlevelse og virkningen av ulike tiltak på de skattepliktiges adferd, i første rekke dulting (utvidet veiledning) mot ønsket adferd. Dulting har blitt det sentrale virkemidlet, særlig overfor det grønne segmentet av skattepliktige, som er de som ønsker å følge regelverket, men som kan trenge hjelp til å huske å gi opplysninger og få dem korrekt registrert i skattemeldingen. Ved bruk av dulting blir den skattepliktige informert om at Skatteetaten kjenner til et konkret utenlandsforhold, og deretter blir vedkommende spurt om dette utenlandsforholdet skal legges til i skattemeldingen. I internasjonal sammenheng har Skatteetaten vært relativt tidlig ute med å utnytte utenlandsopplysninger til dulting. Det mener Riksrevisjonen er positivt. Verken svenske eller danske skattemyndigheter dulter skattepliktige i samme omfang som det Skatteetaten gjør.

4.3 Skatteetaten har tatt i bruk flere virkemidler, men har lagt for lite vekt på kontroll, noe som kan ha ført til lav opplevd oppdagelsesrisiko

Skatteetaten skal bruke tilgjengelige virkemidler aktivt for å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet, jf. Prop. 1 S (2019–2020) og (2020–2021). Dette innebærer blant annet å utvikle prosesser og løsninger som effektivt kan utnytte den informasjonen etaten får gjennom de internasjonale avtalene om automatisk informasjonsutveksling. Skatteetaten skal også arbeide systematisk for å holde kontrollnivået generelt høyt nok.

En stor utfordring på området «skjulte inntekter og formuer i utlandet» er at skattepliktige som ikke ønsker å følge regelverket, kan utnytte strukturer og forhold som ligger utenfor Skatteetatens kontroll. Det er svært krevende å kontrollere skattepliktige som både har vilje, kunnskap og evne til å skjule inntekt og formue i utlandet (gult og rødt segment). Ved å dulte det grønne segmentet kan Skatteetaten med relativt begrensede ressurser påvirke mange til å føre opp utenlandsinntekter og -formuer. Dette kan frigjøre ressurser til å kontrollere dem som ikke ønsker å følge regelverket. Undersøkelsen viser imidlertid at denne strategien har hatt klare begrensninger. Dultingen påvirker først og fremst skattepliktige med små beløp, og skatteinntektene av dultingen blir dermed beskjedne.

For det gule segmentet – de som ikke vil etterleve, men som Skatteetaten kan påvirke ved blant annet å øke oppdagelsesrisikoen – har hovedstrategien vært frivillig retting. Skattepliktige som ikke har oppgitt inntekt eller formue til Skatteetaten tidligere, kan unngå tilleggs�skatt ved å søke om frivillig retting. For at søknad om frivillig retting skal innvilges, må opplysningene som gis være fullstendige og korrekte, og ikke være et resultat av kontrolltiltak. Vilkkåret for frivillig retting er oppfylt selv om skatteetaten har informasjon om de skattepliktige via CRS eller FATCA, så

lenge vedkommende ikke har blitt konfrontert med dette eller det ikke har blitt iverksatt kontrolltiltak. Undersøkelsen viser at Skatteetaten innvilger frivillig retting for utenlandsforhold de allerede har opplysninger om. I perioden 2019–2020 hadde Skatteetaten helt eller delvis opplysninger om utenlandsforhold i 40 prosent av de sakene der etaten innvilget frivillig retting.

Undersøkelsen har vist at det store fokuset på dulting ikke har gjort at det har blitt frigjort ressurser til flere kontroller mot dem som *ikke* ønsker å følge regelverket. Antall saker mot disse har blitt halvert i undersøkelsesperioden, og kun et lite antall saker er anmeldt til politiet. Videre har antallet bistandsanmodninger som er sendt til andre land, blitt mer enn halvert i løpet av perioden. CRS-opplysninger har i svært liten grad blitt brukt til kontroll, og det har gjennomgående vært få andre kontroller på utenlandsområdet i forbindelse med skatteoppgjøret. I tillegg er det sjelden kontrollene treffer dem som unnlater å føre opp utenlandsinntekter og -formuer. CRS-opplysninger har også vært lite brukt som utgangspunkt for etterkontroller i regi av avdeling for skattekriminalitet (heretter: Skattekrim). Konsekvensen kan være at de skattepliktige opplever oppdagelsesrisikoen som lav når de unndrar skatt ved å skjule inntekt og formue i utlandet. Samlet sett mener Riksrevisjonen at dette er kritikkverdig.

4.3.1 Skatteetaten har lagt et godt grunnlag for å utnytte automatisk utvekslede opplysninger, men kan i større grad ta disse i bruk for å hjelpe skattepliktige som ønsker å etterleve globalskatteplikten

Som omtalt ovenfor har Skatteetaten med den nye skattemeldingen lagt forholdene bedre til rette for å identifisere finansielle forhold i utlandet, og få mer dialog med de skattepliktige som er mottakelige for dulting, i stor skala.

Undersøkelsen viser at det er begrensninger i de opplysningene som Skatteetaten mottar gjennom avtalene om automatisk informasjonsutveksling. Dette gjør at opplysningene i liten grad kan tas inn i forhåndsutfylte skattemeldinger, slik det gjøres med innenlandske grunnlagsdata. Disse begrensningene skyldes flere forhold. Skatteetaten får ikke opplysningene i tide til at de kan tas inn i skattemeldingen som sendes ut i mars. Det er også begrensninger ved at informasjon som mottas fra USA gjennom FATCA-avtalen ikke inneholder opplysninger om saldo/formue. Det kan også være usikkert hvem som eier midlene på en konto som rapporteres gjennom CRS. Videre kan det være usikkert hva slags finansprodukt en CRS-oppgave gjelder, og hvilke skatteregler som gjelder i det konkrete tilfellet. I tillegg kan usikkerhet om hvorvidt CRS-beløp er korrekte, kombinert med at det er mulig å levere skattemeldingen uten å åpne den («leveringsfritak»), føre til feil beskatning og utgjøre en utfordring for de skattepliktiges rettssikkerhet.

På grunn av disse begrensningene har Skatteetatens strategi med å vektlegge dulting vært hensiktsmessig overfor de mange skattepliktige som ønsker å rapportere riktig om utenlandsforhold. Denne dultingen er basert på CRS-opplysninger om bankinnskudd og renteinntekter, som er de opplysningene som etaten anser for å være av best kvalitet. Det er også god

kvalitet på AKU-opplysninger om pensjon fra Sverige og Danmark, der etaten har gått et skritt lenger enn dulting ved at skattemeldingen er forhåndsutfyllt med beløp som vil bli stående og brukt i skattefastsettingen dersom de ikke blir endret av de skattepliktige.

Undersøkelsen viser at det er rom for å bruke og gjenbruke opplysninger fra tidligere års skattemeldinger i større grad, noe som vil kunne bidra til at flere oppfyller globalskatteplikten. Gjenbruk av opplysninger til forhåndsutfylling som den skattepliktige har oppgitt tidligere, er i dag begrenset til noen få forhold. Det er også mulig å tenke seg mer bruk av opplysninger fra CRS-oppgavene ved at *alle* som Skatteetaten har fått bankopplysninger om for tidligere år, får en dult der de blir bedt om å bekrefte eller avkrefte om de har midler i en utenlandsk bank, og deretter oppfordres til å fylle inn supplerende opplysninger. Skatteetaten har også mulighet til å innføre delvis forhåndsutfylling av skattemeldingen, for eksempel i feltet konto, der etaten fyller inn land, finansinstitusjon og kontonummer, men ber de skattepliktige oppgi saldo og eventuelt utbytte eller renteinntekt.

Skatteetaten har gått relativt forsiktig fram med dulting og forhåndsutfylling, og heller lagt stor vekt på tilstrekkelig datakvalitet. Hovedårsaken til dette, har ifølge etaten vært at den ikke har ønsket å overbelaste telefonmottaket. Mange skattepliktige som ikke kjenner igjen opplysningene, kunne blitt usikre og tatt kontakt per telefon. Samtidig viser de hittil gjennomførte rundene med dulting at det er mindre grunn til å anta at svært mange vil ringe etaten.

Riksrevisjonen mener at Skatteetaten har lagt et godt grunnlag for å utnytte CRS- og AKU-opplysninger enda mer, men kunne vært mer offensiv med å utnytte de mulighetene disse opplysningene gir.

4.3.2 Utvekslingen av AKU-oppgaver er sterkt avtakende, og Skatteetaten mister verdifull informasjon om norske skattepliktiges utenlandsforhold

Skatteetaten har lenge mottatt informasjon i form av AKU-oppgaver (Automatiske kontrolloppgaver utland) som er hjemlet i de ulike bilaterale skatteavtalene Norge har inngått med andre land og i den nordiske bistandsavtalen.

I perioden 2017–2021 har antallet AKU-oppgaver som Skatteetaten mottar, gått ned med mer enn 40 prosent. Ifølge Skatteetaten skyldes nedgangen at mange EU-land bruker et eget EU-system til å utveksle oppgaver, og det er tungvint å skulle gjøre en egen forsendelse til Norge. AKU omfatter opplysninger om blant annet arbeidsinntekt, pensjon og inntekt fra utleie og salg av eiendom, og etaten får ikke disse opplysningene gjennom andre avtaler om automatisk informasjonsutveksling. Skatteetaten mister dermed verdifull informasjon om norske skattepliktiges utenlandsforhold. For å sikre tilgang til disse opplysningene i framtiden må Norge enten søke om å få tiltre og ta i bruk EU-kanalen og -formatet for utveksling av slike opplysninger (DAC – Directive on Administrative Cooperation), eller det må utvikles en egen standard og kanal for AKU-data i regi av OECD. Skatteetaten har hittil ikke tatt opp dette problemet med Finansdepartementet.

4.3.3 Skatteetaten utnytter ordningen med bistandsanmodninger for dårlig

Skatteavtalene gir Skatteetaten anledning til å be andre land om skatte-relevante opplysninger om norske skattepliktige i disse landene (bistandsanmodninger).

Undersøkelsen viser at Skatteetaten i stadig mindre grad bruker denne muligheten. Antall bistandsanmodninger som er sendt til andre land, ble redusert med 65 prosent fra 2017 til 2021. Til sammenligning sendte skattemyndighetene i Danmark over dobbelt så mange bistandsanmodninger og Sverige fire ganger så mange bistandsanmodninger som Norge i samme periode, og det svenske Skatteverket viser til gode erfaringer med bruk av disse.

Undersøkelsen viser også at selv etter to omganger med avsløringer av et betydelig antall norske borgere med uoppgitte eiendommer i Dubai, er det bare sendt et fåtall bistandsanmodninger til De forente arabiske emirater. Etter avsløringen i Dagbladet i 2019 som involverte flere titalls norske skattepliktige som ikke hadde oppgitt eiendommer eller leieinntekter i Dubai, ble det kun sendt én bistandsanmodning. I 2022 ble det ikke sendt noen anmodninger til De forente arabiske emirater, til tross for at lekkasjen «Dubai Uncovered» skjedde det året og omfattet nesten 300 norske borgere.

Gjennomgangen av alle bistandsanmodningene som ble sendt i 2021, viser at svært få anmodninger tok utgangspunkt i CRS-opplysninger. Når Skatteetaten samtidig oppgir at bistandsanmodninger ofte er en god kilde i kontrollsammenheng i utenlandssaker, mener Riksrevisjonen at bistandsanmodninger som virkemiddel ikke utnyttes godt nok.

4.3.4 Skatteetatens kontrollnivå har vært for lavt

Risikoen for at inntekter og formuer i utlandet bevisst eller ubevisst unndras beskatning i Norge er en av Skatteetatens høyest prioriterte risikofaktorer på personområdet. På denne bakgrunnen kunne man vente at antallet kontroller som blir gjennomført på dette området, skulle gjenspeile denne prioriteringen.

Skatteetaten har gått ut fra at lav etterlevelse i stor grad skyldes manglende kunnskap om globalskatteplikten, og etaten har derfor fokusert på myke virkemidler som frivillig retting og dulting. Vår undersøkelse tyder imidlertid på at kunnskapsnivået om globalskatteplikten er relativt høyt blant dem det gjelder – altså dem som har inntekter og formuer i utlandet. Blant disse opplyser åtte av ti at de kjenner til prinsippet om globalskatteplikt. Lav etterlevelse kan derfor bunne i manglende vilje i flere tilfeller enn det Skatteetaten antar.

Skatteetatens vektlegging av myke virkemidler som frivillig retting og dulting har resultert i et beskjedent skatteproveny. For frivillig retting har det vært en nedgang i antall skattepliktige som har sendt søknad om frivillig retting etter 2017, for inntektsårene 2019–2021 førte om lag halvparten av sakene til en økning i skatteproveny på under 10 000 kroner i året, og det var kun noen få enkeltsaker som ga store endringer i skatteinntekt til staten.

I 2021 resulterte sakene med frivillig retting i ca. 28 millioner kroner⁵ i økte skatteinntekter for staten, mens dulting våren 2021 ga vel 10 millioner kroner. Sammenlignet med Skatteetatens estimat på 7,1 milliarder kroner per år i tapte skatteinntekter på grunn av skjulte inntekter og formuer i utlandet, har provenyeffekten av dulting og frivillig retting vært beskjedent.

Undersøkelsen viser at nivået for maskinelt satte kontroller på utenlandsområdet har vært lavt i perioden 2017–2021. Etaten har brukt svært lite ressurser til slike kontroller, og det er primært lagt norske grunnlagsdata til grunn. På finansområdet har det, for dem som har levert ny skattemelding, vært gjennomført få kontroller, og disse har gjennomgående gitt få treff, det vil si at sakene som er valgt ut til nærmere kontroll, sjelden har ført til endring av inntekt eller formue i skattemeldingen. Undersøkelsen viser at ingen av de skattepliktige som leverte ny skattemelding, og som Skatteetaten hadde opplysninger om gjennom CRS-ordningen, var med i utvalget av skattepliktige som ble kontrollert i inntektsårene 2020 og 2021. I tillegg har mange skattepliktige med utenlandsforhold, som verdipapirer, fondsandeler eller andre mer kompliserte finansprodukter via banker eller lignende i utlandet, blitt overført til gammel skattemelding (SL) der det har blitt utført få kontroller på finansområdet.

De kontrollene som Skattekrim har gjennomført *etter* skatteoppgjøret, og som retter seg mot dem som bevisst prøver å unndra seg beskatning, er ofte krevende å gjennomføre. Undersøkelsen viser at antallet saker med vedtak ble halvert i undersøkelsesperioden 2017–2021. I 2022 var trenden lenge den samme, før antallet økte vesentlig igjen ved årsslutt. Bare noen få slike kontrollsaker i året har blitt politianmeldt. Meningen er at disse sakene skal ha en avskrekkende, preventiv effekt. Skatteetaten viser selv til betydningen av å styrke tilliten i befolkningen ved å ta utbytte og verdier fra dem som ikke ønsker å etterleve regelverket.⁶ Riksrevisjonens vurdering er at det kan ha negativ effekt på både opplevd oppdagelsesrisiko og etterlevelse at antallet vedtak er vesentlig redusert, og at antallet saker som blir politianmeldt har vært så lavt.

En sammenlikning med ressursbruken til kontrollaktiviteter på utenlandsområdet i Sverige og Danmark tyder også på at kontrollnivået har blitt for lavt i Norge. Ulik organisering gjør det vanskelig å sammenligne landene direkte, men Danmark har satt av vesentlig mer ressurser til kontroller (før og etter skatteoppgjør) på utenlandsområdet enn Skatteetaten i Norge har: Danmark bruker anslagsvis 500–600 årsverk på etterkontrollsaker, som tilsvarer kontrollene som gjøres av Skattekrim i Norge. I Sverige er det ca. 1 000 ansatte som arbeider med utenlandsopplysninger om personer og små og mellomstore bedrifter, og der i landet inngår CRS- og FATCA-opplysninger som en sentral del av risikobaserte utvalg. Da det ble gjort etterkontroll på området «skjulte inntekter og formuer» i Sverige i 2021, fikk man nesten tre ganger så mange vedtak og nesten seks ganger så stor endring (seks millioner kroner) i gjennomsnittlig økt skatteproveny per vedtak som i Norge samme år.

⁵ Denne økningen gjaldt for skattemeldinger 10 år tilbake i tid.

⁶ Skatteetaten (2016) *Overordnet plan for risikohåndtering – L5 – Skjult inntekt og formue i utlandet*.

Ifølge tildelingsbrevene for 2019 og senere år skal Skatteetaten bruke tilgjengelige virkemidler aktivt for å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet, jf. også Prop. 1 S (2019–2020) og (2020–2021). Allerede i 2006 pekte Riksrevisjonen på svakheter i Skatteetatens håndtering av utenlandsopplysninger (AKU-oppgaver), og slike svakheter ble også påpekt senere i Dokument 1 (2013–2014). I Innst. 123 S (2013–2014), jf. Dokument 1 (2013–2014), merket kontroll- og konstitusjonskomiteen seg at Finansdepartementet var enig i at det var svakheter ved Skatteetatens behandling av AKU-oppgaver, og opplyste at Skattedirektoratet hadde satt i verk flere tiltak for å bruke avtalene om utveksling av informasjon aktivt og ville sette av tilstrekkelige ressurser til dette. Skatteetaten peker selv på at for å sikre legitimitet, likebehandling og skatteprovenyet ved internasjonale transaksjoner mot det røde segmentet må det betydelige ressurser til.⁷ Undersøkelsens funn om ressursbruk og kontrollnivå i perioden som Riksrevisjonen har undersøkt, tyder på at disse avtalene har blitt for dårlig utnyttet over flere år.

4.3.5 Virkemiddelbruken er for lite innrettet mot de store beløpene for skjult inntekt og formue i utlandet

Undersøkelsen viser at skattepliktige med store utenlandsformuer og -inntekter i liten grad har blitt truffet av Skatteetatens virkemidler. Få med store formuer har blitt dultet i undersøkelsesperioden, enten fordi skattepliktige med komplekse utenlandsforhold av tekniske grunner har blitt overført til det gamle systemet (SL) der dulting ikke er mulig, eller fordi skattepliktige med høye utenlandsformuer (som er oppgitt i CRS) har blitt unntatt fra dulting og heller blitt valgt ut for mulige etterkontroller i regi av Skattekrim. Antallet vedtak i kontroller som skal treffe dette segmentet, er relativt lavt og har inntil nylig vært klart fallende. Som omtalt ovenfor har det vært få kontroller på finansområdet (person utland) i undersøkelsesperioden. I de kontrollene som ble gjennomført på finansområdet for inntektsåret 2020, ble ingen av de 29 000 personene med CRS-rapportert aksjesaldo i 2019 valgt ut til kontroll på aksjeområdet. Hvis vi ser på de ca. 480 personene med de 0,01 prosent høyeste rapporterte saldoene på CRS-oppgavene for året 2019, ble ingen valgt ut til aksjekontrollene for inntektsåret etter. For inntektsåret 2021 ble ingen av dem med CRS-rapportert verdipapirkonto i 2020 valgt ut til kontroll. Siden ingen av dem med CRS-oppgave for aksjekonto ble valgt ut til kontrollene, ble heller ingen av dem med størst avvik mellom CRS-oppgaven og beløpet i skattemeldingen kontrollert.

Når vi sammenligner CRS-data med skattemeldingsdata på individnivå, ser vi at det generelt sett er lite samsvar mellom CRS og skattemeldingene når det gjelder beløpene for saldo, renter og utbytte på bank- og verdipapirkontoer. Når graden av samsvar er så lav, kan det tyde på at omfanget av maskinelt satte kontroller før eller etter skatteoppgjøret ikke har vært høyt nok og ikke godt nok rettet mot skattepliktige med betydelige inntekter og formuer i utlandet.

Denne vurderingen styrkes av resultatene i 2022-kontrollen (se nedenfor), der treffprosenten (andelen som fikk endret inntekt eller formue som resultat

⁷ Skatteetaten (2016) *Overordnet plan for risikohåndtering – L5 – Skjult inntekt og formue i utlandet*.

av kontrollen) var over 90 prosent for kontrollerte personer med mange kontoer og høy utenlandsformue. Forskning på inntektsfordeling og skatteunndragelser har som et sentralt funn at det er personer i den aller øverste delen av formuesfordelingen som holder høyest andel av formuen skjult i utlandet.⁸

Det har generelt sett vært lavt kontrollnivå før skatteoppgjøret på personområdet utland, og disse kontrollene har i svært liten grad omfattet personer med høye inntekter og formuer. Konsekvensene av dette er tapt skatteproveny og høyere risiko for at allmennheten skal miste tilliten til skattesystemet. Det store flertallet av CRS-oppgaver gjelder små beløp. Mye tyder på at en stor andel av inntektene og formuene som skjules i utlandet, eies av personer som har store verdier og bevisst prøver å unngå beskatning av disse i Norge. Når virkemiddelbruken i så begrenset grad har vært rettet inn mot denne gruppen, kan det øke risikoen for tap av tillit til skattesystemet ytterligere.

4.3.6 Innretningen av kontrollene før skatteoppgjøret har inntil nylig ikke vært effektiv, men en omlegging av kontrollene i 2022 har ført til betydelig høyere treffprosent

I 2022, etter undersøkelsesperioden, har Skatteetaten gjennomført flere kontroller som har resultert i vesentlig høyere treffprosent, det vil si at kontrollen av den enkelte skattemelding oftere har ført til endring i beløp for inntekt eller formue, enn det de tidligere kontrollene har gjort. Denne omleggingen innebar også at det ble tilført av noen flere kontrollressurser. Den ene kontrollen baserte seg på CRS-opplysninger for personer med høy formue (saldo) og mange utenlandskontoer. En annen kontroll tok utgangspunkt i 800 skattepliktige og var også basert på CRS-oppgaver. Begge kontrollene førte til endringer i inntekt eller formue i hele ni av ti tilfeller. Dette er viktig fordi maskinelt satte etterkontroller er automatiske og kan utføres i større skala enn etterkontroller i regi av Skattekrim.

Dette tyder på at bruk av CRS-opplysninger kombinert med andre gode, risikobaserte utvalgsriterier kan gi langt bedre resultater og mer effektiv bruk av kontrollressursene. Riksrevisjonen vurderer denne omleggingen og omprioriteringen som positiv. Høyere kontrollnivå og bedre treffsikkerhet i disse sakene styrker Skatteetatens omdømme og allmennhetens tillit til skattesystemet.

4.4 Skatteetaten har vært proaktiv når det gjelder kryptovaluta og andre virtuelle verdier, men etterlevelsen er lav

Akkurat som ved inntekter og formuer i utlandet skal norske skattepliktige opplyse om de digitale formuesverdiene sine. Utgangspunktet er at alle inntekter man har av handel med kryptovaluta og utvinning av kryptovaluta,

⁸ Alstadsæter, A. Johannesen, N., Zucman, G. (2018). *Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality.*

skal inngå i den alminnelige inntektsberegningen, og at digitale verdier av ulike slag skal inngå i fastsettingen av formuesskatten.

Skatteetaten plikter å gi veiledning om lover, forskrifter og vanlig praksis som har betydning for de rettighetene og pliktene de skattepliktige har, og om mulig skal etaten peke på forhold som kan ha særlig betydning.

Undersøkelsen viser at Skatteetaten har vært tidlig ute med informasjon om hvilke skatteregler som gjelder for kryptovaluta. I 2019 ble det opprettet en gruppe som skulle jobbe med denne valutaformen. Det ble utarbeidet en risikovurdering for området hvor det ble satt flere mål for kryptosatsingen, både på kort, mellomlang og lang sikt. Undersøkelsen viser at tiltakene for å nå disse målene enten er igangsatt eller fullført.

Det er ingen automatisk utveksling av opplysninger om virtuell valuta mellom land, og det gjør Skatteetatens arbeid på området vanskelig. Undersøkelsen viser at Skatteetaten har brukt flere kilder til å innhente informasjon om norske skattepliktige med virtuelle verdier, og at etaten har gjort estimater på antall norske kryptoeiere. Til tross for at stadig flere melder om kryptoeierskap i skattemeldingene, viser etatens estimater at etterlevelsen på området er lav.

Skatteetaten har i hovedsak gjennomført to typer kontroller på området: kontroll av uoppgitt inntekt og kontroll av tapsfradrag. Siden Skatteetaten mangler grunnlagsdata å sammenligne opplysningene med, er kontrollene på området tidkrevende. Kontroll av uoppgitt inntekt er svært tidkrevende, men resultatene av de ferdigstilte sakene viser at de gjennomsnittlig resulterer i en stor økning i skattepliktig inntekt og formue for den enkelte skattepliktige. Resultatene fra kontrollene av tapsfradrag viser høy treffprosent (det vil si andel som får endret inntekt eller formue som resultat av kontrollen), og kontrollene som avsluttes uten endring, er i all hovedsak avsluttet på grunn av manglende kapasitet eller verktøy.

Undersøkelsen viser at Skatteetaten har vært proaktiv når det gjelder å forklare skattereglene og gi veiledning og informasjon til de skattepliktige, og når det gjelder mulighetene for å rapportere virtuelle verdier i skattemeldingen. Rammeverket for automatisk utveksling av informasjon på kryptoområdet (CARF) vil i kombinasjon med den nye skattemeldingen legge til rette for etterlevelse hos de skattepliktige, og dette vil gi Skatteetaten bedre kontrollmuligheter. CARF vil gi bedre informasjonstilgang, og etaten er i ferd med å bygge opp et kompetansemiljø som vil sørge for at de som unndrar skatt på kryptoområdet, i større grad kan regne med å bli kontrollert i årene framover. Skatteetaten peker imidlertid på at det vil bli nødvendig med en sterkere koordinering for at etaten skal få utbytte av den framtidige utvekslingen, og for at de skattepliktige skal følge regelverket. Riksrevisjonen understreker betydningen av at dette arbeidet fortsetter.

4.5 Rapporteringen til Stortinget om resultater av arbeidet med skjult inntekt og formue i utlandet er lite balansert

Finansdepartementet skal fastsette overordnede mål og styringsparametere for Skatteetaten. Rapporteringskravene bør være utformet slik at departementet kan vurdere resultatene og måloppnåelsen på området.

Skatteetaten har pekt ut skjult inntekt og formue i utlandet som et av de aller viktigste risikoområdene på personområdet. I overordnende risikovurderinger for 2017–2020 og 2019–2022 vurderte etaten at sannsynligheten for tap av skatteproveny ved internasjonale transaksjoner var stor, og at dette kunne ha alvorlige konsekvenser for det samlede skatteprovenyet, etatens omdømme og skattesystemets legitimitet.

Undersøkelsen viser at etterlevelsen blant personlig skattepliktige på utenlandsområdet er svært lav. Dokumentasjonen fra styringsdialogen viser at Finansdepartementet i undersøkelsesperioden har hatt begrenset informasjon om graden av etterlevelse og ikke har sørget for å få informasjon om kontrollnivået før og etter skatteoppgjøret. Dette kontrollnivået har for øvrig vist seg å ha være lavt. Departementet har fått bedre informasjon om hvordan automatiske utvekslede data har blitt brukt til dulting og forhåndsutfilling, men provenyeffekten av det sentrale virkemiddelet på dette området – dulting – har ikke framkommet. Undersøkelsen viser at selv om mange har respondert på dulting, har provenyeffekten vært lav.

Det ventes ikke at Finansdepartementet skal skaffe seg detaljert kunnskap om måloppnåelse og resultater av all virkemiddelbruk på alle Skatteetatens ansvarsområder. Men det er høy risiko på utenlandsområdet, og departementet har selv lagt vekt på at kontrollnivået må være høyt nok, og at internasjonalt arbeid skal prioriteres gjennom hele perioden. Derfor er det ikke tilfredsstillende at departementet ikke har sørget for bedre kunnskapsgrunnlag om resultater og måloppnåelse gjennom styringsdialogen. Da det heller ikke har blitt gjennomført evalueringer på området, har departementet hatt lite kunnskap om graden av etterlevelse av globalskatteplikten og om hva som er effektiv virkemiddelbruk for at skatteprovenyet skal bli mer korrekt, og for at befolkningen skal få større tillit til skattesystemet.

I sin budsjettproposisjon skal Finansdepartement gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor departementets ansvarsområde. Informasjonen til Stortinget skal være korrekt og balansert. Sentrale forhold og utfordringer som har gått utover måloppnåelsen og resultatene på området «skjulte inntekter og formuer i utlandet», er ikke omtalt. Eksempler på disse utfordringene er graden av etterlevelse, kontrollnivået, omfanget av etterkontrollsaker i Skattekrim med vedtak i løpet av undersøkelsesperioden, antall skattesaker som blir anmeldt til politiet, og graden av utnyttelse av bistandsanmodninger. Etter Riksrevisjonens vurdering har derfor rapporteringen til Stortinget ikke vært tilstrekkelig balansert.

Risikoen for at inntekter og formuer skjules i utlandet er fortsatt stor, og det gjenstår mye arbeid for å trygge denne delen av skattegrunnlaget. At inntekt og formue i utlandet ikke beskattes, har negative konsekvenser for både skatteinntektene til staten og tilliten til skattesystemet. Riksrevisjonen vurderer det derfor som viktig at rapporteringen til Stortinget på dette området er balansert.

5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å sørge for at Skatteetaten

- har et tilstrekkelig høyt kontrollnivå i tråd med risikoen på utenlandsområdet for å sikre legitimitet, likebehandling og skatteprovenyet
- øker utnyttelsen av opplysninger fra utlandet og egne datakilder for analyse og risikovurderinger, målrettet dulting og kontroll
- i større grad benytter ordningen med å sende bistandsanmodninger som et ledd i kontrollarbeidet

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å

- sikre et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om graden av etterlevelse av globalskatteplikten, og om hva som er effektiv virkemiddelbruk på området
- etterstrebe en balansert rapportering til Stortinget
- vurdere tiltak som sikrer framtidig tilgang på data fra utlandet, særlig om personers inntekt, pensjon og fast eiendom

6 Statsrådets svar

Dokument 3:3 (2023–2024) Skatteetatens arbeid med å avdekke norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta ble oversendt statsråden i Finansdepartementet. Statsrådets svar i sin helhet er vedlagt dokumentet.

Svaret fra statsråden i Finansdepartementet følger i vedlegg 2.

7 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden ikke sier seg uenig i noen av konklusjonene.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefalinger, viser statsråden blant annet til at departementet har en høy terskel for å overprøve Skatteetatens prioriteringer eller gi detaljerte føringer om kontrollnivå på enkeltområder. Riksrevisjonen vil imidlertid understreke at kontrollnivået på utenlandsområdet har vært svært lavt over lang tid, selv om risikoen er vurdert til å være høy. Dessuten opplyste Finansdepartementet allerede i 2013 om at det var svakheter i Skatteetatens utnyttelse av utenlandsopplysninger. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at

Finansdepartementet følger opp at det er tilfredsstillende og tilstrekkelig kontroll av dette viktige området.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 20. september 2023

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Finansdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Knut Aarhus 22241424
Vår dato
22.06.2023
Deres dato

Vår referanse
2022/00118-150
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

FINANSDEPARTEMENTET
Postboks 8008 DEP
0030 OSLO

Att: Statsråd Trygve Slagsvold Vedum

Riksrevisjonens undersøkelse av Skatteetatens arbeid med å avdekke norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av Skatteetatens arbeid med å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta.*

Dokumentet er basert på rapport oversendt Finansdepartementet ved vårt brev 30. april 2023 og på departementets svar 31. mai 2023.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som PDF lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 25.8.2023.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:X (2023-2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av Skatteetatens arbeid med å avdekke norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta.*

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Postadresse	Kontoradresse	Telefon	E-post	Nettside	Bankkonto	Org.nr.
Postboks 6835 St Olavs plass 0130 Oslo	Storgata 16	22 24 10 00	postmottak@riksrevisjonen.no	www.riksrevisjonen.no	7694 05 06774	974760843

Vedlegg 2:

Statsrådets svar



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Finansministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt etter offentleglova Offl.
§ 5 andre ledd

Deres ref
2022/00118-150

Vår ref
21/3234 -

Dato
24.08.2023

Dokument 3: X (2023-2023) Riksrevisjonens undersøkelse av Skatteetatens arbeid med å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 22. juni 2023 om utkast til Dokument 3 3:X (2023-2024) Riksrevisjonens undersøkelse av Skatteetatens arbeid med å avdekke norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta.

Riksrevisjonen ber om min redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger. Nedenfor følger min redegjørelse.

Tilbakemelding på Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Jeg merker meg at Riksrevisjonen retter kritikk mot Skatteetatens oppfølging av skjulte inntekter og formuer i utlandet.

Det er viktig å merke seg den internasjonale utviklingen knyttet til økt åpenhet og informasjonsutveksling på skatteområdet de siste 10 årene. Åpenhet og administrativt samarbeid på tvers av landegrensener er viktig for å motvirke uønsket internasjonal skattetilpasning og sikre et rettferdig og effektivt skattesystem.

Norge har vært en aktiv pådriver for internasjonalt samarbeid på skatteområdet i over 30 år og har i dag et omfattende avtalenettverk som gir norske skattemyndigheter tilgang til skatteopplysninger i utlandet. En viktig milepæl for økt åpenhet var det nordiske samarbeidsprosjektet som ble startet i 2006. Gjennom dette arbeidet ble det inngått egne informasjonsutvekslingsavtaler med 45 land som tidligere ble ansett som skatteparadisier.

I 2010 innførte USA sin FATCA-lovgivning som la til rette for gjensidig rapportering av kontoopplysninger. Amerikanske skattemyndigheter rapporterer nå til norske myndigheter om norske skattepliktiges innskudd i amerikanske finansinstitusjoner, og vice versa. I motsetning til utveksling etter de generelle informasjonsutvekslingsbestemmelsene, skjer utveksling av FATCA-opplysninger automatisk.

Den amerikanske FATCA-lovgivningen banet vei for OECDs Common Reporting Standard (CRS), som ble vedtatt i 2014 etter anmodning av G20. CRS er en felles standard for automatisk rapportering av finansielle kontoopplysninger mellom de land som har tiltrådt. Norge var med fra første utveksling i 2017. I dag mottar vi kontoopplysninger fra rundt 100 land om norske skattepliktiges finansielle kontoforhold verden over.

I 2023 ble viktige endringer til CRS-standarden vedtatt i OECD. Samtidig ble en ny internasjonal standard for rapportering av kryptoverdier (CARF) utviklet av OECD, vedtatt. Både endringene i CRS og den nye kryptostandarden ble sommeren 2023 støttet av G20. Det legges opp til at Norge vil tiltre disse standardene.

I november 2022 signerte Norge en multilateral avtale om å gjennomføre OECDs internasjonale standard for automatisk utveksling av opplysninger for inntekter opptjent gjennom digitale plattformer (DPI). EU har tilsvarende regler i direktiv DAC7. Departementet arbeider med et høringsnotat med lovforslag om innføringen av standarden i norsk rett.

De nye standardene knyttet til kryptoverdier og digitale plattformer vil ytterligere styrke den internasjonale informasjonsutvekslingen.

Økt internasjonalt samarbeid og automatisk utveksling av informasjon gjør det vanskeligere å skjule finansielle verdier. Det er viktig at de inngåtte avtalene fungerer effektivt og at opplysningene som utveksles brukes aktivt. Det er knyttet betydelig oppmerksomhet til dette både i Norge og i internasjonale fora. Selv om skattemyndighetenes bruk av opplysningene er viktig, skal den preventive effekten av at de skattepliktige vet at norske myndigheter mottar opplysninger om forhold i utlandet, ikke undervurderes.

Jeg merker meg Riksrevisjonens anbefalinger og vil følge opp Riksrevisjonens undersøkelse i styringsdialogen med Skatteetaten. Jeg vil nedenfor knytte noen kommentarer til enkelte av anbefalingene.

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet følger opp at Skatteetaten har et tilstrekkelig høyt kontrollnivå i tråd med risikoen på utenlandsområdet for å sikre legitimitet, likebehandling og skatteprovenyet. Jeg vil påpeke at kontroll er et av flere

virkemidler som Skatteetaten benytter for å sikre økt etterlevelse. Etaten arbeider systematisk for å sikre økt etterlevelse også gjennom informasjonstiltak, forenklinger i og utvikling av tekniske løsninger og regelverk, informasjonsutveksling, veiledning, dulting og kontroller. Skatteetaten må til enhver tid gjøre helhetlige prioriteringer av hva som er den beste ressurs- og virkemiddelbruken for etaten samlet sett, blant annet ut fra tilgjengelige ressurser, virkemidler og risiko på andre områder.

Finansdepartementet har høy terskel for å overprøve Skatteetatens prioriteringer eller gi detaljerte føringer om virkemiddelbruk, som for eksempel føringer om kontrollnivå på enkeltområder. Dette er vurderinger som bør ligge til Skatteetaten. Når dette er sagt, vil Skatteetaten, i tråd med Riksrevisjonens anbefaling, fortsatt arbeide for et tilstrekkelig høyt kontrollnivå i tråd med risikoen på utenlandsområdet.

Finansdepartementet har mottatt informasjon fra Skatteetaten om etatens arbeid med skjulte inntekter og formue i utlandet, blant annet i etatens siste overordnede risikovurdering og i en rapport fra 2022 om etatens kontrollarbeid. Departementet har bedt om en tilsvarende rapport om etatens kontrollarbeid i 2023. Departementet vurderer løpende hvordan informasjon om etterlevelse og effekten av etatens virkemiddelbruk kan ivaretas på en god måte i styringsdialogen. Også her er det viktig å ta hensyn til at departementets rapporteringskrav ikke bidrar til utilsiktede skjevheter i etatens vektlegging av virkemidler og/eller utilsiktede konsekvenser for andre områder i etaten. Som allerede nevnt, ligger det til Skatteetaten å vurdere hvordan begrensede ressurser skal prioriteres mellom ulike virkemidler og områder i etaten.

Med hilsen


Trygve Slagsvold Vedum

Kopi: Skattedirektoratet

Vedlegg 3:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til:

- **lov om Riksrevisjonen § 9, tredje ledd**
- **instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9**
- **INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)**
- **Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon**

Innhold

1	Innledning	11
1.1	Bakgrunn	11
1.2	Mål og problemstillinger	12
1.3	Avtaler om automatisk informasjonsutveksling	13
1.4	Riksrevisjonens manglende tilgang til FATCA-data	14
1.5	Begrenset adgang til å publisere opplysninger	14
1.6	Ansvar og organisering	15
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	17
2.1	Intervjuer	17
2.2	Spørreundersøkelse	17
2.3	Dokumentanalyse	17
2.4	Analyse av registerdata	18
2.5	Andre datakilder	19
3	Revisjonskriterier	20
3.1	Ansvar og overordnede mål	20
3.2	Norske skattepliktiges rapporteringsplikt - globalskatteplikten	20
3.3	Skatteetatens virkemidler for å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet	20
3.4	Krav til styring og oppfølging	21
4	Ulike måter å skjule inntekter og formuer i utlandet på	23
4.1	Skjult bosted eller ikke-reell flytting	23
4.2	Skjult inntekt og formue gjennom kompliserte strukturer og skallselskaper	24
4.3	Bruk av trustar	26
4.4	Skjult lønn fra utlandet eller skjult inntekt i Norge via utlandet	26
4.5	Omgåelse av informasjonsutvekslingsavtaler	27
4.6	Investering i formuesgjenstander som ikke omfattes av avtaler om automatisk informasjonsutveksling	29
5	Skatteetatens strategi og risikovurderinger	30
5.1	Bakgrunn	30
5.2	Overordnet risikovurdering 2019–2022	30
5.3	Etterlevelsestrategi for skjult inntekt og formue i utlandet	33
6	Norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet	37
6.1	Skattepliktiges egenrapportering i skattemeldingen	37
6.2	Automatisk informasjonsutveksling	42
6.3	Forholdet mellom norske skattepliktiges egenrapporterte beløp på skattemeldingen og beløp mottatt via CRS-utvekslingen	53
6.4	Fast eiendom	59
6.5	Andre kilder til norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet	61
7	Informasjonstilgang og kvalitet	63

7.1	Skattemeldingsdata	63
7.2	Datakvalitet på informasjon mottatt via automatisk informasjonsutveksling	66
7.3	Skatteetatens kartlegging av kvalitet og bruksområder for informasjon mottatt gjennom automatisk informasjonsutveksling	68
7.4	Manglende samsvar mellom opplysninger mottatt fra utlandet og det som skal rapporteres på skattemeldingen gjør bruken av utenlandsopplysninger vanskelig.....	71
8	Skatteetatens virkemiddelbruk for å sikre at skattepliktige oppgir utenlandsforhold i tråd med globalskatteplikten	75
8.1	Forhåndsutfylling	75
8.2	Veiledning og informasjon	78
8.3	Kontroll	83
8.4	Skatteetatens kunnskap om effektene av de ulike virkemidlene	104
8.5	Frivillig retting	106
9	Kryptovaluta og digitale verdigjenstander	112
9.1	Virtuell valuta og blokkjedeteknologi	112
9.2	Handelsplattformer for kryptovaluta	114
9.3	Skatteregler for virtuelle eiendeler	115
9.4	Norske skattepliktiges virtuelle verdier	116
9.5	Skatteetatens arbeid med å sikre etterlevelse	122
10	Finansdepartementets styring av Skatteetaten	129
10.1	Finansdepartementets krav til Skatteetatens arbeid med norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta	129
10.2	Skatteetatens rapportering om arbeidet med norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta	131
10.3	Finansdepartementets oppfølging gjennom etatsstyringsmøter	133
10.4	Finansdepartementets rapportering til Stortinget	134
11	Vurderinger	135
11.1	Mange norske skattepliktige unnlater å rapportere utenlandsformuer/-inntekter i skattemeldingen	135
11.2	Skatteetaten har lagt et godt grunnlag for økt etterlevelse av globalskatteplikten	136
11.3	Skatteetaten har tatt i bruk flere virkemidler, men har lagt for lite vekt på kontroll av de som ikke vil etterleve.....	137
11.4	Etterlevelseshgraden for kryptovaluta og andre virtuelle verdier er lav, men Skatteetaten har vært proaktiv.....	142
11.5	Finansdepartementet har ikke sørget for god nok informasjon om resultater av arbeidet mot skjult inntekt og formue i utlandet	143
12	Referanseliste.....	144
13	Vedlegg	150
	Vedlegg 1: Oversikt over land som deltar i CRS-utvekslingen som har godkjent publisering av aggregert statistikk basert på CRS-opplysninger.....	150

Tabelloversikt

Tabell 1 Prioriterte prosess- og utviklingsmål i etterlevelsstrategi 2020–2025	35
Tabell 2 Antall norske skattepliktige med bankinnskudd i utlandet, og gjennomsnittlig beløp i kroner (2017–2021)	38
Tabell 3 Utbytte/renteinntekter/avkastning på aksjer og andre verdipapirer rapportert som utenlandske per år (2018–2021)*	41
Tabell 4 Antall unike personer og oppgaver for arbeidsinntekt rapportert gjennom AKU for 2021 og gjennomsnittlig beløp	46
Tabell 5 Aggregerte størrelser for inntektsåret (2021)*	53
Tabell 6 Størrelse på totalsum for bankinnskudd rapportert <i>bare</i> gjennom CRS, <i>bare</i> gjennom skattemeldingen og <i>både</i> gjennom CRS og skattemeldingen, i kroner (2021)	55
Tabell 7 Størrelse på totalsum for renteinntekt rapportert <i>bare</i> gjennom CRS, <i>bare</i> gjennom skattemelding og <i>både</i> gjennom CRS og skattemelding, i kroner (2021)	56
Tabell 8 Totalsum, gjennomsnitt og median for aksjeformue rapportert <i>bare</i> gjennom CRS, <i>bare</i> gjennom skattemelding og <i>både</i> gjennom CRS og skattemelding, i kroner (2021)	58
Tabell 9 Størrelse på beløp for aksjeutbytte rapportert <i>bare</i> gjennom CRS, <i>bare</i> gjennom skattemelding og <i>både</i> gjennom CRS og skattemelding (2021)	59
Tabell 10 Antall personer som fikk ny og gammel skattemelding (2019–2021)	63
Tabell 11 Antall skattepliktige som har fått skattemeldingen forhåndsutfylt med pensjonsopplysninger fra Danmark og Sverige (2017–2021)	76
Tabell 12 Oversikt over Skatteetatens dulting (2018–2022)	82
Tabell 13 Endringer i skattbar inntekt og formue etter dulting, millioner kroner (2021–2022)	83
Tabell 14 Antall utslag og endringer i skattemeldinger som følge av kontroll av skattemessig emigrasjon (2019–2021)	87
Tabell 15 Utfall av kontroller av salg og utleie av fast eiendom i utlandet (2020–2021)	87
Tabell 16 Utslag og utfall av kontroller basert på AKU-lønn (2019–2021)	88
Tabell 17 Antall kontroller av utenlandske aksjer med antall og andel som har ført til endret skattefastsetting (2019–2020)	90
Tabell 18 Ressursbruk til etterkontroll på utenlandsområdet (2019–2022)	93
Tabell 19 Antall saker om «skjult inntekt og formue i utlandet» til etterkontroll med vedtak og endring i inntekt og formue som følge av disse, millioner kroner (vedtaksårene 2017–2022)	94
Tabell 20 Totalt antall meldinger om mistenkelige transaksjoner til Økokrim, antall meldinger utvekslet mellom Økokrim og Skatteetaten, antall meldinger om SIFU og hvem som har initiert dem (2017–2021)	99
Tabell 21 Endring i beløp totalt og gjennomsnittlig per sak, i saker om frivillig retting behandlet i 2019–2021	109
Tabell 22 Skattepliktige med frivillig retting som Skatteetaten har opplysninger om, millioner kroner (2019–2020)	110
Tabell 23 Antall norske skattepliktige som rapporterer om kryptoeierskap på skattemeldingen (2017–2021)	119
Tabell 24 Gjennomsnittlig verdi av kryptovaluta per skattepliktig som rapporterer om eierskap eller tap/gevinst fra handel eller utvinning av kryptovaluta	121
Tabell 25 Ressursbruk Fokusområder Kryptovaluta (2019–2022)	124
Tabell 26 Kryptobeløp på skattemeldingen for 2021 blant mottakere av dultebrev	125
Tabell 27 Antall kontroll saker om fradrag for tap	126
Tabell 28 Antall kontroll saker ved uoppgitte inntekter og samlet endring i skattbar inntekt og formue som følge av kontrollen (beløp i millioner kroner)	127

Figuroversikt

Figur 1 Organisasjonskart over Skatteetaten	15
Figur 2 Adferdssegmenter og virkemiddelbruk for at skattereglene skal etterleves	34
Figur 3 Totalt beløp rapportert for utenlandske bankinnskudd for norske skattepliktige, de 10 viktigste landene, milliarder kroner (2021).....	38
Figur 4 Formuesverdi av utenlandske verdipapirer rapportert i skattemeldingen fordelt på år og type verdipapir, milliarder kroner (2017–2021).....	40
Figur 5 Rapportert aksjeutbytte i de ti landene med størst rapportert utbytte, millioner kroner (2019 og 2021).....	41
Figur 6 Antall oppgaver mottatt via AKU (2017–2021).....	43
Figur 7 Utviklingen i totalt brutto beløp i millioner kroner rapportert via AKU, fordelt på land, 2017–2021	44
Figur 8 Prosentvis fordeling av brutto beløp som er rapportert via AKU for 2021, fordelt på utbetalingstype.....	45
Figur 9 Antall personer med renteinntekter rapportert via AKU (2017–2021).....	47
Figur 10 Antall mottatte oppgaver, fordelt på identifiserte og uidentifiserte (2017–2021)	47
Figur 11 Antall mottatte oppgaver, topp ti land (2021)	48
Figur 12 Andel oppgaver innenfor ulike beløpsintervaller, akkumulert (2021).....	49
Figur 13 Antall oppgaver for personer og antall unike personer med oppgaver som har full skatteplikt i Norge (2017–2021).....	50
Figur 14 Antall unike personer med rapportert saldo, renteinntekt og aksjeutbytte (2017–2021)	50
Figur 15 Estimert totalsum av saldo for personer rapportert gjennom CRS, milliarder kroner (2017–2021).....	51
Figur 16 Estimert totalsum av renteinntekter for personer rapportert gjennom CRS, millioner kroner (2017–2021)	52
Figur 17 Estimert totalsum av aksjeutbytte for personer rapportert gjennom CRS, millioner kroner (2017–2021)	52
Figur 18 Antall personer med opplysninger om bankinnskudd i utlandet i skattemeldingen og via CRS (2017–2021)	54
Figur 19 Antall personer med opplysninger om renteinntekter i utlandet i skattemelding og via CRS (2017–2021)	56
Figur 20 Antall personer med opplysninger om aksjeformue i utlandet i skattemeldingen og via CRS (2019–2021)	57
Figur 21 Antall personer med opplysninger om aksjeutbytte i utlandet i skattemeldingen og via CRS (2019–2021)	58
Figur 22 De ti landene med høyest rapportert formue i fast eiendom, milliarder kroner (2021)	60
Figur 23 Utvikling i antall mottatte spontanopplysninger (2017–2021)	61
Figur 24 Antall sendte bistandsanmodninger (2017–2021)	62
Figur 25 Kjennskap til rapporteringsplikten for ulike grupper (2022).....	79
Figur 26 Frivillig retting, antall nye saker og antall behandlede saker (2012–2021).....	107
Figur 27 Antall saker i ulike beløpsintervaller for økt årlig skatteproveny ved frivillig retting, 2019–2021	108
Figur 28 [REDACTED]	117
Figur 29 Andel som oppgir at de har hatt gevinst eller tap ved salg av kryptovaluta (2021). Flere svar er mulig	118
Figur 30 Bitcoin-kurs per 1. januar for foregående inntektsår, i norske kroner (2017–2021)	120
Figur 31 Total rapportert formue og total rapportert realisert gevinst av kryptovaluta, 2017–2021, milliarder kroner	120
Figur 32 Andel skattepliktige med netto gevinst eller tap fra kryptovaluta	122

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Utflyttingsskatt.....	24
Faktaboks 2 Metode for å skjule formue og inntekter	25
Faktaboks 3 Lov om register over reelle rettighetshavere	25
Faktaboks 4 Framgangsmåte for en norsk skattepliktig som ønsker å omgå CRS-utvekslingen.....	28
Faktaboks 5 Andel oppgaver som lar seg identifisere i Sverige og Danmark.....	48
Faktaboks 6 Opplysninger om utenlandsforhold for en skattepliktig med vesentlige utenlandsforhold i gammel og ny skattemelding (inntektsårene 2020 og 2021).....	65
Faktaboks 7 Utenlandsforhold for «Kari Olsen» i henholdsvis skattemelding og CRS-oppgave	73
Faktaboks 8 Manglende samsvar mellom henholdsvis AKU-, CRS- og skattemeldingsdata for «Per Jensen»	74
Faktaboks 9 Bruk av CRS-opplysninger i Danmark og Sverige.....	78
Faktaboks 10 Kontrollaktivitet i Danmark og Sverige.....	95
Faktaboks 11 Kontroll av pengeoverføringer i Danmark.....	98
Faktaboks 12 Dubai Uncovered	100
Faktaboks 13 Bruk av bistandsanmodninger	101
Faktaboks 14 Bruk av bistandsanmodninger i Danmark og Sverige	102
Faktaboks 15 Blokkjedeteknologi	112
Faktaboks 16 Non-fungible tokens (NFT)	113
Faktaboks 17 Innhenting av opplysninger fra norske kryptobørser	115
Faktaboks 18 Automatisk utveksling av informasjon om kryptoverdier	116
Faktaboks 19 Kontroll av handel med kryptovaluta i Danmark og Sverige.....	128

Ordliste og forkortelser

Ordliste

Bilaterale skatteavtaler	En skatteavtale forhandlet fram mellom to land, som regel med utgangspunkt i OECDs mønsteravtale. Når avtalen først er inngått, oppdateres den sjeldent.
Bistandsanmodninger	Forespørsler til andre lands skattemyndigheter om opplysninger om norske skattepliktiges forhold i det angjeldende landet, for eksempel bankopplysninger, opplysninger om inntekt, opphold, skatteplikt, etc.
Brutto salgsvederlag	Salgssum for aksjer eller andre verdipapirer.
Dulting (utvidet veiledning)	En form for veiledning der skattepliktig får melding om at Skatteetaten har mottatt opplysninger om f.eks. konto i utlandet og der den skattepliktige blir spurt om informasjonen er korrekt og oppfordret til å legge inn korrekte opplysninger i skattemeldingen.
Egenfastsetting	Skattepliktigs egne fastsetting av beløp i skattemeldingen.
Etterkontroll	Skatteetatens kontroller etter at skatteoppgjøret for en skattepliktig for et inntektsår er fullført.
Forhåndsutfylling	Beløp i skattemeldingen som fylles ut før utsending til de skattepliktige.
Frivillig retting	En ordning der skattepliktig frivillig retter eller utfyller opplysninger om ikke-rapporterte inntekter og formuer i Norge eller utlandet som ikke er gitt eller lagt til grunn tidligere, slik at det kan fastsettes riktig skatt. Ved frivillig retting påløper det ikke tilleggs-skatt.
Førkontroll	Skatteetatens kontroller før skatteoppgjøret er fullført.
Grunnlagsdata	Registerdata og tredjepartsopplysninger fra blant annet arbeidsgivere, banker, barnehager og boligsameier. AKU-data regnes også som grunnlagsdata, selv om kvaliteten kan avvike fra for eksempel grunnlagsdata fra a-meldingen (arbeidsgivers månedlige rapport til myndighetene om blant annet ansattes inntekt og arbeidsforhold).
Globalskatteplikt	Opplysningsplikt for alle som er skattemessig bosatt i Norge til å rapportere all inntekt og formue uavhengig av hvor den er opptjent/befinner seg.
Informasjonsutvekslingsavtaler	For å utveksle taushetsbelagte skatteopplysninger med andre lands skattemyndigheter må dette hjemles i avtaler mellom partene. Det finnes per i dag fire hjemmelsgrunnlag for å innhente og utveksle slik informasjon. Disse er bilaterale skatteavtaler, bilaterale informasjonsutvekslingsavtaler, Nordiske bistandsavtalen og OECD/Europarådets overenskomst om gjensidig administrativ bistand i skattesaker.

Kapitalinntekt	Inntekt fra aksjer, obligasjoner og andre kapitalinstrumenter: for eksempel utbytte på aksjer, obligasjonsrenter, gevinst på aksjesalg.
Kunnskapskontroll	Kontroll som primært skal tjene til å bygge kunnskap om avgrensede temaer hos Skatteetatens ansatte. Disse leder ikke nødvendigvis til varsling av den skattepliktige og endring i beløp i skattemeldingen.
MT-meldinger	Meldinger om mistenkelig transaksjoner fra rapporteringspliktige finansinstitusjoner, eiendomsめglere m.fl. til Økokrim.
Myndighetsfastsetting	Skatteetatens fastsetting av beløp i skattemeldingen.
Nordiske bistandsavtalen	Bistandsavtale mellom Norge Danmark, Sverige, Finland, Island og Færøyene i skattesaker. Undertegnet 7. desember 1989 og trådte i kraft 8. mai 1991. Avtalen er inntatt i St. prp. nr. 53 (1989–90).
OECDs mønsteravtale	En mal for bilaterale skatteavtaler som er utgangspunkt for forhandlinger mellom land. Når Norge skal framforhandle skatteavtaler har de som utgangspunkt at de skal følge mønsteravtalen, men utfallet vil være avhengig av den enkelte forhandling.
OECD MAAC	Europarådets overenskomst om gjensidig administrativ bistand i skattesaker (MAAC). Dette er en multilateral informasjonsutvekslings- og bistandsavtale utviklet av OECD og Europarådet i fellesskap. Denne avtalen er blant annet hjemmelen for utveksling av CRS-opplysninger gjennom tilleggsavtalen CRS MAAC.
Passiv aksept (leveringsfritak)	Unnlate å aktivt sende inn skattemelding. Da blir alle beløp i utkastet til skattemeldingen ansett for å være korrekte og lagt til grunn for beregningen av skatt.
RF-skjema	Detaljert skjema for opplysninger om forskjellige formues-, inntekts- og fradragposter.
Skattefastsettelse	Fastsettelsen av skatt basert på opplysninger i skattemeldingen oppgitt og bekreftet.
Skatteparadis/lavskatteland	Et sted hvor visse skatter er lagt på et lavt eller ikke-eksisterende nivå.
Skattepliktig	Person med hel eller delvis skatteplikt til Norge.
Skatteproveny	Skatteinntekt for stat/kommune.
Spontanopplysninger	Opplysninger om individuelle skattepliktige som oversendes fra et land til et annet – ofte som et ledd i kontrollarbeidet i avsenderlandet ved avdekking av utenlandsforhold.
Valutaregisteret	Register med opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge.

Virtuell valuta/kryptovaluta Desentraliserte digitale valutaer, som ikke kontrolleres av nasjonale sentralbanker eller andre finansielle institusjoner.

Forkortelser

AKU	Automatiske kontrolloppgaver utland
CARF	Crypto Asset Reporting Framework
CRS	Common Reporting Standard
DAC	Administrative cooperation in (direct) taxation in the EU (Direktiver om administrativt samarbeid i EU)
DeFi	Desentralisert finans
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act (USA)
NFT	Non-fungible tokens
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling i Europa
SL	Skatt og ligning - Skatteetatens IT-system for gammel skattemelding
SMIA	Skatteetatens IT-system for ny skattemelding

Internasjonale informasjonsutvekslingsavtaler

Bilaterale informasjonsutvekslingsavtaler

Tax Information Exchange Agreements (TIAS). Avtaletypen ble utviklet av OECD for å adressere land med skattepraksiser som undergraver skattesystemet. Avtalene omhandler ikke automatisk informasjonsutveksling, kun spontanutveksling av informasjon og bistandsanmodninger. Denne typen avtale er inngått med land som ofte omtales som «skatteparadis».

FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act)

Norge har egen bilateral avtale med USA for utveksling av data for skatteformål som ikke følger OECDs mønsteravtale. Etter en gjennomgang gjort av Finansdepartementet finner de at Riksrevisjonen ikke har tilgang til å se disse dataene. Se redegjørelse for dette i kapittel 1.4.

Nordisk bistandsavtale

Bistandsavtale mellom Norge, Danmark, Sverige, Finland, Island og Færøyene i skattesaker. Den nordiske bistandsavtalen er vid, og omfatter flere områder enn det andre bilaterale skatteavtaler og MAAC gjør.

OECD/Europarådets overenskomst om gjensidig administrativ bistand i skattesaker (MAAC)

Dette er en multilateral informasjonsutvekslings- og bistandsavtale utviklet av OECD og Europarådet i fellesskap. Avtalen er forankret i Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information. Denne avtalen er bl.a. hjemmelen for utveksling av CRS-opplysninger gjennom tilleggsavtalen CRS MAAC.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Personer som er skattemessig bosatt i Norge skal oppgi alle opplysninger om inntektene og formuene sine til norske skattemyndigheter, uavhengig av om midlene er opptjent i eller befinner seg i Norge eller utlandet. Dette betegnes som *globalskatteplikten*. Det samme gjelder inntekter fra salg og utvinning av kryptovaluta, uavhengig av hvor disse aktivitetene foregår, og hvor kryptoformuene befinner seg.

Som følge av velstandsøkning og globalisering har flere norske borgere inntekter og formuer i utlandet. Skatteetaten antar at antallet norske skattepliktige med utenlandsforhold (det vil si inntekt eller formue i utlandet) nå er så stort at «utland er den nye normalen».¹ Det har også blitt vanligere med kryptovaluta og andre nye tjenester. Disse er strengt tatt ikke utenlandsforhold, men de ligner fordi markeds plassene ofte ligger utenfor skattemyndighetenes jurisdiksjon.

Skatteetaten mener at det er begrenset kunnskap om globalskatteplikten i befolkningen, og har identifisert risikoen for at skattepliktige ikke oppgir alle globale inntekter og formue som den risikofaktoren med høyest «score» på personområdet. Sannsynligheten for at risikoen inntreffer er vurdert til sannsynlig, med svært alvorlige konsekvenser for skatteproveny, økonomi, likebehandling av borgere og tillit til etaten. Provenytapet er anslått til ca. syv milliarder kroner årlig.²

Ett av hovedmålene som Finansdepartementet har fastsatt for Skatteetaten for årene 2018–2021 er at de skatte- og opplysningspliktige skal etterleve skatte- og avgiftsreglene. Et prioritert tiltak er at Skatteetaten aktivt skal benytte tilgjengelige virkemidler for å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet.

Risikoen for at globalskatteplikten ikke følges, og for at personer unndrar seg beskatning ved å skjule inntekter og formuer i utlandet, er til stede i mange land. For å motvirke dette har man gradvis fått i stand et internasjonalt samarbeid om automatisk utveksling av informasjon om utenlandske inntekter og formuer. For inntektsåret 2021 mottok Norge over én million oppgaver med opplysninger om norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet gjennom internasjonale avtaler om informasjonsutveksling.

For å sikre at globalskatteplikten etterleveres, skal Skatteetaten utvikle og ta i bruk effektive løsninger for å benytte opplysninger etaten mottar fra andre land, og arbeide for å øke kvaliteten på disse opplysningene.³ Etaten skal også sikre at kontrollnivået generelt er tilstrekkelig høyt. Det har vært tegn på at etaten i begrenset grad bruker opplysningene om norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet, og på at kontrollnivået på dette området (person utland) er lavt.

I *Innst. 123 S* (2013–2014), jf. *Dokument 1* (2013–2014), viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at Finansdepartementet sa seg enig i at det var svakheter i hvordan Skatteetaten behandlet informasjon om norske skattepliktiges inntekter i utlandet (AKU-oppgaver), og at Skattedirektoratet hadde satt i verk flere tiltak for å bruke avtalene om utveksling av informasjon aktivt, samt at Skattedirektoratet ville sette av tilstrekkelige ressurser til dette.

¹ Skatteetaten. (2019). *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land*.

² Skatteetaten. (2021). *Anbefaling om ambisjonsnivå for etterlevelsesstrategi for risikoområde SIFU*.

³ Prop. 1 S (2019–2020) og (2020–2021) Finansdepartementet.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere Skatteetatens og Finansdepartementets arbeid med å avdekke norske skattepliktiges inntekt og formue i utlandet samt kryptovaluta, ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

Begrepet *norske skattepliktige* viser til personer som er skattemessig bosatt i Norge. Disse plikter å oppgi alle opplysninger om inntekter og formuer (inkludert kryptovaluta), uavhengig av om midlene er opptjent eller befinner seg i Norge eller i utlandet. Dette betyr ikke nødvendigvis at alle inntekter og formuer i utlandet vil være skattepliktige i Norge. Skatteplikten vil være regulert av aktuelle skatteavtaler mellom Norge og landet inntekten eller formuen befinner seg i.⁴

1.2.1 Problemstillinger

1. Hva er omfanget av norske skattepliktiges rapporterte og ikke-rapporterte inntekter og formuer utenlands samt kryptovaluta?
 - 1.1. Hvor mye rapporterer norske skattepliktige selv om sine inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta?
 - 1.2. Hvor mye rapporterer utenlandske myndigheter om norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet?
 - 1.3. Hva finnes av informasjon om ikke-rapporterte inntekter og formuer samt kryptovaluta?
2. I hvilken grad benytter Skatteetaten sine virkemidler for å sikre skattegrunnlaget av norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta?
 - 2.1. Utnytter Skatteetaten tilgjengelig informasjon om utenlandsforhold og kryptovaluta til å avdekke og korrigere uriktige og manglende opplysninger?
 - 2.2. Hva er omfanget av Skatteetatens kontrollvirksomhet for å avdekke norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta, og hvilke sanksjonsmuligheter brukes?
 - 2.3. Bidrar Skatteetatens informasjons- og veiledningsaktiviteter i tilstrekkelig grad til å opplyse om globalskatteplikten for å sikre skattegrunnlaget?
 - 2.4. Har ordningen med frivillig retting vært et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre skattegrunnlaget av norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet?
3. Har Finansdepartementet lagt til rette for at Skatteetaten kan sørge for at norske skattepliktige med inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta etterlever skattereglene?
 - 3.1. Hvilke krav har Finansdepartementet stilt til Skatteetatens arbeid med norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta?
 - 3.2. Har Finansdepartementet tilstrekkelig informasjon om resultatet av Skatteetatens arbeid med norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta?

Skjult inntekt og formue i utlandet gjelder først og fremst inntekt og formue som er skjult for beskatning i eller via utlandet. Definisjonen omfatter både de som bevisst og de som ubevisst har unndratt skatt.⁵

I forbindelse med skjult inntekt og formue i utlandet brukes ofte begrepet «skatteparadis». Begrepet er også brukt i enkelte sammenhenger i denne undersøkelsen. Ifølge NOU 2009: 4 *Tiltak mot skatteunndragelser* har skatteparadis følgende kjennetegn:

- svært lav eller ingen skatt på kapitalinntekter
- særegent skattesystem for gjennomstrømmingsselskaper (populært kalt «postbokselskap»)
- mangel på åpenhet om eierskap og/eller mangel på effektivt tilsyn

⁴ En person som er skattemessig bosatt i Norge, er skattepliktig til Norge for all formue og inntekt, uavhengig av om denne er opptjent eller befinner seg i Norge eller i utlandet, jf. skatteloven § 2-1 niende ledd. Dette kalles for globalskatteplikt.

⁵ Skatteetaten (2018). *Synteserapport Skjult inntekt og formue i utlandet*.

- ingen effektiv informasjonsutveksling med andre land og jurisdiksjoner knyttet til skattemessige forhold.

Revisjonen er avgrenset til perioden 2017–2021.

1.3 Avtaler om automatisk informasjonsutveksling

1.3.1 Automatiske kontrolloppgaver utland (AKU)

Automatiske kontrolloppgaver utland (AKU) inngår som en del av flere bilaterale skatteavtaler Norge har inngått med andre land, samt en felles nordisk bistandsavtale, for automatisk utveksling av opplysninger. AKU-opplysninger utveksles med andre land etter en klassifisering gjort i OECDs rammeverk for skatteavtaler, og grunnlaget for dataene ligger i de ulike landenes interne systemer, altså deres grunnlagsdata.

Av opplysninger som utveksles via AKU, er arbeidsinntekter og pensjoner særlig viktige. Det har blitt utvekslet AKU-data i mange år, avhengig av hvilket år skatteavtalen ble inngått. De senere årene har utvekslingen avtatt til fordel for andre avtaler om informasjonsutveksling.

1.3.2 Common Reporting Standard (CRS)

CRS (Common Reporting Standard) er en ordning som er etablert av OECD for automatisk og gjensidig utveksling av informasjon om finansielle forhold mellom ulike lands skattemyndigheter. Ordningen er muliggjort gjennom en tilleggsavtale til overenskomsten om gjensidig administrativ bistand i skattesaker, og den består av en rapporteringsstandard og en teknisk spesifikasjon.

Ordningen innebærer at borgere med skatteplikt i Norge og finansielle kontoer i et annet land som deltar i CRS-samarbeidet, skal få opplysninger om sine utenlandske kontoer rapportert til norske skattemyndigheter. I alle land som har sluttet seg til avtalen, har finansinstitusjoner (og andre opplysningspliktige) plikt til å fastslå hvor kontohavere og reelle rettighetshavere er skattemessig bosatt/hjemmehørende, og innrapportere kontoopplysningene til skattemyndigheten i landet.

Landene utveksler informasjon om kontoens saldo (formue) ved årsslutt, årlige renteinntekter, brutto salgsvederlag (for verdipapirer), aksjeutbytte og annen inntekt. I tillegg utveksles andre opplysninger om kontoen, samt hvem kontoen er tilknyttet. Ordningen gjelder for fysiske personer og ikke-finansielle passive selskap, det vil si selskap der det ikke foregår ordinær økonomisk virksomhet, slik som for holdingselskap der aktivitetene består i å eie andeler i andre selskaper. For slike enheter er det krav om å oppgi de fysiske personene som i siste instans er de reelle eierne, altså de såkalte reelle rettighetshaverne i selskapet. Kriteriet for å anses som reell eier er at personen direkte eller indirekte eier (kontrollerer) 25 prosent eller mer av aksjekapitalen (stemmene) i et selskap, en trust eller et partnerskap.

Landene i CRS-samarbeidet begynte å utveksle opplysninger i 2017 for inntektsåret 2016 og omfattet da om lag 50 land. Siden har stadig flere sluttet seg til samarbeidet, og per 2022 har 111 land og jurisdiksjoner forpliktet seg til avtalen. Dette omfatter også land som ikke er en del av OECD.

1.3.3 Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)

The Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) ble vedtatt i USA i 2010. FATCA-avtalen mellom USA og Norge innebærer blant annet at USA utveksler opplysninger om visse kontoer i amerikanske finansinstitusjoner som tilhører personer bosatt i Norge. Norske finansinstitusjoner må rapportere opplysninger om kontoer som tilhører statsborgere fra USA, rapportere disse til Skatteetaten som så utveksler opplysningene med USAs skattemyndigheter.

Gjennom FATCA får Skatteetaten informasjon om renteinntekter, utbytte og andre finansielle inntekter, men i motsetning til i CRS oppgis det ikke formuesopplysninger gjennom FATCA-avtalen. Norge mottok de første FATCA-opplysningene i 2015, for inntektsåret 2014. Skatteetaten rapporterer i eget vedlegg (unntatt offentlighet) til årsrapporten om hvor mange FATCA-oppgaver som etaten har mottatt fra USA.

1.4 Riksrevisjonens manglende tilgang til FATCA-data

Gjennom Foreign Tax Compliance Act (FATCA) har amerikanske og norske myndigheter blitt enige om å utveksle finansielle opplysninger automatisk, med hjemmel i artikkel 28 i skatteavtalen mellom Norge og USA. Gjennom FATCA-avtalen får Skatteetaten informasjon om renter, utbytte, annen inntekt og utbetalinger som angår norske skattepliktige med utenlandsforhold i USA.

FATCA-avtalens artikkel 3 punkt 7 inneholder bestemmelser om taushetsplikt, og her står det at alle opplysninger som utveksles etter avtalen, skal være underlagt de taushetsbestemmelsene og øvrige beskyttelsesmekanismene som er angitt i skatteavtalen, blant annet bestemmelsene som begrenser bruken av opplysningene som utveksles. Skatteavtalens artikkel 28 (1) andre setning lyder: «Alle opplysninger som utveksles på denne måte, skal behandles som hemmelige og ikke åpenbares for andre personer enn dem (herunder innebefattet en domstol eller et forvaltningsorgan) som har til oppgave å utligne, innfordre, tvangsfullbyrde eller pådømme de skatter som denne overenskomst gjelder».

Finansdepartementet har vurdert at skatteavtalens ordlyd ikke åpner for at opplysninger som utveksles via FATCA-avtalen, kan deles med Riksrevisjonen, da taushetspliktbestemmelsen i avtalen ikke åpner for unntak for tilsynsmyndigheter. Det samme gjelder også anonymiserte og aggregerte opplysninger.

I et brev sendt til amerikanske skattemyndigheter, Internal Revenue Service (IRS), fra Finansdepartementet på vegne av Riksrevisjonen, ble det bedt om tillatelse til å dele anonymiserte opplysninger utvekslet via FATCA-avtalen med Riksrevisjonen. I tillegg ble det bedt om tillatelse til i et skjermet vedlegg til Stortinget å dele aggregert statistikk basert på anonymiserte opplysninger. Forespørselen ble i sin helhet avslått, og Riksrevisjonen kan derfor ikke rapportere noe til Stortinget om opplysninger som Norge har mottatt gjennom FATCA-avtalen.

USA ble i 2022 rangert som nummer 1 på listen over verdens land når det gjelder finansielt hemmelighold.⁶

1.5 Begrenset adgang til å publisere opplysninger

CRS-avtalen gir kontrollorganer som Riksrevisjonen adgang til CRS-opplysninger, men offentliggjøring av aggregert statistikk på landnivå må godkjennes av hvert aktuelt land. På vegne av Riksrevisjonen har Finansdepartementet kontaktet samtlige land som har sendt opplysninger til Norge, og bedt om samtykke til å publisere aggregert statistikk over CRS-oppgavene. Noen land har gitt slikt samtykke, andre har avslått, og mange har ikke besvart henvendelsen. CRS-opplysninger fra land som har avslått eller ikke besvart forespørselen, er sladdet i den offentlige versjonen av denne rapporten, men framkommer i den usladdede versjonen som er overlevert til Stortinget. En oversikt over hvilke land som har godkjent, står i vedlegg 1 til denne rapporten.

⁶ Financial Secrecy Index 2022.

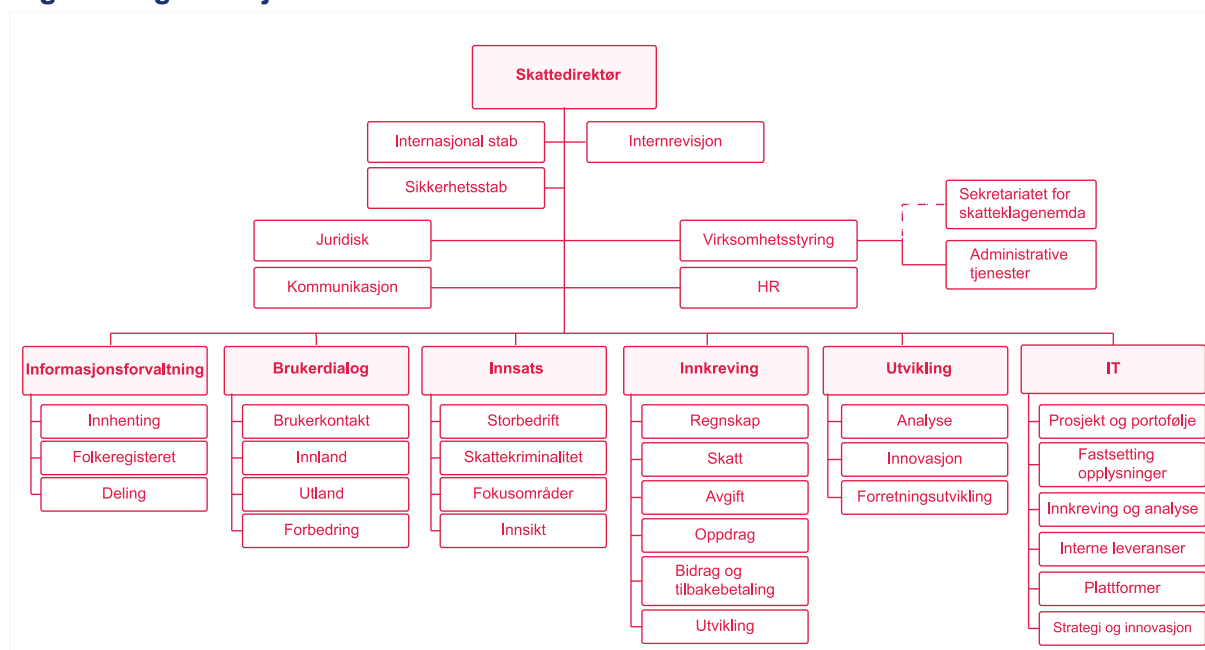
I en del bilaterale skatteavtaler mellom Norge og andre land finnes det også ulike begrensninger i å få adgang til AKU-data og i å publisere aggregert statistikk uten egen godkjenning fra skattemyndighetene i det aktuelle landet, jf. også offentleglova § 20b. Den fellesnordiske bistandsavtalen gir adgang til å offentliggjøre statistikk fra de nordiske landene. Siden det er svært mange AKU-oppgaver fra Nederland, har Skatteetaten på Riksrevisjonens vegne innhentet eget samtykke fra Nederland til å publisere aggregert statistikk over AKU-oppgaver derfra.

En del opplysninger i denne rapporten er også unntatt offentlighet og sladdet i offentlig versjon med hjemmel iblant annet offentleglova § 24 første og tredje ledd. Disse bestemmelsene gir adgang til å unnta opplysninger fra innsyn når det er nødvendig fordi innsyn vil motvirke offentlige kontrolltiltak eller føre til at de ikke kan gjennomføres. Bestemmelsene gir også adgang til å unnta opplysninger fra innsyn når det er påkrevd fordi innsyn vil gjøre det lettere å utføre straffbare handlinger.

1.6 Ansvar og organisering

Skatteetaten består av et direktorat og seks divisjoner med landsdekkende ansvar for sine fagområder. Divisjonene løser oppgaver på etatsnivå for hele landet.

Figur 1 Organisasjonskart over Skatteetaten



Kilde: Skatteetaten

Fire av divisjonene – Informasjonsforvaltning, Brukerdialog, Innsats og Innkreving – har ansvar for etatens kjerneproduksjon. Divisjonene Utvikling og IT skal støtte kjernevirksomheten og direktoratet.

Divisjon Informasjonsforvaltning har ansvar for innhenting, kvalitetssikring, forvaltning og tilgjengeliggjøring av opplysninger internt og eksternt. Divisjon Brukerdialog har ansvar for veiledning, kontroll og fastsetting av skatter og avgifter. Den skal være kontaktpunktet for Skatteetatens brukere og sikre etterlevelsen av skatte- og avgiftsregler. Divisjon Innsats har ansvar for riktig fastsetting av skatter og avgifter for prioriterte risikoområder og komplekse forhold. Divisjon Innkreving har hovedansvaret for innkreving (regnskap og innkreving) på vegne av staten og kommunene.

1.6.1 Organisering av arbeidet med skjulte inntekter og formuer i utlandet

Arbeidet med skjulte inntekter og formuer i utlandet foregår flere steder i etaten. Divisjon Informasjonsforvaltning har ansvar for den internasjonale automatiske informasjonsutvekslingen, både innhenting og deling. Dette ansvaret innebærer å ha dialog med utenlandske skattemyndigheter og andre internasjonale fora. Divisjon Brukerdialog er de første som har direkte kontakt med de skattepliktige, og skal veilede skattepliktige om regelverk og skattemelding. Divisjonen har også ansvar for kontroll og fastsetting av skatt for skattepliktige med utenlandsforhold, og er ansvarlig for å sende og motta bistandsanmodninger og spontanopplysninger. Under divisjon Innsats ligger avdeling for skattekriminalitet og avdeling Innsikt. Skattekriminalitet har som oppgave å følge opp skattepliktige som bevisst forsøker å unndra skatt, både innenlands og utenlands. Innsikt har som oppgave å bistå med informasjonsgrunnlag, både til avdeling for skattekriminalitet og til andre ved behov. Avdeling Fokusområder innrettes etter behov og skal ta for seg prioriterte risikoområder. Kryptovaluta er et slikt område. Avdeling storbedrift har ansvar for store selskaper. Divisjon Innkreving sikrer at skatter, avgifter og andre krav betales til rett tid. Divisjon Utvikling arbeider med analyse, forskning og metodeutvikling som er viktig for kunnskapsbygging. Divisjon IT har ansvar for å videreutvikle og vedlikeholde de tekniske standardene og bistår de andre divisjonene.

Skjult inntekt og formue i utlandet er et prioritert risikoområde i Skatteetaten. Det har blitt utarbeidet en etterlevelsesstrategi som skal si noe om hvordan etaten samlet sett skal redusere risiko for manglende etterlevelse på risikoområdet. Divisjon Innsats har ansvaret for oppfølgingen av etterlevelsesstrategien.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen har vi gjennomført intervjuer, gått gjennom dokumenter og analysert kvantitative data fra skattemeldinger og data som Skatteetaten har mottatt gjennom internasjonal informasjonsutveksling. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse i et landsrepresentativt utvalg av befolkningen.

Datainnsamlingen er gjennomført i perioden august 2021 til mars 2023, og omfatter i hovedsak perioden 2017–2021. Der det har vært mulig og hensiktsmessig har vi oppdatert med data for 2022.

2.1 Intervjuer

Vi har intervjuet Finansdepartementet, Skatteetaten ved Skattedirektoratet, divisjon Innsats (avdeling for Skattekriminalitet og CRS-gruppen i fokusområder seksjon 1 – «Finans»), divisjon Brukerdialog, divisjon Informasjonsforvaltning og divisjon Utvikling (seksjon Analyse). Intervjuene er blant annet brukt å få informasjon om Skatteetatens arbeid med norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet. Vi har også intervjuet aktuelle aktører som har med kryptovaluta å gjøre (Finanstilsynet og divisjon Innsats (seksjon Fokusområder – Finans) i Skatteetaten).

For å få innblikk i hvordan andre land jobber på dette området har vi intervjuet skattemyndighetene i Sverige og Danmark, samt OECD-sekretariatet og Global Forum, et internasjonalt organ med 167 medlemsland som arbeider for åpenhet og utveksling av informasjon til skatteformål.

All informasjon fra intervjuene som er brukt i rapporten, er verifisert.

2.2 Spørreundersøkelse

For å kartlegge andelen av norske innbyggere som har inntekt og/eller formue i utlandet, eller som har inntekt og/eller formue i form av kryptovaluta, er det gjennomført en webundersøkelse av et landsrepresentativt utvalg av befolkningen. Undersøkelsen ble gjennomført av Opinion på oppdrag fra Riksrevisjonen, og utvalget ble tilfeldig trukket fra et respondentpanel bestående av 95 000 personer. Primært er disse rekruttert via landsrepresentative telefonundersøkelser. Utvalget ble trukket proporsjonalt med den enkelte landsdels befolkningstall og kvotert etter kjønn og landsdel. Undersøkelsen ble gjennomført i mai 2022.

3 232 personer svarte på spørreundersøkelsen, og av disse oppga 553 at de enten hadde eid kryptovaluta eller hatt inntekt, fast eiendom eller annen formue i utlandet i perioden 2019–2021. Disse respondentene fikk deretter spørsmål om disse forholdene og om hvilken kjennskap de hadde til skattereglene på området.

2.3 Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått styringsdokumenter fra Finansdepartementet for å belyse hvordan departementet styrer Skatteetatens arbeid med å avdekke inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta. I tillegg har vi gjennomgått styringsdokumenter og interne dokumenter fra Skatteetaten for å belyse hvordan Skatteetaten arbeider på området, og hvilke prioriteringer den gjør.

For å belyse bruk av ulike virkemidler og hvilken effekt de har, har vi også gjennomgått interne notater i Skatteetaten med data om og analyser av frivillig retting, utvidet veiledning (dulning) og kontroll.

2.4 Analyse av registerdata

Vi har gjort omfattende analyser av registerdata fra Skatteetaten for å belyse problemstillingene i undersøkelsen. Vi har innhentet og analysert skattemeldingsdata om rapporterte inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta. I tillegg har vi innhentet data om de norske skattepliktiges utenlandsinntekter og -formuer som Skatteetaten har mottatt fra utlandet gjennom avtaler om informasjonsutveksling med andre land. Disse er analysert og sammenlignet med data fra aktuelle felter i skattemeldingene og i skjemaer som er lagt ved skattemeldingene.

Vi har innhentet dokumenter, data og statistikk om frivillig retting, dulting, bistandsanmodninger, antall kontrollutslag og utfall av kontroller, samt om ressursbruk til kontroll både før og etter skatteoppgjør.

Undersøkellesperioden strekker seg fra 2017 til 2021, men vi har i noen tilfeller innhentet data for flere år der vi ser at dette er hensiktsmessig.

2.4.1 Analyse av data fra skattemeldinger

Vi har innhentet data fra skattemeldinger for perioden 2015–2021. Datauttrekket er hentet fra Skatteetatens fagsystemer SL og SMIA, som er løsningsene for henholdsvis gammel og ny skattemelding. Datauttrekket er gjort av Skatteetaten på bestilling fra Riksrevisjonen og inneholder opplysninger om utenlandsforhold for alle som har levert skattemelding i Norge i undersøkelsesperioden. Dataene ble levert i anonymisert form.⁷

Vi har analysert dataene for å få informasjon om omfang og utvikling av antall norske skattepliktige som melder om ulike utenlandsforhold. I analysene har vi begrenset oss til personer som har full skatteplikt til Norge. Dette innebærer at personer som bare har delvis skatteplikt eller som kun har opplysningsplikt, ikke er tatt med i analysene.⁸

2.4.2 Analyse av data Norge mottar gjennom internasjonal informasjonsutveksling

Vi har innhentet og analysert opplysningene som Norge mottar gjennom AKU og CRS. Det har ikke vært mulig for Riksrevisjonen å få tilgang til FATCA-data. Se nærmere informasjon om dette i kapittel 1.4.

AKU

Vi har innhentet anonymiserte AKU-opplysninger for perioden 2016–2021. Datauttrekket er hentet av Skatteetaten fra Skatteetatens systemer, på bestilling fra Riksrevisjonen. AKU-opplysningene kommer fra de enkelte landenes grunnlagsdata, og det er intern skattelovgivning og interne rapporteringsforpliktelser som er bestemmende for hva som rapporteres. Rammeverket for AKU er utviklet av OECD, og opplysningene gjelder alle mulige inntektstyper i OECDs mønsteravtale. AKU-oppgavene inneholder opplysninger om bruttoinntekt, hva den skattepliktige har betalt i skatt i det aktuelle landet, og eventuell nettoinntekt. AKU er fellesstandard, men det er en utfordring at standarden benyttes ulikt fra land til land, og det er ingen klar konsensus om valideringsregler og innhold. Kvaliteten på dataene vil derfor variere fra land til land.⁹ Se nærmere omtale av ulike forhold rundt til kvaliteten på AKU-opplysningene i kapittel 7.2.1.

⁷ All personidentifiserende informasjon er fjernet fra datauttrekket og erstattet med unike *partsnumre* som er ID-numre som kun brukes internt i Skatteetaten. Disse kan brukes til å slå opp i de andre systemene til Skatteetaten slik at man får mer informasjon om den aktuelle skattepliktige.

⁸ Personer som har utvandret, som kun har midlertidig opphold, eller som skatter etter egne regler for kildeskatt, diplomat eller som Svalbard-bosatt, er ikke tatt med i analysene.

⁹ Intervju med Skatteetaten, 30.08.2021. Brev fra Finansdepartementet 31.05.2023.

CRS

Vi har innhentet CRS-opplysninger for perioden 2017–2021. Datauttrekket er hentet fra Skatteetatens systemer. Selve uttrekket er gjort av Skatteetaten på bestilling fra Riksrevisjonen og inneholder opplysninger om saldo, renter, salgsvederlag (brutto), utbytte og annen inntekt. Kun personer med full skatteplikt i Norge er tatt med i analysene, dette for å sikre at datauttrekket stemmer overens med skattemeldingsdataene. Dataene ble levert i anonymisert form.

CRS-dataene eies av avsenderlandet, og bare avsenderlandet kan endre eller slette sine oppgaver. Av hensyn til analysen, har vi likevel valgt å vaske dataene, for at estimatene skal bli så riktige som mulig. Siden ikke alle datafelt er obligatoriske og feilrapportering kan skje, vil estimatene være noe usikre. I rapporten presenterer vi deskriptive data. Vi har også koblet dataene med skattemeldingsdataene, for å se på samsvar mellom det som rapporteres gjennom CRS og det de skattepliktige selv rapporterer på skattemeldingen.

Noen CRS-oppgaver inneholder beløp som er ekstremt høye. Noen av disse er åpenbart ikke reelle og forstyrrer dermed statistikken og vi har derfor fjernet dem fra utvalget. Kvaliteten på CRS-data er nærmere omtalt i kapittel 7.2.2.

2.5 Andre datakilder

2.5.1 Data om bistandsanmodninger

I et eget vedlegg til årsrapporten til Finansdepartementet har Skatteetaten rapportert årlig om antall bistandsanmodninger som er sendt til andre lands skattemyndigheter. Denne rapporteringen danner grunnlaget for statistikken for antall bistandsanmodninger i revisjonsperioden. For å se nærmere på hva som var innholdet i de ulike bistandsanmodningene, hvor mange som var relevante for området «person utland», og på hva som var grunnlaget for anmodningene, har vi gått gjennom alle anmodningene som ble sendt i 2021.

2.5.2 Kontrolldata

Vi har innhentet data om kontrollmetodikk og praksis for kontroller både før og etter skatteoppgjøret. Vi har intervjuet de ulike seksjonene i Skatteetaten som har vært involvert i de ulike typene kontroller for å kartlegge hvordan kontrollene var innrettet og hva de omfattet. Videre har vi innhentet uttrekk av opplysninger fra etatens fagsystemer SL og SMIA om de relevante kontrollene på området for «person utland» for å kunne beskrive kontrollene som gjøres, antall skattepliktige som har blitt valgt ut i de ulike kontrollene og resultatet av den enkelte kontrollen, altså om saken er avsluttet og ansett for være «i orden», eller om den skattepliktige har fått endret sin inntekt eller formue. Vi har også innhentet opplysninger om ressursbruk til kontroller både før og etter skatteoppgjør.

2.5.3 Oppslag i Skatteetatens fagsystemer

For å undersøke datakvaliteten i AKU- og CRS-oppgaver, for å undersøke hvor treffsikre og relevante utslagene har vært i etatens kontroller på utenlandsområdet, og for å sikre at datauttrekkene fra Skatteetaten har vært fullstendige, har vi slått opp enkelte *partsnumre* – som er Skatteetatens ID-numre for de ulike skattepliktige – i flere av de ulike informasjonssystemene i etaten (VIS, SL og SMIA). Dette er håndtert på egne PC-er fra Skatteetaten og i tråd med etatens retningslinjer for behandling av slike opplysninger. Resultatene fra enkelte av oppslagene er brukt i anonymisert form for å illustrere hvor fullstendige utenlandsopplysningene har vært, og hvordan utviklingen har vært over tid, særlig ved overgangen fra gammel til ny skattemelding.

3 Revisjonskriterier

3.1 Ansvar og overordnede mål

Finansdepartementet og Skatteetaten har ansvar for å sikre finansieringen av den offentlige virksomheten gjennom skatter og avgifter. Skatteetaten har et helhetlig ansvar for å fastsette, innkreve og kontrollere skatter og avgifter.¹⁰

Det er fastsatt tre hovedmål for Skatteetatens arbeid i årene 2018–2021:

1. Skatte- og opplysningspliktige etterlever skatte- og avgiftsreglene.
2. Skatteetaten sikrer brukerne tilgang til registerdata og informasjon med god kvalitet.
3. Samfunnet har tillit til Skatteetaten.

Effektindikatorer under hovedmål 1 er riktig registrering i pliktige registre,¹¹ korrekte og fullstendige opplysninger og betaling til rett tid.

3.2 Norske skattepliktiges rapporteringsplikt - globalskatteplikten

En person er skattepliktig i Norge med alle inntekter og all formue dersom personen er skattemessig bosatt i Norge, jf. skatteloven § 2-1 (1). En person regnes som skattemessig bosatt dersom vedkommende i løpet av én eller flere perioder oppholder seg i Norge i mer enn 183 dager i løpet av enhver 12-månedersperiode, eller i mer enn 270 dager i enhver 36-månedersperiode, jf. § 2-1 (2).

Skatteplikten innebærer en globalskatteplikt, og gjelder for all inntekt og formue i Norge og i utlandet, jf. skatteloven § 2-1 (9). All inntekt og formue skal rapporteres til norske skattemyndigheter uavhengig av om inntekten eller formuen skal beskattes i Norge. Skatteavtaler med andre land og den norske skatteloven har regler som skal motvirke eventuell dobbeltbeskatning.

3.3 Skatteetatens virkemidler for å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet

3.3.1 Utnyttelse av informasjon

Skatteetaten skal utvikle IT-løsninger og prosesser som effektivt kan utnytte informasjonen etaten får gjennom de internasjonale avtalene om automatisk informasjonsutveksling (CRS og FATCA).¹² Av mål og prioriteringer fra Prop. 1 S (2019–2020) og Prop. 1 S (2020–2021) for Finansdepartementet framgår det at Skatteetaten skal fortsette å arbeide med effektive løsninger for å bruke opplysninger etaten mottar fra andre land, og arbeide for å heve kvaliteten på disse opplysningene. Skatteetaten skal også følge med på nye internasjonale standarder som blir utviklet, og vurdere hvordan disse kan brukes i oppgaveløsningen.¹³

3.3.2 Skatteetatens veiledningsplikt

Etter skatteforvaltningsloven § 5-1 (1) skal skattemyndighetene på forespørsel gi veiledning om utfylling av meldinger med videre. Når arbeidssituasjonen tillater det, skal skattemyndighetene gi

¹⁰ Prop. 1 S (2019–2020) og (2020–2021) Finansdepartementet.

¹¹ Folkeregisteret, merverdiavgiftsregisteret og aksjonærregisteret.

¹² Prop. 1 S (2017–2018) og (2018–2019) Finansdepartementet.

¹³ Prop. 1 S (2019–2020) og (2020–2021) Finansdepartementet.

veiledning om lover, forskrifter og vanlig praksis som har betydning for de rettighetene og pliktene vedkommende har, og om mulig peke på forhold som kan ha særlig betydning.

3.3.3 Kontroll

I Prop. 1 S (2019–2020) viser Finansdepartementet til flere forhold som gjør at unndragelser oftere blir oppdaget. Blant disse forholdene er tettere internasjonal informasjonsutveksling, datalekkasjer og Skatteetatens evne til å bruke datamaterialet i risikobasert kontroll og oppfølging.

Av Prop. 1 S (2019–2020) og (2020–2021) framgår det at Skatteetaten skal bruke tilgjengelige virkemidler aktivt for å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet. Skatteetaten skal avdekke og korrigere uriktige og manglende opplysninger.¹⁴ Skatteetaten må etablere metoder for å hindre unndragelse via andre land eller midler som ikke er knyttet til eller omfattet av standardene for automatisk informasjonsutveksling. Forespørsler om bistand fra utlandet skal brukes aktivt for å få flere opplysninger i de enkelte sakene.¹⁵

Skatteetaten skal arbeide systematisk for at kontrollnivået generelt skal være tilstrekkelig høyt og sørge for at kontrollene blir gjennomført på en planmessig og helhetlig måte, basert på gode risikovurderinger.¹⁶

3.3.4 Frivillig retting

Etter skatteforvaltningsloven § 8-1 har skattepliktige en alminnelig opplysningsplikt. Dette innebærer en plikt til å gi riktige og fullstendige opplysninger, og opptre aktsomt og lojalt slik at skatteplikten blir klarlagt og oppfylt i rett tid. Ved eventuelle feil skal skattemyndighetene varsles.

I henhold til skatteforvaltningsloven § 14-4 bokstav d skal det ikke fastsettes tilleggsskatt når den skattepliktige frivillig retter opplysninger eller gir utfyllende opplysninger om noe som er oppgitt tidligere, slik at det kan fastsettes riktig skatt. Dette gjelder ikke hvis rettingen gjøres på grunn av kontrolltiltak som er eller vil bli satt i verk, eller på grunn av opplysninger som skattemyndighetene har fått fra andre. Tidligere ilagt tilleggsskatt faller ikke bort.

Skatteforvaltningshåndbokens tolkning av denne bestemmelsen (§ 14-4 bokstav d) viser til at det er i samfunnets interesse at skatten fastsettes korrekt. Ordningen legger til rette for at skattemyndighetene kan få tilgang til opplysninger de ellers ikke ville ha fått, samtidig som skattepliktige som ønsker å ordne opp i skatteforholdene sine, kan gjøre dette uten den merkostnaden tilleggsskatten innebærer.¹⁷

3.4 Krav til styring og oppfølging

Et av formålene med reglementet for økonomistyring i staten er å sikre at statlige inntekter oppnås i samsvar med det Stortinget vedtar og forutsetter.¹⁸ Skatteetaten skal innføre systemer og rutiner som har en innebygd intern kontroll. Slik skal etaten sikre at forutsatte inntekter kommer inn, at de fastsatte målene nås, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres.

Styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Skatteetaten skal fungere hensiktsmessig og dokumenteres. Finansdepartementet skal styre og følge opp Skatteetaten på en måte som er tilpasset Skatteetatens egenart, risiko og vesentlighet.

¹⁴ Prop. 1 S (2020–2021) Finansdepartementet.

¹⁵ Prop. 1 S (2017–2018) og (2018–2019) Finansdepartementet.

¹⁶ Prop. 1 S (2020–2021) og (2021–2022) Finansdepartementet.

¹⁷ Skatteforvaltningshåndboken. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/skatteforvaltningshandboken/gjeldende/kapittel-14-administrative-reaksjoner-og-straaff/ID-14-4.001/ID-14-4.002/#frivillig>

¹⁸ Reglement for økonomistyring i staten § 1. Fastsatt 12.12.2003 med endringer, senest 23.09.2019.

3.4.1 Fastsetting av mål og resultatkrav og gjennomføring av aktiviteter

Finansdepartementet skal fastsette overordnede mål og styringsparametere for Skatteetaten.¹⁹ Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for at Skatteetaten arbeider i tråd hva Stortinget vedtar og forutsetter og hvilke mål og prioriteringer Finansdepartementets fastsetter.

Skatteetaten skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger fra Finansdepartementet. Innenfor sitt ansvarsområde skal Skatteetaten sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd.²⁰ Skatteetaten skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

3.4.2 Rapportering

Skatteetaten skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til Finansdepartementet. I sin budsjettproposisjon skal Finansdepartementet gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde.²¹

I Innst. 237 S (2018–2019) understreker kontroll- og konstitusjonskomiteen hvor viktig det er at Stortinget får systematisk og helhetlig informasjon. Komiteen viser også til den daværende kontroll- og konstitusjonskomiteens enstemmige innstilling til Frøiland-utvalgets rapport om Stortingets kontrollfunksjon (Dokument nr. 14 (2002–2003)), der det understrekes at de opplysningene som regjeringen legger fram for Stortinget, må være korrekte. Dette innebærer at det må være samsvar mellom opplysningene og de underliggende realitetene. Videre stilles det krav til at den informasjonen som legges fram, må være utførlig. Det er ikke krav om at den informasjon som gis skal være fullstendig, i den forstand at alle tilgjengelige opplysninger om en sak må framlegges. Regjeringen både kan og bør foreta et utvalg. Dette er ikke minst i Stortingets egen interesse. Regjeringen må imidlertid gi en balansert framstilling av saken, og ikke underslå informasjon som taler imot dens eget syn på saken. I Innst. 237 S (2018–2019) understreker kontroll- og konstitusjonskomiteen at den deler denne forståelsen av regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget.

3.4.3 Evaluering

Finansdepartementet skal sørge for at det gjennomføres evalueringer, slik at departementet får informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvars- og aktivitetsområde. Departementet skal avgjøre hvor hyppige og omfattende evalueringene skal være, ut fra departementets og Skatteetatens egenart, risiko og vesentlighet.²²

¹⁹ Reglement for økonomistyring i staten § 4.

²⁰ Reglement for økonomistyring i staten § 4.

²¹ Reglement for økonomistyring i staten § 9 første ledd bokstav c.

²² Reglement for økonomistyring i staten § 16.

4 Ulike måter å skjule inntekter og formuer i utlandet på

I dette kapitlet presenteres de vanligste framgangsmåtene for å skjule inntekt og formue fra beskatning i eller via utlandet. Dette omfatter både dem som bevisst og dem som ubevisst unndrar skatt.²³

Ifølge Skatteetaten er de viktigste forholdene rundt skjult inntekt og formue i utlandet:

- Verdier i skatteparadiser er ekstremt konsentrert hos de rikeste.
- Tilretteleggere gir likevel mange flere mulighet til å unndra skatt.
- Urettmessige skatteflyktninger er en økende trussel.
- De rikeste bruker metoder som er krevende å komme på sporet av og kontrollere.
- De aller fleste får hjelp til å opprette skatteparadisstrukturer av en mellommann.
- Mer bruk av kryptovaluta og digitale betalingstjenester gjør pengeoverføringer vanskeligere å spore.
- Økt informasjonsutveksling mellom skattemyndigheter fører til at de skattepliktige finner nye måter å omgå skatten på.²⁴

Risikoen for ulovlige unndragelser av skatt varierer avhengig av hvem som unndrar, hvor verdiene kommer fra og i hvilken grad de får hjelp av tilretteleggere. De ulike strukturene for unndragelse består ofte av de samme hovedelementene: Verdiene plasseres eller kanaliseres gjennom enheter eller strukturer hvor eierskapet er tilsørt, men hvor det finnes mekanismer for kontroll og overføring av verdier.²⁵

4.1 Skjult bosted eller ikke-reell flytting

Ved skjult bosted skilles det vanligvis mellom to ulike grupper av personer. Den første gruppen er personer som tidligere har flyttet ut, og som flytter hjem til Norge uten å melde innflytting. Den andre gruppen er personer som melder utflytting uten å flytte reelt, og forsøker å skjule at de oppholder seg i Norge.

For å fange opp personer som ikke melder hjemflytting, bruker Skatteetaten spor som disse personene legger igjen i Norge, og som kan gi indikasjoner på at de har flyttet hjem. Dette kan være telefonabonnement, trafikksikringsavgift, kjøp av fast eiendom og bruk av bankkontoer i norske banker. Mange av disse personene går ikke bevisst inn for å skjule at de oppholder seg i Norge, og dersom de av andre årsaker blir valgt ut til kontroll, er de ofte enkle å fange opp, men det er ikke nødvendigvis enkelt å finne ut at de bør kontrolleres.

Personer som melder utflytting uten å flytte, er det vanskeligere for å avsløre for Skatteetaten. Grunnen er at disse ofte går bevisst inn for å skjule at de oppholder seg i Norge. Dette gjøre de ved å unngå å bruke kontoer eller bankkort i eget navn. Denne gruppen bruker i større grad betalingskort som er utstedt i utlandet. Gruppen som forsøker å unndra skatt via ikke-reell flytting, kan være både mellomrike og rike, og Skatteetaten antar at motivasjonen er å unngå globalbeskatningen, herunder utflyttingsskatt (jf. faktaboks 1 under). Hvis den skattepliktige flytter tilbake etter fem år, må

²³ Skatteetaten (2018) *Synteserapport Skjult inntekt og formue i utlandet*.

²⁴ Skatteetaten (2020) *Etterlevelsesstrategi Skjult Inntekt og Formue i Utlandet (SIFU) 2020–2025*.

²⁵ Skatteetaten (2018) *Synteserapport Skjult inntekt og formue i utlandet*.

Skatteetaten bevise at dette ikke var en reell flytting. Disse personene er ressurssterke og bruker mye tid på å sette opp strukturer som gjør det vanskelig å dokumentere at utflyttingen ikke var reell.²⁶

Faktaboks 1 Utflyttingsskatt

Utflyttingsskatt

Utflyttingsskatt, populært kalt exit-skatt, er en skatt som påløper dersom en person flytter fra Norge og skatteplikten i Norge opphører. Dersom en skattepliktig for eksempel har latente gevinster på aksjer, skal han/hun i utgangspunktet skattlegges for denne gevinsten som om aksjene ble solgt den dagen skatteplikten i Norge opphørte. Det er dermed den verdistigningen som har vært på aksjene mens personen har vært skattemessig bosatt i Norge, som skal betales skatt for. Utflyttingsskatt utløses bare når den samlede latente gevinsten på aksjene overstiger 500 000 kroner.

Begrunnelsen for utflyttingsskatt er at gevinster som er opptjent mens noen var skattemessig bosatt i Norge, skal skattlegges i Norge.

Reglene for utflyttingsskatt ble endret med virkning fra 29. november 2022:

- For personer som flyttet *før* dette tidspunktet, vil skatteplikten for beregnet gevinst ved utflytting falle bort, dersom det ikke er realisert gevinst på aksjene innen fem år etter at skatteplikten til Norge opphørte. Dersom den skattepliktige senere blir bosatt i Norge, bortfaller betalingsplikten.
- For personer som flyttet *etter* dette tidspunktet, vil ikke plikten til å betale skatt bortfalle, selv om personen blir boende i utlandet i mer enn fem år.

Kilde: Codex (u.å). *Exit-skatt på aksjer*. Hentet 02.03.2023 fra <https://codex.no/personskatt/skatt-utland/exit-skatt>

4.2 Skjult inntekt og formue gjennom kompliserte strukturer og skallselskaper

I sin trusselvurdering fra 2018 skriver Økokrim at risikoen for skatteunndragelser via skatteparadiser er stor. Det henger sammen med at stadig flere har tilgang til sekretessestrukturer og skatteparadiser via internett.²⁷

I omtale av skatteplanlegging og unndragelser brukes ofte begrepene stråselsskap, skallselskap og hylleselskap. Stråselsskaper er selskaper der stråpersoner («nominees») opptrer som selskapets ansikt utad, slik at den reelle eieren ikke blir eksponert. Skallselskaper er selskaper som ikke har reell aktivitet eller kapital. Disse tomme selskapene sørger for avstand mellom eieren og eierskapet. Hylleselskaper er selskaper som allerede er stiftet og klare for kjøpere som er interessert i å bruke selskapet. For en høyere pris er det mulig å kjøpe selskaper med en stiftelsesdato som ligger langt tilbake i tid.²⁸ Dette gjør at man slipper saksbehandlingstid på registrering og kan begynne å bruke selskapet umiddelbart.

Det finnes legitime grunner til å benytte seg av de ulike strukturene, men de kan også brukes til å skjule pengestrømmer og reelle eiere. Mens strukturene tidligere hovedsakelig ble brukt av dem med høyest formuer, har framveksten av ulike tilbydere gitt flere muligheten til å opprette slike strukturer. Skatteetaten opplyser at det har vært en stor framvekst av slike strukturer, og at disse tilbyr regnskapstjenester og postbokselskaper rundt om i verden.²⁹ Det som kjennetegner strukturene, er

²⁶ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022.

²⁷ Økokrim (2018) *Trusselvurdering 2018*.

²⁸ Skatteetaten (2018) *Synteserapport Skjult inntekt og formue i utlandet*.

²⁹ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022.

at de tilbyr å opprette selskaper og bankkontoer i utlandet, med profesjonelle styremedlemmer, aksjonærtjenester og full administrativ styring av bedriften.

Faktaboks 2 Metode for å skjule formue og inntekter

- Den skattepliktige Jan Hansen oppretter enkeltpersonforetaket «Hansen» i Norge.
- Han oppretter samtidig selskapet «Hansen Incorporated» på De britiske Jomfruøyer.
- Jan Hansen oppretter også en bankkonto i Hansen Incorporateds navn i LuxBank i Luxemburg. Hansens norske enkeltpersonforetak kjøper fiktive tjenester fra Hansen Incorporated og betaler for disse ved å overføre penger til Hansen Incorporateds bankkonto i Luxbank.
- Ved å betale for fiktive tjenester reduserer Jan Hansen sitt overskudd i det norske enkeltpersonforetaket og dermed også inntektsskatten han må betale.
- Pengene som står på konto i Luxbank investeres i globale finansmarkeder og genererer inntekter som ikke beskattes i Norge, fordi han ikke rapporterer dem til norske skattemyndigheter.
- Luxbank vil, hvis de rapporterer, mest sannsynlig rapportere Hansen Incorporateds innskudd og renteinntekter til De britiske Jomfruøyer og ikke til Norge. Det samme gjelder aksjeutbytter, renter og formuesverdien av verdipapirene som er kjøpt for midlene som Hansen har sendt til LuxBank.

Kilde: Zucman (2017) *Skjult rikdom*.

Faktaboks 3 Lov om register over reelle rettighetshavere

Offentlig eierskapsregister

Allerede i 2015 fremmet Stortinget et forslag om å opprette et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskaper. Omtrent samtidig vedtok EU at nasjonale registre over reelle rettighetshavere skulle legges inn som et krav under EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv. Hvitvaskingsdirektivet ble tatt inn i EØS-avtalen i 2018 og gjelder for Norge. Forslaget om å opprette et norsk register ble vedtatt i Stortinget i 2019.

Et register over reelle rettighetshavere gjør at selskaper plikter å oppgi informasjon om de personene som eier selskapet i siste instans. Juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger og forvaltere av utenlandske trusters og lignende juridiske arrangementer er registreringspliktige etter loven.

I 2021 gjorde Transparency International EU en gjennomgang for å se om EU-landene hadde oppfylt kravet om registre over reelle rettighetshavere, og her viste det seg at de fleste landene hadde innført en form for register. Blant EU-landene var det i tillegg til Norge tre land som ikke hadde noen form for register på plass.

Lov om register over reelle rettighetshavere med tilhørende forskrift trådte i kraft i Norge 01.11.2021, men registeret er ennå ikke ferdigstilt. I statsbudsjettet for 2023 ble det satt av 23 millioner kroner til ferdigstilling av registeret.

Registeret skal forvaltes av Brønnøysundregistrene. Det var opprinnelig planlagt at registeret skulle åpne 2. januar 2023, men Finansdepartementet har utsatt åpningen på grunn av en EU-dom som setter begrensninger for allmenhetens innsyn i data.

Kilder: Tax Justice Norge; Dokument 8:57 S (2014–2015); Innst. 143 L (2018–2019); Lovvedtak 38 (2018–2019); Innst. 8 S (2022–2023); Regjeringen (2022, 20. desember). *EU-domstolens avgjørelse om register over reelle rettighetshavere*.

4.3 Bruk av trustar

En trust er en særgegen organisasjonsform som ikke finnes i Norge, men som kan bli opprettet for og brukes av norske skattepliktige i jurisdiksjoner som godtar trustar. Bruk av trustar er vanligst blant dem med høyst formue. En trust kan brukes til skatteplanlegging ved at en person overfører formuen sin til trusten, som har til formål å tilgodese samme person eller personens familie.³⁰ På denne måten skaper personen en avstand mellom seg selv og verdiene ved at personen ikke lenger er juridisk eier av formuen og dermed ikke skattepliktig for formuen og avkastningen. Trustar kan misbrukes ved at personen formelt har fraskrevet seg kontrollen over verdiene, men i realiteten fortsatt har kontroll.³¹

Trustar regnes i mange land som privatrettslige avtaler, og er vanligvis stiftet av en advokat. Den eneste som kjenner identiteten til eieren vil ofte være en advokat, som er beskyttet av taushetsplikt. Ofte opprettes trusten i et land, mens forvalteren er i et annet, og den begunstigede er i Norge.

Trustar kan også eie selskaper som igjen eier «single purpose»-selskaper som eier for eksempel fast eiendom eller andre verdigjenstander. Strukturen skaper avstand og gjør at ingen fysisk person kan knyttes til eierskapet fordi den opprinnelige eieren har gitt fra seg dette til trusten. For Skatteetaten vil strukturen være usynlig, og den opprinnelige eieren kan dermed nyte godt av verdiene uten at de blir oppgitt eller vurdert for beskatning i Norge.³²

Bruken av trust gjør det svært tidkrevende og vanskelig for Skatteetaten å skaffe opplysninger. Bruk av bistandsanmodninger er et virkemiddel Skatteetaten kan bruke på området, men en del land tillater trustene å skjule hvem den reelle eieren er.

Trustar er krevende for Skatteetaten å behandle. Trustforvalteren er normalt ikke skattepliktig, selv om personen formelt er juridisk eier av trusten, og det er krevende å bevise at den opprinnelige eieren eller den begunstigede har råderett.³³

4.4 Skjult lønn fra utlandet eller skjult inntekt i Norge via utlandet

Personer som er bosatt i Norge, men som jobber for utenlandske selskaper, får ikke innberettet lønnen som norsk grunnlagsdata til Skatteetaten. De er derfor selv nødt til å oppgi lønnen til beskatning. For å vite at de skal oppgi dette, må de kjenne til globalskatteplikten, altså plikten til å rapportere all inntekt og formue uavhengig av hvor inntekten er opptjent eller formuen befinner seg. Lønnen kan utbetales av arbeidsgiveren til en norsk bankkonto, den kan utbetales fra arbeidsgiveren til en utenlandsk bankkonto som eies av den skattepliktige, eller det kan være en kombinasjon av disse to. I tillegg kan kontantbetaling eller oppgjør i for eksempel kryptovaluta gjøre lønnen vanskelig å spore.³⁴

Skatteetaten har gjennom ulike analyser sett at det er en stor andel i denne gruppen som ikke oppgir hele eller deler av inntekten til beskatning. Det er tidkrevende å følge opp enkeltaktører, men beløpene kan være vesentlige for den enkelte skattepliktige. Dette kan for eksempel bli oppdaget i valutaregisteret, ved at det stadig er overføringer fra utlandet.³⁵

En annen framgangsmåte er å skjule inntekten i Norge via strukturer i utlandet. Norge anses som et sikkert land å oppbevare midler i, og Skatteetaten opplyser at den ser mange eksempler på

³⁰ Store norske leksikon (2021, 02. mars). *Trust*.

³¹ Skatteetaten (2018) *Synteserapport Skjult inntekt og formue i utlandet*.

³² Skatteetaten (2018) *Synteserapport Skjult inntekt og formue i utlandet*.

³³ Skatteetaten (2018) *Synteserapport Skjult inntekt og formue i utlandet*.

³⁴ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022.

³⁵ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022. Nærmere omtale av valutaregisteret gis i kapittel 6

utenlandske selskaper som har bankkonto i Norge, selv om de ikke har norsk organisasjonsnummer. Disse kan skjule inntekt i Norge via utenlandske selskapsstrukturer.³⁶

4.5 Omgåelse av informasjonsutvekslingsavtaler

Informasjonsutvekslingsavtaler har tilsynelatende hatt liten effekt på markedsføring av produkter som brukes til hemmelighold,³⁷ men forskning viser likevel at innføringen av CRS har redusert omfanget av grensekryssende bankinnskudd.³⁸ Lag på lag av mekanismer for å skjule den reelle eieren gjør at kundene ikke nødvendigvis trenger å endre eierstrukturen før det er gjort en rekke endringer i lovverk og avtaler om informasjonsutveksling. I mange tilfeller vil Skatteetaten kunne innhente informasjon om reelle eiere via informasjonsutvekslingsavtaler, men dette forutsetter at Skatteetaten har kjennskap til eierskapet gjennom andre kilder og hvilke aktører som kan ha tilgang på informasjonen.

Skatteetaten har identifisert over 600 tilbydere verden over som åpent markedsfører skatterådgivning/hemmelighold, og en analyse av aktørene viser at slike produkter markedsføres aggressivt.³⁹

Risikoen for at verdier gjemmes i ikke-finansielle formuer, er svært høy og det er vanskelig å oppdage og avdekke slike verdier. Det finnes ingen eksakte data om omfanget av ikke-finansielle verdier og inntekter som genereres av dette.

Kjøp av statsborgerskap gir muligheter til å unngå at informasjon blir utvekslet med landet der en person opprinnelig er skattepliktig. Stadig flere jurisdiksjoner tilbyr oppholdstillatelse eller statsborgerskap mot betaling eller investering i jurisdiksjonen.⁴⁰ På engelsk omtales opplegget som «residence by investment» (RBI) eller «citizenship by investment» (CBI). Omleggingen av reglene for dobbelt statsborgerskap, som trådte i kraft i 2020, har gitt høyere risiko for at CRS-rapporteringen omgås.

Ikke alle tilbydere av statsborgerskap utgjør en høy risiko, men OECD beskriver noen høyrisikofaktorer.⁴¹ Dette gjelder statsborgerskap

- hvor det ikke er krav om fysisk tilstedeværelse
- i jurisdiksjoner med lav eller ingen skatt
- hvor verdier utenfor jurisdiksjonen er fritatt for beskatning
- hvor jurisdiksjonen tilbyr en spesiell skattesats for individer som har fått opphold gjennom investeringspakker
- hvor jurisdiksjonen ikke deltar i CRS-utvekslingen

Til tross for avtaler om automatisk informasjonsutveksling kan de skattepliktige utnytte uklarheter i skatteplikten og registrert oppholdssted. OECD har analysert over 100 ulike former for kjøp av statsborgerskap eller lignende bostedsordninger. De har identifisert produkter som er solgt fra jurisdiksjoner som tilbyr lav skatt på finansielle verdier i utlandet, og som har lave krav til fysisk tilstedeværelse i landet. Følgende jurisdiksjoner er vurdert som høyrisiko for integriteten til CRS:⁴²

³⁶ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022.

³⁷ Skatteetaten (2018) *Synteserapport Skjult inntekt og formue i utlandet*.

³⁸ EU-kommisjonen (2021) *Monitoring the amount of wealth hidden by individuals in international financial centres and impact of recent internationally agreed standards on tax transparency on the fight against tax evasion*.

³⁹ Henriksen et. al (2018) *Hva vet vi om skjulte verdier i utlandet?*

⁴⁰ Skatteetaten (2018) *Synteserapport Skjult inntekt og formue i utlandet*.

⁴¹ Skatteetaten (2018) *Synteserapport Skjult inntekt og formue i utlandet*.

⁴² OECD (u.å). *Residence/Citizenship by investment schemes*.

- Antigua og Barbuda
- Bahamas
- Bahrain
- De forente arabiske emirater
- Dominica
- Grenada
- Kypros
- Luxemburg
- Malta
- Saint Kitts og Nevis
- Saint Lucia
- Seychellene
- Turks- og Caicosøyene
- Vanuatu

Dette er en liste som justeres med jevne mellomrom, basert på OECDs vurderinger. OECD gir i tillegg anbefalinger til hvordan finansinstitusjonene skal ta høyde for denne type opplegg når kontohaveren opplyser om hvor han eller hun er skattemessig hjemmehørende.

En annen måte å omgå CRS-utvekslingen på, er å overføre verdiene til et land som ikke deltar i CRS-samarbeidet. Forskning har vist at informasjonsutveksling har ført til en slik flytting av verdier.⁴³ I et internt notat skriver Skatteetaten at av land som ikke deltar i CRS-samarbeidet, er det trolig USA som er mest aktuelt for investorer å overføre verdiene sine til. Dette er til tross for at USA utveksler informasjon med Norge gjennom FATCA-avtalen. Opplysningene er imidlertid ikke like fullstendige eller av samme kvalitet som CRS-opplysningene, noe som innebærer at det fortsatt vil være mulig å skjule verdier gjennom amerikanske kontoer som eies av skallselskaper, truste og andre enheter.⁴⁴

Også land som deltar i informasjonsutvekslingen, kan brukes til å omgå rapportering. Det kan være ulike årsaker til at enkelte land ikke kan hente inn og utveksle all nødvendig informasjon, noe som innebærer at Skatteetaten mottar ufullstendige opplysninger fra disse landene. Skattepliktige kan utnytte slike svakheter for å unngå at hjemstaten mottar opplysninger.⁴⁵ Global Forum har et overordnet ansvar for å følge opp at jurisdiksjonene oppfyller sine internasjonale forpliktelser.

Faktaboks 4 Framgangsmåte for en norsk skattepliktig som ønsker å omgå CRS-utvekslingen

- Hans Hansen er norsk statsborger og skattepliktig i Norge.
- Han oppsøker en rådgiver og får hjelp til å søke om offisielt bosted i Malta ved å si seg enig i å følge investeringskravene der («Resident-by-investment»).
- Myndighetene i Malta godkjenner søknaden.
- Hans Hansen åpner en konto i en bank i Luxemburg og oppgir til banken at han er skattemessig bosatt i Malta. I prosessen viser han alle offisielle dokumenter fra Malta som dokumentasjon.
- CRS krever at Hans Hansen oppgir alle steder han kan være skattepliktig, men han unnlater å nevne Norge i noen av dokumentene han leverer i forbindelse med «kjenn-din-kunde»-prinsippet og antihvitvaskingsprosedyren til banken.
- Banken i Luxemburg identifiserer Hans Hansen som bosatt i Malta og sender informasjon i CRS til Malta om Hans Hansens bankkonto.
- Som resultat blir Hans Hansen ikke skattlagt for midlene på bankkonto i Luxemburg fordi han har avtale om ingen skatt med Malta og norske skattemyndigheter ikke får informasjon om utenlandsformuen hans.
- Hans Hansen har skjult sin identitet som eier av bankkonto i Luxemburg for norske skattemyndigheter, selv om han har brukt sitt eget navn og sine egne ID-papirer hos banken.

Kilde: Skatteetaten (2018) *Synteserapport Skjult inntekt og formue i utlandet*.

⁴³ De Simone, Lisa, Rebecca Lester, Kevin Markle (2019): Transparency and Tax Evasion - Evidence from the Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), referert i Skatteetaten (2019) *Temanotat: Omgåelse av CRS*.

⁴⁴ Skatteetaten (2019) *Temanotat: Omgåelse av CRS*.

⁴⁵ Skatteetaten (2019) *Temanotat: Omgåelse av CRS*.

OECD har innført et rammeverk (Mandatory Disclosure Rules, MDR) som innebærer utvidet plikt for advokater, finansielle rådgivere, banker og andre tjenestetilbydere til å informere skattemyndighetene om alle opplegg de har for at klientene skal kunne unngå CRS-reglene, eller for å forhindre at skattemyndighetene identifiserer de reelle rettighetshavere i selskaper og truster.⁴⁶ 17 land har signert MDR per januar 2023; Norge er ikke blant dem.⁴⁷

4.6 Investering i formuesgjenstander som ikke omfattes av avtaler om automatisk informasjonsutveksling

En annen måte å unngå informasjonsutveksling på, er å flytte investeringer fra finansielle verdier i utlandet til gjenstander og formuesgoder som ikke omfattes av avtalene om automatisk informasjonsutveksling. Dette kan være for eksempel fast eiendom, unoterte aksjer, kunst og antikviteter eller kostbare luksusgjenstander som privatfly og yachter.

Omsetningen av kunst og antikviteter verden over i 2021 er anslått til ca. 65 milliarder dollar.⁴⁸ Ifølge *Art and Finance Report 2019* fra Deloitte oppbevares enorme mengder kunstverk skattefritt i verdens største oppbevaringsplass for kunst i frihavnen i Genève.⁴⁹ Det er anslått at lageret inneholder om lag 1,2 millioner kunstverk og verdien av disse til anslås til rundt 1 000 milliarder kroner.⁵⁰ Rapporten fra Deloitte understreker at frihavnen i Genève har vært gjenstand for politisk debatt på grunn av mulig oppbevaring av tyvegods, hvitvasking og skatteunndragelse. For eksempel kan et kunstverk selges privat fra én eier til en ny uten at det nødvendigvis flyttes fysisk fra oppbevaringsplassen, og kunstverket kan bli værende skattefritt og anonymt i frihavnen i Genève.⁵¹

Når det gjelder fast eiendom, har det – etter at FATCA- og CRS-rapporteringen er kommet i stand – vært et oppsving i denne type investeringer i enkelte jurisdiksjoner. Alstadsæter et al. (2022) finner for eksempel at 70 prosent av eiendommene i Dubai som var eid av norske borgere i 2019, ikke var oppgitt til Skatteetaten.⁵² Også en kartlegging som ble gjennomført av Dagens Næringsliv (DN) og publisert i 2022, viser at minst 9 686 eiendommer i Norge eies av aktører i det DN definerer som skatteparadis. Dette er eiendommer i Norge der hele eller deler av eierskapet er registrert i eller via et skatteparadis. Hvem som er reell eier, det vil si eier i siste ledd, er ikke kjent.

⁴⁶ OECD (2019). *International Exchange Framework for Mandatory Disclosure Rules on CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures*.

⁴⁷ OECD (2023, 25. januar). *Signatories of the multilateral competent authority agreement on the automatic exchange regarding CRS avoidance arrangements and opaque offshore structures*.

⁴⁸ The Art Market (2022). *An Art Basel & UBS Report*.

⁴⁹ Deloitte (2019) *Art & Finance Report 2019*.

⁵⁰ The Collector (2021, 01. mai). *Geneva Free Port: The world's most secretive art warehouse*.

⁵¹ Deloitte (2019) *Art & Finance Report 2019*.

⁵² Alstadsæter et.al. (2022). *Who Owns Offshore Real Estate? Evidence from Dubai*. EU Tax Observatory. Working Paper No. 1.

5 Skatteetatens strategi og risikovurderinger

Det er fastsatt tre hovedmål for Skatteetatens arbeid:

1. Skatte- og opplysningspliktige etterlever skatte- og avgiftsreglene
2. Skatteetaten sikrer brukerne tilgang til registerdata og informasjon med god kvalitet
3. Samfunnet har tillit til Skatteetaten

For å utføre samfunnsoppdraget og oppfylle disse målene, må Skatteetaten arbeide for å kartlegge hvordan målene kan nåes. Kunnskap om hva som gir ønsket effekt, er helt nødvendig styringsinformasjon.⁵³

Skatteetatens etterlevelsestrategi baserer seg på en risikovurdering hvor etaten har identifisert det den mener er de mest sentrale faktorene som kan hindre måloppnåelsen av de tre hovedmålene. I en rapport fra 2019 skriver Skatteetaten at antallet skattepliktige med utenlandsforhold er så høyt at etaten anser utlandet som den nye normalen.⁵⁴ Etterlevelsestrategien på utenlandsområdet definerer hvilke virkemidler som skal brukes overfor ulike grupper.

Dette kapitlet handler om Skatteetatens risikovurderinger på ulike nivåer, fra det overordnede som gjelder hele etaten, via mer detaljerte vurderinger om utenlandsforhold generelt, til strategier for økt etterlevelse og konkrete tiltak rettet mot ulike skattepliktige, avhengig av deres vilje og evne til å etterleve regelverket.

5.1 Bakgrunn

I 2015 ble det etablert en koordineringsgruppe i Skattedirektoratet for å sikre en mer helhetlig, målrettet og koordinert innsats mot risikoen for skjult inntekt og formue i utlandet. Til grunn for gruppens arbeid lå det en handlingsplan for perioden 2015–2018. Tiltakene i handlingsplanen og effekten av dem ble vurdert i en rapport i desember 2018.⁵⁵ Rapporten konkluderte med at det fortsatt var svært sannsynlig at formuer og inntekter utenlands ble unndratt beskatning, og resulterte i et vesentlig tap av skatteproveny. Rapporten pekte også på at handlingsplanen hadde bidratt til koordinert innsats og lagt til rette for økt etterlevelse til en relativ lav kostnad.

5.2 Overordnet risikovurdering 2019–2022

Skatteetatens overordnede risikovurdering for perioden 2019–2022 identifiserer et sett av tolv risikofaktorer som de mest sentrale faktorene som kan svekke oppnåelsen av de tre hovedmålene for etatens arbeid. Én av risikoene ved hovedmålet om etterlevelse av reglene, er *risiko for tap av proveny ved internasjonale transaksjoner*. Risikoen er særlig knyttet til

- at inntekt og eiendeler flyttes til eller via utlandet for å hindre at Skatteetaten oppdager midlene
- at det faktureres for fiktive tjenester fra nærstående selskaper i skatteparadis
- at inntekt som oppstår i utlandet, eller formue som er plassert i utlandet, ikke oppgis
- at det brukes komplekse strukturer for å skjule hvem som er reell eier av eiendeler og inntekter.

Etter Skatteetatens vurdering er det stor sannsynlighet for at risikofaktoren inntreffer, og konsekvensene er alvorlige. Skatteetaten har spesifisert ytterligere tre ulike forhold under denne risikofaktoren, og én av dem er skjulte økonomiske interesser i utlandet.⁵⁶

⁵³ Skatteetaten (2021) *Plan for styrket kunnskap om effekter av etatens virkemidler*.

⁵⁴ Skatteetaten (2019) *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land*.

⁵⁵ Skatteetaten (2018) *Skjult inntekt og formue i utlandet (SIFU). Synteserapport 2 – Effekter av Skatteetatens innsats*.

⁵⁶ De to øvrige er feil ved internprising og feil anvendelse av fritaksmodellen.

Av mulige konsekvenser pekes det på at det er husholdningene med høyest formue som skjuler størst andel av formuen i skatteparadiser, og at

«mindre grad av likebehandling og rettferdig fordeling av skattebyrden kan undergrave frivillig etterlevelse av reglene for andre skattepliktige. Omtale i media viser en klar forventning hos borgere og politikere at etaten følger opp tips og informasjon som mottas fra Norge eller utlandet. Det foreligger stor omdømmerisiko dersom det avdekkes at Skatteetaten har tilgang på informasjon som ikke benyttes.»

Skatteetaten viser også til at det har blitt mye større åpenhet mellom land de siste årene, noe som antas å redusere risikoen. Etaten viser til utvekslingen via CRS og FATCA, men peker samtidig på at effekten av disse tiltakene vil avhenge av at informasjonen blir brukt slik at de skattepliktige opplever at oppdagelsesrisikoen er høyere, i tillegg til at de blir hindret i å omgå rapporteringsplikten.⁵⁷

Også i en tidligere utgave av overordnede risikovurderinger (2018–2021) var *skjult inntekt og formue i utlandet* (SIFU) en av de prioriterte risikofaktorene.⁵⁸ I 2022 var skjulte inntekter og formuer i utlandet ett av fire områder som Skatteetaten prioriterte med hensyn til å oppnå økt etterlevelse.⁵⁹

5.2.1 Risikovurdering – personer med inntekter og formuer i utlandet

I 2021 utarbeidet Skatteetaten en risikovurdering av personlige skattepliktige med utenlandsforhold.⁶⁰ Risikovurderingen tar utgangspunkt i Skatteetatens rammeverk for risikoanalyse, hvor sannsynlighet og konsekvens skal beregnes. Skatteetaten nevner fire konsekvenser:

- Tap av skatteinntekter: Inntekt, formue og avgift er ikke innrapportert i henhold til loven.
- Økonomi: Virksomhetens økonomiske situasjon og ressursbruk påvirkes, og det blir for eksempel merarbeid for Skatteetaten.
- Likebehandling: Det skjer en uønsket forskjellsbehandling av de skattepliktige.
- Tillit: Samfunnets tillit til Skatteetaten påvirkes.

«*Risiko for at skattepliktig ikke oppgir alle globale inntekter og formue*» er den risikoen som samlet sett er vurdert som høyest. Risikoen vurderes som sannsynlig, med svært alvorlige konsekvenser for skatteprovenytap, økonomi, likebehandling og tillit. Risikoen har tre underrisikoer som vurderes som høye:

- risiko for at skattepliktige ikke oppgir formuer i form av kryptovaluta/NFT-er⁶¹
- risiko for at skattepliktige ikke oppgir utenlandske finansielle produkter
- risiko for at skattepliktige ikke oppgir gevinst ved salg av verdipapirer.

I henhold til OECDs anbefaling for å sikre etterlevelse, har Skatteetaten identifisert operasjonelle risikoer som kan få strategiske konsekvenser for arbeidet dersom etaten ikke iverksetter tiltak. En slik risiko er «[...] at Skatteetaten ikke mottar eller ikke får registrert opplysninger om inntekt og formue fra utlandet». Risikoen har fire underrisikoer.

Den første underrisiko er at Skatteetaten ikke bruker opplysninger om inntekt og formue fra utlandet. Det er risiko for at opplysningene som mottas, ikke blir brukt i enkeltsaker, og at Skatteetaten ikke tilrettelegger systemene sine slik at opplysningene kan behandles så automatisert som mulig. ■

⁵⁷ Skatteetaten (2018) *Overordnet risikovurdering for Skatteetaten 2019–22*.

⁵⁸ Skatteetaten (2017) *Overordnet risikovurdering for Skatteetaten 2018–21*.

⁵⁹ Skatteetaten (2021) *Styringsbrev for 2022*.

⁶⁰ Skatteetaten (2021) *Risikovurdering Utland Person*.

⁶¹ Non-fungible tokens.opera Se nærmere forklaring i kap. 9.1.

Den andre underrisikoen er at Skatteetaten ikke slutter seg til nye avtaler om informasjonsutveksling og etter hvert mister eksisterende utvekslinger. Antallet AKU-oppgaver som sendes til Norge, er nedadgående (se figur 6 i kapittel 6.2.1). Det finnes ingen krav om at andre land må sende AKU-opplysninger til Norge, så Skatteetaten er avhengig av at hvert land selv ønsker å sende disse opplysningene.⁶² I EU sendes AKU-opplysninger gjennom DAC-systemet. DAC (direktiver om administrativt samarbeid) er en samlebetegnelse på en rekke direktiver som tar for seg utveksling av informasjon med formål om skattelegging i EUs medlemsland. At Norge ikke er tilknyttet DAC-systemet, betyr at det blir tungvint for EU-land å sende AKU-oppgaver til Norge. At Norge ikke har tiltrådt DAC-samarbeid, utgjør derfor en risiko for at EU-land slutter å rapportere opplysninger til Norge utover CRS-opplysninger som sendes i et eget system. Det er mulig for Norge å bli med i DAC-utvekslingen gjennom EØS-avtalen, men Norge har hittil valgt å ikke bli med.⁶³ Skatteetaten mener derfor det bør vurderes om Skatteetaten bør ta en aktiv rolle for økt internasjonal rapportering.⁶⁴

Finansdepartementet opplyser i brev av 31.05.2023 at DAC-direktivet er ikke EØS-relevant og har heller aldri vært foreslått av Europakommisjonen som EØS-relevant («proposed for incorporation»). EØS-avtalen inneholder ingen plikt til å harmonisere norske skatte- og avgiftsregler med EUs forordninger og direktiver. I slike tilfeller må det eventuelt inngås en bilateral avtale med EU med noenlunde samme løsninger, jf. avtalen mellom Norge og EU om administrativt samarbeid, bekjempelse av svik og innfordring av krav på merverdiavgiftens område. Det har ikke tidligere vært noe tema at det er ønskelig for Norge å delta i DAC-samarbeidet.

Den tredje underrisikoen er at Skatteetaten ikke fanger opp feil i oppgavene fra utlandet. Slike feil kan forekomme fordi en utenlandsk tredjepart misforstår reglene for innrapportering, eller fordi kvaliteten på det Norge mottar, er mangelfull på andre måter, jf. kapittel 7.2. I slike tilfeller bør ikke oppgavene brukes i Norge.

Den siste underrisikoen er at Skatteetaten ikke følger opp bostedsbekreftelser («Certificate of Residence»). Når disse blir utstedt, skal etaten sikre at inntekten som den skattepliktige søker om å få unntatt fra beskatning i utlandet, faktisk blir oppgitt til beskatning i Norge.

5.2.2 Risikovurdering for eiendom og eiendeler

I 2021 utarbeidet Skatteetaten en risikovurdering som handler om eiendom og eiendeler, avgrenset til personlige skattepliktige.⁶⁵ Risikovurderingen gjelder både innland og utland, men i det følgende omtales kun det som er relevant for utland. Området er delt inn i fire segmenter:

- Arv, gave, spill
- Formue: bolig og eiendeler
- Realisasjon: bolig og eiendeler
- Utleie: bolig og eiendeler.

Risikoen anses som høy, med konsekvenser for både skatteproveny og økonomi, men også for likebehandling og tillit.

⁶² Finansdepartementet opplyser i brev av 31.05.2023 at det er krav om å sende opplysninger som anses «foreseeable relevant» til det andre landet. Bestemmelsen sier ikke noe konkret om metode, men det er et krav om at slike opplysninger utveksles.

⁶³ Skatteetaten (2018) *Risikovurdering Person Utland*

⁶⁴ Skatteetaten (2019) *Helhetlig plan for bruk av opplysninger mottatt fra utlandet*.

⁶⁵ Skatteetaten (2021) *Eiendom og eiendeler. Risikovurdering*.

Skatteetaten antar dette skyldes at skattepliktige ikke er kjent med reglene rundt salg og/eller ikke kjenner til unntakene for skatteplikt.

Dette kan skyldes valutakurs, ulik beregning av gevinst/tap eller at de skattepliktige bruker beløp fra utenlandske skattemeldinger uten å foreta beregning etter norske regler. Det kan også være feil tidfesting eller uriktige fradrag ved beregning av inngangs- og utgangsverdier.

Risikoen for at utleie av fast eiendom i utlandet ikke blir rapportert inn av de skattepliktige, anses også som høy. En analyse utført av Skatteetaten viste at om lag 75 000 skattepliktige hadde eiendom i utlandet, mens kun 3 000 hadde opplyst om utleieinntekter.⁶⁶ En annen analyse pekte på at det i 2019 var 89 000 skattepliktige som var skattlagt for formue av fast eiendom i utlandet, men at kun 4 000 av dem hadde oppgitt overskudd/underskudd ved utleie.⁶⁷ Skatteetaten antar at antallet som ikke innrapporterer utleieopplysninger, er betydelig, og etaten peker på at dette området er særlig viktig å følge opp med tanke på å bevare tilliten i samfunnet.

Også dette kan skyldes lav kjennskap til regelverket og at mange krever fradrag de ikke har krav på, for eksempel for utleie i land Norge har fordelingsavtale⁶⁸ med, som USA og Brasil.

Beskatning av et forhold i utlandet kan føre til at den skattepliktige ikke tror at forholdet er skattepliktig i Norge, og dermed ikke oppgir dette på skattemeldingen.

I risikovurderingen viser etaten til at den ved å iverksette tiltak på operasjonelle risikoer også kan få effekt på etterlevelsrisikoene.⁶⁹ Dersom den skattepliktige tror etaten har informasjon og oppdagelsesrisikoen anses som stor, vil beløpet bli oppgitt av den skattepliktige ved egenfastsetting.

5.3 Etterlevelsstrategi for skjult inntekt og formue i utlandet

På bakgrunn av den overordnede risikovurderingen utarbeidet Skatteetaten en egen etterlevelsstrategi for utenlandsområdet: «Etterlevelsstrategi for skjult inntekt og formue i utlandet 2020–2025». Strategien tar utgangspunkt i målet om at norsk skattegrunnlag ved internasjonale transaksjoner skal være sikret innen 2025. Strategien skal håndtere risikoen som gjelder inntekt og formue skjult for Skatteetaten i eller via utlandet, og omfatter både bevisste unndragelser og ubevisste feil, og viser til viktige kjennetegn på dem som skjuler inntekt og formue, jf. kapittel 4.

5.3.1 Skatteetatens metodikk for etterlevelse på utenlandsområdet

Skatteetaten arbeider etter en etterlevelsstrategi som er en implementering av OECDs risikostyringsmodell. Metodikken tar utgangspunkt i at man oppnår høy etterlevelse hvis man har høy tillit i befolkningen og utøver maktmidler forholdsmessig og på en måte som forstås og aksepteres. Overdreven maktbruk kan føre til mistillit til myndighetene og lavere etterlevelse. For lite maktbruk kan også føre til lav etterlevelse: Når befolkningen ser at unndragelser ikke får konsekvenser, vil den oppleve lavere oppdagelsesrisiko og mindre forpliktelse til å rapportere og betale skatter.

⁶⁶ Skatteetaten (2021) *Eiendom og eiendeler. Risikovurdering*.

⁶⁷ Skatteetaten (2021) *Eiendom og eiendeler. Risikovurdering*.

⁶⁸ En fordelingsavtale omhandler hvordan skatteinntekter skal fordeles mellom land.

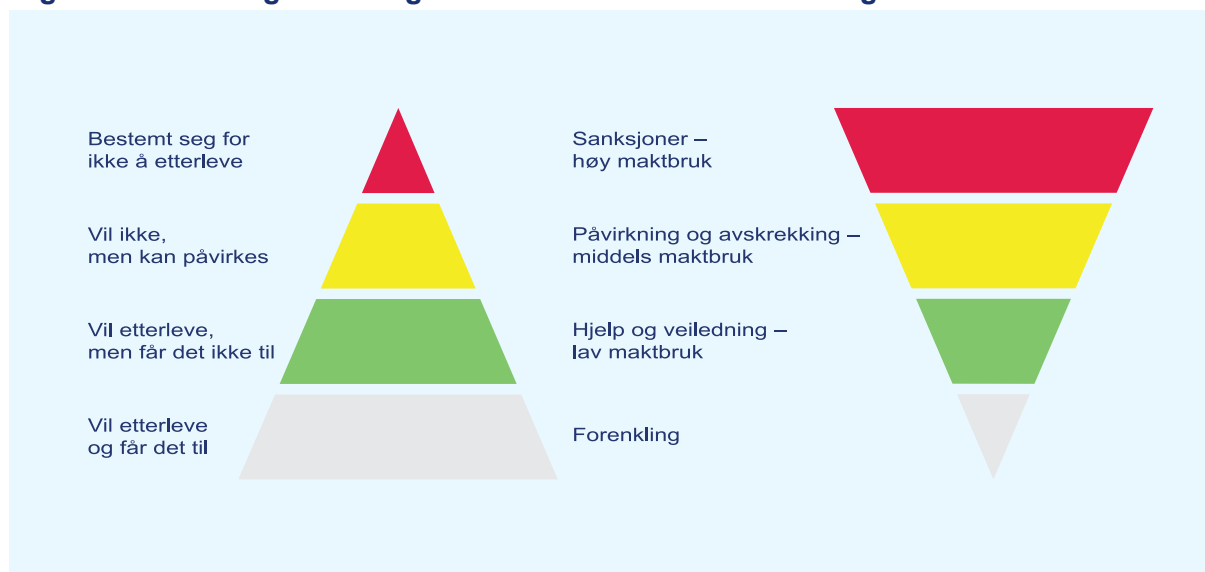
⁶⁹ Skatteetaten (2021) *Eiendom og eiendeler. Risikovurdering*.

De skattepliktige deles inn i fire grupper med ulik atferd eller innstilling til skattereglene:

- Hvitt segment ønsker å etterleve regelverket og får det til.
- Grønt segment ønsker å etterleve regelverket, men får det ikke til.
- Gult segment ønsker ikke å etterleve regelverket, men kan påvirkes til å etterleve.
- Rødt segment har bestemt seg for å ikke å etterleve regelverket.

Ettersom innstilling og adferd er så forskjellig mellom disse segmentene, må de møtes med ulike virkemidler, som illustrert i figur 2.

Figur 2 Adferdssegmenter og virkemiddelbruk for at skattereglene skal etterleves



Kilde: Skatteetaten

Høy maktbruk er ressurskrevende, og Skatteetaten ønsker å oppnå etterlevelse så kostnadseffektivt som mulig. Høy maktbruk skal derfor konsentreres om de segmentene som ikke ønsker å etterleve.⁷⁰ I segmentene hvitt og grønt er det derfor mest hensiktsmessig med forenkling, veiledning, informasjon og adferdspåvirkning gjennom dulting mot ønsket adferd. *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land* viser at etterlevelse blant de grønne og gule kan gjøre det lettere å skille dem fra de røde, slik at Skatteetaten får brukt mer ressurser på å skattlegge de sistnevnte.⁷¹

I *Overordnet risikovurdering for Skatteetaten 2019–22* viser Skatteetaten til ulike forhold som det er viktig å lykkes med for å håndtere risikoen for skjult inntekt og formue i utlandet. Her peker etaten på hvor viktig det er å veilede dem som vil etterleve, påvirke dem som kan påvirkes til å endre adferd og styrke tilliten ved å ta utbytte og verdier fra dem som ikke ønsker å etterleve. I arbeidet er det også viktig å samle kunnskap om hvordan digitaliseringen fører til endringer i de skattepliktiges adferd, samt utrede hvilke konsekvenser nye betalingsløsninger vil få for grunnlagsdata og valutaregisteret.

Med utgangspunkt i de identifiserte risikoene er det utarbeidet elleve leveransemål. Disse beskriver ønsket tilstand for hver målgruppe innen strategiperioden utløper i 2025. Det er definert forskjellige mål for hver av risikoene. Prioriterte mål som retter seg mot ulike segmenter, er vist i tabell 1.

⁷⁰ Skatteetaten (2022) *Rapport om Skatteetatens kontrollarbeid i 2022*.

⁷¹ Skatteetaten (2019) *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land*.

Tabell 1 Prioriterte prosess- og utviklingsmål i etterlevelsstrategi 2020–2025

Segment	Mål
Grønt	Økt kommunikasjon om globalskatteplikt og unngåelse av dobbeltbeskatning (årlig kampanje)
Grønt	Skatteetaten bruker CRS/FATCA-opplysninger i skattemeldingen
Gult	Regelverket må være utformet slik at blant annet valutaregisteret kan kobles med andre data fra Skatteetatens registre
Gult	Skatteetaten har egen tilgang til MT-meldinger (MT: mistenkelige transaksjoner) som er innrapportert med hjemmel i hvitvaskingsloven
Gult + rødt	Skatteetaten bør utvikle eller gå til anskaffelse av et etterretningssystem
Tilretteleggere/tredjeparter	Ansvarliggjøring av tredjeparter/medvirkere som opptrer uansvarlig/ulovlig
Tilretteleggere/tredjeparter	Kvalitetssikring av dataene i valutaregisteret

Kilde: Skatteetaten (2020) *Etterlevelsstrategi Skjult Inntekt og Formue i Utlandet (SIFU) 2020–2025*

5.3.2 Ambisjonsnivå for arbeidet mot skjulte inntekter og formuer i utlandet

Etter at etterlevelsstrategien ble vedtatt i etatsledermøtet i Skatteetaten i januar 2020, ble risikoområdet skjult inntekt og formue i utlandet evaluert for å fastsette ambisjonsnivå eller toleransenivå (toleranse for feil, unndragelser).⁷² I strateginotatet kom det fram at det var et betydelig gap mellom det man kunne tolerere og faktisk etterlevelse:

«Gapet er betydelig og innebærer at det bør iverksettes ytterligere risikoreducerende tiltak for risikoområdet (aksjonér). Det årlige provenytapet er på grunnlag av risikoanalysene anslått til 7,1 milliarder kroner. Risikoområdet har størst beregnet provenytap for alle risikoområdene som var evaluert til prioriteringsmøtet.»

Videre heter det at:

«Risikoen ligger i dag langt over akseptabelt nivå. Det er nødvendig å tenke nytt om virkemiddelbruken dersom vi skal klare å redusere risikoen betydelig. Samtidig er vår påvirkningskraft for å gjennomføre strukturelle virkemidler mindre, fordi de store driverne for risikoen befinner seg i utlandet. Vi anser derfor at vi ikke har tilstrekkelig påvirkningskraft gjennom våre virkemidler til å slå ned/varig redusere risikoen med strukturelle virkemidler. Alternativ A søker derfor å oppnå en kraftig brems/reduksjon i risikoen gjennom å sette søkelys på det vi kan påvirke nasjonalt. Dette handler i stor grad om flere regelverksutviklingsforslag, hvor juridisk (stab) må forvente å bidra i stor utstrekning. Det er avgjørende å få tilslutning til regelverksutviklingstiltak R1–R3, dersom vi skal klare å oppnå målsetningen om å bremse risikoen betydelig.» (understrekning i originalen)

Regelverksutviklingstiltak R1–R3 går ut på å få direkte adgang til meldinger om mistenkelige transaksjoner (MT-meldinger fra bankene med flere til Økokrim), innføre utvidet opplysningsplikt for rådgivere og sette i verk strengere sanksjoner for medhjelpere som medvirker til skatteunndragelser.

Status per april 2023 på regelverksutviklingstiltak R1-R3 er at disse tiltakene ikke er satt i gang. Skatteetaten opplyser at tiltakene skal gjennomføres i 2024 og 2025. Regelverksutviklingstiltaket om tilgang til MT-meldinger er sendt til juridisk stab i divisjon Innsats og prosessen er dermed i påbegynt. Utviklingstiltaket som gjelder strengere sanksjoner, er planlagt å starte opp i 2024. Dette er imidlertid

⁷² Skatteetaten (2021) *Anbefaling om ambisjonsnivå for etterlevelsstrategi for risikoområde SIFU*.

avhengig av at det gjennomføres en analyse av sanksjonering som gjelder skjult inntekt og formue i utlandet.

5.3.3 Tiltak for de ulike segmentene

Grønt segment

Det grønne segmentet ønsker å etterleve, men får det ikke til. Skatteetatens hovedstrategi overfor disse er derfor å sørge for målrettet informasjon gjennom adferds kampanjer, for eksempel på sosiale medier. I tillegg ønsker etaten at pressemeldinger om relevante temaer skal påvirke segmentet til å søke etter mer informasjon på Skatteetaten.no. Videre viser etaten til hvor viktige det er å sørge for tilstrekkelig systemutvikling og gi de skattepliktige god informasjon om utenlandsforhold i forbindelse med skattemeldingen (dulting).⁷³

Gult segment

Det gule segmentet ønsker ikke å etterleve, men kan påvirkes til det dersom det opplever at oppdagelsesrisikoen overgår nytten av å unndra skatt. Skatteetaten mener at den ved å legge adferdsteori til grunn for innsatsen mot gult segment, har lykket med å få betydelig flere til å be om frivillig retting. Etaten viser til interne analyser som viser at personer som har fått innvilget frivillig retting (se kapittel 8.5), etterlever i årene etter vedtak, og at de heller ikke bruker andre metoder for å omgå skatt. En viktig del av arbeidet med dette segmentet er derfor både å påvirke det til å rette opp tidligere unndragelser, og å sikre etterlevelse i framtiden.⁷⁴

Rødt segment

Det røde segmentet ønsker ikke å etterleve og er et utfordrende segment for Skatteetaten. Sakene knyttet til segmentet er ofte store og ressurskrevende, og det er utfordrende å bruke sanksjoner som et effektivt virkemiddel. Det må betydelige ressurser til for å sikre legitimitet, likebehandling og skatteproveny ved internasjonale transaksjoner. Skatteetaten viser til hvor viktig det er å styrke tilliten i befolkningen, ved å ta utbytte og verdier fra dem som ikke ønsker å etterleve. Skatteetaten mener at dersom omgivelsene vet at Skatteetaten har informasjon om nordmenn med skjulte inntekter og formuer i utlandet, er det avgjørende for tilliten hos det hvite segmentet at etaten også viser handlekraft ovenfor det røde segmentet.⁷⁵ I arbeidet med dette segmentet er det viktig å sikre en god organisering av innsatsen, blant annet ved å videreutvikle sterke og kompetente fagmiljøer for analyse og kontroll.⁷⁶

⁷³ Skatteetaten (2018) *Overordnet risikovurdering for Skatteetaten 2019–22*.

⁷⁴ Skatteetaten (2018) *Overordnet risikovurdering for Skatteetaten 2019–22*.

⁷⁵ Skatteetaten (2016) *Overordnet plan for risikohåndtering – L5 – Skjult inntekt og formue i utlandet*.

⁷⁶ Skatteetaten (2018) *Overordnet risikovurdering for Skatteetaten 2019–22*.

6 Norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet

Skatteetaten har ulike kilder til informasjon om norske skattepliktige. Innenlands får etaten informasjon om skattepliktige gjennom registerdata og tredjepartsopplysninger fra blant annet banker og arbeidsgivere. Dette kalles grunnlagsdata. På utenlandsområdet er tilgangen til tredjepartsopplysninger begrenset, og hovedkilden til informasjon er de skattepliktiges egenrapportering. Norge mottar noe tredjepartsinformasjon fra andre land om norske skattepliktiges forhold. Informasjonen kan deles inn i tre hovedtyper:

- Informasjon som utveksles automatisk (AKU, CRS og FATCA)
- Informasjon som utveksles på grunn av konkrete hendelser (spontanopplysninger)
- Informasjon som utveksles fordi norske skattemyndigheter har bedt om å få informasjonen fra skattemyndighetene i andre land (bistandsanmodninger)

Dette kapitlet presenterer først deskriptiv statistikk over hvor mange norske skattepliktige som har inntekt eller formue i utlandet, og hva de selv rapporterer i skattemeldingen om sine finansielle formuer og inntekter utenlands (6.1). Deretter ser vi på hva som rapporteres om norske skattepliktiges utenlandsforhold gjennom avtalene for automatisk informasjonsutveksling som er inngått mellom Norge og andre land (AKU og CRS) (6.2), før vi ser på graden av samsvar mellom norske skattepliktiges egenrapportering og informasjonen fra andre land når vi sammenstiller de to informasjonskildene på individnivå (6.3). I 6.4 ser vi på hva norske skattepliktige innrapporterer av fast eiendom i utlandet og av utleieinntekter fra slike eiendommer, og så sammenstiller vi dette med andre estimater. Vi ser også på hvilken informasjon Skatteetaten mottar om fast eiendom gjennom AKU-utvekslingen. Til slutt beskriver vi andre kilder til informasjon om norske skattepliktiges utenlandsforhold og utviklingen i såkalte spontanopplysninger fra – og bistandsanmodninger til – andre lands skattemyndigheter.

6.1 Skattepliktiges egenrapportering i skattemeldingen

På utenlandsområdet er Skatteetaten i all hovedsak avhengig av skattepliktiges egenrapportering om inntekter og formuer i utlandet. De skattepliktige melder om blant annet bankinnskudd, verdipapirer og eiendom i utlandet på skattemeldingen. For 2021 er det i underkant av 320 000 norske skattepliktige som har rapportert om slike forhold på skattemeldingen.

6.1.1 Antall norske skattepliktige som rapporterer om bankinnskudd i utlandet er økende

Samlet rapportert formue i form av utenlandske bankinnskudd økte fra 7,8 milliarder kroner i 2017 til 13,8 milliarder kroner i 2021, noe som er en økning på 77 prosent.

Siden 2017 har stadig flere norske skattepliktige innrapportert bankinnskudd og renteinntekter i utenlandske banker, jf. tabell 2.

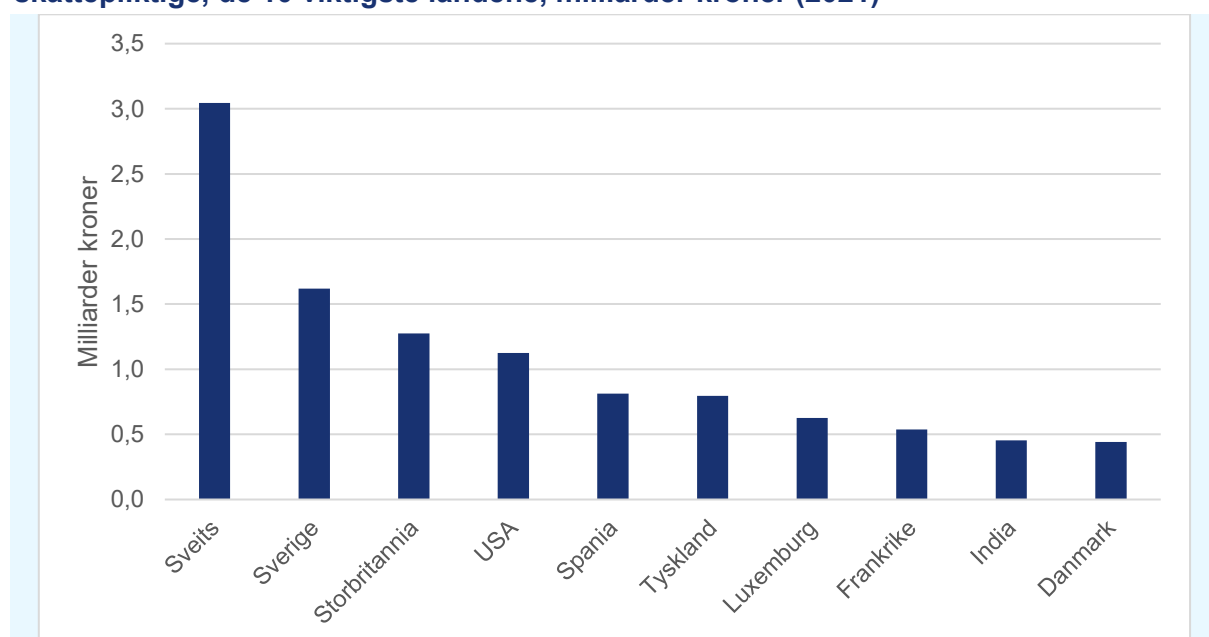
Tabell 2 Antall norske skattepliktige med bankinnskudd i utlandet, og gjennomsnittlig beløp i kroner (2017–2021)

År	Antall personer	Gjennomsnittlig beløp
2017	24 115	323 345
2018	25 721	308 504
2019	24 815	321 558
2020	60 822	170 891
2021	79 256	173 903

Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten.

Antall personer med rapportert bankinnskudd i utlandet har økt med 229 prosent, fra ca. 24 000 personer i 2017 til ca. 80 000 i 2021. Samtidig viser dataene at det gjennomsnittlige beløpet hver skattepliktig melder om er nesten halvert i samme periode. Økningen i antall personer som rapporterer bankinnskudd, og nedgangen i gjennomsnittlig beløp, er særlig markant fra 2019 til 2020, noe som sammenfaller med at Skatteetaten gjennomførte utvidet veiledning til 70 000 skattepliktige som etaten hadde mottatt opplysninger fra andre land om at hadde bankkonto i utlandet og med oppfordring om å føre opp slike opplysninger i skattemeldingen. Dette var i hovedsak personer med verdier på under 100 000 kroner. Det vises til nærmere omtale av dulting i kapittel 8.2.2.

Figur 3 Totalt beløp rapportert for utenlandske bankinnskudd for norske skattepliktige, de 10 viktigste landene, milliarder kroner (2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Figur 3 viser de ti landene med størst totalbeløp som ble rapportert i 2021. Høyest beløp finner vi i Sveits, hvor norske skattepliktige oppgir å ha totalt ca. 3 milliarder kroner i bankinnskudd. Dette fordeler seg på 1 046 skattepliktige, noe som gir et gjennomsnittlig beløp per skattepliktig på 2,9 millioner kroner. Nummer to på listen er Sverige, med et totalbeløp på drøyt 1,6 milliarder kroner, fordelt på 22 176 skattepliktige. Dette gir et gjennomsnittsbetøp på drøye 73 000 kroner.

Flere rapporterer renteinntekter, men den totale summen av renteinntekter har falt i perioden

Antall personer med rapporterte renteinntekter i skattemeldingen har omtrent doblet seg i perioden 2017–2021, fra 7 500 til snaue 14 000, mens summen av rapporterte årlige renteinntekter for alle norske skattepliktige til sammen har falt fra 85 millioner kroner til 52 millioner kroner i samme periode. Økningen i antall personer var særlig markant fra 2019 til 2020, i tråd med økningen i antall personer som rapporterte bankinnskudd. Andelen av personer med bankinnskudd som rapporterer om renteinntekter, har likevel sunket jevnt i perioden 2017–2021. 31 prosent av dem som hadde bankinnskudd i 2017 rapporterte om renteinntekter av disse, mens tilsvarende tall i 2021 var 17 prosent. Én forklaring kan være at det særlig er personer med små beløp som har utgjort økningen i antall personer, og at renteinntektene har vært så lave at mange ikke har tatt seg bryet med å føre dem opp.

6.1.2 Utenlandske verdipapirer

Utenlandske verdipapirer består primært av aksjer, obligasjoner og andeler i verdipapirfond (aksjefond, rentefond), men også av andre finansprodukter som sertifikater, derivater, livsforsikring, med mer.

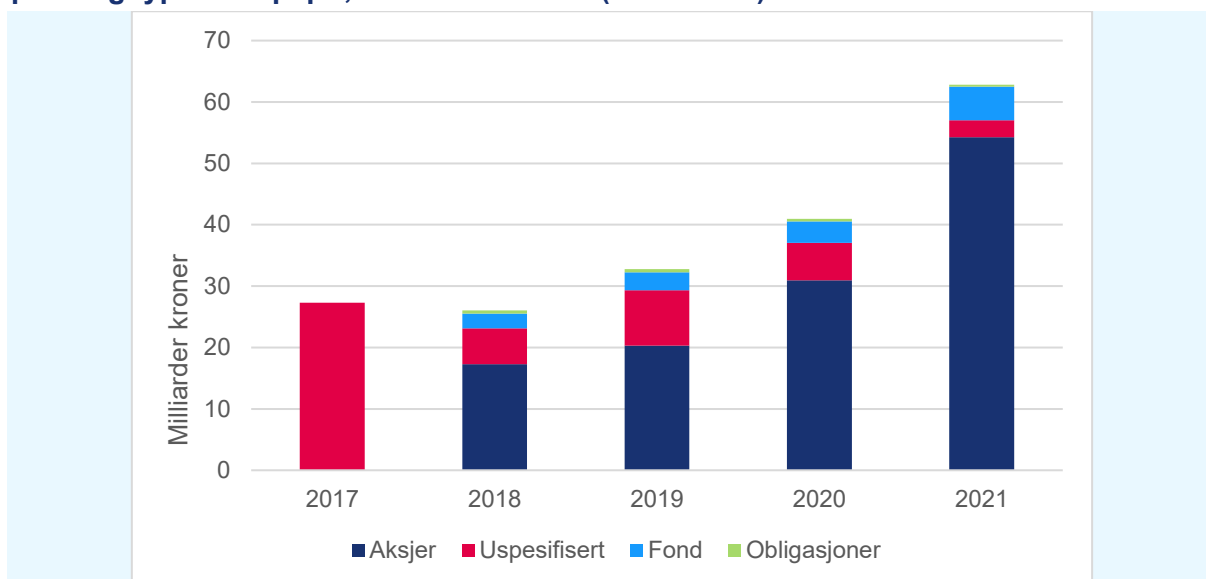
I det følgende ser vi på utenlandske verdipapirer som norske skattepliktige har rapportert i skattemeldingen. Den gamle og den nye skattemeldingen skiller seg fra hverandre med hensyn til i hvilken grad de identifiserer verdipapirer som norske eller utenlandske. Utenlandske aksjer som er kjøpt via en norsk bank eller finansinstitusjon, blir rapportert til Skatteetaten og er forhåndsutfyllt i skattemeldingen, men inneholder ikke landinformasjon. Aksjer som er kjøpt via utenlandske finansinstitusjoner, skal rapporteres gjennom CRS-avtalen dersom landet der institusjonen holder til, er part i CRS-samarbeidet. Slike aksjer vil per i dag ikke bli forhåndsutfyllt i skattemeldingen, men må rapporteres av den skattepliktige. Andre aksjer, for eksempel ikke-børsnoterte aksjer i utenlandske selskaper, vil bare framkomme i skattemeldingen dersom den skattepliktige selv fører dem opp. Det er opp til den skattepliktige om han eller hun ønsker å angi hvilket land disse verdipapirene er utstedt i.

Totalt var det 204 784 unike skattepliktige som meldte om utenlandske verdipapirer på en av de ulike postene i skattemeldingen for 2021.

Rapportert formue i utenlandske verdipapirer

I figur 4 vises utviklingen i rapporterte formuesverdier for utenlandske verdipapirer, fordelt på ulike typer verdipapirer. Grunnlaget for dette er flere ulike skjemaer, og det har variert i perioden hvor mye som kan identifiseres som norsk eller utenlandsk, og hvor mye som kan knyttes til enkeltland. Figuren viser dermed ikke hvor store verdier av utenlandske aksjer og andre verdipapirer som eies av norske skattepliktige, men hvor mye som er *rapportert i skattemeldingen* som formuer i form av utenlandske aksjer og andre verdipapirer. I 2021 var den totale summen av rapporterte utenlandske verdipapirformuer som ble eid av norske skattepliktige, på 63 milliarder kroner.

Figur 4 Formuesverdi av utenlandske verdipapirer rapportert i skattemeldingen fordelt på år og type verdipapir, milliarder kroner (2017–2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten (tema «Finans – Utenlandske aksjer», skjemaet RF-1159, utenlandske aksjer via norske banker, utenlandske aksjer i VPS, utenlandske aksjer ikke i VPS)

For 2017 lar det seg ikke gjøre å fordele rapportert sum på type verdipapir. Som figuren viser, blir det som rapporteres inn som utenlandske verdipapirer i skattemeldingen og tilhørende kort/skjemaer, mer presist med hensyn til hvilken type verdipapir det gjelder fra 2018. Dette er samme år som skjemaet RF-1159 ble en del av skattemeldingen, og fra 2019 var de første skattepliktige over på ny skattemelding. Den altoverveiende delen av verdipapirformuen utenlands består av aksjer.

Også antall personer med rapportert formue i form av verdipapirer har mer enn doblet seg i perioden 2018–2021, fra ca. 73 000 i 2018 til ca. 151 000 i 2021.

Når det gjelder hvilke land de utenlandske verdipapirene befinner seg i, mangler det land for enkelte av kildene til datauttrekket. Landinformasjon for aksjer som er rapportert i skattemeldingen, kan kun hentes ut via skjemaet RF-1159 eller under temaet «Finans» på kortet «Utenlandske aksjer» i den nye skattemeldingen, forutsatt at den skattepliktige har opplyst om land. Både under skjemaet RF-1159 og på den nye skattemeldingen er dette valgfritt.

Av totalt 63 milliarder kroner hører 18 milliarder kroner til verdipapirer hvor det ikke er oppgitt land. Der hvor land er oppgitt, er de største med hensyn til formue USA (10,7 milliarder kroner), Luxemburg (6,5 milliarder kroner) og Sverige (5,1 milliarder kroner).

Aksjeutbytte og renteinntekter/avkastning på andre verdipapirer

Antall personer med rapportert aksjeutbytte eller renteinntekter/avkastning på andre finansprodukter (obligasjoner etc.) har seksdoblet seg i perioden 2018 til 2021, fra i overkant av 10 000 personer til nærmere 60 000 personer, jf. tabell 3.

Tabell 3 Utbytte/renteinntekter/avkastning på aksjer og andre verdipapirer rapportert som utenlandske per år (2018–2021)*

År	Antall unike personer	Sum utbytte/renteinntekter/avkastning	Gjennomsnittlig beløp
2018	10 169	945 734 049	93 001
2019	26 372	1 040 485 535	39 454
2020	43 228	1 180 506 894	27 308
2021	59 789	2 244 598 925	37 542

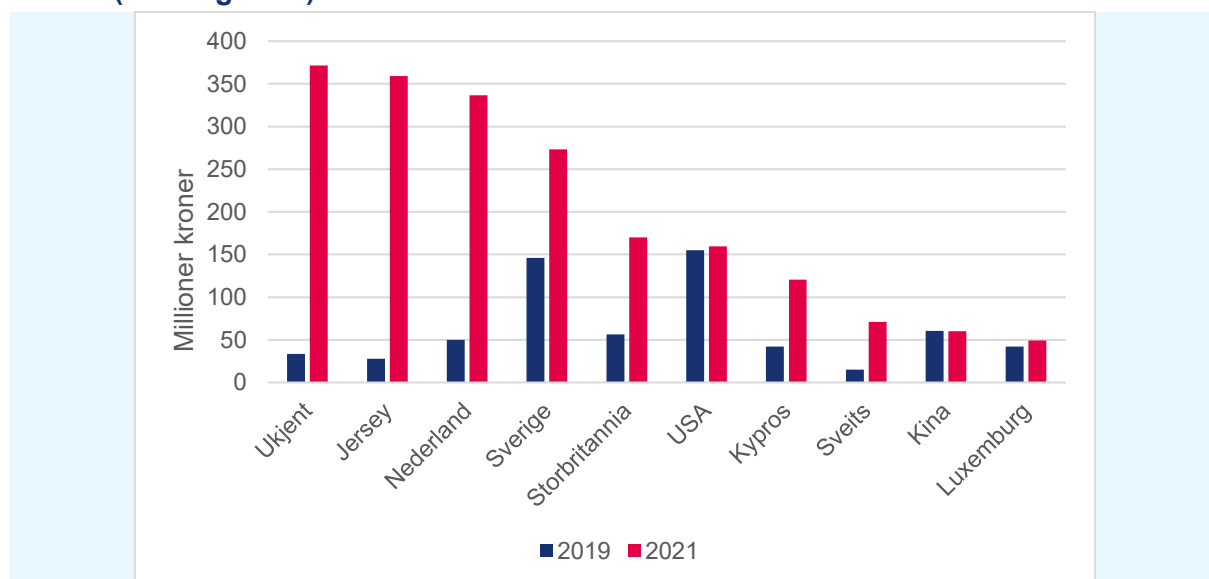
* Personer med rapportert aksjeutbytte på 0 er filtrert ut.

Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten (tema «Finans – Utenlandske aksjer», skjemaet RF-1159, utenlandske aksjer via norsk bank)

Samlet sum av aksjeutbytte/renteinntekter/avkastning som ble rapportert som utenlandsk i skattemeldingene, økte fra i underkant av 1 milliard kroner i 2018 til 2,2 milliarder kroner i 2021, jf. tabell 3. Økningen henger trolig sammen med overgangen til ny skattemelding for gradvis flere skattepliktige, hvor skattemeldingen er utformet på en måte som gjør det enklere å skille mellom beløp som befinner seg i Norge og i utlandet. Særlig gjelder dette fra 2020 til 2021 da mange med utenlandsforhold ble overført til ny skattemelding. Denne overgangen er nå fullført (2023), men det var fortsatt mange med utenlandsforhold som leverte gammel skattemelding for inntektsåret 2021, der det ikke skiller like tydelig mellom aksjer eller verdipapir som er utstedt i Norge og i utlandet. Videre må økningen ha kommet blant personer med relativt lavere beløp siden det gjennomsnittlige beløpet per skattepliktig har blitt redusert med ca. 60 prosent i perioden 2018–2021.

De landene hvor økningen i rapportert aksjeutbytte var særlig framtrødende, er framstilt i figur 5.

Figur 5 Rapportert aksjeutbytte i de ti landene med størst rapportert utbytte, millioner kroner (2019 og 2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten (temaet «Finans – Utenlandske aksjer», skjemaet RF-1159).

Figuren viser utviklingen i de ti landene med størst rapportert aksjeutbytte for norske skattepliktige. Det var særlig tre land/jurisdiksjoner hvor utbetalt aksjeutbytte steg kraftig fra 2019 til 2021: Jersey, Nederland og Sverige. En analyse av data for antallet personer som rapporterer aksjeutbytte i disse tre landene, viser at antallet har holdt seg relativt stabilt i disse, noe som tyder på at rapporterte beløp for aksjeutbytte per skattepliktig har økt vesentlig for disse landenes del. I tillegg er det en stor økning i beløp der land ikke er oppgitt, vist som «ukjent» i figuren.

6.2 Automatisk informasjonsutveksling

Skatteetaten mottar noe tredjepartsinformasjon om utenlandske aksjer som er kjøpt gjennom norske tilbydere via Verdipapirsentralen (VPS) og norske banker, men ellers kommer tredjepartsinformasjonen fra andre land. Tidligere har den automatiske utvekslede informasjonen i all hovedsak kommet som AKU-oppgaver som er avtalt i bilaterale skatteavtaler. I 2017 ble CRS innført, og i dag er CRS-oppgaver den dominerende kilden til informasjon om norske skattepliktiges kontoer i utlandet. Opplysninger om norske skattepliktiges forhold i USA kommer gjennom FATCA-oppgaver. En felles nordisk avtale (den felles nordiske bistandsavtalen) åpner for utvidet rapportering. Dette er opplysninger som rapporteres gjennom AKU-systemet, hvor det er mulig med mer spesifiserte kategorier i rapporteringen.

Gjennom AKU-utvekslingen mottar Skatteetaten opplysninger om inntekt, men ikke finansiell formue. Gjennom CRS-utvekslingen mottar etaten opplysninger om formue i form av finansielle verdier, men ikke formue i for eksempel eiendom.

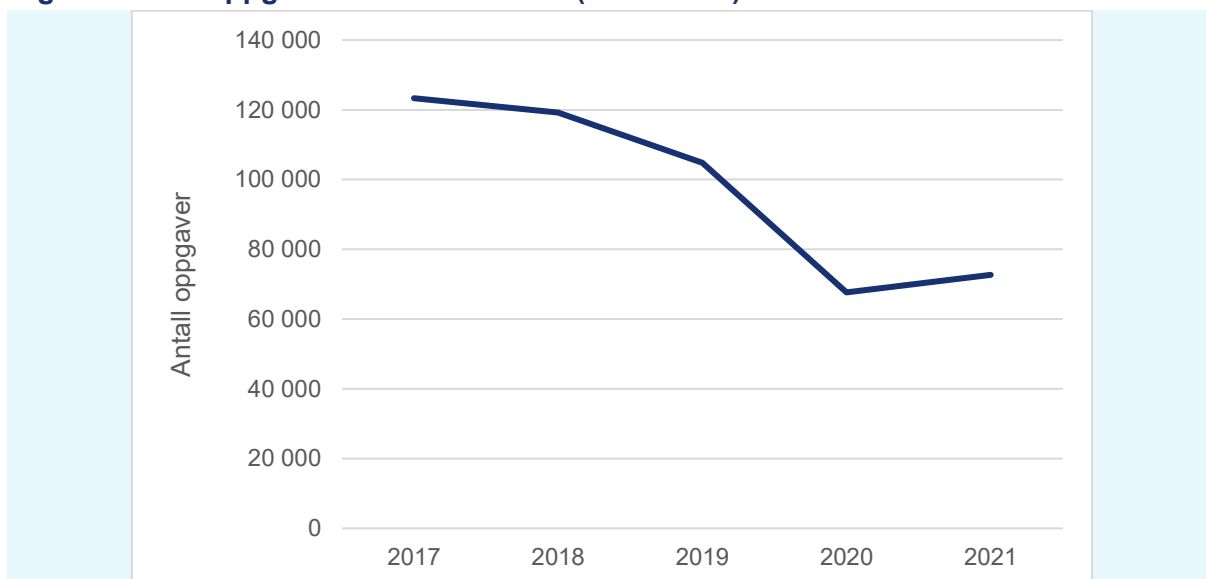
6.2.1 Antall automatiske kontrolloppgaver utland (AKU) går ned

Norge mottar lønns- og pensjonsdata bare gjennom AKU og ikke gjennom CRS, men etter at CRS-standarden ble innført i 2017, rapporterer stadig færre land opplysninger gjennom AKU-ordningen. De fleste EU-land prioriterer DAC-utveksling (utveksling av informasjon med formål om skattelegging mellom EUs medlemsland) foran AKU-oppgaver, jf. kapittel 5.2.1. Skatteetaten opplyser i et intervju at den er bekymret for at AKU-utvekslingen skal stoppe opp, og at Norge – fordi vi ikke er del av DAC – ikke skal ha tilgang til opplysninger om spesielt pensjons- og lønnsutbetalinger fra landene rundt oss, som har mange utbetalinger til Norge.⁷⁷

I 2017 mottok Norge AKU-oppgaver fra 20 ulike land, mens tallet var sunket til 7 i 2021.

⁷⁷ Intervju med Skatteetaten, 30.08.2021.

Figur 6 Antall oppgaver mottatt via AKU (2017–2021)



Kilde: Skatteetaten

Figur 6 viser at antallet mottatte oppgaver var høyest i 2017, da Norge mottok i overkant av 120 000 oppgaver. I 2020 er dette nesten halvert, til drøyt 67 000 mottatte oppgaver, mens det i 2021 igjen har vært en liten oppgang til om lag 72 000 oppgaver. Nedgangen i antallet mottatte oppgaver fra 2017 til 2021 er på 41 prosent.

AKU-oppgavene sendes på e-post eller krypterte CD-er, og utvekslingen regnes ikke som veldig sikker. Skatteetaten opplyser at det kan ligge sikkerhetsvurderinger til grunn for at den mottar færre AKU-oppgaver.⁷⁸ Skatteetaten opplyser videre at det hender at AKU-data kommer mange år etter inntektsårets slutt. Det har vært en generell nedgang i AKU-data, men etaten opplyser at det kan komme mer for de foregående årene enn det som foreligger per nå.⁷⁹

På grunn av begrensninger i Riksrevisjonens tilgang på data, er det kun data som er mottatt fra de fire nordiske landene samt [redacted] og Nederland, som omtales videre i rapporten. Disse landene står for størstedelen av oppgavene som Norge har mottatt de siste årene. Skatteetaten opplyser at om lag 90 prosent av oppgavene kommer fra de nordiske landene.⁸⁰

Oppgavene som mottas gjennom AKU kan i stor grad identifiseres

Andelen oppgaver fra disse seks landene som *ikke* lar seg identifisere, er gjennomgående lavt. At en oppgave lar seg identifisere, vil si at rapporterte data tilordnes til skattepliktige i Norge. Høyest andel uidentifiserte oppgaver var det i 2018, da 6 prosent av oppgavene ikke lot seg identifisere. I snitt har 95 prosent av oppgavene vært knyttet til personer og i underkant av 2 prosent til virksomheter, og 3 prosent av oppgavene har vært uidentifiserte.

Totale beløp som rapporteres gjennom AKU er på vei ned

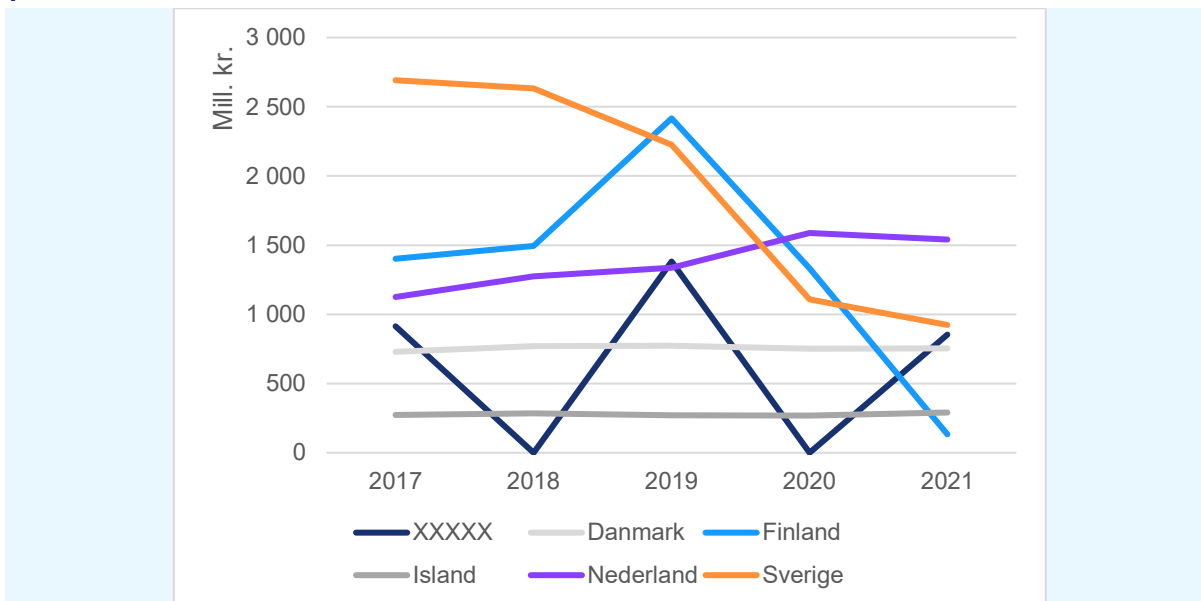
Figur 7 viser utviklingen i totalt brutto beløp som er rapportert i perioden 2017–2021, fordelt på land.

⁷⁸ Intervju med Skatteetaten, 30.08.2021.

⁷⁹ Intervju med Skatteetaten, 10.03.2023.

⁸⁰ Intervju med Skatteetaten, 30.08.2021.

Figur 7 Utviklingen i totalt brutto beløp i millioner kroner rapportert via AKU, fordelt på land, 2017–2021



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

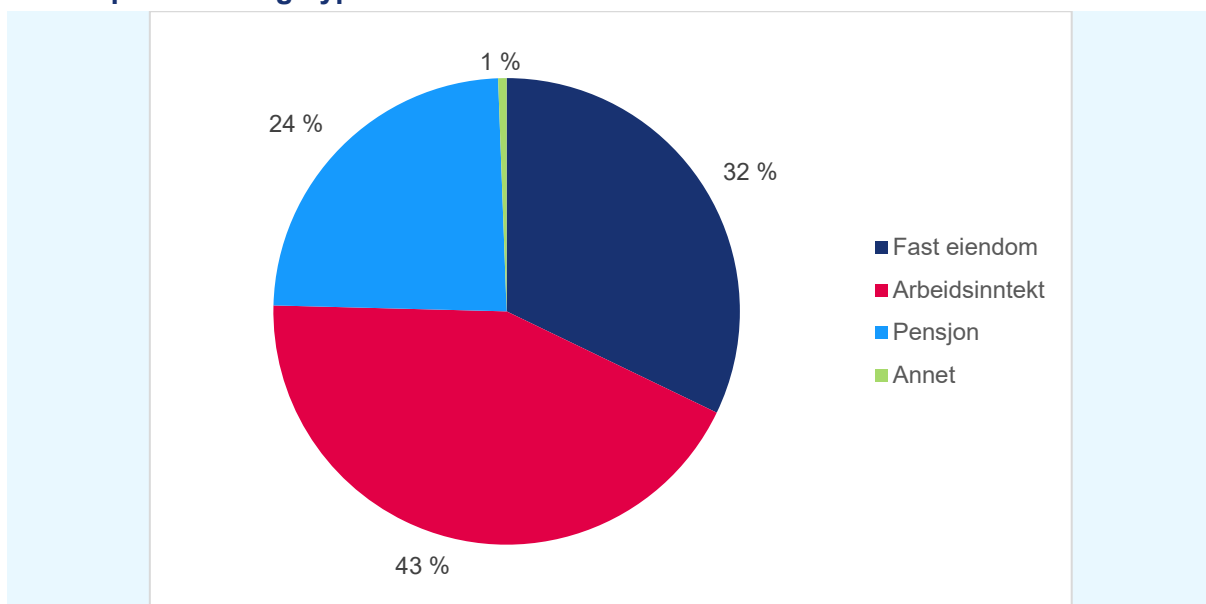
Utviklingen i rapportert beløp via AKU varierer mellom land. For Island og Danmark har de totale beløpene vært jevne i perioden 2017–2021. Nederland har hatt en liten økning, mens Sverige og Finland har hatt en stor nedgang de siste årene. Disse to landene har historisk sett rapportert de høyeste beløpene. Det er uklart hva forskjellene i utviklingen skyldes, men Skatteetaten opplyser i intervju at noen land sender oppgaver med flere års forsinkelse (se kapittel 7.2.1). I tillegg har Sverige nylig lagt om sin interne rapportering, og dette kan være en mulig forklaring på nedgangen i Sverige. [REDACTED] har ikke sendt oppgaver for 2018 eller 2020.

Landene har ulik rapporteringspraksis og ikke alle spesifiserer hvilken utbetalingstype beløpene gjelder

Gjennom AKU rapporteres alle inntektstyper som omfattes av skatteavtalen. Inntekten rapporteres ved å klassifisere oppgaven i én av flere ulike utbetalingstyper. Dette gjelder alt fra lønnsinntekter som skal skattlegges i avsenderlandet, til inntekter fra aksjer eller andre verdipapirer. I tillegg kommer kategorien «annen inntekt» som er forbundet med en del usikkerhet. I *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land* skriver Skatteetaten at pensjonsutbetalinger fra Sverige i stor grad innrapporteres som annen inntekt, men at kategorien også består av andre diverse utbetalinger. Det har ikke vært mulig for oss å skille mellom de ulike kategoriene som inngår i «annen inntekt».

Siden det som nevnt ikke er en enhetlig rapporteringspraksis for dataene som Skatteetaten mottar, er det vanskelig å finne ut hvor mange som har lønnsinntekt, pensjon eller uføretrygd fra utlandet. I tillegg er rapportering av fast eiendom avhengig av at landet innhenter informasjon om dette og kan utveksle informasjonen. Figur 8 viser fordelingen av de totale bruttobeløpene som er rapportert gjennom AKU i 2021, fordelt på fast eiendom, arbeidsinntekt, pensjon og annet.

Figur 8 Prosentvis fordeling av brutto beløp som er rapportert via AKU for 2021, fordelt på utbetalingstype



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten.

Arbeidsinntekt står for størstedelen av beløpene som er mottatt via AKU, og utgjør 43 prosent av totalen. Inntekt fra fast eiendom er den nest største kategorien med 32 prosent og omfatter både inntekt fra utleie og gevinst ved salg av eiendom. Det er i hovedsak Nederland som rapporterer om denne type inntekt, og for de resterende landene er det ikke mulig å skille ut hvilke beløp som gjelder fast eiendom. Pensjon utgjør 24 prosent av de totale beløpene og består av rapportering fra alle de seks landene.

Mens fast eiendom er basert på én utbetalingstype, er de tre andre kategoriene i figur 8 basert på en sammenstilling av flere ulike utbetalingstyper.⁸¹ Inndelingen er basert på klassifisering av de ulike utbetalingstypene, samt en vurdering av om utbetalingstypen også rapporteres gjennom andre avtaler for automatisk informasjonsutveksling. Beløpene som er samlet under kategoriene arbeidsinntekt og pensjon, er beløp hvor AKU utgjør den eneste informasjonskilden for Skatteetaten. Både renteinntekter og andre kapitalinntekter rapporteres også gjennom CRS, og i denne inndelingen er de derfor plassert under «annet». Renteinntekter utgjør 16 prosent av kategorien «annet», mens andre kapitalinntekter utgjør 15 prosent. Figuren viser at beløpene i AKU-rapporteringen nå nesten utelukkende er i kategorier som ikke dekkes av CRS eller FATCA. Siden AKU er den eneste kilden på disse områdene, er det helt sentralt at Skatteetaten fortsetter å motta AKU-rapportering.

Arbeidsinntekt

Tabell 4 viser antall oppgaver for arbeidsinntekt som er rapportert gjennom AKU for 2021, fordelt på land, og gjennomsnittlig beløp som er rapportert på disse.

⁸¹ Under arbeidsinntekt inngår «Income from dependent personal services», «Income from independent personal services», «Income derived from activities of an artist or sportsman», «Directors fees» og «Other income». Pensjon er en samlekategori for variablene «Pensions» og «Income from government services and pensions». Under annet finner vi «Dividends», «Business profits», «Interest», «Capital Gains», «Payments to students for education and training» og «Royalties».

Tabell 4 Antall unike personer og oppgaver for arbeidsinntekt rapportert gjennom AKU for 2021 og gjennomsnittlig beløp

Land	Antall unike personer	Antall oppgaver	Gjennomsnittlig beløp per person
Sverige	18 218	38 421	46 515
Danmark	4 434	5 958	67 510
Nederland	686	931	272 972
Island	598	1071	255 855
Finland	479	636	135 422
	114	144	181 004
Totalt	24 350*	47 161	

* Ettersom en person kan ha flere arbeidsinntekter i flere land, er det totale antall unike personer lavere enn summen av antall personer.

Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Tallene i tabell 4 viser at antall oppgaver om arbeidsinntekt i de seks landene totalt utgjør 47 161 for 2021. Ettersom en person kan ha flere arbeidsinntekter i ett eller flere land, er det totale antall unike personer lavere og utgjør 24 350 personer. Det gjennomsnittlige beløpet per person er høyest i Nederland, og lavest i Sverige.

Pensjon

Pensjon fra utlandet kan være helt eller delvis skattepliktig eller fritatt fra beskatning, avhengig av skatteavtalen mellom Norge og det aktuelle landet. Pensjoner blir beskattet i utbetalingslandet med mindre den skattepliktige har bedt om fritak etter skatteavtale. I noen land, som Norge, kan dette bety at den skattepliktige må søke om fritak hvert år.

Pensjon rapporteres gjennom to ulike variabler: pensjon og offentlig pensjon. Totalt er det rapportert 18 371 AKU-oppgaver på pensjon i 2021. Som nevnt innrapporteres pensjonsutbetalinger fra Sverige i stor grad som annen inntekt, og det har ikke vært mulig for oss å skille ut disse. Dette kan også gjelde andre land.

Annet

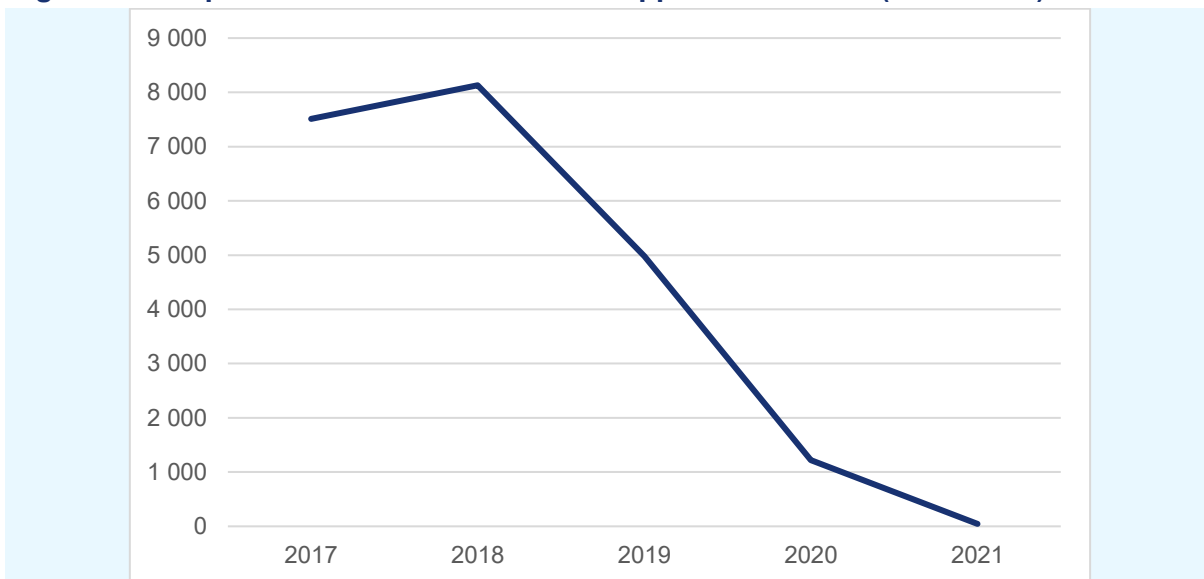
Renteinntekter

Gjennom AKU mottar ikke Norge opplysninger om formue, men det utveksles informasjon om renteinntekter. Dette kan tyde på at den skattepliktige har andre formuesposter eller bankinnskudd i utlandet. Renteinntekter av bankinnskudd er skattepliktig for alle som er skattemessig bosatt i Norge.

For inntektsårene 2017–2019 har Finland, Island og Sverige sendt opplysninger om renteinntekter gjennom AKU-utvekslingen. For 2020 er det Finland og Island som har rapportert om dette, og for 2021 er det kun Island. Hva som er årsaken til den lave rapporteringen, er uklart, men flere land har de senere årene rapportert gjennom CRS-utvekslingen.

Figur 9 viser antallet personer med rapporterte renteinntekter gjennom AKU i perioden 2017–2021.

Figur 9 Antall personer med renteinntekter rapportert via AKU (2017–2021)



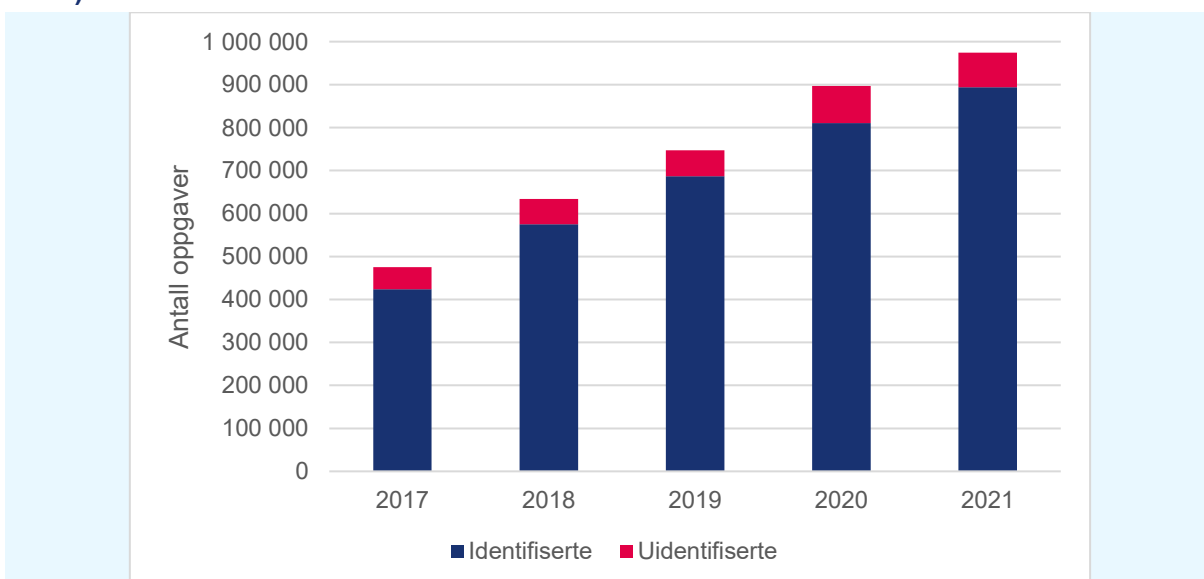
Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Figur 9 viser at antallet unike personer med rapporterte renteinntekter økte fra 2017 til 2018, og at antallet deretter har gått kraftig ned. Mens det i 2018 var 8 130 personer med rapporterte renteinntekter, er tallet nede i 45 for 2021. Nedgangen skyldes at Sverige ikke har innrapportert noe om variabelen de siste to årene. For inntektsårene 2018 og 2019 sto Sverige for henholdsvis 90 og 77 prosent av oppgavene.

6.2.2 Common Reporting Standard (CRS)

Gjennom CRS utveksles informasjon om norske skattepliktiges kontoer, herunder saldo (formue) ved årsslutt, årlige renteinntekter, brutto salgsvederlag (for verdipapirer), aksjeutbytte og annen inntekt. Norge har hatt en jevn stigning av land det mottar CRS-oppgaver fra i perioden 2017–2021, fra 84 jurisdiksjoner i 2017 til 99 i 2021. Figur 10 viser antallet oppgaver Norge har mottatt i perioden 2017–2021, fordelt på hvorvidt oppgaven kan knyttes til identifiserte personer/virksomheter eller ikke.

Figur 10 Antall mottatte oppgaver, fordelt på identifiserte og uidentifiserte (2017–2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Fra 2017 til 2021 har omfanget av oppgaver steget jevnt, fra i underkant av 500 000 oppgaver til i underkant av 1 million oppgaver. Andelen oppgaver som lar seg identifisere, har ligget på rundt 90 prosent i hele perioden. At en oppgave lar seg identifisere, vil si at rapporterte data kan tilordnes til skattepliktige i Norge. I 2021 var andelen identifiserte oppgaver på 92 prosent.

Andelen oppgaver som gjelder selskaper ligger på tre prosent av alle oppgaver i perioden 2017–2019, før den synker til to prosent i perioden 2020–2021. De resterende oppgavene gjelder personlige skattepliktige.

Faktaboks 5 Andel oppgaver som lar seg identifisere i Sverige og Danmark

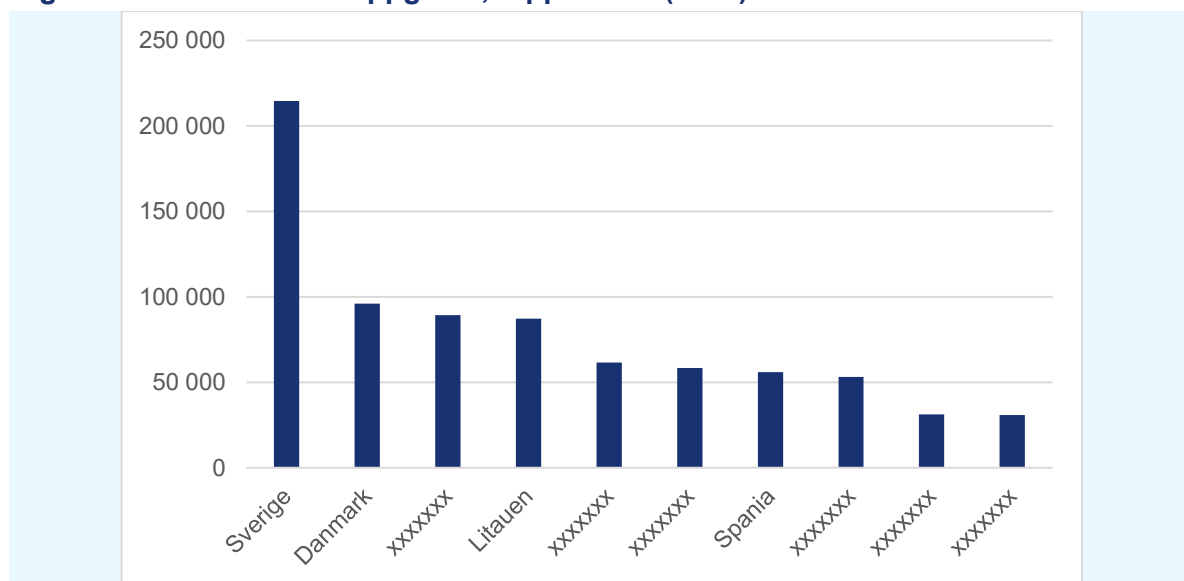
Skatteverket i Sverige viser til at det har identifisert 77 prosent av mottatte CRS-oppgaver i 2020 og 81 prosent av alle mottatte CRS-oppgaver i 2021.

Skattestyrelsen i Danmark opplyser at den identifiserte 60 prosent av alle mottatte CRS-oppgaver i 2019 og 58 prosent av alle oppgaver den mottok i 2020. Det foreligger ikke tall for 2021-oppgavene per februar 2023.

Kilde: Intervju med Skattestyrelsen i Danmark november 2022, intervju med Skatteverket i Sverige januar 2023.

Figur 11 viser de ti landene som Skatteetaten mottok flest oppgaver fra i 2021.

Figur 11 Antall mottatte oppgaver, topp ti land (2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Listen over land det sendes flest oppgaver fra samsvarer i stor grad med listen over store innvandringsgrupper i Norge (Sverige, Litauen, Sverige, Danmark, Danmark).⁸² I tillegg sammenfaller listen delvis med de landene der flest norske skattepliktige oppgir å ha fast eiendom (Spania, Sverige, Danmark, Danmark, jf. figur 22 om fast eiendom).

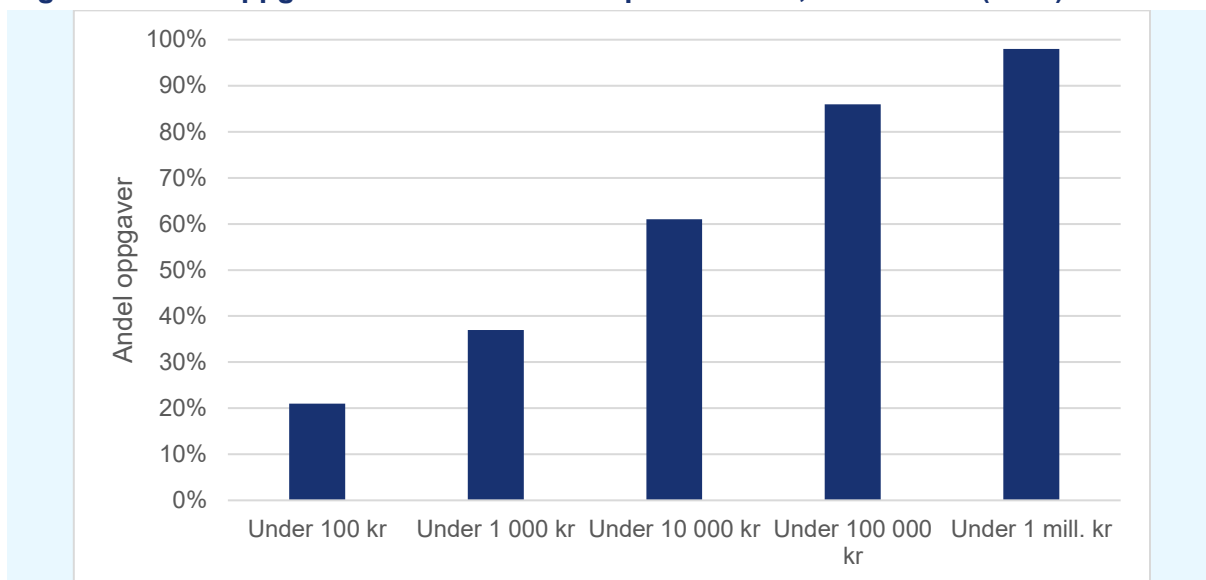
⁸² <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>

Mange lave beløp og «tomme» oppgaver

Ikke alle kontoer som rapporteres via CRS inneholder verdier. Det vil si at de er «tomme». Antallet tomme oppgaver har økt over tid i perioden 2017–2021, fra 21 prosent (i overkant av 100 000 oppgaver) i 2017 til 27 prosent (i overkant av 260 000 oppgaver) i 2021.

Det er også mange oppgaver med små beløp. Figur 12 viser andelen oppgaver som har beløp under gitte beløpsgrenser.

Figur 12 Andel oppgaver innenfor ulike beløpsintervaller, akkumulert (2021)



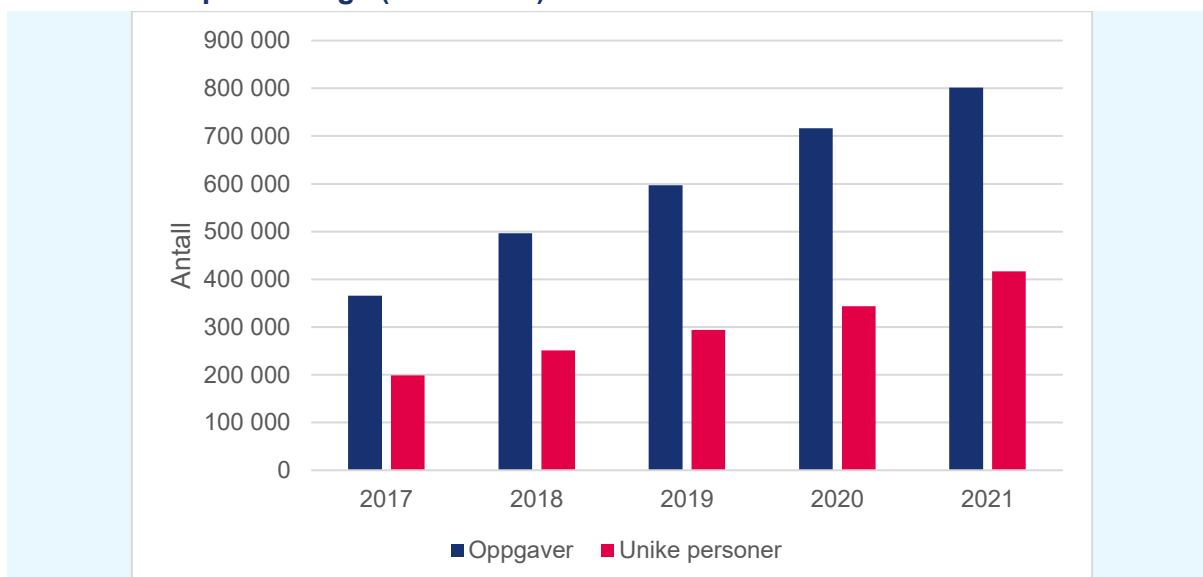
Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Figur 12 viser at 98 prosent av alle oppgavene som er sendt via CRS i 2021, har beløp under 1 million kroner. 85 prosent av alle CRS-oppgavene er beløp under 100 000 kroner. Dette viser at de aller fleste oppgaver ikke dreier seg om store beløp. Figuren viser enkeltoppgaver og ikke personer.

Antall oppgaver og antall unike personer

I utgangspunktet er det slik at en oppgave gjelder én konto. Én person kan ha flere kontoer, og antallet oppgaver er derfor ikke det samme som antallet unike personer. I figur 13 vises forholdet mellom antallet oppgaver og antallet unike personer, for dem som har full skatteplikt i Norge.

Figur 13 Antall oppgaver for personer og antall unike personer med oppgaver som har full skatteplikt i Norge (2017–2021)

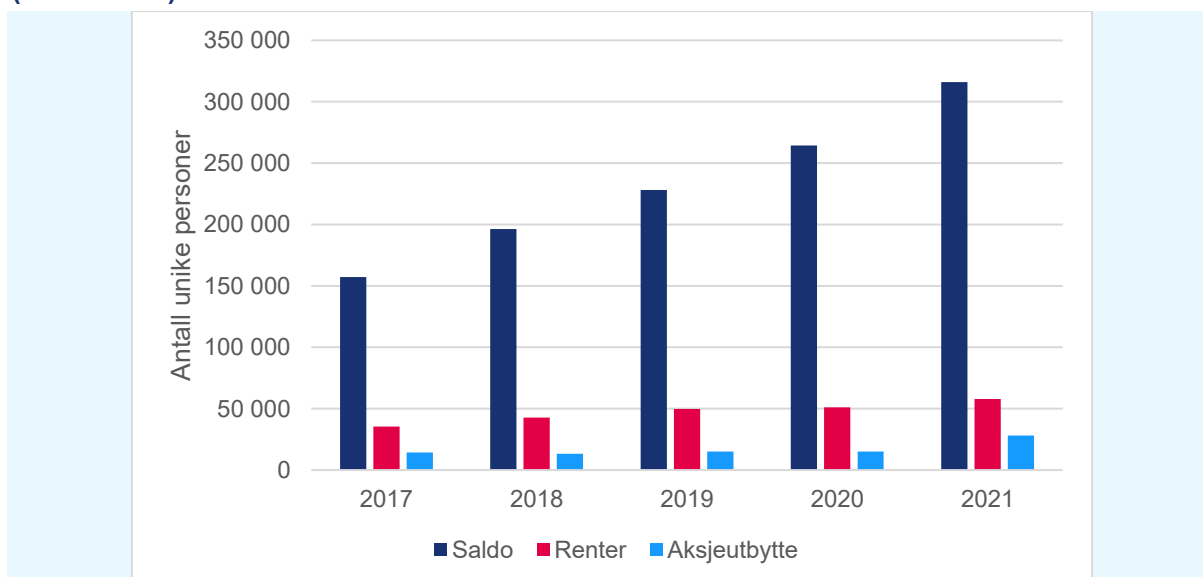


Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

I figur 13 ser vi at både antallet oppgaver og antallet unike personer Norge mottar CRS-oppgaver om, stiger jevnt fra 2017 til 2021, og at forholdet mellom de to størrelsene er stabilt. I gjennomsnitt er det ca. to oppgaver per person.

Figur 14 viser antallet unike personer med rapportert saldo, renteinntekter og utbytte.

Figur 14 Antall unike personer med rapportert saldo, renteinntekt og aksjeutbytte (2017–2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Antallet unike personer med rapportert saldo doubles fra 157 000 i 2017 til ca. 315 000 i 2021. Både antallet personer med rapporterte renteinntekter og antallet personer med aksjeutbytte stiger gjennom perioden, men forholdene gjelder langt færre personer enn for saldo (formue).

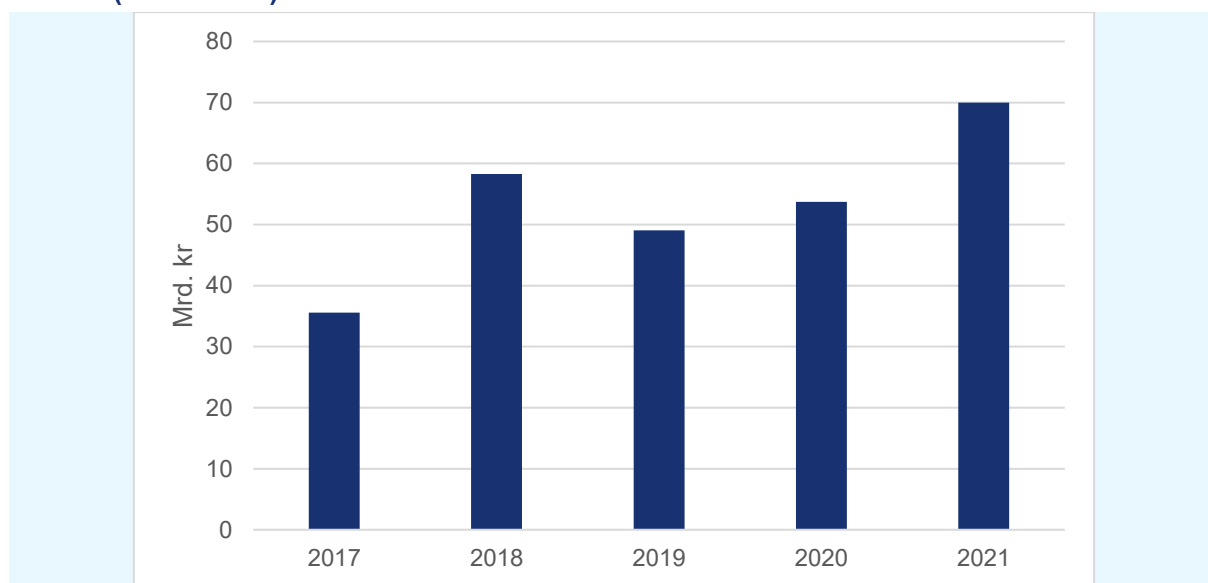
Estimater på totale beløp rapportert i CRS

Det vil være stor usikkerhet knyttet til estimater basert på CRS-opplysninger; se kapittel 7.3 hvor det står om Skatteetatens analyser av kvaliteten i CRS-rapporteringen. For at estimatene skal bli så nøkternt som mulig, er duplikater, negative beløp, disponenter, trustere og enkelte ekstremverdier fjernet før verdiene er summert. Beregningene er kun gjort for individer med full skatteplikt i Norge, og selskaper er tatt ut.

Estimert saldo

Figur 15 viser estimert total saldo rapportert på personer for perioden 2017–2021.

Figur 15 Estimert totalsum av saldo for personer rapportert gjennom CRS, milliarder kroner (2017–2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

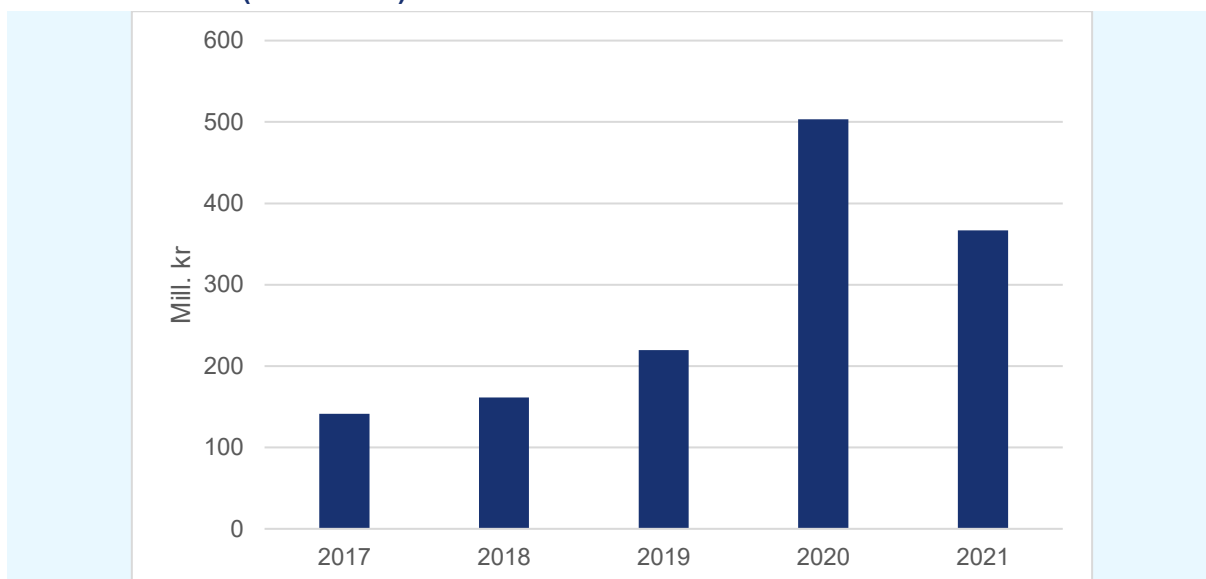
Figur 15 viser en jevn stigning for estimert total saldo gjennom hele perioden, med unntak av i 2018 hvor den estimerte verdien stiger, for så å falle igjen påfølgende år. Ifølge Skatteetaten var det særlig ett land som hadde dårlig datakvalitet i 2018.⁸³ Dette kan være årsaken til at den totale saldoen 2018 avviker fra trenden. I 2017 er den totale estimerte saldoen ca. 35 milliarder kroner; i 2021 har dette tallet nesten doblet seg og ligger på nærmere 70 milliarder kroner.

Estimerte renteinntekter

Figur 16 viser estimert totalbeløp for renteinntekter rapportert på personer, i perioden 2017–2021.

⁸³ Den dårlige datakvaliteten knytter seg blant annet til ekstremverdier. Det er vanskelig å avgjøre hva som er en ekstremverdi, uten å gå i dialog med den skattepliktige. Vi har kun tatt ut ni observasjoner i 2018, fra et spesifikt land, knyttet til en spesifikk person. Det kan være flere ekstremverdier fra dette landet og andre land dette året.

Figur 16 Estimert totalsum av renteinntekter for personer rapportert gjennom CRS, millioner kroner (2017–2021)



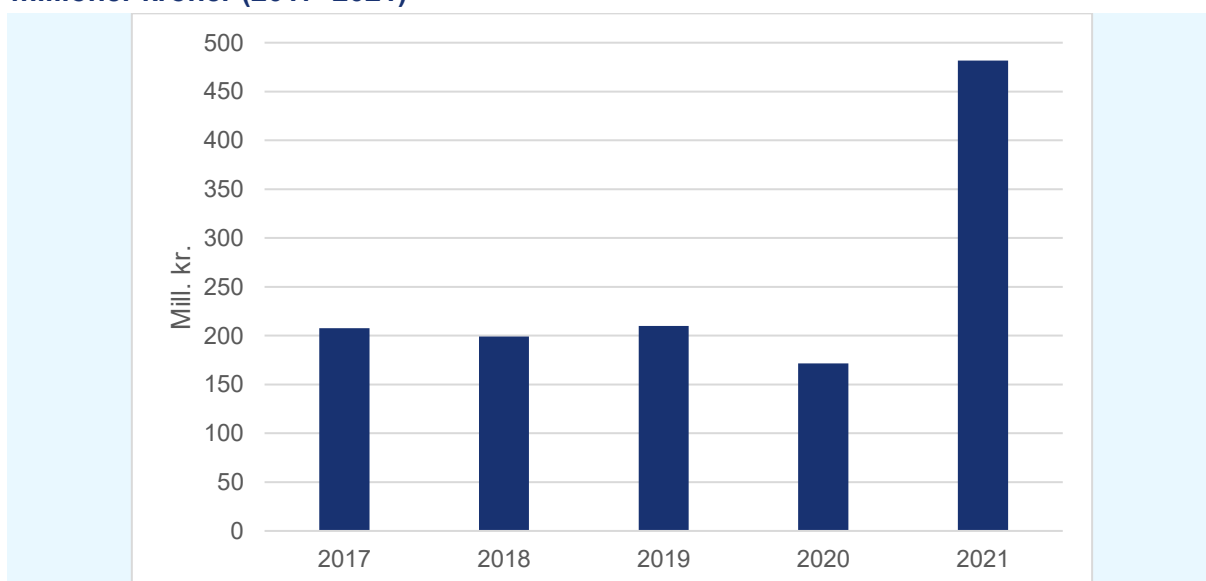
Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

I figur 16 ser vi et lignende bilde som i figur 15: med unntak av år 2020 ser trenden ut til å følge en jevn, stigende kurve. Også her kan avviket skyldes dårlig datakvalitet. I perioden har den estimerte totalsummen av renteinntekter steget fra ca. 141 millioner i 2017 til ca. 366 millioner i 2021.

Estimert aksjeutbytte

Figur 17 viser de estimerte totale beløpene for aksjeutbytte som er rapportert på personer i perioden 2017–2021.

Figur 17 Estimert totalsum av aksjeutbytte for personer rapportert gjennom CRS, millioner kroner (2017–2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Figur 17 viser at det estimerte aksjeutbyttet for personer var relativt stabilt i perioden 2017–2019. Totalt var det ca. 200 millioner kroner det ble rapportert om hvert år i denne perioden. I 2020 sank aksjeutbyttet noe, til ca. 170 millioner kroner. Covid-19-pandemien i 2020 eller dårlig datakvalitet kan

ha vært årsaken til at størrelsen på aksjeutbytte sank. Fra 2020 til 2021 økte aksjeutbyttet kraftig med ca. 280 prosent, til om lag 480 millioner kroner. Vi kjenner ikke til hva den kraftige stigningen i 2021 skyldes.

6.3 Forholdet mellom norske skattepliktiges egenrapporterte beløp på skattemeldingen og beløp mottatt via CRS-utvekslingen

I dette kapitlet forsøker vi å si noe om samsvaret mellom CRS-oppgaver og det norske skattepliktige selv har ført opp på skattemeldingen. Vi har sammenlignet bankinnskudd, renter, aksjeutbytte og aksjeformue.

I kapittel 7.3 redegjør vi for hvorfor det ikke er et én-til-én-forhold mellom den norske skattemeldingen og CRS-opplysningene. Det kan for eksempel være vanskelig å skille mellom en del CRS-beløp for saldo på innskuddskontoer og CRS-beløp for saldo på verdipapirkontoer. Det er også en rekke forhold med datakvaliteten som gjør at estimater vil være usikre. I kapittel 7.2.2 står det en nærmere beskrivelse av problemer med datakvaliteten til CRS. Selv om vi må ta flere forbehold og det vil være usikkerhet ved estimatene, mener vi sammenligningen likevel gir en nyttig pekepinn på graden av etterlevelse.

6.3.1 Det er noenlunde samsvar mellom aggregerte tall for saldo i skattemelding og fra CRS, men stort sprik for renteinntekter og aksjeutbytte

På overordnet nivå kan det se ut til at det ikke er så stort sprik mellom det estimerte totalbeløpet for saldo som det er meldt om fra utlandet gjennom CRS, og totalbeløpet for saldo som de skattepliktige selv fører opp i skattemeldingen. Tabell 5 viser en sammenstilling av aggregerte størrelser for inntektsåret 2021.

Tabell 5 Aggregerte størrelser for inntektsåret (2021)*

	Beløp i skattemelding	Beløp i CRS	Antall personer som rapporterer i skattemelding	Antall personer som rapporteres i CRS
Saldo	65 mrd.kr.**	70 mrd.kr	214 194	315 907
Renteinntekter	49 mill.kr	367 mill.kr.	13 087	57 955
Aksjeutbytte	2 100 mill.kr.	487 mill.kr.	56 177	28 262

*USA er ikke tatt med i tallene for skattemelding. Dette er for at vi skal få bedre sammenligningsgrunnlag med tallene for CRS. For CRS-oppgaver er bare personer med full skatteplikt lagt til grunn

** Består av 12,6 mrd.kr i bankinnskudd og 52 mrd.kr i aksjer og andre verdipapirer.

Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Tabellen viser at

- samlet saldo for bankkontoer og verdipapirkontoer er i samme størrelsesorden i både skattemeldingene og i CRS-oppgavene, men det er betydelig flere personer med CRS-oppgaver enn personer som oppgir bankkonto eller verdipapirkonto i skattemeldingen
- færre skattepliktige oppgir renteinntekter i skattemeldingen enn det som mottas via CRS, og totalt rapporteres det inn vesentlig **lavere** beløp
- flere skattepliktige oppgir aksjeutbytte på skattemeldingen enn det som mottas via CRS, og dette utgjør vesentlig **større** verdier

Dette er tall som framkommer når vi ser på de totale størrelsene. Samsvar kan skyldes faktisk samsvar, men det kan også være andre personer som rapporterer i skattemeldingen, enn de som blir rapportert gjennom CRS. Faktaboks 7 og faktaboks 8 (se kapittel 7.4.3) viser eksempler på «hull i rapporteringen» både for skattemeldingsdata og CRS-data. For å finne graden av faktisk samsvar og etterlevelse må vi derfor koble sammen og analysere data på individnivå.

6.3.2 Graden av samsvar mellom hva som er rapportert i henholdsvis skattemeldingen og i CRS blir svært liten når data sammenlignes på individnivå

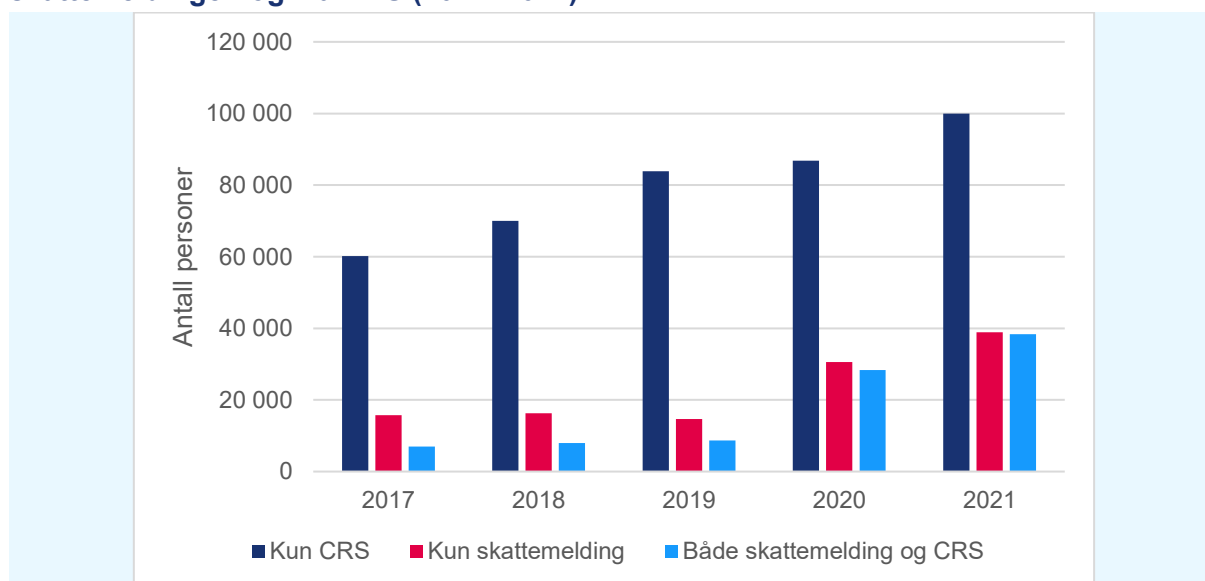
Den nye skattemeldingen har gjort det lettere å skille mellom forhold i innlandet og utlandet, men når vi skal undersøke graden av samsvar, er det et problem at de skattepliktige ikke trenger å fylle ut hvilket land en inntekt er opptjent i eller formue befinner seg i. Dette gjør det vanskeligere å sjekke om beløpene som rapporteres på skattemeldingen, er de samme som det er kommet CRS-oppgave om.⁸⁴ I det følgende har vi valgt å bruke aggregerte beløp, et for CRS og et for skattemeldingen, per person.

Figur 18, figur 19, figur 20 og figur 21 viser det overordnede bildet av graden av samsvar mellom CRS-opplysninger og beløp som er rapportert på skattemeldingen, det vil si beløp for bankinnskudd, renteinntekter, aksjeformue og aksjeutbytte, når dataene sammenlignes på personnivå. De mørkeblå søylene viser antall personer som Norge har mottatt CRS-oppgaver om, men som selv ikke har rapportert noe på skattemeldingen. Den røde søylen viser antall personer som har ført opp beløp på skattemeldingen, men som Norge ikke har mottatt CRS-oppgave om. Den lyseblå søylen viser antall personer som det finnes minst én CRS-oppgave for, og som har rapportert minst ett beløp i den aktuelle kategorien i utlandet på skattemeldingen sin.

Grad av samsvar – bankinnskudd

Figur 18 viser antall personer med opplysninger om bankinnskudd i utlandet, i skattemeldingen og CRS.

Figur 18 Antall personer med opplysninger om bankinnskudd i utlandet i skattemeldingen og via CRS (2017–2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

⁸⁴ Et problem for Riksrevisjonen i beregningen av samsvar er at opplysningene på skattemeldingen inneholder opplysninger fra USA. USA er ikke med i CRS-avtalen, og Riksrevisjonen har ikke fått tilgang til FATCA-opplysningene (se kapittel 1.5). Vi har derfor valgt å fjerne beløp med kjent tilknytning til USA.

Av figur 18 ser vi at det store flertallet av personer som har fått rapportert bankinnskudd via CRS, ikke har ført dette opp på skattemeldingen, og antallet stiger gjennom perioden. De to andre gruppene har en lignende trend, men gruppen med samsvar stiger mer enn de som kun har ført opp tallene sine i skattemeldingen. Denne veksten kan skyldes dulting (mer om dette i kapittel 8.2.2). Vi har ikke sett på hvem som har blitt dultet, men nesten alle i gruppen som har ført opp tallene sine i skattemeldingen uten at det finnes CRS-oppgaver om bankinnskuddene deres, har hatt minst én annen CRS-oppgave i 2020 og 2021. Dette kan bety at de *kan* ha blitt dultet i forbindelse med en annen oppgave, noe som ville forklart hvorfor trenden for disse to gruppene følger samme mønster.

Vi har sett nærmere på de ca. 40 000 som *både* har minst én CRS-oppgave om bankinnskudd, og som rapporterer om bankinnskudd i skattemeldingen. Hvis vi tillater et avvik på ± 10 prosent (for å ta høyde for ulik valutakurs og eventuelt andre ting som kan føre til mindre forskjeller), ser vi at beløpene for hver tredje skattepliktig samsvarer. Hvis vi øker tillat avvik på ± 50 prosent, får ca. 60 prosent av personene som *både* har en CRS-oppgave om bankinnskudd, og som rapporterer om bankinnskudd i skattemeldingen, samsvar på oppgavene sine.

I tabell 6 ser vi totalbeløp, gjennomsnitt og median for de ulike størrelsene i figur 18, altså for hva som blir rapportert bare i CRS, bare i skattemeldingen og både gjennom CRS og skattemelding.

Tabell 6 Størrelse på totalsum for bankinnskudd rapportert bare gjennom CRS, bare gjennom skattemeldingen og både gjennom CRS og skattemeldingen, i kroner (2021)

	Totalsum	Gjennomsnitt	Median
Kun CRS	10,3 milliarder	103 000	2 000
Kun skattemeldingen	5,5 milliarder	143 000	15 000
Både CRS og skattemelding	CRS: 13,5 milliarder	352 000	16 000
	Skattemelding: 23 milliarder	600 000	11 000

Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

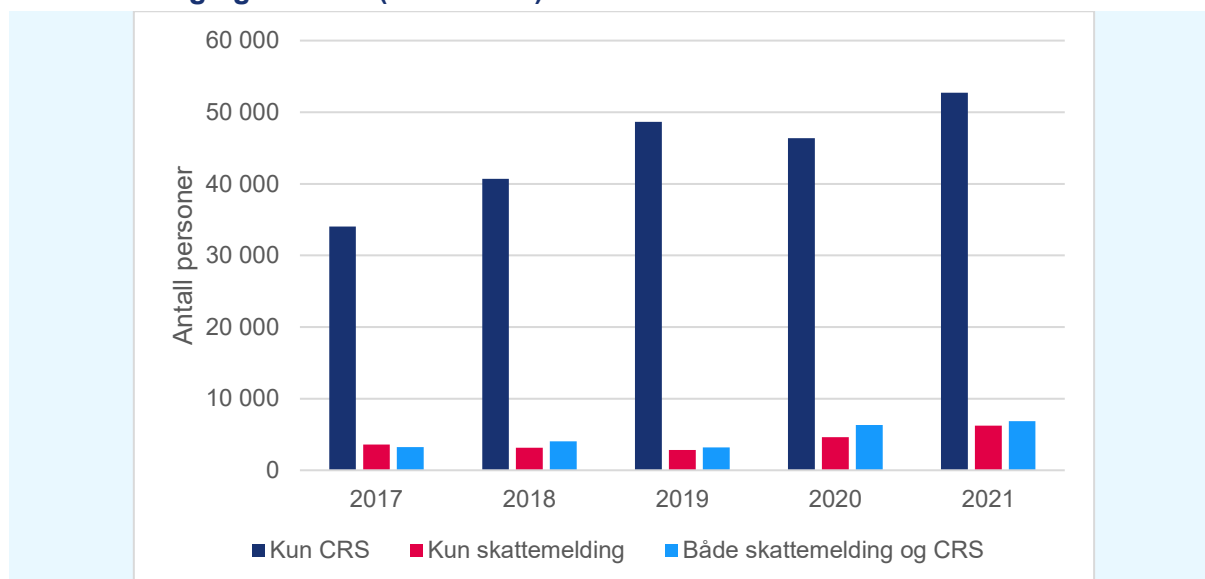
Tabell 6 viser at det estimerte CRS-rapporterte beløpet som det ikke er redegjort for på skattemeldingen, er på 10,3 milliarder kroner. Estimater er svært usikkert. På den ene siden kan det foreligge ekstremverdier som ikke er reelle, eller andre datakvalitetsfeil. Det er heller ikke slik at alt dette nødvendigvis skal beskattes. På den andre siden er det også forhold som taler for at det reelle totale beløpet kan være høyere: 45 prosent av alle oppgavene med saldo har ikke bli kategorisert, verken som bankinnskudd, aksjekonto eller «annet», og er dermed ikke tatt med i dette utvalget. Estimater tyder på at det kan være skatteproveny å hente, men hvor stort potensialet er, må undersøkes nærmere.

At medianbeløpet for dem som kun har CRS, ligger på 2 000 kroner, tyder på at det er mange med småbeløp i denne gruppen. Siden de andre medianbeløpene er høyere, kan dette tyde på at denne gruppen har lav kjennskap til globalskatteplikten eller manglende vilje til å følge reglene ved små beløp.

Grad av samsvar – renteinntekter

Figur 19 viser graden av samsvar mellom opplysninger om renteinntekter i skattemeldingen og i CRS.

Figur 19 Antall personer med opplysninger om renteinntekter i utlandet i skattemelding og via CRS (2017–2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Figur 19 indikerer at det store flertallet ikke rapporterer renteinntekter i skattemeldingen. Dette er i tråd med Skatteetatens egne observasjoner om lav etterlevelse på området. Av de knappe 7 000 personene som i 2021 både hadde CRS-oppgave for renteinntekt og førte opp renteinntekt i skattemeldingen (lyseblå søyle), har en tredel relativt godt samsvar mellom beløpene (± 10 prosent). Halvparten av gruppen har samsvar hvis vi øker avviksmarginen for beløpene til ± 50 prosent.

Allerede i 2019 pekte Skatteetaten på at det ikke lønner seg å bruke kontroll som virkemiddel for at flere skal rapportere renteinntekter, fordi enkeltbeløpene er lave (se kapittel 7.3.1). Etaten har likevel valgt å prioritere dette ved å kjøre en kontroll av renteinntekter for inntektsåret 2018 – påbegynt i 2019 og ikke ferdigstilt per april 2023 – og en kontroll av blant annet renter for inntektsåret 2019 i 2022.

Tabell 7 viser verdiene for totalsum, gjennomsnittssum og median for renteinntekt i 2021.

Tabell 7 Størrelse på totalsum for renteinntekt rapportert bare gjennom CRS, bare gjennom skattemelding og både gjennom CRS og skattemelding, i kroner (2021)

	Totalsum	Gjennomsnitt	Median
Kun CRS	342 millioner	7 000	49
Kun skattemeldingen	17 millioner	3 000	100
Både CRS og skattemeldingen	CRS: 130 millioner	19 000	109
	Skattemelding: 163 millioner	24 000	118

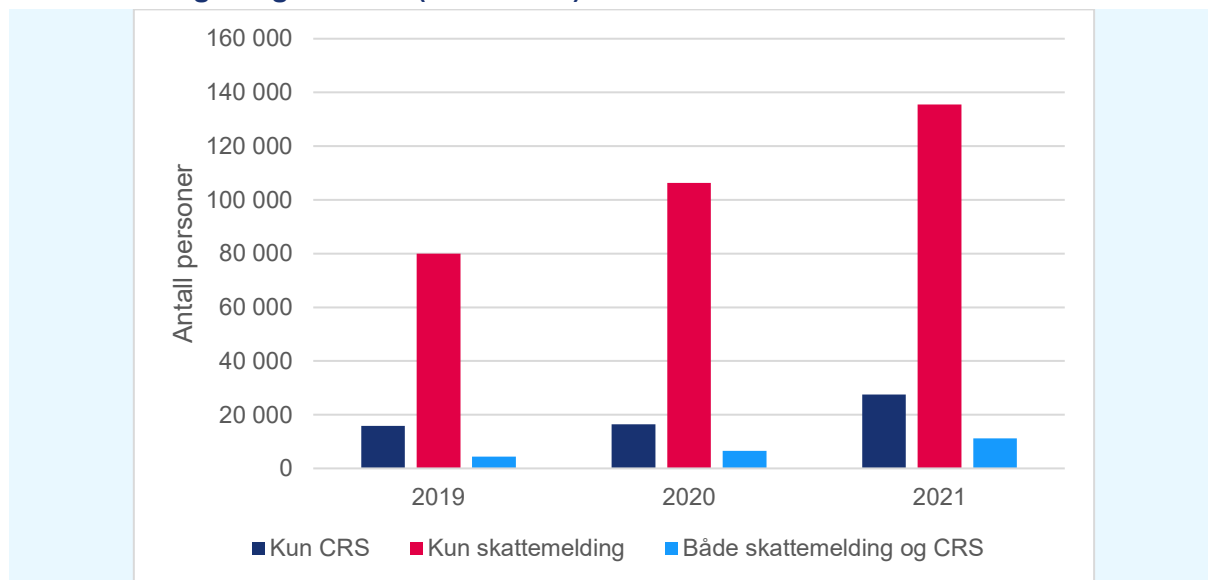
Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Tabell 7 tyder på lav etterlevelse av globalkatteplikten, og viser at det også for renteinntekter er snakk om mange små beløp, noe som særlig gjelder for dem som kun har CRS.

Grad av samsvar – aksjeformue

Figur 20 viser antallet personer med opplysninger i skattemeldingen og CRS-oppgaver om utenlandsk aksjeformue.

Figur 20 Antall personer med opplysninger om aksjeformue i utlandet i skattemeldingen og via CRS (2019–2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Figur 20 viser et annet bilde enn for bankinnskudd og renter. Det overordnede bildet er at det er mange som rapporterer om aksjeformue i utlandet på skattemeldingen, som det ikke finnes CRS-oppgaver på. En forklaring på manglende CRS-oppgaver kan være at så mye som 40 prosent av oppgavene knyttet til formue ikke er kategoriserte, det vil si at det ikke foreligger informasjon om hva slags type konto det er snakk om (for eksempel bankinnskudd eller aksjekonto). Hvis oppgaven ikke er kategorisert og det ikke er aksjeutbytte eller salgsvederlag det året, vil det ikke være mulig å identifisere oppgaven som aksjekonto. En annen grunn kan være at unoterte aksjer ikke er en del av informasjonen som skal rapporteres gjennom CRS, men dette skal oppgis på skattemeldingen. For de vel 11 000 personene som i 2021 har aksjeformue både i CRS-oppgaven og i skattemeldingen, er det ca. 3 400 (i underkant av 1 av 3) som har samsvar mellom beløpene innenfor en margin på ± 10 prosent. For ca. halvparten er samsvaret innenfor en margin på ± 50 prosent.

Tabell 8 viser verdiene for totalsum, gjennomsnittssum og median for aksjeformue i 2021 som er rapportert henholdsvis *bare* gjennom CRS, *bare* i skattemeldingen og *både* gjennom CRS og skattemeldingen.

Tabell 8 Totalsum, gjennomsnitt og median for aksjeformue rapportert *bare* gjennom CRS, *bare* gjennom skattemelding og *både* gjennom CRS og skattemelding, i kroner (2021)

	Totalsum	Gjennomsnitt	Median
Kun CRS	8,5 milliarder	310 000	11 000
Kun skattemeldingen	37,6 milliarder	278 000	14 000
Både CRS og skattemelding	CRS: 9,2 milliarder	829 000	73 000
	Skattemelding: 14,4 milliarder	1,3 millioner	74 000

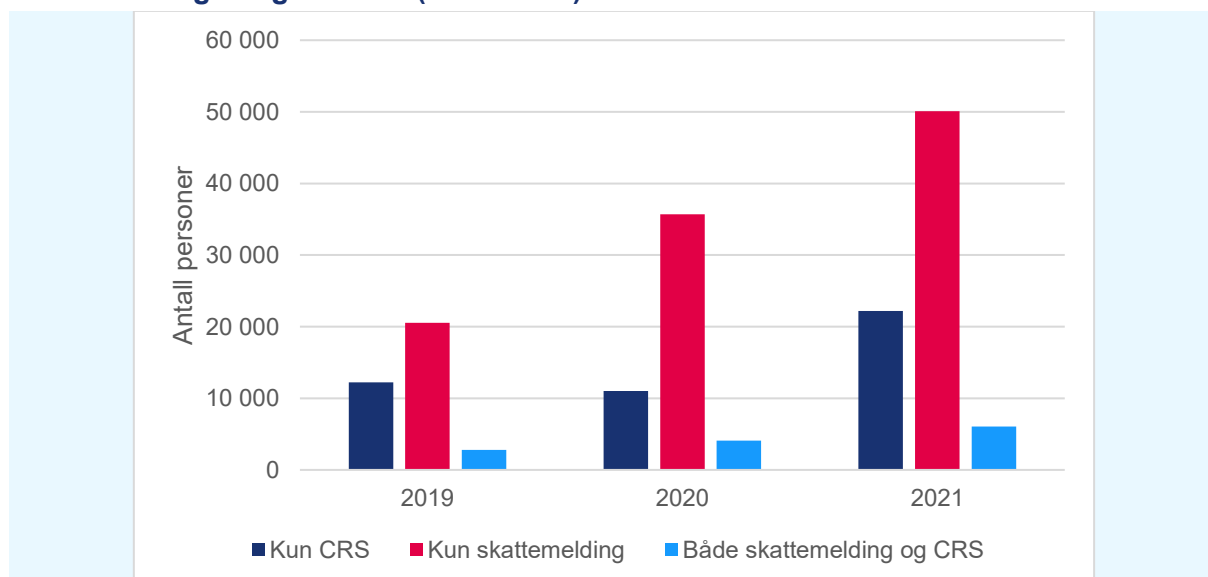
Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Av tabell 8 ser vi at litt over halvparten av den totale aksjeformuen som det er rapportert om gjennom CRS er gjort rede for på skattemeldingen. Av tabellen ser vi at de som både har CRS og har rapportert på skattemeldingen, oppgir mer på skattemeldingen enn det det er rapportert via CRS. Dette kan som nevnt over skyldes rapportering av verdier knyttet til unoterte aksjer. Det er knyttet usikkerhet til alle estimatene.

Samsvar aksjeutbytte

Figur 21 viser antallet personer som har rapportert om aksjeutbytte i skattemeldingen og antallet personer med CRS-oppgaver for aksjeutbytte.

Figur 21 Antall personer med opplysninger om aksjeutbytte i utlandet i skattemeldingen og via CRS (2019–2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Figur 21 viser at det er flere personer som rapporterer aksjeutbytte utenlands på skattemeldingen uten at det foreligger CRS-oppgaver om dem, enn det motsatte. I 2021 er det snakk om mer enn dobbelt så mange. Én forklaring kan ligge i noe vi har sett i undersøkelsene våre: at flere oppgaver som rapporteres som aksjeutbytte på skattemeldingen, er sendt som salgsvederlag gjennom CRS, med andre ord en feilkategorisering fra oppgavegiver.

For den siste gruppen som hadde oppført aksjeutbytte utenlands i skattemeldingen og som det forelå en CRS-oppgave for, var beløpene noenlunde like (± 10 prosent) i skattemeldingen og i CRS-oppgaven for 35 prosent av de skattepliktige. For ca. 60 prosent i den samme gruppen var samsvaret mellom beløpene innenfor ± 50 prosent.

Tabell 9 viser verdiene for totalsum, gjennomsnitt og median for aksjeutbytte i 2021 som er rapportert henholdsvis *bare* gjennom CRS, *bare* i skattemeldingen og *både* gjennom CRS og skattemeldingen.

Tabell 9 Størrelse på beløp for aksjeutbytte rapportert *bare* gjennom CRS, *bare* gjennom skattemelding og *både* gjennom CRS og skattemelding (2021)

	Totalsum	Gjennomsnitt	Median
Kun CRS	161 millioner	7 000	200
Kun skattemeldingen	1,4 milliarder	29 000	415
Både CRS og skattemelding	CRS: 329 millioner	54 000	2 000
	Skattemelding: 644 millioner	106 000	3 000

Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Aksjeutbytte har en høy skattesats, men det er også et skjermingsfradrag som må beregnes. Tabell 9 viser at i skattemeldingen rapporteres det aksjeutbytte på langt høyere summen enn det som rapporteres inn via CRS-oppgaver. Dette kan, som tidligere nevnt, skyldes at vi ikke har lyktes i å identifisere CRS-oppgaver som utbytte fordi de er feilkategoriserte som salgsvederlag. Vi tar derfor forbehold om at CRS-estimatene for aksjeutbytte er særlig usikre. Gjennomsnittsbeløpene er generelt relativt lave, og medianbeløpene er enda lavere, noe som betyr at enkelte personer står for noen veldig store beløp.

6.4 Fast eiendom

Skatteetaten mottar lite informasjon om fast eiendom gjennom den automatiske informasjonsutvekslingen med andre land. Gjennom AKU mottar Skatteetaten noe informasjon om inntekt fra fast eiendom, men en gjennomgang av dataene viser at det hovedsakelig er Nederland som rapporterer på denne variabelen. Skatteetaten er derfor avhengig av de skattepliktiges egenrapportering i skattemeldingene og eventuell informasjon som etaten får gjennom kontroller eller bistandsanmodninger, spontanopplysninger eller annen informasjonsutveksling.

6.4.1 Norge mottar lite informasjon om norske skattepliktiges eiendom i utlandet gjennom internasjonal utveksling

Inntekt fra fast eiendom er en av kategoriene for inntekt som det kan rapporteres om gjennom AKU. Det rapporteres om både utleieinntekter og gevinst ved salg. En gjennomgang av data⁸⁵ som er mottatt i perioden 2016–2021, viser at det i hovedsak er Nederland som sender informasjon om dette. Nederland har i gjennomsnitt sendt i underkant av 400 oppgaver per år. I tillegg har Island sendt et fåtall oppgaver. I 2021 utgjorde eiendom fra Nederland 32 prosent av de totale beløpene som ble rapportert gjennom AKU, med en totalsum på nærmere 1,2 milliarder kroner fordelt på 316 unike skattepliktige. Dette gir et gjennomsnitt på om lag 3,7 millioner kroner. Skatteetaten opplyser at etaten

⁸⁵ Riksrevisjonen har bare fått tilgang til data fra land som eksplisitt har tillatt deling med tilsynsorganer, det vil si de nordiske landene, [redacted] og Nederland.

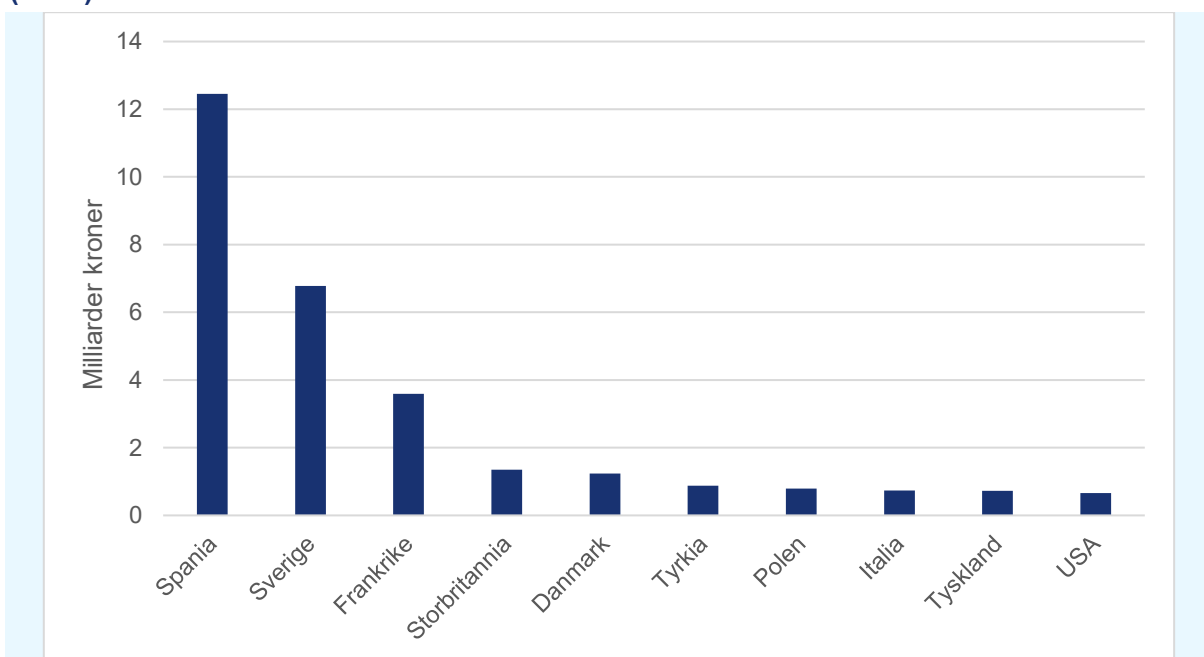
også har mottatt opplysninger fra noen andre land, og at det er oppgitt totalt 11 000 faste eiendommer fordelt på alle land gjennom alle år.

Skatteetaten opplyser at eiendom i utlandet er en av de største utfordringene når det gjelder tilgang på data. Skattedirektøren har sendt et forslag til OECD om at det bør jobbes med informasjonsutveksling eller løsninger på problemet med manglende informasjon på eiendomsområdet. Norge mangler god informasjon om eiendom og lønn i utlandet.⁸⁶ OECD viser til at utfordringen på eiendomsområdet er at få land har nasjonale registre for fast eiendom. Derfor ble ikke forslag om å utveksle eiendomsinformasjon tatt med i utviklingen av rammeverket for kryptovaluta (Crypto-Asset Reporting Framework) og oppdateringene av CRS.⁸⁷

6.4.2 Stadig flere rapporterer om fast eiendom i utlandet i skattemeldingene

I 2021 var det vel 85 000 personer som rapporterte at de eide fast eiendom i ett eller flere land utenfor Norge, opp fra ca. 75 000 i 2017. Totalt ble det rapportert om ca. 94 000 eiendommer i 2021. En analyse av data fra skattemeldinger viser at det totale innrapporterte beløpet for formue i utlandet i form av fast eiendom steg fra 30 milliarder kroner i 2015 til 34,6 milliarder kroner i 2021. Landene som har de høyeste rapporterte beløpene i 2021, er vist i figur 22. Figuren viser landene med høyest beløp var Spania med 12,5 milliarder kroner og Sverige med 6,7 milliarder kroner. De to landene utgjorde henholdsvis 37 og 20 prosent av totalt rapportert beløp for fast eiendom i 2021.

Figur 22 De ti landene med høyest rapportert formue i fast eiendom, milliarder kroner (2021)



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

I skattemeldingen for 2021 er det 3 460 unike personer som rapporterer om enten overskudd eller underskudd ved utleie av fast eiendom.⁸⁸ Vel 3 000 av disse rapporterer om overskudd på til sammen 228 millioner kroner, og gjennomsnittlig overskudd per person var 73 000 kroner for 2021, mens gjennomsnittlig underskudd var på 56 000 kroner. Spania topper også denne listen med vel 700

⁸⁶ Intervju med Skatteetaten, 10.03.2023.

⁸⁷ Intervju med OECD-sekretariatet, 02.11.2022.

⁸⁸ Antallet var høyest i 2018 (3 825). Vi har tatt med alle med 1) nettoinntekt fra utleie fast eiendom, 2) skattepliktig inntekt fra fritidseiendom eieren har brukt selv, 3) overskudd/underskudd fra utleie av fast eiendom overført fra ektefelle eller 4) utleide næringsseiendom.

personer som rapporterer om over- eller underskudd, etterfulgt av Storbritannia, Frankrike og Sverige med omtrent 400 personer med rapporterte utleieforhold i hvert land.

6.4.3 Estimat på omfang av eiendom i utlandet sammenlignet med det som er rapportert i skattemeldingene

I en spørreundersøkelse som ble gjennomført av Opinion på vegne av Riksrevisjonen, har vi undersøkt hvor mange som opplyser at de eier fast eiendom i utlandet. I denne undersøkelsen oppga fem prosent at de hadde eiendom i utlandet i perioden 2019–2021. Av disse svarte 76 prosent at de eide fast eiendom i utlandet per 31. desember 2021. Dette tilsvarer ca. 174 000 skattepliktige i Norge, eller ca. fire prosent av alle skattepliktige.

Til sammenligning var det i overkant av 85 000 personer som oppga å eie fast eiendom i utlandet på skattemeldingen i 2021, noe som utgjør ca. to prosent av de skattepliktige. Dersom våre estimater for antallet som eier fast eiendom i utlandet stemmer, betyr dette at om lag halvparten av dem som eier fast eiendom i utlandet, også oppgir dette på skattemeldingen. Av dem som svarte at de hadde eiendom i utlandet i perioden 2019–2021, svarte 13 prosent at de hadde hatt leieinntekter fra eiendom i utlandet i 2021. Dette tilsvarer ca. 22 620 personer. Til sammenligning var det 3 450 (unike) personer som rapporterte i skattemeldingen for 2021 om enten overskudd eller underskudd ved utleie av fast eiendom i utlandet. Det tyder på at bare én av syv som har leieinntekter i utlandet, oppgir dette i skattemeldingen.

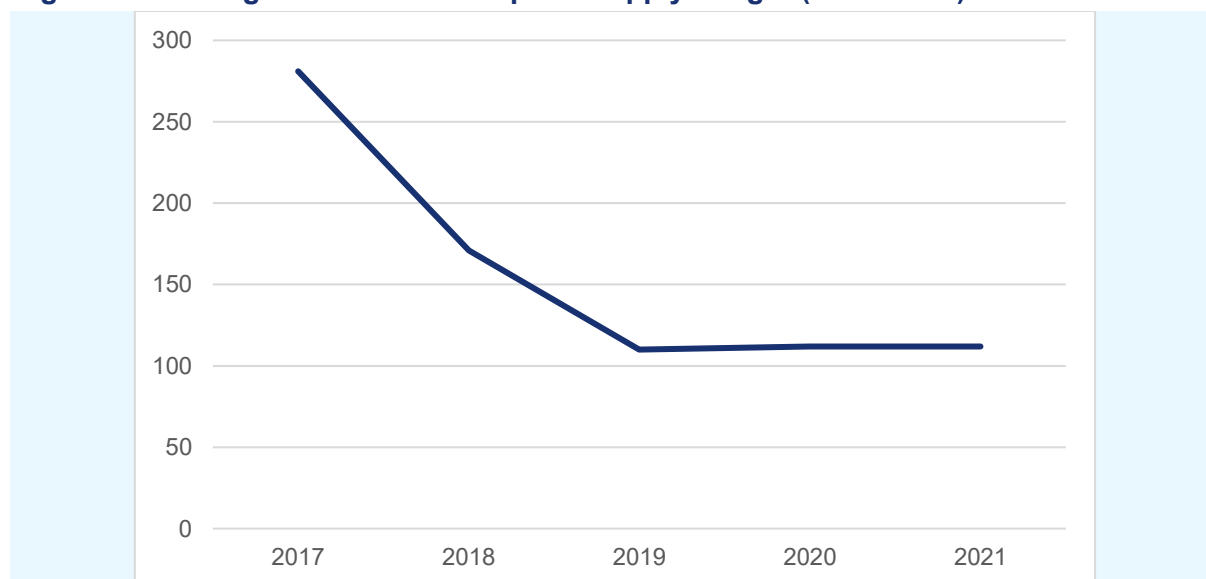
6.5 Andre kilder til norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet

6.5.1 Spontanopplysninger

Spontanopplysninger er opplysninger om individuelle skattepliktige som oversendes fra avsenderlandet til Norge – ofte som et ledd i en kontroll i avsenderlandet for å avdekke utenlandsforhold. Når det sendes opplysninger om en gruppe individer innenfor et område, kalles dette for massespontanopplysninger.

I figur 23 ser vi at antallet mottatte spontanopplysninger har sunket i perioden 2017–2021.

Figur 23 Utvikling i antall mottatte spontanopplysninger (2017–2021)



Kilde: Vedlegg til Skatteetatens årsrapporter 2017–2021

I figuren ser vi at antallet mottatte spontanopplysninger sank med rundt 60 prosent fra 2017 til 2019, men har holdt seg relativt stabilt etter dette.

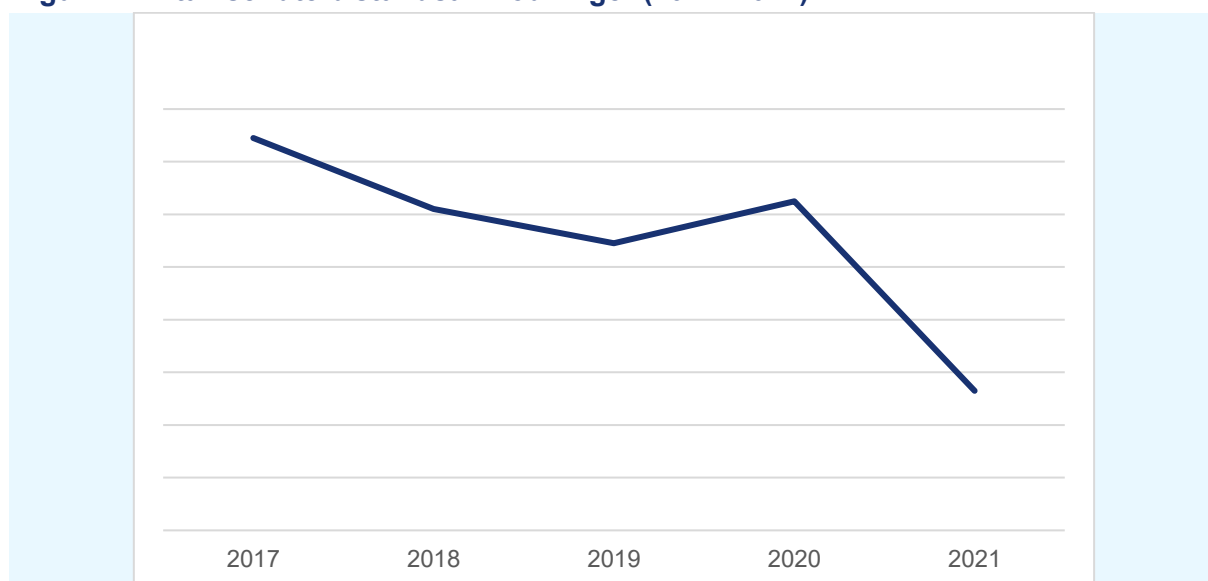
Norge har tidligere mottatt massespontanopplysninger fra de nordiske landene om verdipapirromsetning.⁸⁹ Skatteetaten opplyser at spontanopplysninger gjerne sendes til Norge når noen krever å ikke bli skattlagt i avsenderlandet, og dette er innvilget der. Da fører dette til at det kontrolleres om den skattepliktige har oppgitt aktuelle inntekter og formue i norsk skattemelding. Skatteetaten foretar da undersøkelser, sender varsel og fatter vedtak i saker der opplysningene ikke er oppgitt i skattemeldingen.⁹⁰

6.5.2 Bistandsanmodninger

En bistandsanmodning er en henvendelse til et annet lands skattemyndighet der det bes om relevant informasjon for å håndheve skattelovgivningen i avsenderlandet. Ordningen er en del av OECDs multilaterale rammeverk for å sikre skattransparens og informasjonsdeling, hvor over 160 jurisdiksjoner deltar på lik linje.⁹¹ Et lands skattemyndighet kan sende bistandsanmodninger til andre land for å be om informasjon om en konkret sak eller en skattepliktig.

Utviklingen i bruken av bistandsanmodninger hos Skatteetaten er vist i figur 24 som viser antallet bistandsanmodninger som ble sendt i perioden 2017–2021. Etaten sendte 561 bistandsanmodninger i denne femårsperioden.

Figur 24 Antall sendte bistandsanmodninger (2017–2021)



Kilde: Vedlegg til Skatteetatens årsrapporter 2017–2021

Det ble sendt ■ bistandsanmodninger i 2021, en nedgang fra ■ saker i 2017.⁹² En gjennomgang av sakene fra 2021 i Skatteetatens arkiv (oktober 2022) viser at nesten alle bistandsanmodningene er besvart.

⁸⁹ Skatteetaten. (2019). *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land*.

⁹⁰ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Brukerdialog, 21.06.2022.

⁹¹ OECD (u.å). *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*.

⁹² Skatteetatens årsrapport for 2021 viser til ■ sendte bistandsanmodninger. Dette antallet inneholder tre dobbeltregistreringer

7 Informasjonstilgang og kvalitet

For å sikre korrekt skattlegging, er Skatteetaten avhengig av å ha nok informasjon om norske skattepliktiges inntekter og formuer. I tillegg må informasjonen være av god kvalitet, slik at den kan brukes til fastsetting og kontroll. Hvordan opplysningene rapporteres i skattemeldingen, har betydning for hvordan opplysningene kan sees i sammenheng med opplysninger som etaten mottar fra andre land. På samme måte har kvaliteten på opplysningene som Skatteetaten mottar fra andre land, betydning for hvordan etaten kan bruke opplysningene til å fastsette skatt eller utføre kontroller.

Et av målene som Finansdepartementet har fastsatt for Skatteetaten på dette området, er å arbeide med effektive løsninger for å bruke opplysninger etaten mottar fra andre land, og arbeide for å øke kvaliteten på disse opplysningene.

Dette kapitlet tar først for seg hvordan både den gamle og den nye skattemeldingen er utformet med hensyn til rapportering av inntekter og formuer i utlandet (7.1). Deretter omtaler vi datakvaliteten på dataene Skatteetaten mottar fra andre land (7.2), og hva Skatteetaten selv har gjort for å kartlegge kvaliteten og bruksområdene for informasjon som er mottatt gjennom automatisk informasjonsutveksling som AKU, CRS og FATCA (7.3). Avslutningsvis ser vi på hvordan manglende samsvar mellom opplysninger mottatt fra utlandet og det som rapporteres på skattemeldingen, påvirker bruken av utenlandsopplysninger (7.4).

7.1 Skattemeldingsdata

7.1.1 Overgang fra gammel til ny skattemelding

I 2019 gjennomførte Skatteetaten et pilotprosjekt for den nye skattemeldingen ved at om lag 250 000 norske skattepliktige fikk den nye løsningen da de skulle levere skattemeldingen for inntektsåret 2018.⁹³ I 2022 mottok om lag 4,7 millioner skattepliktige den nye skattemeldingen for inntektsåret 2021.⁹⁴ Antallet personer med ny og gammel skattemelding for inntektsårene 2019–2021 kan sees i tabell 10 nedenfor. I tabellen vises også antallet skattepliktige som fikk ny skattemelding, men som i saksbehandlingen måtte overføres til gammel skattemelding på grunn av manglende funksjonalitet.

Tabell 10 Antall personer som fikk ny og gammel skattemelding (2019–2021)

	2019	2020	2021
Gammel skattemelding	1,4 mill.	520 000	46 000
Ny skattemelding	3,1 mill.	4,1 mill.	4,7 mill.
Overført til gammel skattemelding	490 000	520 000	46 000

Kilde: Skatteetaten

Mens den gamle skattemeldingen inneholdt poster, ble disse i ny skattemelding erstattet av temaer som naturlig hører sammen:

⁹³ Skatteetaten (2020) *Årsrapport 2019 for Skatteetaten*.

⁹⁴ E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 24.04.2023.

- arbeid, trygd og pensjon
- bank, lån og forsikring
- bolig og eiendeler
- familie og helse
- finans
- gave og arv
- personlige forhold

Under hvert tema vises kort som inneholder ulike opplysninger om samme skatteforhold. Det kan være flere kort under hvert tema, avhengig av hvor mange skatteforhold en person har. Dersom en skattepliktig for eksempel har flere utenlandske aksjer, vil disse vises samlet under kortet «Utenlandske aksjer».

Skattemeldingen er dialogbasert, slik at brukerne får tilpasset veiledning samtidig som de sjekker de forhåndsutfylte opplysningene. I sin årsrapport for 2019 skriver Skatteetaten at den forventer at dette vil øke kvaliteten på opplysningene og dermed også rettsikkerheten. Dette er fordi de skattepliktige i større grad får de rettighetene de har krav på, som fradrag, og fordi flere etterlever opplysningsplikten når de for eksempel får påminnelser om mulige utleieinntekter eller verdier i utlandet.⁹⁵

7.1.2 Den nye skattemeldingen gjør det lettere å skille mellom forhold innenlands og utenlands, men fortsatt identifiseres ikke betydelige inntekter og formuer i utlandet

Gammel skattemelding

Skattemeldingen og de tilhørende skjemaene som brukes til å spesifisere og dokumentere beløpene, skiller ikke alltid mellom beløp som gjelder inntekter og formuer i Norge, og tilsvarende beløp i utlandet. I gammel skattemelding har det vært en tendens til at den skattepliktige fører opp beløp som gjelder utlandet på poster som er beregnet på inntekter og formuer i Norge, eller at de unnlater å spesifisere at det gjelder et beløp i utlandet.

En konsekvens av dette er at det er krevende å utarbeide pålitelig skattemeldingsstatistikk om utenlandsinntekter og -formuer siden feilkildene er såpass betydelige. Videre blir det vanskeligere å sammenligne data fra skattemeldingen med data mottatt fra utlandet. Dette kommer i tillegg til at utenlandsinntekter og -formuer ikke alltid føres opp av de skattepliktige. Problemet er trolig størst for verdipapirer som aksjer, obligasjoner, etc., og mindre for bankinnskudd og tilhørende renter.

I faktaboksen under illustreres noen av manglene ved skattemeldingsstatistikken for en skattepliktig («Per Jensen») som for inntektsåret 2020 leverte skattemelding i gammelt format. Her ser vi at flertallet av beløpene (11 av 19) som gjelder utenlandsinntekter, i hans tilfelle er ført på poster i skattemeldingen som er ment for inntekter/formuer i Norge.

Ny skattemelding

I den nye skattemeldingen er det i større grad lagt opp til et skille mellom opplysninger om innenlandske og utenlandske forhold. Dersom en skattepliktig for eksempel ønsker å føre opp en aksjepost, vil han/hun i første steg bli bedt om å velge mellom to alternativer under temaet «Finans» på kortet for «Aksjer». Disse alternativene er «Jeg vil legge til norske aksjer og aksjer på Oslo børs» eller «Jeg vil legge til utenlandske aksjer». Lignende alternativer kommer også opp dersom en skattepliktig ønsker å legge til informasjon under «Bank, lån og forsikring» eller «Bolig og eiendeler».

⁹⁵ Skatteetaten (2020) *Årsrapport 2019 for Skatteetaten*.

Inne på det enkelte kortet er det imidlertid valgfritt for den skattepliktige å oppgi hvilket land aksjen, bankkontoen eller eiendommen gjelder. For både bankkonto og aksjer kan feltet for land stå åpent, mens det er et obligatorisk felt for eiendom. Et av svaralternativene her er imidlertid «Ukjent», så også der det mulig for den skattepliktige å unnlate å oppgi landinformasjon. For aksjer er feltet «Bank/kontofører» obligatorisk, mens for bankkonto er feltene «Bankens navn» og «Kontonummer» obligatoriske.

Dette fører til at det fortsatt er en stor andel skattepliktige som melder om utenlandsforhold som ikke kan knyttes til enkeltland. I tillegg er det landkoden til det underliggende finansielle produktet som etterspørres i skattemeldingen, og ikke landkoden til den finansielle institusjonen som forvalter produktet. Begge disse manglene gjør det vanskelig å sammenligne data på skattemeldingen med data Skatteetaten mottar gjennom informasjonsutvekslingsavtaler, som CRS. Se mer om dette i kapittel 7.3.

Faktaboks 6 Opplysninger om utenlandsforhold for en skattepliktig med vesentlige utenlandsforhold i gammel og ny skattemelding (inntektsårene 2020 og 2021)

«Per Jensen» er en anonymisert norsk skattepliktig med betydelige inntekter og formuer utenlands, særlig i [REDACTED].

For inntektsåret 2020 leverte han gammel skattemelding. I den var det i alt 19 beløp for inntekts- og formuesposter (innskudd, renteinntekter, aksjegevinster, fast eiendom med mer) som gjaldt utlandet. Av disse ble 11 ført på poster som skal gjelde norske forhold eller på poster som ikke skiller mellom norske og utenlandske beløp:

- Renteinntekter på utenlandske obligasjoner ble ført på en post som ikke skiller mellom utenlandske og norske rentepapirer.
- Formuesverdien av britisk-utstedte obligasjoner ble ført som norske obligasjoner.
- Kapitalinntekt i [REDACTED] ble ført som annen inntekt.
- Gevinster for salg av verdipapirfond i [REDACTED] ble ført som gevinst ved salg av verdipapirfond generelt.
- Gevinst på salg av aksjer i et enkeltsekskap i [REDACTED] ble ført som gevinst fra salg av aksjer og verdipapirfond generelt.
- Utestående fordringer på to selskaper i [REDACTED] ble ført på en post som ikke skiller mellom fordringer på norske og utenlandske og norske selskaper.

Beløpene på postene ovenfor utgjør ca. 49 millioner kroner og lar seg bare identifisere som utenlandske dersom man går inn og sjekker skattemeldingen. Per Jensen hadde i tillegg ført 110 millioner kroner på poster som entydig kan identifiseres som utenlandske.

For **inntektsåret 2021**, da Per Jensen var overført til ny skattemelding, var 13 av 16 beløp som gjaldt utenlandsforhold, ført på kort som identifiserte beløpet som utenlandsk inntekt/formue. De tre unntakene var

- diverse obligasjoner med en formuesverdi på 17 millioner kroner, med tilhørende renteinntekter på 1,27 millioner kroner*
- andre fordringer: en fordring på vel 10 millioner kroner på et selskap hvor landet ikke var angitt

Beløpene som Per Jensen hadde ført på kort for utenlandske inntekter og formuer utgjorde til sammen 130 millioner kroner.

* Beløpet som Jensen førte opp som diverse obligasjoner gjaldt strukturerte produkter. Strukturerte produkter er kompliserte finansielle produkter knyttet til kursutviklingen i definerte underliggende aksjer, i dette tilfellet utenlandske aksjer. Det er ennå ikke innført plikt for forvalterne til å rapportere beløp for strukturerte produkter til Skatteetaten.

Kilde: Riksrevisjonen, oppslag i Skatteetatens fagsystemer VIS, SL og SMIA.

7.2 Datakvalitet på informasjon mottatt via automatisk informasjonsutveksling

Skatteetaten opplyser at den samlet sett mener at avtaleverket rundt AKU, CRS og FATCA dekker alle de relevante og viktigste (vanligste) inntektstypene.⁹⁶ Etaten ser likevel flere problemer med kvaliteten på dataene den mottar gjennom de ulike avtalene for automatisk informasjonsutveksling.

De enkelte dataene rapporteres i henhold til detaljerte beskrivelser. Det er de enkelte finansinstitusjonene i landene som har ansvar for å samle inn og rapportere data, og skattemyndighetene i landet har ansvar for å sikre at finansinstitusjonene følger reglene og utveksler opplysningene. For at mottakerlandet skal kunne bruke dataene det mottar, til skatteformål, må oppgavene identifiseres. Det vil si at rapporterte data tilordnes til skattepliktige i Norge. Dette gjøres i stor grad automatisk, mens uidentifiserte oppgaver må behandles manuelt.

7.2.1 Kvaliteten på data via automatiske kontrollopgaver utland (AKU)

AKU har ingen felles standard for kategorisering eller utveksling

Opplysninger i form av AKU-oppgaver utveksles som nevnt foran ikke via en felles teknisk standard, men rapporteres i det formatet som brukes i avsenderlandet. Intern skattelovgivning og rapporteringsforpliktelser er bestemmende for hva som rapporteres, og kvaliteten på dataene vil variere fra land til land.

AKU-opplysninger som utveksles kategoriseres etter inntektstypene i OECDs mønsteravtale. Det kan være utfordringer med å kategorisere ytelser som utveksles via AKU. Mens noe kan bli klassifisert som lønn i Norge, kan det bli registrert som næringsinntekt i et annet land. På samme måte er ikke ytelser som for eksempel pensjon et entydig inntektsbegrep, og i intervju viser Skatteetaten til at noen land kan ha over 100 forskjellige typer pensjonsordninger. Skatteetaten må derfor bruke mye tid på å sette seg inn i dette for å kunne få informasjonen inn i skattemeldingen.⁹⁷ Pensjon er en inntektstype som brukes til forhåndsutfylling på skattemeldingen, men det er kun oppgaver der Skatteetaten er sikre på klassifiseringen, som kan brukes.

Ifølge Skatteetaten er erfaringen med AKU at visse opplysninger normalt stemmer, som navnet på den skattepliktige, fødselsnummeret, beløpet/inntekten, det eventuelle skattetrekket og navnet på utbetaleren. I de tilfellene hvor det har vært sendt feil oppgaver, har dette ofte skyldtes at innberetningen har vært feil fra arbeidsgiver eller utbetaler i utbetalingslandet. I de tilfellene hvor det har vært utfordringer knyttet ved AKU, har dette i hovedsak skyldtes norsk lovverk og begrensninger i eventuell skattepliktig inntekt og formue i utlandet, for eksempel i forbindelse med franske og nederlandske pensjoner og tolkning av skatteavtaler.

Formatet som AKU utveksles i er gammelt

For AKU-data er det en utfordring at formatet er gammelt. Skatteetaten mener at nøkkelen til å sikre videre tilgang til AKU-data er at det må utvikles et nytt rapporteringsformat i regi av OECD. I dag utveksles AKU-data i et 30 år gammelt format som er både teknisk og substansielt utdatert. Ettersom det er landenes grunnlagsdata som utveksles, gir dette problemer når den interne rapporteringen legges om. Dette skjedde nylig i Sverige, og Skatteetaten må bruke mye tid på å formatere opplysninger for å få dem inn i sitt system. Omleggingen i Sverige førte til at Skatteetaten var sent ute med å få lest inn lønns- og pensjonsopplysninger for 2022.⁹⁸

⁹⁶ Intervju med Skatteetaten, 30.08.2021.

⁹⁷ Intervju med Skatteetaten, 30.08.2021.

⁹⁸ Intervju med Skatteetaten, 10.03.2023.

Skatteetaten ser behov for en ny standard, hvor det i likhet med i CRS er en enighet mellom landene om hva utvekslingen skal inneholde. Det må ifølge Skatteetaten bli enighet om hvilke krav som skal stilles til dataene, teknisk format, valideringsregler, korreksjonsregime og en enhetlig og sikker utvekslingskanal. Dette er et punkt OECD har på dagsordenen, samtidig som de jobber med mange andre pågående standarder, blant annet utveksling av krypto og en global skattereform. Skatteetaten har ingen informasjon om hvordan AKU prioriteres blant disse. Etaten har dermed ikke informasjon om når en eventuell ny standard for utveksling av lønns- og pensjonsopplysninger vil være på plass.⁹⁹

Mange land slutter å rapportere via AKU, og Skatteetaten mister informasjon om lønn og pensjon

Den største utfordringen ved AKU er manglende rapportering, jf. kapittel 6.2.1. Skatteetaten mottar ikke alltid så mange oppgaver, heller ikke fra alle land Norge har avtale med. Det kan være ulike grunner til dette, for eksempel at ytelsen ikke rapporteres i det aktuelle landet, eller at landet prioriterer DAC-utveksling. I tillegg er det en begrensning at Skatteetaten ikke mottar opplysninger om formue gjennom AKU, noe som skiller AKU fra CRS. Dette gjør at etaten ikke får en fullstendig oversikt over den skattepliktiges utenlandsforhold uten å gå i dialog med den skattepliktige.¹⁰⁰

Finansdepartementet sier det ikke kjenner til noen analyser av årsaken til at AKU-rapporteringen er fallende, og at verken skatteavtaler eller informasjonsutvekslingsavtaler har blitt endret på en slik måte at Skatteetaten skulle miste tilgang på opplysninger. Departementet viser videre til at Skatteetaten ikke har meldt fra om bekymringer over at den mister tilgang til opplysninger som bare kommer via AKU.¹⁰¹

Skatteetaten opplyser at kvaliteten på data som utveksles via CRS og FATCA, begynner å bli bedre enn opplysningene den mottar via AKU.¹⁰²

7.2.2 Kvaliteten på data via Common Reporting Standard (CRS)

OECD forventer at jurisdiksjonene løser datakvalitetsproblemer seg imellom. Det finnes både juridiske og operasjonelle mekanismer for å sikre kvaliteten på dataene som sendes mellom jurisdiksjoner. De operasjonelle mekanismene innebærer fil- og registreringsvalidering, som skal gjennomføres før dataene sendes til andre jurisdiksjoner, og når en jurisdiksjon mottar dataene. De ulike feltene har ulike krav til og spesifikasjoner for hva de kan inneholde. OECD forventer at hver jurisdiksjon gjennomfører disse kvalitetssjekkene. Hvis noe ikke er korrekt, skal mottakeren sende en henvendelse til avsenderen for å opplyse om hva datakvalitetsproblemet er, og be om korrigerede data.

Den juridiske mekanismen er knyttet til bestemmelser i avtalen, som sier at hver jurisdiksjon er forpliktet til å varsle de andre om datakvalitetsproblemer. Skatteetaten opplyser at den sjelden gir tilbakemeldinger om systematiske feil, den har kun gitt tilbakemeldinger i mellom fem og ti tilfeller totalt.¹⁰³ Når det gjelder mulige feil som saksbehandleren støter på i kontroller eller dialog med kontohaveren (for eksempel at kontohaveren ikke vedkjenner seg kontoen), må saksbehandleren vurdere om det skal sendes en tilbakemelding med avklaringsspørsmål i en bistandsanmodning til avsenderlandet. Eventuelt legges kontohaverens påstand til grunn.

Fra 2022 har Global Forum – som har fått ansvar for å følge opp implementeringen av CRS for OECD – bedt landene som deltar i CRS, om å vurdere kvaliteten på dataene de mottar fra andre land på overordnet nivå via et spørreskjema de skal fylle ut. Basert på disse skjemaene og egne

⁹⁹ Intervju med Skatteetaten, 10.03.2023.

¹⁰⁰ E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen, 09.10.2023.

¹⁰¹ Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen, 19.04.2023.

¹⁰² Intervju med Skatteetaten, 30.08.2021.

¹⁰³ E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen, 09.03.2023.

undersøkelser skriver Global Forum en overordnet rapport om tilstanden og oppsummerer status for hvert land.

7.3 Skatteetatens kartlegging av kvalitet og bruksområder for informasjon mottatt gjennom automatisk informasjonsutveksling

Skatteetaten har gjennom flere prosjekter sett på hvordan etaten kan utnytte informasjon mottatt fra utlandet. AKU-prosjektet som gikk fra 2013–2015, var det første prosjektet av denne typen. I 2017 ble det opprettet en analysegruppe som skulle se på CRS- og FATCA-oppgaver. Gruppen ble opprettet for å kartlegge kvaliteten og potensialet for bruk av CRS og FATCA og for å gi anbefalinger til linjeorganisasjonen. Analysegruppens arbeid ble avsluttet i juni 2019, og den kom med to hovedanbefalinger. Den ene anbefalingen viste til at CRS-opplysningene har stor bruksverdi, og at arbeidet med disse burde prioriteres videre, samt at opplysningene måtte brukes aktivt av Skatteetaten. Den andre anbefalingen viste til at mange miljøer i Skatteetaten har bruk for opplysningene, og at det er behov for koordinering av, og helhetstenking rundt dette arbeidet.¹⁰⁴

7.3.1 Skatteetatens analyser av datakvaliteten på CRS-opplysninger

Kartlegging av kvalitet og bruksområder i perioden 2017–2019

Den første analysen av kvalitet og mulige bruksområder for data som mottas gjennom CRS-utvekslingen ble gjort i perioden 2017–2019. Skatteetaten undersøkte særlig renteinntekter, men så også på kvaliteten på opplysningene om utbytte, salgsvederlag og annen inntekt.¹⁰⁵

Skatteetaten gjorde inngående analyser av opplysninger om renteinntekter og konkluderte med at kvaliteten var god. Etaten kom imidlertid fram til at det ikke lønner seg å bruke kontroll som virkemiddel for at flere skal rapportere renteinntekter, fordi enkeltbeløpene er lave, men foreslo i stedet å automatisere prosessen ved å dulte de skattepliktige. For å opparbeide kunnskap og planlegge hvordan opplysningene kunne brukes på best mulig måte, mente etaten det likevel var viktig å utføre kontrollarbeid. I arbeidet med dette mente etaten at den klarte å utvikle kontrollkriterier i form av en modell som med 99 prosent treffsikkerhet ville finne personer som ikke følger reglene.

Aksjeutbytte, salgsvederlag og annen inntekt egner seg ikke til automatisering i samme grad. Norge beskatter utbytte etter at et skjermingsfradrag er anvendt, og vanligvis må det gis et kredittfradrag på 0–15 prosent (fradrag for skatt som er betalt i landet der aksjen er utstedt). Det er derfor ikke et forutsigbart forhold mellom innrapportert aksjeutbytte og beløp til beskatning. Det ble anbefalt å lagre opplysninger den skattepliktige har gitt i tidligere innrapporteringer, og la skattemeldingen være forhåndsfylt med disse opplysningene. Kvaliteten sett under ett var på daværende tidspunkt ikke kartlagt godt nok.¹⁰⁶

Opplysninger om salgsvederlag som kommer via CRS, gjelder i all hovedsak aksjer og fond. Dette rapporteres som bruttov verdi i CRS, og det er derfor vanskelig å fastslå skattepliktig inntekt (gevinst) uten at det gjennomføres kontroller. Salgsvederlag er en engangsinntekt som potensielt kan gi høye gevinster. Konklusjonen var at det er vanskelig å arbeide målrettet på forhånd, og det mulige provenyet er ukjent. Det ble anbefalt å fortsette å bygge opp kunnskap gjennom kontrollarbeid og analyse, for at de om mulig skulle kunne utvikle prediktive modeller og sette inn andre tiltak som kan brukes på en effektiv måte ved kontroll.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Skatteetaten (2019) *Sluttrapport for CRS-Analysegruppen*.

¹⁰⁵ Skatteetaten (2019) *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land*.

¹⁰⁶ Skatteetaten (2019) *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land*.

¹⁰⁷ Skatteetaten (2019) *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land*.

Annen inntekt er en kategori som kan inneholde mange ulike finansprodukter. Under arbeidet som ble gjort i perioden 2017 til 2019 ble det i all hovedsak ikke gjennomført kontroller på dette området. Ifølge analysene kan man ikke forvente at provenyet skal stige raskt på dette området, fordi hver enkelt sak er krevende. Det var nødvendig med flere kontroller for at Skatteetaten skulle få en mer presis vurdering av den potensielle kvaliteten og bruksområdet for opplysningene i kategorien «Annen inntekt». De kontrollene som ble gjennomført, viste at etterlevelsen var lav, men at det sjelden var store saker. I tillegg ble beløpene vurdert som skattepliktig inntekt i bare halvparten av de kontrollerte oppgavene, det vil si at de for eksempel allerede var beskattet i utlandet.¹⁰⁸

Det ble heller ikke gjort omfattende undersøkelser av formue. I rapporten *Helhetlig plan for bruk av opplysninger mottatt fra utlandet* skriver Skatteetaten at de på grunn av manglende systematisk arbeid på området kunne den ikke si noe mer konkret om faktisk etterlevelse, mulige risikoer, proveny eller arbeidsomfang.¹⁰⁹

Skatteetaten konkluderte med at etterlevelsen generelt var lav i alle kategorier. Rapporten slo fast at arbeidet hadde gitt mye nyttig kunnskap, men at det fortsatt var mye igjen å finne ut av. Framtidig organisering er en avgjørende suksessfaktor, blant annet må det settes av ressurser til å utrede videre hva som kan gjøres, for å oppdatere risikovurderingene og foreta en helhetlig prioritering. I tillegg må det utredes hvordan etaten kan behandle oppgavene i linjen og sikre en god overføring fra prosjektet til linjen.¹¹⁰

Kartlegging av kvalitet og bruksområder etter 2019

Selv om det var anbefalt å videreføre arbeidet med å kartlegge kvalitet, ble ikke dette arbeidet videreført direkte. I et intervju våren 2022 opplyser Skatteetaten at den i stedet har gjennomført enkelte kunnskapskontroller som primært skal tjene til å kartlegge kvaliteten på opplysningene, etterlevelseshgraden og risikoen for faktisk ikke-oppgitt inntekt og formue i utlandet.¹¹¹ Skatteetaten mener CRS er såpass nytt, og at det er såpass store avvik fra nasjonale grunnlagsdata som blir rapportert, at man ikke bare kan starte med rene etterkontroller basert på disse opplysningene. I tillegg må det undersøkes om etterlevelseshgraden er lav nok til at det utgjør en stor risiko. I etterkant av arbeidet til CRS-analysegruppen har det vært gjennomført to runder med kvalitetskontroller av utbytte og renter.

Skatteetaten har gjort noen undersøkelser av kvalitet når de forbereder utvalgslister for dulting, men disse undersøkelsene har ikke vært dyptgående. Dette er også grunnen til at Skatteetaten startet med å dulte få personer, for så gradvis dulte flere, som følge av mer kunnskap og større respsns. Kunnskapen om problemer knyttet til enkeltinstitusjoner er ikke delt med andre miljøer i Skatteetaten på en systematisk måte. Når det har vært funn som har virket urealistiske, er det gitt tilbakemelding til skattemyndighetene i det aktuelle landet. Skatteetaten anslår at det har skjedd i mellom fem og ti tilfeller.¹¹² Samtidig er det flere av dem som jobber med dulting som jobber med CRS på andre områder, og på den måten blir erfaringene tatt med videre i arbeidet. Det framgår likevel i intervju at Skatteetaten har ment at kvaliteten på CRS-informasjonen er for usikker til at den kan brukes til automatisert kontroll i skattemeldingen.

CRS er ikke brukt som utgangspunkt for å finne saker til etterkontroll de siste årene. Først i mars 2022 ble det satt i gang en bredere innsats for å kartlegge kvalitet og etterlevelse. Gruppen har gjennomført etterkontroller med utgangspunkt i CRS-oppgaver med økt etterlevelse og læring som formål. Læringen innebærer å se på hvor god kvaliteten på opplysningene er og dokumentere

¹⁰⁸ Skatteetaten (2019) *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land*.

¹⁰⁹ Skatteetaten (2019) *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land*.

¹¹⁰ Skatteetaten (2019) *Sluttrapport for CRS-Analysegruppen*.

¹¹¹ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Brukerdialog, 21.06.2022.

¹¹² E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen, 09.03.2023.

etterlevelseshgraden. Per mars 2023 har Skatteetaten gått gjennom et utvalg av CRS-opplysninger på områdene salgsvederlag, aksjeutbytte, saldo og renter for inntektsåret 2020. Etaten finner 50 prosent etterlevelse for aksjeutbytte, mens etterlevelsen på de andre områdene er betydelig lavere. Utvalgene er ikke randomisert, og det er derfor ikke mulig å trekke slutninger for hele populasjonen. [REDACTED] En nærmere beskrivelse av disse kontrollene står i kapittel 8.3.3.

Skatteetaten opplyser at den ikke har prioritert analyser for å finne effekter, men at den har prioritert kompetansetiltak og å bygge forståelse i prosjektgruppen.¹¹³ Det er heller ikke kontrollert om det er samsvar mellom beløp i CRS-oppgaven og beløp som ble tatt inn i skattemeldingen. Skatteetaten opplyser at den først og fremst er opptatt av å gjøre de skattepliktige mer bevisst på globalskatteplikten.

7.3.2 Skatteetatens analyser av datakvaliteten på FATCA-opplysninger

Skatteetaten opplyser i intervju at FATCA ikke er et resultat av en internasjonalt forhandlet standard i OECD, men en avtale hvor kravene er fastsatt i amerikansk rett ut fra nasjonale behov. Dette gjør at det er mer krevende for Skatteetaten å jobbe med disse, ettersom de balanserte kravene som gjelder for CRS, ikke er gjeldende for FATCA. USA har ikke i samme grad kontrollprosesser overfor rapportørene («due diligence»), noe som normalt gir dårligere datakvalitet og gjør opplysningene vanskeligere å bruke.

Samtidig som Skatteetaten i perioden 2017–2019 så på kvalitet og mulige bruksområder for CRS-opplysninger, gjorde etaten også noen analyser av opplysninger som var mottatt via FATCA. Det ble gjort en omfattende analyse av kvaliteten på et utvalg av FATCA-oppgaver om renter for inntektsåret 2015. Analysene ble ferdigstilt i 2019, og konklusjonen var at kvaliteten virket å være relativt god.¹¹⁴

Siden FATCA-oppgavene ikke inneholder formuesverdi, får opplysningene færre bruksområder. I intervju opplyser Skatteetaten likevel at den ikke har brukt FATCA-oppgaver til å velge ut kandidater til etterkontroll, fordi etaten er usikker på kvaliteten.¹¹⁵ Selv om opplysningene i all hovedsak ikke blir brukt, er de tilgjengelige for ansatte med tjenstlige behov, og kan derfor inngå i en større vurdering av skattepliktige som av andre grunner har kommet i Skatteetatens søkelys.¹¹⁶

Det er ingen pågående initiativer for å kartlegge kvalitet og bruksområder for FATCA-opplysninger. Når det gjelder videre bruk av FATCA, viser Skatteetaten til at alle prosesser som er gjennomført for CRS, i så fall også må gjøres for FATCA. Det blir derfor en konkret vurdering av forholdet mellom kostnad og nytte, som så langt har ført til at etaten har prioritert CRS. Med hensyn til antall oppgaver og hvilke typer opplysninger som mottas via FATCA, vil det være mindre nytte i å ta i bruk FATCA enn det er å ta i bruk CRS.

¹¹³ Intervju med Skatteetaten Divisjon Innsats, Fokusområder, Finans – CRS-gruppen, 07.02.2023.

¹¹⁴ Skatteetaten (2019) *Vedlegg til Sluttrapport for CRS-Analysegruppen*.

¹¹⁵ Intervju med Skatteetaten Divisjon Brukerdialog, 21.06.2022.

¹¹⁶ Intervju med Skatteetaten Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022.

7.4 Manglende samsvar mellom opplysninger mottatt fra utlandet og det som skal rapporteres på skattemeldingen gjør bruken av utenlandsopplysninger vanskelig

7.4.1 CRS-data er for lite detaljerte til maskinell sammenstilling med skattemeldingsdata

En grunnleggende utfordring når utnyttelsen av utenlandsdata som CRS-data skal brukes til forhåndsutfylling, fastsetting og kontroll av beløp i skattemeldingene, er manglende samsvar mellom det som oppgis i CRS-oppgaven, og det som skal stå i skattemeldingen. Manglende samsvar kan for det første skyldes svikt i CRS-rapporteringen fra finansinstitusjonene som skal rapportere, altså rene hull i data. For det andre er det egenskaper ved CRS-oppgavene og mulighetene i rapporteringsprosessen som gjør det krevende å få til maskinelt samsvar eller sammenstilling med informasjon i skattemeldingen:

- En sønn kan for eksempel disponere morens bankkonto i Tyskland uten å være skattemessig eier av kontoen. Likevel vil det også komme CRS-rapport for sønnen om kontoens saldo og eventuelle renter.
- For et ektepar der begge disponerer samme konto i Spania kan det bli sendt CRS-oppgave fra Spania for hele kontobeløpet for hver av personene.
- En trust vil rapportere verdien av trusten for både stifter («settlor»), forvalter («trustee») eller begunstigede («beneficiary»), men den oppgir ikke hva slags relasjon den skattepliktige har til trusten.
- For en verdipapirkonto vil CRS-oppgaven kun rapportere totalbeløpet for henholdsvis aksjer, obligasjoner, fondsandeler, sertifikater, opsjoner, etc., *til sammen* – beløp som i skattemeldingen vil være splittet opp og fordelt på flere forskjellige kort.
- For utbytte er det ikke et en-til-en-forhold, da utbytte skal beskattes etter at skjermingsfradraget er anvendt.
- Kategorien «Annen inntekt» inneholder svært mange ulike produkter, og det kan være vanskelig å finne ut hvordan det spesifikke finansielle produktet skal skattlegges i Norge. Det vil kunne være behov for juridisk støtte for å avgjøre hvordan skattleggingen skal gjennomføres.

På enkeltperson-nivå hvor man har all dokumentasjon tilgjengelig, kan det være enklere å sammenholde CRS-beløp med hva som er ført i skattemeldingen for personen. Skatteetaten viser til at siden CRS-informasjonen er såpass «grovmasket» – at den ikke sier noe om hvorvidt personen er eier eller disponert av kontoen, om hvorvidt beløpene skal deles på flere, eller hva slags finansprodukt det gjelder – er det svært vanskelig å gjøre en automatisk sammenligning mellom beløpene i skattemeldingen og med informasjon som er mottatt via CRS. I det nye og vedtatte forslaget til CRS-regler vil finansinstitusjonene måtte rapportere på om en konto som tilhører en privatperson, en delt konto, og hvor mange som deler denne kontoen. For selskaper skal de rapportere alle personer med kontroll over et selskap og hvilken rolle de har (for eksempel for trustere).

7.4.2 Manglende landinformasjon om finansprodukter som er kjøpt gjennom utenlandske finansforetak

Som omtalt i kapittel 7.1.2 har den nye skattemeldingen gjort det lettere å identifisere utenlandsk inntekt og formue som *utenlandsk*, men ikke nødvendigvis å avgjøre i hvilket land midlene har sin opprinnelse i. Dette gjelder særlig på finansområdet. Dette gjør det vanskeligere å bruke CRS-opplysninger direkte i skattemeldingen. I den nye skattemeldingen kreves det ikke at man oppgir landet for hvor obligasjoner, fondsandeler eller andre finansprodukter er utstedt eller

«hjemmehørende» i.¹¹⁷ Konsekvensen av dette er at når Skatteetaten skal sammenholde opplysninger i skattemeldingen med eventuelle CRS-opplysninger, for eksempel når utenlandske obligasjoner i skattemeldingen skal sammenholdes med utenlandske opplysninger i CRS-oppgaven, så blir det vanskelig å gjøre det maskinelt.¹¹⁸ I de tilfellene hvor de skattepliktige faktisk *har* oppgitt landinformasjon i skattemeldingen vil det ifølge Skatteetaten likevel ofte kunne være oppgitt et annet land enn det som figurerer i CRS-oppgaven. Følgende eksempel illustrerer denne utfordringen:

En person kjøper en obligasjon eller en annen form for verdipapir i USA gjennom en tysk bank. Hvis personen velger å oppgi land, vil kortet i skattemeldingen vise en obligasjon i USA. CRS-informasjonen som den skal sammenstilles med, vil imidlertid vise at personen har en verdipapirkonto i den *tyske* banken selv om saldoen (og eventuelt beløp for renteinntekter) for verdipapiret er i USA, siden det er den tyske banken som har rapporteringsplikten i henhold til CRS-ordningen. Dersom Skatteetaten skulle kunne sammenstille informasjonen, måtte den kreve at den skattepliktige rapporterte landkoden for Tyskland, i tillegg til landkoden for obligasjonens «hjemland» (det vil si USA). Erfaringsmessig kan det være utfordrende for den skattepliktige å kjenne landkoden til finansinstitusjonen dersom man har benyttet seg av en internasjonal aktør på internett. Dersom de skattepliktige opplever rapporteringskravene som kompliserte, vil det erfaringsmessig bli mange som i stedet lar være å rapportere.¹¹⁹

7.4.3 Manglende rapportering gjennom AKU og CRS

En utfordring med å identifisere utenlandsforhold, er knyttet til manglende rapportering gjennom de ulike informasjonsutvekslingsavtalene. Uten rapportering gjennom de ulike avtalene, har ikke Skatteetaten informasjon som kan sammenstilles med det som rapporteres på skattemeldingen.

Faktaboks 7 og faktaboks 8 viser ulike anonymiserte eksempler på hvordan hull i rapporteringen gir manglende samsvar mellom skattemeldingsdata og CRS- og AKU-data.

¹¹⁷ Det foreligger riktignok en teknisk mulighet for å rapportere land, men den er valgfri.

¹¹⁸ Utenlandske obligasjoner kjøpt av norske skattepliktige via norske finansinstitusjoner vil bli rapportert til Skatteetaten, og det er derfor mulig å holde skattepliktiges opplysninger i skattemeldingen opp mot hva finansinstitusjonene har rapportert.

¹¹⁹ E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 23. februar 2023.

Faktaboks 7 Utenlandsforhold for «Kari Olsen» i henholdsvis skattemelding og CRS-oppgave

«Kari Olsen» var én av i alt to personer som ble valgt ut til kontroll av utenlandske aksjer for inntektsåret 2019, se kapittel 8.3.1.

Vi har sammenlignet tallene (kroner) for utenlandsforhold (bankinnskudd, renter, aksjeformue og utbytte) i årene 2019–2021 i skattemeldingen Kari Olsen selv sendte inn, med opplysninger mottatt gjennom CRS (avrundede beløp):

	2019		2020		2021	
	Skattemelding	CRS	Skattemelding	CRS	Skattemelding	CRS
Bankinnskudd	1,1 mill. kr	1,1 mill. kr	1,7 mill. kr	1,7 mill. kr	2,2 mill. kr	2,1 mill. kr
Renter	0 kr	0 kr	0 kr	0 kr	0 kr	0 kr
Aksjeformue via bank	5 mill. kr	4,9 mill. kr	6,4 mill. kr	6,3 mill. kr	110 mill. kr	8 mill. kr
Aksjeutbytte via bank	150 000 kr	190 000 kr	110 000 kr	120 000 kr	5,2 mill. kr	240 000 kr

Tabellen viser at det er høy grad av sammenfall mellom beløp i den innsendte skattemeldingen og CRS-opplysningene for bankinnskudd og renter. For aksjeformue via bank er det godt samsvar med CRS-opplysningene for årene 2019 og 2020, men for 2021 er det et avvik på vel 100 millioner kroner som ikke fanges opp i CRS-rapporteringen. Tilsvarende var det et stort avvik for aksjeutbytte i 2021 der beløpet som rapporteres i skattemeldingen, var på 5,2 millioner kroner, mens det er rapportert 240 000 kroner i CRS-oppgaven.

Kontoføreren for alle de utenlandske aksjepostene var den samme banken i [REDACTED]. Det var dermed denne banken som var ansvarlig for CRS-rapportering om disse til Skatteetaten i Norge og for manglende rapportering av den store aksjeposten med aksjeutbytte i 2021.

Kilde: Oppslag i Skatteetatens fagsystemer SL, SMIA og VIS.

Faktaboks 8 Manglende samsvar mellom henholdsvis AKU-, CRS- og skattemeldingsdata for «Per Jensen»

Tabellen nedenfor viser «Per Jensens» samlede utenlandsforhold i 2021 slik de framgår av henholdsvis skattemeldingen og CRS/AKU og illustrerer begge de nevnte forholdene: både hull i CRS-/AKU-rapporteringen og utfordringene med å sammenholde inntekts- og formuesopplysninger i skattemeldingen med opplysninger mottatt fra utlandet.

Hva	Land	Skattemelding	CRS/AKU
Formue		101,5 mill. kr	101,5 mill. kr
Renter		540 000 kr	540 000 kr
Aksjeutbytte		875 000 kr	875 000 kr
Annen inntekt		75 000 kr	75 000 kr.
Salgsvederlag		1,8 mill. kr*	47,1 mill. kr*
Formue		8,74 mill. kr	8,74 mill. kr
Renteinntekt		13 000 kr	13 000 kr
Formue			83,3 mill. kr
Renteinntekt			10 000 kr
Kapitalinntekt		7,3 mill. kr	35 000 kr
Obligasjoner/ andre finansprodukter**	Ukjent	17 mill. kr	
Renter av obligasjoner/andre finansprodukter**	Ukjent	1,27 mill. kr	
Fast eiendom**		2,8 mill. kr	

* For verdipapirer i [REDACTED], viser CRS et salgsvederlag på 47,1 millioner kr. Den skattepliktige har ført opp en aksjegevinst og andre aksjeinntekter i [REDACTED] på til sammen 1,8 millioner kr.

** Utenlandske obligasjoner/andre finansprodukter som kjøpt via en norsk forvalter, renter av disse og fast eiendom dekkes ikke av CRS og andre tredjepartsrapporteringer og kan derfor ikke sammenlignes med noe.

Tabellen viser at skattemeldingen mangler formuesposten for ulike bankinnskudd i [REDACTED] på til sammen 83,3 millioner kroner, med tilhørende renteinntekter på 10 000 kroner som rapporteres gjennom CRS, ikke er med i skattemeldingen. Heller ikke kapitalinntekten på 7,3 millioner kroner i [REDACTED] er rapportert gjennom AKU-utvekslingen. En gjennomgang av «Per Jensens» skattemeldinger og AKU-oppgaver i perioden 2017–2021 viser at rapporteringen gjennom AKU har vært mangelfull i perioden, og at det relative avviket blir større for hvert år.

En mulig forklaring på avvikene kan være at «Per Jensen» kun har disposisjonsrett uten at han nødvendigvis eier midlene, for eksempel dersom kontoene tilhører selskaper han har en rolle i. Avviket kan også skyldes at «Per Jensen» selv velger å ikke oppgi midlene.

På den annen siden er det enkelte beløp i skattemeldingen som ikke er rapportert gjennom CRS eller AKU. Et av disse er utenlandske obligasjoner og strukturerte produkter med formuesverdi på til sammen 17 millioner kroner og renteinntekter på 1,27 millioner kroner, jf. 7.1.2. Disse skal ikke rapporteres gjennom CRS siden de er kjøpt via en forvalter i Norge. De er imidlertid heller ikke rapportert fra forvalter til Skatteetaten av forvalteren siden det ikke er innført plikt til tredjepartsrapportering om strukturerte produkter. Beløpet er dermed kommet med i skattemeldingen bare fordi Per Jensen selv førte det opp. Det samme gjelder opplysninger om fast eiendom i [REDACTED].

Kilde: oppslag i Skatteetatens fagsystemer SL, SMIA og VIS.

8 Skatteetatens virkemiddelbruk for å sikre at skattepliktige oppgir utenlandsforhold i tråd med globalskatteplikten

Dette kapitlet tar for seg problemstilling 2 om Skatteetatens bruk av ulike virkemidler for å sikre at de skattepliktige rapporterer inntekter og formuer i utlandet i skattemeldingen. Skatteetaten deler sine ulike tiltak inn i tre virkemiddelområder:

1. forebyggende tiltak
2. kontrolltiltak
3. sanksjoner

Forebyggende tiltak skjer før fastsetting av skatteoppgjøret og beskrives i hovedsak i kapittel 8.1 og 8.2. I kapittel 8.1 ser vi på hvordan Skatteetaten bruker informasjon fra andre land, og i kapittel 8.2 ser vi på hvordan etaten bruker veiledning og informasjonsaktiviteter, herunder *dulting*, for å få flere til å etterleve globalskatteplikten. I kapittel 8.3 tar vi for oss kontrolltiltak som skjer *etter* fastsetting av skatteoppgjøret. Deretter vil vi i 8.4 belyse kunnskapen Skatteetaten har om effektene av de ulike virkemidlene, før vi til slutt ser på bruken av frivillig retting eller skatteamnesti i 8.5. Vi ser ikke på sanksjoner etter at sakene eventuelt er meldt til politiet. Bruken av virkemidler for at flere skal etterleve skatteplikten på krypto-området, er dekket i kapittel 9.

Gjennomgangen av virkemiddelbruken viser at etatens hovedstrategi på utenlandsområdet har vært å *oppmuntre* og legge forholdene til rette for etterlevelse for de mange i hvitt og grønt segment (de som vil etterleve). Ressursbruken for kontroll *før* skatteoppgjøret har utgjort svært få årsverk. Når det gjelder etterkontroller av gult og rødt segment (de som ikke vil etterleve), der sakene ofte er krevende, har ressursbruken vært høyere, men fortsatt relativt begrenset, og antallet vedtak er omtrent halvert i perioden som revisjonen omfatter. Kontroll basert på opplysninger fra andre land, som CRS, har først kommet nevneverdig i gang i 2022 – etter revisjonsperiodens utløp.

8.1 Forhåndsutfylling

For at det skal bli større grad av etterlevelse på utenlandsområdet, kan forhåndsutfylling være et mulig alternativ. Dette gjelder både tredjepartsopplysninger og informasjon den skattepliktige selv har oppgitt i tidligere års skattemeldinger. Skatteetaten fyller ut skattemeldingen på forhånd med registerdata og tredjepartsopplysninger fra blant annet arbeidsgivere, banker, barnehager og boligsameier. Slike opplysninger omtales som grunnlagsdata internt i Skatteetaten. I 2018 dannet tredjepartsopplysninger grunnlaget for 450 milliarder kroner av statens inntekter.¹²⁰ I en intern rapport som ble utarbeidet av Skatteetaten i 2022, vises det til at studier har vist at forhåndsutfylling med tredjepartsopplysninger øker etterlevelsen. Dette skyldes antakelig oppdagelsesrisikoen oppleves som høyere. Å endre forhåndsutfylte opplysninger for å unndra skatt, vil kunne påkalle skattemyndighetens oppmerksomhet, og ofte vil være enkelt å kontrollere for skattemyndighetene.¹²¹

Mer enn syv av ti skattepliktige godtar grunnlagsdataene uten endringer. Den skattepliktige er selv ansvarlig for å oppgi riktige opplysninger, men vil ikke nødvendigvis oppdage feil i forhåndsutfylte opplysninger på skattemeldingen. Innføringen av fritak for leveringsplikt, såkalt passiv aksept, innebærer at det må være god kvalitet på de opplysningene som er lagt inn på forhånd, siden de blir lagt til grunn for skatteoppgjøret dersom den skattepliktige ikke endrer skattemeldingen eller benytter

¹²⁰ Øvrum, Abrahamsen og Andersen (2018) «Har vi gode nok grunnlagsdata?». Analysenytt 02/2018.

¹²¹ Skatteetaten (2022) Rapport om Skatteetatens kontrollarbeid i 2022.

seg av leveringsfritak. Det er derfor viktig at opplysningene ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.¹²² Dette er også hovedgrunnen til at Skatteetaten er forsiktig med å legge inn utenlandsopplysninger på forhånd. Skatteetaten prioriterer å skaffe informasjon om datakvaliteten først, og når etaten er sikker på at kvaliteten er tilstrekkelig god, kan forhåndsutfylling være aktuelt.

8.1.1 Pensjonsopplysninger fra Danmark og Sverige som er mottatt gjennom automatiske kontrolloppgaver utland (AKU), brukes til forhåndsutfylling av skattemeldingen

Noe av informasjonen som mottas fra utlandet, brukes til forhåndsutfylling. Skatteetaten har inngått en avtale med de nordiske landene om tidlig utveksling av pensjonsopplysninger. Opplysningene kommer i starten av året og har god nok datakvalitet til å kunne tas inn i skattemeldingen som sendes ut i mars. I tillegg er Skatteetaten tilstrekkelig sikker på hva slags utbetalingstype opplysningen gjelder, og kan dermed plassere den på rett post eller kort i skattemeldingen. Dette er viktig ettersom ulike utbetalingstyper skattlegges på ulik måte; for eksempel skal uførepensjon skattlegges som lønn, mens alderspensjon skattlegges som pensjon. Som omtalt i 6.2.1 er det ulik rapporteringspraksis blant landene som sender AKU-data, og det er derfor begrenset hvor stor andel av oppgavene som kan brukes til forhåndsutfylling av skattemeldingen. Utbetalinger som ikke passer inn i den norske skattemeldingen, og som Skatteetaten ikke er sikker på hvordan skal klassifiseres, blir derfor ikke lagt inn på forhånd, slik at etaten kan redusere risikoen for feilaktig skattemessig behandling.

Opplysninger om pensjoner som er mottatt gjennom den nordiske bistandsavtalen har blitt brukt til forhåndsutfylling i skattemeldingen fra inntektsåret 2015 for Danmark, og 2016 for Sverige. Mens det tidligere var stor underrapportering, har etterlevelsen økt etter at dette ble innført, og den var på 85 prosent i 2019.¹²³

Tabell 11 viser antall skattepliktige som har fått skattemeldingen sin forhåndsutfylt med pensjonsopplysninger fra Danmark og Sverige i perioden 2017–2021.

Tabell 11 Antall skattepliktige som har fått skattemeldingen forhåndsutfylt med pensjonsopplysninger fra Danmark og Sverige (2017–2021)

År	Danmark	Sverige
2017	13 919	6 726
2018	14 390	6 967
2019	14 755	7 065
2020	15 100	7 051
2021	15 362	5 313

Kilde: Skatteetaten

Norge får også informasjon om pensjonsytelser fra Island og Finland tidlig nok, men fordi det krever mye arbeid å klassifisere pensjonsytelsene, og fordi det ikke er snakk om mer enn et par tusen personer fra hvert land, har Skatteetaten kommet fram til at den ikke skal bruke ytterligere ressurser på å klassifisere utbetalingene slik at disse kunne blitt lagt inn på forhånd.¹²⁴

¹²² Øvrum, Abrahamsen og Andersen (2018) «Har vi gode nok grunnlagsdata?». Analysenytt 02/2018.

¹²³ Skatteetaten (2019) *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land*.

¹²⁴ Intervju med Skattedirektoratet, 30.08.2021.

8.1.2 Oppgaver som er mottatt gjennom CRS og FATCA brukes ikke til forhåndsutfylling av skattemeldingen

En stor utfordring med CRS og FATCA er at Skatteetaten mottar oppgavene først høsten året *etter* inntektsåret. For eksempel mottar Skatteetaten CRS-oppgaver med kontoinformasjon per 31. desember 2022 først i september 2023, altså etter fristen for innlevering av skattemeldingen i april og tidspunktet for skatteoppgjøret i juni. Skatteetaten er dermed ikke kjent med beløpene for inntektsåret når utkastet til skattemeldingen blir sendt ut og når skatteoppgjøret foretas. Derfor kan ikke oppgavene brukes til forhåndsutfylling med eksakt beløp.

Internt i Skatteetaten har det vært foreslått at dette kan løses ved at man legger inn delvis informasjon, som kontonummer og finansinstitusjon, samt at man ikke tillater leveringsfritak.¹²⁵ På den måten ville man kunne tvinge fram rapportering av utenlandsforhold. Skatteetaten opplyser i intervju at siden CRS- og FATCA-oppgaver kommer inn først etter at skattemeldingen er sendt ut, har etaten besluttet at den i stedet skal gi påminnelse i form av utvidet veiledning med bank/finansinstitusjon, kontonummer og land. Dersom de skattepliktige skulle hatt leveringsplikt, ville det ha krevd lovendring og man ville fått en forskjellsbehandling med hensyn til andre opplysninger som mangler i skattemeldingen. Skatteetaten vurderer forslag om leveringsplikt på området som uaktuelt, og har lagt forslaget til side.

At skattepliktige kan benytte seg av leveringsfritak, innebærer at etaten må være sikker på kvaliteten på opplysningene som brukes til forhåndsutfylling. Det er viktig å bevare tilliten til skattemeldingen. Det er en balansegang mellom når kvaliteten er god nok, og når bruk av opplysninger av lavere kvalitet påvirker omdømmet. Dette er i stor grad også et spørsmål om rettssikkerheten til de skattepliktige.

Basert på resultatene fra kunnskapskontroller som ble gjennomført i 2019 varierer det hvor godt de ulike kategoriene av CRS-opplysninger egner seg til forhåndsutfylling eller gjenbruk. Saldo og renter egner seg bedre til dette enn de andre kategoriene. Salgsvederlag er en engangshendelse, og derfor er det ikke mulig å forutsi hvem som vil få dette, før opplysningene foreligger. «Annen inntekt» på CRS-oppgaven inneholder også mange ulike finansielle produkter, og det er vanskelig å kategorisere disse for skatting. Ved utbytte er det ofte ikke et forutsigbart forhold mellom innrapportert utbytte og beløpet som skal beskattes.¹²⁶

¹²⁵ Ifølge skatteforvaltningsloven § 8-2 fjerde ledd kan den skattepliktige kan unnlate å levere skattemelding når «meldingen er riktig og fullstendig utfylt».

¹²⁶ Skatteetaten (2019) *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land*.

Faktaboks 9 Bruk av CRS-opplysninger i Danmark og Sverige

Danmark

Omtrent to tredeler av CRS-opplysningene Skattestyrelsen Danmark mottar, oppfyller kvalitetskravene for å bli lagt inn i en digital løsning, den såkalte TastSelv-ordningen. Her får den skattepliktige et varsel om at Skattestyrelsen har mottatt opplysninger om at den skattepliktige har innskudd eller lignende i utenlandske banker. Den skattepliktige har da selv plikt til å opplyse om slike utenlandsforhold. TastSelv har åtte utenlandsmoduler som skal veilede de skattepliktige i hvordan de skal føre opp opplysningene på skattemeldingen. Utenlandsmodulene har også en kalkulator hvor den skattepliktige kan fylle inn beløp. Kalkulatoren tar hensyn til 78 dobbeltbeskatningsavtaler og regler for 250 land/jurisdiksjoner.

Sverige

Skatteverket deler i dag ikke opplysninger fra utlandet på «Min sida», men den skattepliktige kan selv kontakte Skatteverket og be om innsyn i hvilke opplysninger Skatteverket har mottatt. Opplysninger om renter og inntekt som mottatt via de ulike avtalene Sverige har med andre land, har i en viss grad blitt brukt til dulting i 2020 og 2022.

Kilde: Intervju med Skattestyrelsen i Danmark og Skatteverket i Sverige.

8.1.3 Gjenbruk av egenrapporterte opplysninger

Skattepliktiges egenrapporterte opplysninger kan gjenbrukes til forhåndsutfylling av felter i skattemeldingen, men brukes i liten grad ved opplysninger om utenlandsforhold.¹²⁷ I *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land* fra 2019 er det spilt inn til prosjektet for ny skattemelding at den nye skattemeldingen må tilrettelegges «... for å ta vare på og bruke opplysninger fra tidligere perioder i den grad de er eller kan være relevante for senere års skattefastsetting». I et intervju opplyser Skatteetaten at informasjon om fast eiendom i utlandet gjenbrukes på skattemeldingen. Når det gjelder andre forhold som kan være aktuelle for gjenbruk, opplyser etaten at det kontinuerlig gjøres vurderinger for både innland og utland.

I intervju med ulike deler¹²⁸ av Skatteetaten kommer det fram at det er ønsket mer gjenbruk av informasjon. Det blir pekt på at det er ikke noe system som fanger opp om den skattepliktige det ene året rapporterer en opplysning om et finansielt produkt i utlandet, men utelater opplysningen neste år. Skatteetaten mener at å gjenbruke den oppgitte informasjonen i skattemeldingen hadde vært en stor fordel, ettersom de skattepliktige da ville måtte ta et aktivt valg om eventuelt ikke å gjenta informasjonen. [REDACTED]

[REDACTED]¹²⁹

Skatteetaten opplyser om at etatens fagsystem tidligere ikke hadde funksjonalitet for å sette kontroller basert på opplysninger som skattepliktige hadde gitt tidligere. Denne funksjonaliteten foreligger nå, men på grunn av prioriteringer har den ikke dette blitt tatt i bruk i særlig stor grad på utlandsområdet. Dette er imidlertid en funksjon som i økende grad tas i bruk.¹³⁰

8.2 Veiledning og informasjon

I henhold til skatteforvaltningsloven § 5-1 har Skatteetaten en veiledningsplikt. Av første ledd framgår det at når arbeidssituasjonen tillater det, skal skattemyndighetene gi veiledning om lover, forskrifter og

¹²⁷ Skatteetaten (2021). *Eiendom og eiendeler. Risikovurdering*.

¹²⁸ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Brukerdialog, 21.06.2022 og Divisjon Innsats, seksjon for skattekriminalitet, 02.09.2022.

¹²⁹ Intervju med Skatteetaten, 10.03.2023.

¹³⁰ Brev fra Finansdepartementet 31.05.2023.

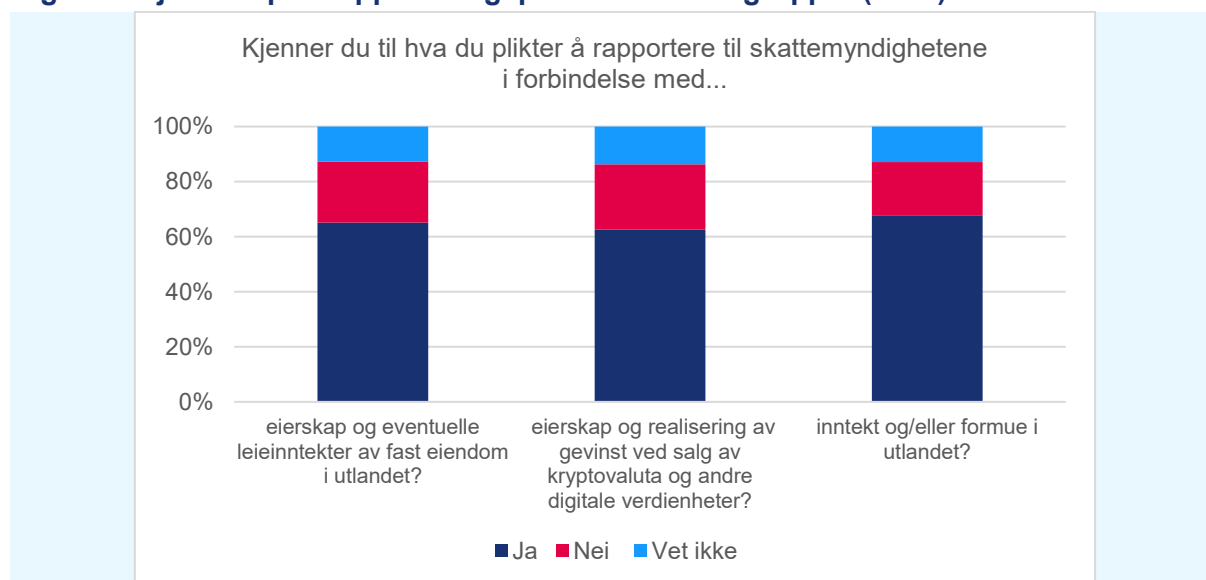
vanlig praksis som har betydning for de rettighetene og pliktene vedkommende har, og om mulig peke på forhold som kan ha særlig betydning.

Veiledning er den mildeste formen for myndighetsutøvelse og handler om å veilede og minne den skattepliktige på opplysningsplikten, for eksempel via dulting eller tilstedeværelse i ulike fora. En slik form for myndighetsutøvelse innebærer ingen sanksjoner i seg selv, men den kan inneholde en trussel om at maktbruken vil trappes opp. Dette kan være effektivt overfor dem som ønsker å etterleve skatteplikten, men ikke får det til (grønt segment).¹³¹

Skatteetaten skriver i sin årsrapport for 2020 at det utgjør en risiko at brukerne har lite kunnskap om globalskatteplikten, og at etterlevelsen påvirkes av dette. Ifølge Skatteetaten er det grunn til å tro at en relativt stor andel av dem med utenlandsforhold ikke er klar over at de er pliktige til å oppgi all utenlandsk inntekt og formue til norske skattemyndigheter.¹³² I en undersøkelse som ble gjort av Opinion for Skatteetaten i 2021, har Skatteetaten undersøkt om befolkningen i Norge kjenner til at økonomiske forhold i utlandet må innrapporteres til Skatteetaten. Kun litt over halvparten svarte «ja, alltid».¹³³ Skatteetaten opplyser at det er lite kunnskap om utenlandsforhold og globalskatteplikten, og at mange derfor trenger hjelp til å følge reglene.¹³⁴

Opinion har også gjennomført en spørreundersøkelse på vegne av Riksrevisjonen. Her har vi undersøkt hvor god kjennskap personer med utenlandsforhold mener at de har om rapporteringsplikten overfor skattemyndighetene på spesifikke områder. Personer som oppgir at de eier fast eiendom i utlandet, eller har kryptovaluta eller annen form for inntekt og/eller formue i utlandet, ble bedt om å oppgi om de er kjent med rapporteringsplikten på området. Figur 25 viser kjennskapen for de tre ulike gruppene.

Figur 25 Kjennskap til rapporteringsplikten for ulike grupper (2022)



Kilde: Riksrevisjonen

65 prosent av dem som har eiendom i utlandet, og 68 prosent av dem som har inntekt eller formue i utlandet, oppgir at de er kjent med rapporteringsplikten på området. Lavest er kjennskapen hos

¹³¹ Skatteetaten (2022). *Rapport om Skatteetatens kontrollvirksomhet i 2022*.

¹³² Andresen (2018). *Hvor mange har formue og inntekter i utlandet?* Analysenytt, 02/2018.

¹³³ <https://e24.no/privatoekonomi/i/BkQxn/Skatteetaten-nesten-halvparten-vet-ikke-at-inntekt-og-formue-i-utlandet-maa-rapporteres>. Hentet 26.04.2023.

¹³⁴ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Brukerdialog, 21.06.2022.

personer med kryptoeierskap, hvor 63 prosent oppgir at de er kjent med hva de plikter å rapportere til skattemyndighetene.¹³⁵

I samme spørreundersøkelse presenteres følgende definisjon av globalskatteplikten:

«En person som er skattemessig bosatt i Norge, er skattepliktig til Norge av all formue og inntekt, uavhengig av om denne er opptjent eller befinner seg i Norge eller i utlandet. Norske skattepliktige plikter å oppgi alle opplysninger om sine inntekter og formuer til norske skattemyndigheter, også kryptovaluta. Dette kalles for globalskatteplikt.»

Respondentene som har angitt at de har utenlandsforhold, blir spurt om de er kjent med denne opplysningsplikten, og 80 prosent av dem svarer ja.

Det er verdt å merke seg at det er forskjell på Skatteetatens utvalg og Riksrevisjonens utvalg. Skatteetaten har stilt spørsmålet til et utvalg av hele befolkningen, også dem som ikke har utenlandsforhold. Riksrevisjonen har derimot tatt for seg dem som faktisk har utenlandsforhold, og undersøkt hvilken kunnskap de mener å ha om rapporteringsplikten. Ettersom vi spør dem denne kunnskapen er relevant for, mener vi at vi får et riktigere bilde av kjennskapen til globalskatteplikten.

8.2.1 Informasjonsaktiviteter

Informasjonsaktiviteter innebærer at Skatteetaten informerer de skattepliktige, slik at de får den informasjonen de trenger for å handle rett, eller at de følger reglene på grunn av oppdagelsesrisikoen.¹³⁶

Skatteetaten har seks hovedkanaler for kontakt med brukerne: skriftlig henvendelse (på e-post eller i Altinn), telefon, brev i posten, chat, innlegg (meldinger eller videoer) på sosiale medier som Facebook, YouTube og Twitter og personlig oppmøte på skattekontoret. I tillegg kommer nettsiden Skatteetaten.no. Alle disse kanalene brukes til å informere om globalskatteplikten og ulike temaer som angår inntekt og formue i utlandet samt kryptovaluta.

I Skatteetatens befolkningsundersøkelse for 2021 oppgir én av tre at de har vært i kontakt med Skatteetaten via én av de seks kanalene. I tillegg oppgir fire av fem at de har besøkt Skatteetaten.no, og de fleste bruker nettsiden i forbindelse med skattemeldingen. Det har blitt mer kontakt på telefon og per brev, mens det har vært en nedgang i personlig oppmøte. For sosiale medier og chat er det stabilt. Skatteetatens årsrapport for 2021 viser at tilfredsfredsheten med Skatteetaten har gått ned når det gjelder telefonkontakt, og at 62,5 prosent av henvendelsene besvares.

I befolkningsundersøkelsen fra 2021 framgår det at Skatteetatens nettside er den foretrukne kanalen når man skal innhente generell informasjon om skatt, avgift, folkeregister eller lignende. På Skatteetatens nettsider om skatt for personlige skattepliktige finnes det en egen informasjonsside om inntekt, gjeld og formue i utlandet. Informasjonen er kategorisert etter temaer som eiendom, inntekt, formue og pensjon med mer, og under hver av disse finnes det underkategorier med informasjon om relevante skatteregler på området.

8.2.2 Dulting (utvidet veiledning)

Innføringen og annonsering av CRS-rapportering fra 2017 førte til at det ble marginalt flere personer med innrapportert bankkonto i utlandet. For at flere skal etterleve opplysningsplikten, har Skatteetaten tatt i bruk dulting som strategi på utenlandsområdet for personer. Dulting er små, uformelle virkemidler

¹³⁵ 3229 respondenter svarte på spørreundersøkelsen. Av disse oppga fem prosent at de hadde fast eiendom i utlandet, ni prosent at de hadde inntekt eller annen formue i utlandet, og åtte prosent at de eide kryptovaluta i perioden 2019–2021.

¹³⁶ Skatteetaten (2021) *Plan for styrket kunnskap om effekter av etatens virkemidler*.

for å anspore de skattepliktige til ønskelig adferd.¹³⁷ Skatteetatens utvidede veiledning går ut til noen grupper av skattepliktige som etaten har mottatt CRS-oppgaver om, og som tilsynelatende har utenlandsforhold i form av finansielle kontoer med rapporterte innskudd (saldo), renteinntekter, aksjeutbytte eller salgsvederlag for solgte verdipapirer.¹³⁸ Utformingen av skattemeldingen skal anspore disse til å oppgi forholdet til Skatteetaten.

Virkemiddelet «dulting» betegnes som «utvidet» fordi det er spesifikt for den enkelte skattepliktige, og som «veiledning» fordi den skattepliktige fortsatt kan velge å ignorere det uten at det automatisk innledes en kontrollsak. I en kontrollsak må Skatteetaten varsle den enkelte om at det er innledet en kontroll, og eventuelt be om tilleggsopplysninger og fatte enkeltvedtak, jf. Skatteforvaltningsloven. Ved veiledning er det ikke samme krav.

Skatteetaten anser dulting for å være en bedre og mer kostnadseffektiv¹³⁹ framgangsmåte enn mer tradisjonell kontroll når den skal få skattepliktige med inntekter og formue i utlandet til å etterleve skatteforpliktelsene.¹⁴⁰ Skatteetaten har lite avvikskontroll etter at skatteoppgjøret er fastsatt om våren, men bruker mer tid på å dulte de mange som etaten mener ikke har så stor kunnskap om globalskatteplikten, og som trenger hjelp til å følge regelverket.¹⁴¹ Tiltaket er i hovedsak rettet mot det grønne segmentet, altså dem som ønsker å følge reglene, men trenger hjelp til det.

Stadig flere blir dultet

Det gjennomføres dulting både om våren og om høsten. Om våren skjer dultingen i skattemeldingsperioden. Grunnlaget for dultingen er fjorårets CRS-opplysninger, og det opplyses derfor ikke om størrelsen på beløpene. Det betyr at ved dulting om våren vil ikke Skatteetaten vite med sikkerhet om det faktisk foreligger CRS-opplysninger om skattepliktige for det aktuelle inntektsåret, mens de som dultes om høsten, dultes på bakgrunn av de CRS-opplysningene som faktisk er mottatt for det aktuelle inntektsåret.

De som dultes, får en merknad i skattemeldingen om at Skatteetaten har mottatt opplysninger fra utlandet som ikke var med i den forhåndsutfylte skattemeldingen.¹⁴² Den foreløpige skatteberegningen er ikke synlig, og det står at Skatteetaten mangler opplysninger for å kunne beregne den. Hvilke av opplysningene fra CRS-oppgavene som brukes, har variert noe ved de ulike gjennomføringene, men felles for dem er at merknaden viser den skattepliktige informasjon om land, bank og kontonummer, og deretter blir den skattepliktige spurt om han/hun vil legge til opplysninger om bankkonto/verdipapirer i utlandet. Hvis den skattepliktige velger å ikke legge til opplysningene i skattemeldingen, kan han/hun velge å oppgi årsak eller bare gå videre. Hvis den skattepliktige ønsker å legge til opplysninger, skal det legges til opplysninger om hva slags finansprodukt kontoen gjaldt, og beløp per 31. desember samt eventuelle inntekter i løpet av året. Etter at den skattepliktige har tatt stilling til den utvidede veiledningen, blir den oppdaterte skatteberegningen vist.

Skatteetaten har gjennomført dulting på bakgrunn av CRS-opplysninger i flere runder. De to første årene ble dultingen gjort i form av brev til de skattepliktige. Fra høsten 2020 (inntektsåret 2019) har den utvidede veiledningen foregått i selve skattemeldingen på nett. Størrelsen på utvalget bestemmes før skattemeldingsperioden. Hovedkriteriene for utvalget av dem som skal dultes, er at de er overført til det nye systemet for skattemelding, og at det har foreligget en CRS-oppgave om dem med en saldo på minst 1 000 norske kroner. I tillegg blir det satt mer spesifiserte utvalgskriterier for hver runde med

¹³⁷ Mertens et al. (2021) *The effectiveness of nudging: A meta-analysis of choice architecture interventions across behavioral domains*. <https://doi.org/10.1073/pnas.2107346118>

¹³⁸ Ifølge Skatteetaten har FATCA-opplysningene inngått i grunnlaget for kandidatlistene for utvidet veiledning på linje med CRS-opplysninger fra våren 2018, men i praksis siles alle FATCA-opplysningene ut fordi kriteriene er satt slik at de ikke kvalifiserer til utvidet veiledning.

¹³⁹ Det er fem personer fra tre ulike divisjoner som har jobbet med dette fram til 2023.

¹⁴⁰ Intervju med Skatteetaten, 30.08.2021.

¹⁴¹ Intervju med Skatteetaten, 21.06.2022.

¹⁴² Om høsten skjer dette gjennom brev i Altinn siden den aktuelle skattemeldingen allerede er levert. Brevet kan være digitalt eller sendes som fysisk brev, avhengig av hva den skattepliktige har satt som preferanse.

dulting. Ved den utvidede veiledningen som ble gitt for inntektsåret 2020, ble det utelatt ca. 1 000 personer fra en liste over individer som overførte mer enn én million kroner fra utenlandske til norske kontoer i starten av covid-19-pandemien. Det ble også satt en øvre grense på tre millioner norske kroner for saldo per oppgave i de tilfellene der det virket som den skattepliktige ikke hadde fulgt reglene. Dette skjedde etter avtale med seksjonen for skattekriminalitet, og disse personene skulle kontrolleres i en egen kontroll (se kapittel 8.3.3).¹⁴³

Tabell 12 viser resultatene av de ulike rundene med dulting i perioden 2018–2022.

Tabell 12 Oversikt over Skatteetatens dulting (2018–2022)

Utført	Inntektsår	Antall personer som ble dultet	Antall og andel som lot seg dulte	Informasjon benyttet fra CRS
2018	2017	4 000	920 (23 %)	Bankinnskudd
2019	2018	5 000	- *	Bankinnskudd, renter
Høst 2020	2019	2 000**	650 (30 %)	Bankinnskudd
Vår 2021	2020	74 000	49 800 (67 %)	Bankinnskudd, utbytte, annen inntekt
Høst 2021	2020	25 000	9 500 (38 %)	Bankinnskudd, utbytte
Vår 2022	2021	135 000	87 500 (64 %)	Bankinnskudd, utbytte, annen inntekt
Høst 2022	2021	26 000	7 700 (29 %)	Bankinnskudd, utbytte, annen inntekt

*Skatteetaten prioriterte ikke å måle etterlevelse dette året.

**Kun Nederland, Færøyene og Sverige var med i grunnlaget.

Kilde: intervju med Skatteetaten Divisjon Brukerdialog 21.06.2022

Tabell 12 viser at det er flere om våren enn om høsten som lar seg dulte til å legge til opplysninger i skattemeldingen. Skatteetaten forklarer forskjellen med at mange flere er oppmerksomme på skattemeldingen om våren enn om høsten. I tillegg til dem som har reagert på dultingen ved å legge til opplysninger på skattemeldingen, var det 13 prosent som reagerte på dultingen ved å avvise å legge til opplysninger, både for inntektsåret 2020 og 2021. Ni prosent av dem som ble dultet høsten 2022 for inntektsåret 2021, avviste dultingen.

Når den skattepliktige velger å avvise CRS-opplysningen får han/hun opp flere svaralternativer hvor man skal angi årsaken til at man ikke ønsker å legge til opplysninger.¹⁴⁴ Kategoriene de skattepliktige kan velge å avvise oppgaven med, er «ingen årsak», «gjelder annen part», «forhold avsluttet», «ukjent opplysning» og «kun disponert». Skatteetaten samler sammen, analyserer og sammenstiller svarene som blir gitt når den skattepliktige avviser oppgaven. Er det for eksempel uvanlig mange fra en spesifikk finansinstitusjon som har svart at kontoen ikke er kjent, vurderer etaten om det kan være

¹⁴³ Disse ble i stedet overført til Divisjon Innsats.

¹⁴⁴ Svaralternativer for dem som avviser å oppgi årsak, har vært med helt siden den første utvidede veiledningen ble innført i skattemeldingen høsten 2020. Svaralternativene har stort sett vært de samme gjennom hele perioden, men det har vært gjort en justering ved at en ny kategori har blitt lagt til.

utfordringer med kvaliteten, slik at personer med kontoer i den aktuelle finansinstitusjonen ikke bør dultes. [REDACTED]

Skatteprovenyvirkninger av dulting

Skatteetaten har beregnet hvilken virkning dulting har hatt på proveny fra bankinnskudd i utlandet og aksjer i 2021 og 2022.¹⁴⁵

Tabell 13 viser hvilke endringer i skattbar inntekt og formue som er fastsatt som resultat av dulteforsøkene i 2021 og 2022, og hva endringene tilsvarer i økt skatteproveny (økte skatteinntekter) Tabellen viser skattbar inntekt og formue i form av bankinnskudd og aksjer.

Tabell 13 Endringer i skattbar inntekt og formue etter dulting, millioner kroner (2021–2022)

Utført	Økning i fastsatt beløp			Økning i skatteproveny		
	Formue	Renteinntekt	Aksjeutbytte	Formue	Renteinntekt	Aksjeutbytte
Vår 2021	2 278,9	7,5	11,4	7,3	1,6	3,4
Høst 2021	430,9	1,2		Ikke beregnet	Ikke beregnet	
Vår 2022	6 408,0	34,3		Ikke beregnet	Ikke beregnet	
Høst 2022	320,8	0,5		0,7	-0,2*	

*Negativt beløp fordi endringen i gjeldsrenter var større enn endringer i renteinntekter

Kilde: Intervju med Skatteetaten Divisjon Brukerdialog 21.06.2022; Skatteetaten; Intervju med Skatteetaten, CRS-gruppen 07.02.2023.

Beløpene for økt skatteproveny til høyre i tabellen er forholdsvis beskjedne. Skatteetaten viser til følgende årsaker til beskjedne provenyeffekter av dulting basert på CRS:

- Kun en begrenset andel av de skattepliktige er i skattemessig posisjon til å betale formuesskatt eller har kontoer rapportert gjennom CRS der saldo påvirker formuesskatten. Lavt rentenivå i 2020 og 2021 ga også lave renteinntekter.
- Skatteetaten har så langt ikke tatt med de mer kompliserte finansielle produktene å veilede om – der provenyet kan være høyere. Dette er neste steg i innføringen av dulting.
- Dultingen gis som en integrert del av skattemeldingen, der brukerne kan gjøre flere endringer samtidig. Det er derfor vanskelig å fastslå den samlede provenyeffekten av én konkret omgang med dulting. Hvis det også samtidig er ført opp større fradrag i skattemeldingen, vil dette redusere beløpene.

8.3 Kontroll

Kontroll skiller seg fra dulting/utvidet veiledning (som beskrevet i 8.2.2) og forhåndsutfylling (som beskrevet i 8.1) ved at kontrollene enten avsluttes uten at det er funnet noe uriktig, eller fører til

¹⁴⁵ Beregningene tar hensyn til ulike formuesverdi av ulike formuer (bankinnskudd og aksjer), om personene er enslige eller ektefeller, og at det varierer om personene skal betale formuesskatt før og etter at de har latt seg dulte. Det er ikke tatt hensyn til egen skattesats på alminnelig inntekt i Nord-Troms og Finnmark.

skriftlig melding til de skattepliktige (med forespørsel om ytterligere opplysninger), varsel, vedtak om endring av beløp eller tilleggsskatt eller eventuelt politianmeldelse.

Kontroll innebærer at Skatteetaten innhenter opplysninger og kontrollerer dem mot innleverte oppgaver fra tredjeparter, for eksempel banker og arbeidsgivere. Slike kontroller er rettet mot dem som ikke ønsker å følge reglene (gult og rødt segment), men Skatteetaten gjennomfører også kontroller for å sikre at skatten fastsettes riktig, for eksempel for å sikre at de skattepliktige får de fradragene de er berettiget til, men som de ikke har ført opp. Dette er kontroller rettet mot dem som ønsker å følge reglene, men som ikke får det til (grønt segment).¹⁴⁶

Skatteetaten skal arbeide systematisk for at kontrollnivået generelt skal være tilstrekkelig høyt, og sørge for at kontrollene blir gjennomført på en planmessig og helhetlig måte, basert på gode risikovurderinger.¹⁴⁷ Kontroller er ressurskrevende, og etatens kontrollkapasitet er begrenset. Det er derfor også et mål om at kontrollinnsatsen skal skape størst mulig framtidig etterlevelse.

Kontroll av de skattepliktiges opplysninger i skattemeldingen kan deles inn i to kategorier:

- kontroller før fastsettingen og skatteoppgjøret
- kontroller etter skatteoppgjøret (etterkontroll)

Skatteetaten opplyser at hovedtilnærmingen i kontrollsammenheng er at flest mulig gir riktige opplysninger fra starten av og særlig før skatteoppgjøret finner sted. Det er ressurskrevende å kontrollere og rette skatteoppgjørene i etterkant, og dette fører også til arbeid med refusjoner av for mye innbetalt skatt eller innkreving av for lite innbetalt skatt.¹⁴⁸

Skatteetaten opplyser at store deler av kontrollkapasiteten i 2020 ble omdisponert til å gjøre kontroller av koronaordningene. Dette innebar at etaten hadde mindre ressurser tilgjengelig, og noe som fikk merkbare konsekvenser for både arbeidsbelastningen og muligheten til å gjennomføre kontroller. Kontrollnivået i 2020 og 2021 må derfor sees i lys av de ulike kriseordningene som Skatteetaten måtte håndtere under pandemien.¹⁴⁹

Skatteetaten viser til at det interne styringssignalet for 2022 var at det skulle bli mer kontroll av blant annet skjult inntekt og formue i utlandet.¹⁵⁰

8.3.1 Kontroll før fastsetting av skatteoppgjør

Typer kontroll

Det er i all hovedsak Divisjon Brukerdialog som kontrollerer skattemeldingene før skatteoppgjøret. Skatteetaten skal sikre at de skattepliktige selv fastsetter inntekt, formue og gjeld gjennom å levere skattemeldingen i tide, og dernest sørge for at skatteoppgjøret fastsettes riktig, samt at brukerne får god informasjon og veiledning.¹⁵¹ Kontrollaktivitetene til Divisjon Brukerdialog retter seg hovedsakelig mot det grønne segmentet, altså dem som lar seg informere og deretter følger regelverket på bakgrunn av denne informasjonen.

Brukerdialog opererer med to hovedtyper av kontroller:

- *Rettighetskontroller* er kontroller som skal sikre rettighetene til de skattepliktige. Det kan for eksempel finnes systemtekniske detaljer som produserer feil i skattemeldinger. Da velges disse ut

¹⁴⁶ Skatteetaten. (2022). *Rapport om Skatteetatens kontrollarbeid i 2022*.

¹⁴⁷ Prop. 1 S (2020–2021) og (2021–2022) Finansdepartementet.

¹⁴⁸ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Brukerdialog, 21.06.2022.

¹⁴⁹ Intervju med Skatteetaten, 10.03.2023.

¹⁵⁰ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Brukerdialog, 21.06.2022. Styringssignalet ble gitt i skattedirektørens styringsbrev for 2022.

¹⁵¹ Resultattavle for Divisjon Brukerdialog 2019.

til korrigerende, slik at skatteoppgjørene fastsettes riktig. Det kan også være snakk om å korrigere opplysninger som Skatteetaten allerede har, eller som den skattepliktige ikke får registrert rett selv, slik at skatteoppgjørene blir korrekte. Dette er ofte forhold som er til de skattepliktiges fordel.

- *Avdekkingskontroller* er kontroller som Skatteetaten gjennomfører for å kontrollere at de skattepliktige ikke har oppgitt for lav inntekt eller for høye kostnader/fradrag. Det er ulike kontroller som skal undersøke om de skattepliktige kommer med korrekte påstander i skattemeldingene, i samsvar med annen informasjon Skatteetaten har om forholdet, og i samsvar med skatteavtalene Norge har med andre land. Det kan for eksempel gjelde personer som hevder at de er bosatt i utlandet og derfor ber om å bli fritatt for skatteplikt i Norge.

I tillegg utføres såkalte *kunnskapskontroller* (som også kalles undersøkelseskontroller).

Kunnskapskontroller innebærer å teste ut ulike forhold som kan være nyttige å analysere, og finne informasjon om en gruppe eller nye områder. Det endelige formålet er stort sett at kontrollkriteriene skal utformes bedre. Dette er ikke en tradisjonell kontroll av det slaget vi vanligvis forbinder med ordet «kontroll», og det skjer ikke nødvendigvis noe med dem som gir utslag ved disse kontrollene, de får ikke nødvendigvis skriftlige meldinger, varsler eller endringer i skatteoppgjøret.¹⁵² [REDACTED]

[REDACTED] Om treffprosenten for denne kontrollen: Se avsnittet om kontroller av utenlandske aksjer nedenfor (side 89).

Ressursbruk og fastsetting av kontrollnivå

Samlet ressursinnsats i hele Skatteetaten var om lag 8 330 årsverk i 2021. Av dette gikk 1 044 årsverk til utvidede kontroller, som er kontroller hvor den skattepliktige må framlegge opplysninger som kan ha betydning for bokføringen eller skatteplikten.¹⁵³

Skatteetaten opplyser at det for 2022 er satt av ca. [REDACTED] til avdekkingskontroller i SMIA¹⁵⁴, og at ca. 60 prosent av disse brukes til kontroll av formue og inntekt i utlandet. Videre opplyser etaten at det er usikkert hva sluttresultatet blir da dette blir påvirket av andre oppgaver. Skatteetaten viser til at det er et ønske om å jobbe risikobasert og ha kapasitet til å gjennomføre avdekkingskontroller på prioriterte områder. Likevel har omfanget av avdekkingskontrollene først og fremst vært styrt av ressursene som har blitt satt av til slike kontroller.¹⁵⁵ I et notat om rettighets sikring og ressursbruk heter det at det er «[REDACTED] ressurser til avdekkingskontroller tilgjengelig med gjeldende budsjett».¹⁵⁶

Per i dag er det ifølge Skatteetaten vanskelig å hente ut informasjon om antall kontroller, treffprosenter og avdekkede beløp fra fagsystemene som benyttes til skattemeldingen (SL og SMIA). Når det gjelder fordelingen mellom rettighetskontroller og avdekkingskontroller for personer, er den alt overveiende innsatsen på rettighetskontroller.

Skatteetaten viser til at kontrollaktivitetene prioriteres etter visse kriterier. Utvalget av kontrollobjekter begrenses for at det ikke skal bli en stor mengde utslag som likevel ikke blir realitetsbehandlet. Tilnærmingen som brukes til å bestemme hvilke kontroller som skal utføres, er basert på en modell som forutsier hvilke kontroller som gir endring i de skattepliktiges beløp for formue eller inntekt over en viss sum. I en slik modell inngår også opplysninger om hvor lang tid en viss type kontroll normalt tar,

¹⁵² Intervju med Divisjon Brukerdialog, 21.6.2022.

¹⁵³ Skatteetaten (2022) *Rapport om Skatteetatens kontrollvirksomhet i 2022*.

¹⁵⁴ Etatens fagsystem for ny skattemelding på personområdet.

¹⁵⁵ Intervju med Skatteetaten Divisjon Brukerdialog, 21.06.2022.

¹⁵⁶ Skatteetaten (2021) *Rettighetssikring*.

hvilken sannsynlighet det er for at man får treff, samt gjennomsnittlig beløp ved treff. Fra inntektsåret 2021 er målet for kontrollarbeidet at Skatteetaten skal avdekke [REDACTED] for uoppgitt inntekt og [REDACTED] for fradrag som er for høye. Hvis det tar et halvt dagsverk å utføre en kontroll, skal med andre ord det avdekkede beløpet per sak (med hensyn til uoppgitt inntekt) normalt være minst [REDACTED] for at kontrollen skal velges ut. Det som skal styre, er avdekket beløp per dagsverk som brukes til kontrollen, og ikke avdekket beløp per skattemelding.¹⁵⁷

Kontroller basert på norske grunnlagsdata samt AKU

Inntil 2022 har det vært begrenset kontrollvirksomhet rettet mot utenlandsk inntekt og formue. Avdekkingskontrollene har vært avhengig av at Skatteetaten har egne opplysninger (grunnlagsdata) som kan sammenlignes med opplysningene som de skattepliktige oppgir i skattemeldingen. Disse kontrollene kan deles i tre kategorier:

1. kontroller basert på endringer i opplysninger fra tidligere års skattemeldinger, for eksempel at den skattepliktige krever seg fritatt for skatteplikt på grunn av skattemessig emigrasjon, eller at den skattepliktige plutselig utelater en tidligere rapportert eiendom i utlandet uten å opplyse om skattepliktig gevinst eller tap ved et eventuelt salg av eiendommen
2. kontroller basert på innrapporterte opplysninger om lønn eller pensjon i utlandet (gjennom AKU) eller basert på at de skattepliktige har foretatt endringer av en viss størrelse i som var lagt inn i skattemeldingene på forhånd
3. kontroller basert på opplysninger norske finansinstitusjoner har sendt inn om utenlandske aksjer som er kjøpt gjennom – og er i depot hos – de norske finansinstitusjonene

Nedenfor omtales kontrollene og kontrollnivået innenfor de ulike kategoriene:

- søknad om skattemessig emigrasjon og opphør av skatteplikt til Norge
- fast eiendom i utlandet: gevinst/tap ved salg og inntekt ved utleie
- AKU – lønn i utlandet
- aksjer i utlandet

I beskrivelsen vises det til antallet kontrollutslag og antallet kontroller som førte til en endring av det den skattepliktige hadde oppgitt i skattemeldingen, samt hvilken andel av kontrollutslagene dette utgjør. Øvrige kontroller ble avvist, det vil si at nærmere gjennomgang av skattemeldingen viste at det ikke var grunnlag for noen endring i det den skattepliktige hadde fastsatt selv, eller at saken av andre grunner ikke ble kontrollert. Dette kan gjelde saker som har vært behandlet tidligere, saker hvor skatteplikten har opphørt, saker hvor en kontroll ikke ville gi en stor nok skattemessig endring, eller saker som blir nedprioritert på grunn av interne rutiner for behandling av utslagene av den aktuelle kontrollen. Det foreligger ikke beregninger av hvilken samlet endring i provenyet (skatteinntekten) som disse kontrollene resulterte i.

Skattemessig emigrasjon

Alle som melder skattemessig emigrasjon i skattemeldingen og derfor krever seg å bli fritatt fra skatteplikten i Norge, blir valgt ut til kontroll. Dersom skattemessig emigrasjon innvilges, sikrer Skatteetaten riktig fastsetting i tråd med de kravene som gjelder. Innvilges ikke skattemessig emigrasjon, må det eventuelt varsles om endring (avhengig av hva den skattepliktige har registrert i skattemeldingen). Tabell 14 viser tallene på antall utslag og endringer som er gjort i skattemeldingen som følge av kontroll, for de årene den nye skattemeldingen har vært i bruk (2019–2021).

¹⁵⁷ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Brukerdialog, 21.06.2022.

Tabell 14 Antall utslag og endringer i skattemeldinger som følge av kontroll av skattemessig emigrasjon (2019–2021)

År	Antall utslag	Antall endret	Andel endret
2019	455	123	27 %
2020	853	263	31 %
2021	815	323	40 %

Kilde: Skatteetaten

Andelen kontroller (utslag) som ender med at Skatteetaten endrer skattemeldingen – altså at Skatteetaten ikke innvilger kravet fra den skattepliktige om emigrasjon og opphør av skatteplikten i Norge – ligger mellom 27 og 40 prosent i årene 2019–2021 og har steget i perioden.

Fast eiendom: gevinst/tap ved salg og utleie

For eiendom i utlandet ble det definert avdekkingskontroller i 2020. Det er fire ulike kontroller, og tabell 15 viser utfallene av disse kontrollene i perioden 2020–2021.

Tabell 15 Utfall av kontroller av salg og utleie av fast eiendom i utlandet (2020–2021)

Kontroll	År	Antall utslag	Antall endret	Andel endret
Gevinst/tap ved salg av eiendom i utlandet	2020	14	4	29 %
	2021	74	4	5 %
Fjerning av eiendom i skattemelding uten svar på spørsmål om skattemessig realisasjon	2020	1 493	54	4 %
	2021	163	92	56 %
Underskudd utleie utland	2021	54	2	4 %
Manuell tilordning av saker på utleie	2021	6	0	0 %

Kilde: Skatteetaten

I den første kontrollen – kontroll av gevinst/tap ved salg av eiendom i utlandet – ble det valgt ut skattemeldinger etter tips fra saksbehandler som hadde arbeidet med kontroll av vedlegg til skattemeldinger. Sakene som hadde forventet skatteprovenyeffekt over en viss grense [redacted] ble valgt ut til kontroll. Som tabell 15 viser, førte 29 prosent av utslagene til endring av skattemeldingen i 2020, og 5 prosent i 2021. I de øvrige sakene ble det ikke funnet grunnlag for å endre den skattepliktiges påstand.

I den andre kontrollen i tabellen valgte Skatteetaten ut alle som har fjernet utenlandsk eiendom fra skattemeldingen uten å svare på spørsmål om eiendommen var solgt og om salget førte til skattepliktig gevinst eller tap. Her var det ingen beløpsgrense og forholdsvis mange utslag i 2020, men bare fire prosent av skattemeldingene ble endret. I 2021 var det vesentlig færre utslag, men over halvparten ble endret.

For utleie av fast eiendom i utlandet ble det gjort to kontroller i 2021: I den første kontrollen valgte man ut dem som [redacted] ved utleie av eiendom i utlandet.¹⁵⁸ Kun 2 av 54 utslag førte til endring i beløp i skatteoppgjøret. Den andre kontrollen ga seks utslag; ingen førte til endring av beløp.

Lønn og pensjon

På inntektsområdet har det vært enkelte kontroller, både av gammel og ny skattemelding, basert på AKU-opplysninger fra andre nordiske land og enkelte andre land med god datakvalitet, som Nederland.

Basert på AKU-oppgaver har det vært utført kontroller av skattemeldinger hvor det er krevd fradrag i norsk skatt for skatt som er betalt i andre land som Norge har skatteavtale med. Andre kontroller har vært rettet mot ulike kategorier av skattepliktige som har hatt inntekt fra midlertidig arbeid i utlandet, og som har krevd skattefritak etter ettårsregelen (det er unntak for skatt på inntekt i utlandet hvis man har oppholdt seg i utlandet over ett år). Andre kontroller har vært rettet mot personer som har vært ansatt i norsk utenriksstjeneste eller internasjonale organisasjoner med skattefritak.

Et kontrollområde som har vært gjennomgående i hele perioden, er «AKU-lønn fra nordiske land». Her utarbeider Skatteetaten kandidatlistene manuelt for skattepliktige som har:

- [redacted] i lønn fra andre nordiske land
- lønn fra svensk utbetaler, og der det er mulig at skattepliktig er grensegjenger¹⁵⁹
- lønn fra nordiske land hvor Norge muligens har eksklusiv beskatningsrett

Det har ikke vært mulig å hente ut antallet utslag for personer med den gamle skattemeldingen (fagsystemet SL), men for de nye skattemeldingene er tallene for inntektsårene 2019–2021 vist i tabell 16.

Tabell 16 Utslag og utfall av kontroller basert på AKU-lønn (2019–2021)

År	Antall utslag	Antall endret	Andel endret
2019	575	179	31 %
2020	564	355	63 %
2021*	224	33	15 %

* Tallene fra 2021 inneholder kontrollene «[redacted] i lønn fra andre nordiske land» og «Lønn fra nordiske land hvor Norge muligens har eksklusiv beskatningsrett».

Kilde: Skatteetaten¹⁶⁰

Tallene viser at antall utslag var jevnt i 2019 og 2020, men at andel kontroller som førte til en endring ble doblet i samme periode. For 2021 er det gjennomført kontroller på to av de tre områdene; «[redacted] i lønn fra andre nordiske land», og «lønn fra nordiske land hvor Norge muligens har eksklusiv beskatningsrett». For 2021 ble mange av sakene avvist da kontrollene feilaktig inkluderte lønn fra Nederland. I tillegg er 44 saker fremdeles ikke behandlet (per 27.1.2023). Tallene

¹⁵⁸ Kontrollen var begrenset til å gjelde i land med såkalt «kredittmetode»: Det er adgang til å kreve fradrag i skatt i Norge for skatt som er betalt i det andre landet

¹⁵⁹ En grensegjenger er en person som f.eks. er skattemessig bosatt i en kommune som grenser direkte til Sverige og som utfører lønnet arbeid i en kommune som grenser til Norge på den svenske siden av riksgrensen.

¹⁶⁰ Tallene for 2019 og 2020 er hentet fra «Oversikt type kontroller SL Sirius», mens tallene for 2021 er sendt i E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 27.01.2023.

for antall utslag og andel som er endret i 2021 er derfor ikke direkte sammenlignbare med de to foregående årene.

Utenlandske aksjer

De som leverte gammel skattemelding – en meldingstype som ble faset ut for lønnstakere, pensjonister og personlig næringsdrivende i tidsrommet 2019–2021, jf. kapittel 7.1.1 – ble omfattet av fire kontroller som fanget opp de som henholdsvis

- selv førte opp tap på utenlandske aksjer på [REDACTED]
- selv reduserte innberettet beløp for gevinst eller utbytte på utenlandske aksjer med [REDACTED]
- selv reduserte innberettet beløp for formue i utenlandske aksjer med mer enn [REDACTED]
- selv registrerte gevinst på utenlandske aksjer og verdipapirfond på [REDACTED]

I treårsperioden 2019–2021 var det totalt 3 035 utslag for disse fire kontrollene til sammen. Siden en person kan levere skattemeldingen for ett og samme år flere ganger, kan flere utslag gjelde samme person samme år. Vel [REDACTED] av utslagene var ferdigbehandlet i 2023 (mai) i form av at skattepliktig var blitt kontaktet og saken avsluttet enten med endring i beløp eller ingen endring. Det foreligger ikke data for fordelingen mellom antall utslag der kontrollen endte med endring i beløp og saker uten endring. Videre var [REDACTED] kontrollert og funnet i orden uten at etaten var i kontakt med den skattepliktige. [REDACTED]

Med ny skattemelding ble det etablert flere slike kontroller på finansområdet. I disse kontrollene tar Skatteetaten opplysninger om utenlandske aksjer som er kjøpt gjennom norske banker (grunnlagsopplysning fra bankene), og sammenligner disse opplysningene med de beløpene som utvalgte skattepliktige fastsetter selv. Flere av kontrollene er såkalte ekstrembeløpskontroller som skal fange opp feiltastinger som vil være til ugunst for den skattepliktige.

Tabell 17 nedenfor viser utslag, antall kontroller og andel som førte til endring i skattemeldingen.

Tabell 17 Antall kontroller av utenlandske aksjer med antall og andel som har ført til endret skattefastsetting (2019–2020)

Kontroll	År	Antall utslag ferdigbehandlet*	Antall endret	Andel endret
Stor formue – utslag hvis avvik mellom grunnlagsopplysning og egenfastsatt beløp større enn [REDACTED]	2019	7	0	0 %
	2020	4	0	0 %
Formue – utslag hvis formuen som er fylt inn på forhånd, er redusert med [REDACTED]	2019	0	-	-
	2020	1	0	0 %
Stor gevinst – utslag hvis avviket mellom grunnlagsopplysning og egenfastsatt beløp er [REDACTED]	2019	8	3	37,5 %
	2020	7	1	14 %
Gevinst – utslag hvis gevinsten som er fylt inn på forhånd, er redusert med [REDACTED]	2019	63	1	2 %
	2020	22	4	18 %
Gevinst som ikke er fylt inn på forhånd – utslag hvis egenfastsatt gevinst er [REDACTED] når gevinsten ikke var fylt inn på forhånd	2020	50	3	6 %
Manglende gevinst/tap – utslag hvis den rapporterte gevinsten / det rapporterte [REDACTED] er ukjent, men det er påbudt å fylle inn en verdi	2019	786	36	5 %
	2020	543	49	9 %
Tap – utslag hvis avviket mellom det egenfastsatte beløpet og det beløpet som er fylt inn på forhånd, er [REDACTED]	2019	4	0	0 %
	2020	1	0	0 %
Ikke forhåndsutfylt tap – utslag hvis det egenfastsatte tapet er [REDACTED] når tapet ikke har vært fylt inn på forhånd	2019	224	30	13 %
	2020	228	61	26 %
Stort utbytte – utslag hvis avviket mellom det egenfastsatte beløpet og grunnlagsopplysningen er [REDACTED]	2019	4	0	0 %
	2020	3	0	0 %
Utbytte – utslag hvis forhåndsutfylt utbytte er redusert [REDACTED]	2019	3	0	0 %
	2020	1	0	0 %

Kilde: Skatteetaten, status per 20. mars 2023.

*Tallene i tabellen representerer totalt antall utslag som er ferdig behandlet. To eller flere kontrollutslag gjelder skattemeldingen for én og samme person. Dette skjer når skattemeldingen leveres flere ganger og dermed gir utslag på den samme kontrollen hver gang.

Tabellen viser at det er få utslag av de fleste kontrollene i 2019 og 2020, og at antallet kontroller som fører til endring i skattemeldingen, er svært lavt.

For inntektsåret 2021 gikk Skatteetaten over til å kontrollere dette området ved hjelp av den såkalte fradragsmodellen, se 8.3.1 Dette er en modell som velger ut kontrollkandidater maskinelt ut fra en risikoscore. Ved utenlandske aksjer valgte modellen ut skattepliktige som:

- hadde et egenfastsatt tap [REDACTED]
- hadde satt ned gevinsten som var fylt inn på forhånd, med [REDACTED]
- hadde satt opp tapet som var fylt inn på forhånd, med [REDACTED]

I tillegg fikk hver skattepliktig en risikoscore som til slutt bestemte om den skattepliktige skulle velges ut til kontroll eller ikke. På den måten ønsket Skatteetaten å finne bedre kandidater enn man tidligere fikk ved utvalg som kun var basert på beløpsgrenser. Kontrollen velger også ut alle skattepliktige som har oppgitt [REDACTED] i tap. Det er totalt 190 utslag av denne kontrollen for inntektsåret 2021. [REDACTED], det vil si at de var i orden etter Skatteetatens vurdering, og [REDACTED] ved varsel eller vedtak; de øvrige var under behandling eller ikke påbegynt.¹⁶¹

Kontroller som er basert på grunnlagsopplysninger fra norske finansinstitusjoner eller fra tidligere års skattemeldinger, avdekker ikke uoppgitt inntekt

Grensene for å bli valgt ut til kontroll er [REDACTED], slik at kontrollene ikke skal gi mange utslag som etaten likevel ikke har kapasitet til å kontrollere. Vi innhentet datauttrekk fra Skatteetatens fagsystem (SMIA) for å undersøke antallet utslag på seks utvalgte kontrollområder (stikkprøvebasert) på utenlandsområdet, og vi så på resultatene av kontrollene.¹⁶² Nedenfor gjengir vi resultatene av tre av dem.

«Formue stor»: kontroll av skattepliktige med store avvik for utenlandske aksjeformuer

Kontrollen «utenlandske aksjer – formue stor» gir utslag for skattemeldinger der aksjeformuen viser et avvik [REDACTED] mellom det beløpet som den norske banken rapporterer inn til Skatteetaten (grunnlagsdata) om utenlandske aksjer, og det beløpet som den skattepliktige selv oppgir. Dette er blant annet ment som en ekstremverdikontroll for å identifisere eventuelle feiltastinger med vesentlige konsekvenser (for mange nuller, fjerning av store formuesposter) fra den skattepliktiges side. Den slår ut når den skattepliktige setter ned formuen i utkastet til skattemeldingen [REDACTED], og når den skattepliktige selv setter opp formuen i utkastet til skattemeldingen med [REDACTED].

For inntektsåret 2019 ga denne kontrollen totalt syv utslag for to personer, jf. tabell 17. Begge utslagene kom fordi de skattepliktige selv hadde ført opp aksjer for [REDACTED] enn det som sto i utkastene til skattemeldingen for disse personene. Begge skattepliktige hadde også ført opp de samme aksjepostene i skattemeldingen for året før.

For inntektsåret 2020 var det til sammen utslag for fire personer. Tre av utslagene skyldtes at de skattepliktige hadde meldt inn aksjeformuer som det ikke forelå grunnlagsdata fra bankene om, og som dermed ikke var med i grunnlaget for skattemeldingen. I de tre tilfellene dreide seg om unoterte aksjer for henholdsvis [REDACTED]. Også her hadde de tre skattepliktige meldt inn de respektive aksjepostene i skattemeldingene for året før. Det fjerde utslaget gjaldt en åpenbar feiltasting fra den skattepliktiges side.

¹⁶¹ E-poster fra Skatteetaten 16.01.2023, 18.01.2023 og 20.03.2023

¹⁶² Vi hadde også uttrekk for det gamle fagsystemet (SL), men her lot det seg ikke trekke ut opplysninger om hvilken status kontrollsakene hadde (avvist, utført osv.)

«Gevinst»: kontroll av skattepliktige som ved salg av utenlandske aksjer selv satte ned gevinsten som var fylt inn på forhånd

En annen kontroll ga 63 utslag fordelt på 49 personer som i skattemeldingen for 2019 hadde redusert forhåndsutfylt beløp for gevinst ved salg av utenlandske aksjer [REDACTED]. Kontrollen endte med at utslagene for [REDACTED] ble avvist fordi det viste seg å være feil ved grunnlagsdata som bankene hadde sendt inn. For [REDACTED] endte utslaget med endring av beløp i form av en økning av skattbar inntekt. For de [REDACTED] var saksbehandlingen enten ikke påbegynt eller under arbeid.

«Ikke forhåndsutfylt gevinst»: kontroll av skattepliktige som selv hadde ført opp tap/gevinst ved salg av utenlandske aksjer

En kontroll for inntektsåret 2020, utført i 2022, var definert slik at den ga utslag for skattemeldinger der gevinst ved salg av utenlandske aksjer ikke var fylt inn på forhånd, men der skattepliktig selv hadde innrapportert gevinst eller tap [REDACTED]. [REDACTED] avvist fordi tapene/gevinstene var dokumentert eller lot seg dokumentere. I til sammen [REDACTED] var det endringer av beløp som følge av kontrollen, og [REDACTED] ga utslag fordi de skattepliktige selv hadde ført opp gevinster som ikke var fylt inn på forhånd, og som oversteg [REDACTED]. Videre manglet det CRS-opplysninger om alle disse gevinstene/formuene.

Ingen av dem med aksjekonto eller aller høyest beløp for saldo i CRS-oppgaven ble dekket av aksjekontrollene på utenlandsområdet

Vi tok for oss alle de om lag 29 000 personene som det for inntektsåret 2019 forelå CRS-oppgaver om utenlandsk aksjekonto for. Så undersøkte vi hvor mange av dem som ble valgt ut til en eller flere av de ti kontrollene av utenlandske aksjer for inntektsåret 2020. På dette tidspunktet – ca. mars 2021 – hadde nemlig Skatteetaten mottatt CRS-oppgaver for de som hadde aksjekontoer ved utgangen av 2019 og som man med ganske stor sannsynlighet kunne forvente også hadde aksjekonto utenlands i 2020. Ingen av dem ble valgt ut til noen av kontrollene. Året etter var det samme resultat: ingen av de med CRS-rapportert aksjekonto ved utgangen av 2020 ble valgt ut til kontroll for utenlandske aksjer for inntektsåret 2021. Vi gjorde det samme for personene med de 0,01 prosent høyeste beløpene (saldo) på CRS-oppgavene for inntektsåret 2019, uavhengig av hva slags konto det var (det vil si bankkonto eller verdipapirkonto). Heller ingen av disse ca. 480 personene var med i utvalget av personer som ble trukket ut til de ti aksje-kontrollene for inntektsåret 2020. Året etter ble heller ingen av de med de 0,1 prosent høyeste saldoene CRS plukket ut for kontroll av utenlandske aksjer (fradragsmodellen).

Siden ingen av dem med CRS-oppgave for aksjekonto ble valgt ut til kontrollene, betyr det også at ingen av dem med størst avvik mellom CRS-oppgave og skattemelding, jf. 6.3.2, ble valgt ut til kontroll.

I 2022 tok Skatteetaten i bruk CRS-opplysninger i flere kontroller på finansområdet og endret utvalgskriteriene, noe som ga betydelig høyere treffprosent, se omtale i kapittel 8.3.3.

8.3.2 Kontroll etter skatteoppgjøret

Organisering og ressursbruk

Grundigere én-til-én-kontroller etter skatteoppgjøret har fram til 2022 blitt foretatt av seksjonen for skattekriminalitet i Divisjon Innsats. Kontrollene retter seg mot dem som ikke ønsker å følge regelverket, men kan påvirkes (gult segment), og dem som har bestemt seg for ikke å følge regelverket (rødt segment), jf. kapittel 5.3.1. Når det gjelder det gule segmentet, arbeider Skatteetaten særlig for å få disse personene til å oppleve oppdagelsesrisikoen som betydelig større enn før. Når det gjelder det røde segmentet, arbeider Skatteetaten med å redusere mulighetene til unndragelser og med å få unndragelsene sanksjonert og de unndratte beløpene innkrevd.

Skatteetatens utfordring på utenlandsområdet er at det normalt er svært ressurskrevende å avdekke skjulte verdier i utlandet. Tabell 18 viser antall årsverk som ble brukt på etterkontroll i perioden 2019–2022. For perioden før omorganiseringen av Skatteetaten, årene 2017 og 2018, har det ikke vært mulig å hente ut tall for ressursbruk på området.

Tabell 18 Ressursbruk til etterkontroll på utenlandsområdet (2019–2022)

År	Antall årsverk
2019	■
2020	■
2021	■

Kilde: E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 31. januar 2023.

Tabell 18 viser antallet årsverk som ble brukt til etterkontroll i divisjonen for innsats. Siden det var ulik organisering og tidsregistrering innad i etaten i denne perioden, er ikke de ulike årene direkte sammenlignbare. Skatteetaten mener likevel at de gir en god pekepinn om utviklingen på området. Som tabellen viser, har ressursbruken ■ i perioden 2019–2021. Samlet ressursbruk på etterkontroll i Skatteetaten har ■ i samme periode. Arbeid med skjult inntekt og formue i utlandet har utgjort syv prosent av ressursene til utvidet kontroll/etterkontroll.

I et intervju trekker Skatteetaten fram kapasitetsproblemer som en utfordring på området. Sakene etaten jobber med, er krevende både metodisk og faglig.¹⁶⁴ I samme intervju opplyser Skatteetaten at det skal brukes mer ressurser på utlandsområdet, og at det er planlagt oppimot ■.¹⁶⁵

I 2022 startet Skatteetaten med kontroller basert på CRS-opplysninger, og per august 2022 utgjorde ressursbruken til dette ■. Det vises til omtale i kapittel 8.3.3.

Antall gjennomførte kontroller av skjult inntekt og formue i utlandet i avdeling skattekriminalitet

Tabell 19 viser antallet saker til etterkontroll med vedtak i perioden 2017–2022 for risikoområdet «skjult inntekt og formue i utlandet». Ifølge Skatteetaten gir ikke statistikken et godt bilde av antallet saker det jobbes med i løpet av et år. Etaten viser til at ressursbruken per sak varierer mye, fra skjult lønn i utlandet som kan løses på to dager, til større saker som kan kreve tre personer over tre år.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022.

¹⁶⁵ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022.

¹⁶⁶ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022.

Videre viser etaten til at det kan ta flere år før det blir fattet vedtak i en sak, og at den i løpet av et år jobber med omtrent dobbelt så mange saker som det fattes vedtak i.

Tabell 19 Antall saker om «skjult inntekt og formue i utlandet» til etterkontroll med vedtak og endring i inntekt og formue som følge av disse, millioner kroner (vedtaksårene 2017–2022)

År	Antall saker med vedtak	Total endring i inntekt	Total endring i formue
2017		353,0	508,1
2018		358,9	503,8
2019		152,9	650,6
2020		191,1	1 309,8
2021		83,3	285,7
2022		338,0	753,7,3
Totalt		1 229,8	3 399,0

Kilde: Skatteetaten

Tabell 19 viser at det i undersøkelsesperioden 2017–2021 har vært en nedgang i antall saker det ble fattet vedtak i. I året etter – 2022 – steg imidlertid antallet saker med vedtak [REDACTED]. Beløp for total endring i inntekt og formue har variert i perioden. For inntekt var den høyest i 2018, med en total endring i inntekt på 358,9 millioner kroner. Total endring i formue var størst i 2020 med 1,3 milliarder kroner. Det foreligger ikke beregninger av skatteprovenyeffekten.

I tillegg til antallet saker med vedtak er det ifølge Skatteetaten [REDACTED] som er anmeldt til politiet i 2020, [REDACTED] i 2021 og [REDACTED] i 2022.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022 og e-post 22.03.2023.

Faktaboks 10 Kontrollaktivitet i Danmark og Sverige

Reform 2020–2023 – styrking av kontrollaktiviteten i Danmark

For å styrke kontrollinnsatsen og få flere som jobbet med skattekontroll, foreslo Danmarks regjering å ansette 1 000 nye medarbeidere (25 prosent økning) i perioden 2020–2023. Av disse skulle 100 medarbeidere jobbe med internasjonal skatteunndragelse. Arbeidet skulle innebære styrking av analysekapasitet, utvikling av nye verktøy, effektiv behandling av innkommende data og større kontrollomfang.

Skattestyrelsen opplyser at den mottok 600 000 opplysninger fra utlandet i 2019, noe som er en femdobling sammenlignet med to år tidligere. Et av målene med reformen var å få mer og bedre analyse av data fra utlandet og å få de skattepliktige til å oppleve oppdagelsesrisikoen som høyere.

I perioden 2018–2022 gjennomførte Skattestyrelsen i overkant av 16 000* kontroller på utenlandsområdet:

År	Antall kontroller	Antall saker med vedtak	Treffprosent	Netto endring inntekt (mill.)	Netto proveny (mill.)
2018	3 631	2 249	62 %	1 730	520
2019	3 771	2 602	69 %	1 455	467
2020	2 933	2 260	77 %	800	307
2021	2 852	2 076	73 %	2 471	739
2022	3 401	2 676	79 %	2 171	785
Sum	16 588	11 863	71,5 %	8 629	2 820

* En kontroll tilsvarer en kontroll for ett inntektsår for én skattepliktig. Dersom den samme skattepliktige blir kontrollert for flere inntektsår, vil det telle som en kontroll per år.

Sverige

Skatteverket bruker CRS/FATCA-opplysninger som grunnlag for etterkontroller. Utvalget er risikobasert og tar utgangspunkt i at opplysninger ikke er oppgitt til beskatning. I perioden 2018–2022 har Skatteverket fattet vedtak i om lag 1 000 kontroller knyttet til uoppgitt inntekt i utlandet:

År	Antall kontroller	Antall saker med vedtak	Treffprosent	Totalt økt skatt (mill.)	Hvorav tilleggsskatt (mill.)
2018	222	128	58 %		
2019	259	192	74 %	682	44
2020	347	241	69 %	1 112	89
2021	427	195	46 %	2 982	39
2022	387	235	61 %	1 552	343
Sum	1 642	991	60 %	6 328	515

Sakene gjelder hovedsakelig personlige skattepliktige.

Kilde: Skatteministeriet (2020) *Mere kontrol. Mindre svindel*. Intervju med Skattestyrelsen (Danmark) og intervju med Skatteverket (Sverige).

Utvelgelse av objekter for kontroll og verktøy som brukes i arbeidet med å identifisere kontrollobjekter

Ikke alle skattepliktige lar seg påvirke, men Skatteetaten ønsker å gjøre noe med de risikofaktorene som den ser, og arbeide mer med dem som ikke ønsker å følge regelverket. Metodene for å skjule inntekt og formue i utlandet som er beskrevet i kapittel 4, viser de viktigste utfordringene Skatteetaten står overfor når det gjelder gult og rødt segment. Skatteetaten ønsker å redusere handlingsrommet for disse gruppene og samtidig øke etterlevelsen i resten av befolkningen, som skal se at de som bevisst unndrar skatt ved å skjule inntekter og formue i utlandet, får en reaksjon fra Skatteetaten.

Det avholdes styrings- og prioriteringsmøter mellom den operative seksjonen og etterretningsseksjonen hvor det blir avgjort hvilke saker som tas videre til kontroll. Underveis i et år kan det likevel dukke opp lekkasjesaker eller andre forhold som kan føre til omprioriteringer. Skatteetaten har faste møter med Økokrim to ganger i året med statusgjennomgang og innmelding av nye saker. I tillegg har etterretningsenheten i Divisjon Innsats kvartalsvise møter med enheten for finansiell etterretning (EFE) i Økokrim.

Skatteetaten opplyser i et intervju at den har ulike framgangsmåter for å velge ut saker. Én informasjonskilde kan være analyser av pengestrømmer, en annen kan være lekkasjesaker i mediene. I slike saker ser Skatteetaten på den metoden som er avdekket, og vurderer om det er noe etaten kan basere seg på for å finne nye lignende saker. Andre kilder til saker er informasjon om reelle rettighetshavere og tips. Videre kan etaten se på bruken av utenlandske betalingskort i Norge for å vurdere om det er sannsynlig at de skattepliktige skjuler inntekt eller bosted.

Skatteetaten ser på både skjulte inntekter og formuer i utlandet og inntekter og formuer som skjules i Norge via utlandet. Bruk av tilretteleggere og selskapsstrukturer gjør det utfordrende å avdekke skjult inntekt og formue. Skatteetatens oppgave er å framskaffe fakta, noe som er tidkrevende siden strukturene for hemmelighold i skatteparadis gjør det vanskelig å få tilstrekkelig med fakta til å treffe vedtak i sakene.

Etaten opplyser at den ofte bruker åpne kilder, blant annet sosiale medier, for å skaffe informasjon. Selskapsregistre i utlandet og selskapsregistertjenesten Orbis brukes også mye. I konkrete saker har seksjonen for etterretning et miljø som sikrer og analyserer elektroniske spor, blant annet ved å kopiere telefoner og PC-er og så videre for å sikre elektroniske arkiver. Dette skjer når det er opprettet kontroll saker og personene/virksomhetene er varslet, eller når etaten er på uvarslet aksjon etter skatteforvaltningsloven § 10-4 eller § 10-15.

Skatteetaten opplever ikke at det foreligger vesentlige juridiske begrensninger for hvilke verktøy som kan brukes, eller hvilken informasjon som kan utveksles innenlands eller internasjonalt. Etaten opplever heller ikke at det er tekniske begrensninger for arbeidet med det røde segmentet. I det følgende presenteres noen av de viktigste kildene og verktøyene etaten bruker i arbeidet med sistnevnte segment.¹⁶⁸

Bruk av informasjon som er mottatt gjennom CRS og FATCA

Etterretningsseksjonen i Skattekriminalitet har tilgang til informasjon fra flere registre, blant annet CRS- og FATCA-oppgaver. Da CRS-utvekslingen begynte, ble det foretatt egne analyser med CRS som utgangspunkt. Det ble særlig sett på reelle rettighetshavere og oppgaver fra land som scorer høyt på hemmelighold.¹⁶⁹ Ressurser og prioriteringer har ført til at Skatteetaten ikke har gjort risikoanalyser med CRS som utgangspunkt de siste årene, men dette er nå i endring. [REDACTED]

¹⁶⁸ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022.

¹⁶⁹ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED].¹⁷⁰ Fra 2022 har Divisjon Innsats og Divisjon Brukerdialog samarbeidet om ordinære kontroller på bakgrunn av CRS-opplysninger. Se omtale av dette i kapittel 8.3.3.

Også bistandsanmodninger er et viktig virkemiddel for å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet, jf. omtale av dette under kapittel 6.5.2.

Valutaregisteret

Valutaregisteret inneholder opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge. Dette gjelder blant annet overføringer til og fra utlandet gjennom banker, bruk av norske betalingskort i utlandet, bruk av utenlandske betalingskort i Norge og kontanter som personer tar med seg inn eller ut av Norge og som er deklarerert til Tolletaten.¹⁷¹ Banker, kortselskaper og formidlere av grensekryssende betalinger skal rapportere transaksjoner som går inn og ut av Norge.

Valutaregisteret er en svært hyppig brukt kilde til saker for seksjon skattekriminalitet. Registeret brukes som kilde når det skal utarbeides saksgrunnlag og lister over relevante personer som skal eller bør undersøkes. [REDACTED]

[REDACTED]. I et intervju opplyser Skatteetaten at dette ofte er saker med høy treffprosent, og at de ofte heller ikke er spesielt tidkrevende å saksbehandle.

Vi har innhentet vurderinger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) om hvor dekkende en del opplysninger i valutaregisteret er. SSB peker på svakheter som har betydning for kvaliteten på registeret:

- Ikke alle som har plikt til å rapportere om bruk av utenlandske betalingskort i Norge, rapporterer opplysninger til Valutaregisteret. For 2022 manglet 40 prosent av transaksjonene.¹⁷² De rapporteringspliktige skal også rapportere korttransaksjonene per kortinnehaver fordelt på de ulike brukerstedene. Dette kravet var bare oppfylt for 24 prosent av alle transaksjonene i 2022. At så få transaksjoner ble rapportert, begrenser Skatteetatens kontrollmuligheter siden bruk av utenlandsk betalingskort i Norge er en kjent metode for å skjule inntekt og formue i utlandet fra beskatning.
- Mange betalinger fra utlandet gjennom bank inneholder ikke opplysninger om hva beløpet gjelder eller koden for betalingsart: det vil si kode for f.eks. «betaling for varer», «aksjeutbytte», «renter», osv. Det er ingen krav til at disse opplysningene skal rapporteres, men opplysninger om hva beløpet gjelder kan rapporteres hvis dette er opplysninger som er tilgjengelig. Derimot er det krav om å rapportere opplysningene for alle *utgående* overføringer via bank over 100 000 kroner. SSB undersøkte alle inngående transaksjonene for foretak¹⁷³ gjennom bank i løpet av én måned (desember 2022). 55 prosent av disse transaksjonene manglet opplysning om betalingsart. Blant disse var 121 000 transaksjoner der beløp varierte fra 100 000 kroner til 9,75 milliarder kroner. 49 000 transaksjoner manglet forklaring og mange hadde ikke meningsbærende forklaring. Siden feltet for hva beløpet gjelder er et fritekstfelt der et enkelt tegn er tilstrekkelig for at det skal godkjennes, er det lite egnet til å sikre at ønsket informasjon foreligger.

SSB konkluderer med at «opplysningene som valutaregisteret har hatt hittil, kan gi en del informasjon om hvem som sender og mottar beløp, men har liten dekning for opplysninger om hva betalinger gjelder». ¹⁷⁴ Skatteetaten opplyser at det er opprettet en arbeidsgruppe som skal foreta en

¹⁷⁰ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022.

¹⁷¹ Skatteetaten. (u.å.). Valutaregisteret. <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/rapportering-og-bransjer/tredjepartsopplysninger/bank-finans-og-forsikring/valutaregisteret/>

¹⁷² SSB holder filer mottatt fra Valutaregisteret opp mot egne kilder for bruk av utenlandske betalingskort i Norge og norske betalingskort i utlandet.

¹⁷³ SSB fjerner publikumstransaksjoner av personvern hensyn.

¹⁷⁴ E-post fra Statistisk sentralbyrå (SSB) til Riksrevisjonen, 22.02.2023.

kvalitetsgjennomgang av valutaregisteret og komme med forslag om hvordan kvaliteten på registeret kan overvåkes og forbedres.

Skatteetaten opplyser i et intervju at det er begrensninger for bruk av opplysninger i registeret. Til nå har opplysningene bare vært brukt til kontrollsaker og *ikke* til å identifisere kandidater til for eksempel dulting: Dersom det er opprettet kandidatlistene over hvem man tror har eiendom i utlandet, basert på transaksjoner i registeret, har denne informasjonen til nå bare kunnet brukes til kontroller og ikke til veiledning eller dulting på skattemeldingen.¹⁷⁵

I et intervju viser Skatteetaten til at formålet med valutaregisteret er å *forebygge og bekjempe kriminalitet og å bidra til riktig skatte- og avgiftsbetaling*. Det blir en konkret juridisk vurdering hvilket handlingsrom det eksisterende regelverket gir, og slike vurderinger gjøres løpende når det dukker opp nye behov som krever rettslige avklaringer.¹⁷⁶ I et intervju opplyser Finansdepartementet at det har sett et behov for en større revisjon av valutaregisterloven, der det vurderes hvor snevert eller bredt formålsbestemmelsen skal tolkes, og hvordan opplysningene skal kunne brukes.¹⁷⁷

Faktaboks 11 Kontroll av pengeoverføringer i Danmark

Money Transfer-prosjektene

Danmark har ikke et eget valutaregister med rapporterte grensekryssende betalinger eller vekslinger mellom danske kroner og andre valutaer. Skattestyrelsen har gjennomført tre såkalte Money Transfer-prosjekter som har som formål å finne gjemte formuer, og er nå i gang med et fjerde. Prosjektet gir Skattestyrelsen adgang til å trekke ut store datamengder om danske borgeres pengeoverføringer ut av danske banker.

Målet med å kontrollere pengeoverføringene har vært å avdekke ikke-rapporterte inntekter og formuer. I tillegg ønsket Skattestyrelsen å vise at det er høy oppdagelsesrisiko for den som skjuler inntekter og formuer ulovlig.

Resultatene av de tre prosjektene kan sees under:

Periode	Antall saker	Treffprosent	Økt skatteproveny (mill. kr.)
2009–2013	5 444	27 %	1 300
2013–2017	1 588	67 %	400
2016–2019*	1 262	75 %	400
Sum	8 294		2 100

* Sakene som ble behandlet i 2018 og 2019, inngår også i sakene som ble omtalt i faktaboks 10 om kontrollaktivitet i Danmark. Det vil derfor være noe overlapp med antall saker og skatteproveny disse to årene.

Skattestyrelsen begrunner den stigende treffprosenten med at Skattestyrelsen har styrket analysekapasiteten, og at mer kunnskap og erfaring har effektivisert kontrollarbeidet.

I prosjektet Money Transfer IV (2020–2023) har Skattestyrelsen fått tillatelse til å hente ut opplysninger fra 15 danske finansinstitusjoner. Disse kontrollene har så langt ført til at det er krevet inn 370 millioner danske kroner i skatt.

Kilde: Skatteministeriet. (2020). *Skattestyrelsen har udstedt skatteregninger for 2,1 mia. Kr.* Skatteministeriet. (2022). *Kontrollen af pengeoverførsler bliver mere effektiv.* Intervju med Skattestyrelsen i Danmark.

¹⁷⁵ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022.

¹⁷⁶ Intervju med Skatteetaten, 10.03.2023.

¹⁷⁷ Intervju med Finansdepartementet, 27.03.2023.

Meldinger om mistenkelige transaksjoner

Meldinger om mistenkelige transaksjoner (såkalte MT-meldinger) skal sendes fra de rapporteringspliktige (banker, finansforetak, revisorer, eiendomsmeglere med flere) til Økokrim dersom det avdekkes forhold som kan tyde på at midler har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering.¹⁷⁸ I henhold til hvitvaskingsloven § 25 andre ledd foreligger det en undersøkelsesplikt dersom det avdekkes forhold som avviker fra den rapporteringspliktiges kjennskap til kunden eller kundeforholdets formål og tilsiktede art, eller der en transaksjon

- synes å mangle et legitimt formål
- er usedvanlig stor eller kompleks
- er uvanlig ut fra kundens kjente forretningsmessige eller personlige transaksjonsmønster
- foretas til eller fra en person i et land eller område som ikke har tilfredsstillende tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering
- på annen måte har uvanlig karakter

Antallet MT-meldinger som mottas av Økokrim, har steget jevnt fra i overkant av 10 000 i 2017 til 16 500 i 2021, jf. tabell 20.¹⁷⁹ Tabellen viser også antallet meldinger som er utvekslet mellom Økokrim og Skatteetaten, hvem som har initiert utvekslingen, samt hvor mange av de utvekslede meldingene som havner innenfor risikoområdet «skjult inntekt og formue i utlandet» (SIFU).

Tabell 20 Totalt antall meldinger om mistenkelige transaksjoner til Økokrim, antall meldinger utvekslet mellom Økokrim og Skatteetaten, antall meldinger om SIFU og hvem som har initiert dem (2017–2021)

År	Totalt antall MT-meldinger	Totalt antall MT-meldinger utvekslet	SIFU-relaterte meldinger	Initiert av Økokrim	Initiert av Skatteetaten
2017					
2018	10 748				
2019	11 539				
2020	12 703				
2021	16 513				

Kilder: Skatteetaten og Økokrim (u.å). *Statistikk MT-rapporter*.

MT-meldinger som har blitt videresendt fra Økokrim tidligere år, har vært en viktig kilde for Skatteetaten, men hvitvaskingsloven gir ikke etaten automatisk tilgang til MT-meldingene. Det er Økokrim som skal vurdere informasjonen og eventuelt sende MT-rapporten til Skatteetaten hvis Økokrim tror det er noe Skatteetaten burde se på. Dette avhenger imidlertid av kapasitet, og de siste årene har ikke Økokrim hatt kapasitet til å gjennomgå alle innkomne meldinger, og ifølge Skatteetaten har ikke Økokrim prioritert meldinger som gjelder skjult inntekt og formue i utlandet. Tabell 20 viser at det totale antallet MT-meldinger som har blitt utvekslet i perioden, har ligget på mellom [REDACTED], at det er få utvekslede SIFU-meldinger selv om antallet har økt noe, og at en økende andel av dem blir initiert av Skatteetaten.¹⁸⁰ I et intervju opplyser Skatteetaten at den ønsker direkte tilgang til

¹⁷⁸ Hvitvaskingsloven § 25

¹⁷⁹ <https://www.okokrim.no/statistikk-mt-rapporter.549327.no.html>

¹⁸⁰ Intervju med Skatteetaten; Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022..

meldingene for å kunne vurdere om meldingen har betydning for skatteplikten, og Skatteetaten mener at dette ville kunne være verdifullt for etatens prioriteringer på området.¹⁸¹

Dokumentlekkasjer

Dokumentlekkasjer kan være en kilde til saker for etterkontroll i Skatteetaten, og etaten har en egen beredskapsgruppe som jobber med å lete fram lekkasjer. Skatteetaten har utviklet en generell framgangsmåte for å håndtere dokumentlekkasjer. Etaten ser etter informasjon i åpne kilder, i tips internasjonalt og i mediene. Når nye lekkasjer oppstår, forsøker etaten å sikre seg dataene, og deretter gjennomgår den dataene for å identifisere personer og selskaper og lete etter norske skattepliktige i materialet. Så blir dataene sammenstilt med data fra andre kilder. En viktig del av dette arbeidet er å verifisere at opplysningene etaten har fått gjennom lekkasjene, er korrekte. Deretter vurderes det hvilke tiltak som skal gjøres videre.

Faktaboks 12 Dubai Uncovered

- Dubai Uncovered var en dokumentlekkasje fra eiendomsregisteret i Dubai. Dataene fra lekkasjen gjelder året 2020, men avsløringen i mediene skjedde i 2022.
- Lekkasjen inneholdt informasjon om eierne av 880 000 eiendommer i Dubai, med en samlet verdi på 530 milliarder amerikanske dollar. Totalt kan 274 000 personer knyttes til lekkasjen.
- Lekkasjedataene ble delt med mediene og forskere, men ikke med Skatteetaten.
- Først i mai 2022 ble Skatteetaten gjort oppmerksom på mulighetene for at det var en lekkasje, da mediene sendte flere innsynsbegjæringer om grupper av personer.
- Ved søk i åpne kilder på internett fant Skatteetaten totalt 2,5 GB med datamateriale fra lekkasjen. Dette var filer med eiendomsdata som inneholdt informasjon om blant annet eiere, kundedata fra eiendomsselskaper og priser. I tillegg fant Skatteetaten skannede kontrakter og kopier av pass og sjekker. Etaten fant også data for inntektsåret 2021.
- Etter at Skatteetaten hadde sikret seg data fra lekkasjen, var neste steg å finne ut om det var informasjon om norske borgere i dataene, samt å verifisere data om blant annet eiernes eventuelle skatteplikt i Norge
- Skatteetaten har funnet 282 norske skattepliktige som har tilknytning til 352 eiendommer. Til sammenligning har E24 identifisert 259 personer med norsk tilknytning, 3 norske selskaper og 374 eiendommer. Kun hver femte av dem med skatteplikt i Norge hadde rapportert eiendommen(e) i skattemeldingen.
- 21 av de norske borgerne som ble avslørt i lekkasjen, hadde tilknytning til kriminell virksomhet.

Kilde: Skatteetatens skatteparadisseminar høsten 2022, Tønsberg.

Bruk av bistandsanmodninger i kontrollarbeidet

Skatteetaten kan bruke bistandsanmodninger i kontrollarbeidet sitt. Standarden er at all informasjon som kan være relevant for skatteadministrasjonen og dens arbeid med å sikre korrekt skatting i landet, skal utveksles på forespørsel. Det er ikke anledning til å sende bistandsanmodninger i undersøkelsesfasen, de skal kun brukes når Skatteetaten har uttømt alle interne kilder til informasjon.¹⁸²

Av de [REDACTED] som ble sendt i 2021, var det [REDACTED] som gjaldt personer, mens resten gjaldt selskaper. Av de [REDACTED] som gjaldt personer, var [REDACTED] ferdigbehandlet per 1. mars 2023, mens resten fortsatt var under behandling hos Skatteetaten.¹⁸³

¹⁸¹ <https://www.okokrim.no/>

¹⁸² The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, 2022, art. 26.

¹⁸³ Status «reservert» eller «under behandling» i arkivet.

For å undersøke hva som utløste de [REDACTED] i 2021, har vi gjennomgått sakene i Skatteetatens arkiv. For [REDACTED] var det ikke tilstrekkelig informasjon i arkivet til at vi kunne fastslå hvordan disse ble innledet. Ca. to tredeler av alle bistandsanmodningene i 2021 ble sendt etter kontroll i valutaregisteret. Bare én tittel ([REDACTED]) ble sendt på bakgrunn av automatisk utvekslede opplysninger (CRS/AKU/FATCA), enten bare på denne bakgrunnen eller i kombinasjon med andre kilder.

Skatteetatens generelle erfaring med bistandsanmodninger er at svarene utgjør gode kilder til informasjon av høy kvalitet, og at anmodningene blir besvart innen fristen. Etaten opplyser at den har gjennomført flere kampanjer for å fortelle om de positive erfaringene med slike anmodninger og for å få flere til å bruke dem mer.¹⁸⁴

Faktaboks 13 Bruk av bistandsanmodninger

I 2019 avslørte Dagbladet at flere norske skattepliktige har unnlatt å rapportere om eierskap og inntekter fra utleie i Dubai. Over 70 nordmenn var registrert med eiendom i landet, men bare et fåtall meldte om dette på skattemeldingen.

En gjennomgang av bistandsanmodninger Skatteetaten sendte til De forente arabiske emirater i perioden 2019–2021, viser at det ble sendt tre bistandsanmodninger i 2019, fem i 2020 og ingen i 2021. Alle henvendelsene er helt eller delvis besvart.

Gjennomgangen viser at syv av sakene gjelder mulig skjuling av inntekt eller verdier i Dubai, som er oppdaget enten ved gjentakende bruk av utenlandske betalingskort i Norge, eller ved store overføringer til bankkontoer i Dubai. [REDACTED]

[REDACTED] opplysningene allerede var gjort kjent gjennom avsløringene i Dagbladet.

[REDACTED] noe som førte til at etaten sendte en bistandsanmodning til De forente arabiske emirater.

I forbindelse med dokumentlekkasjen Dubai Uncovered i mai 2022, som er omtalt i faktaboks 12, identifiserte Skatteetaten 282 norske skattepliktige med tilknytning til 352 eiendommer.

Skatteetaten har ikke sendt bistandsanmodninger til De forente arabiske emirater i 2022.

Kilder: Skatteetaten; <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=92004>; Dagbladet 12.01.2019.

Skatteetaten opplyser at pandemien trolig er noe av årsaken til redusert bruk av bistandsanmodninger, jf. kapittel 6.5.2. Ifølge Skatteetaten er en del land avhengige av å få godkjenning fra domstolene for å kunne sende informasjon til andre land. Det har oppstått mye ventetid på grunn av dette. Likevel viser Riksrevisjonens gjennomgang at nesten alle de sendte bistandsanmodningene i 2021 er besvart. Skatteetaten mener selv at problemet også ligger internt: Virkemiddelet bistandsanmodninger utnyttes ikke godt nok, blant annet fordi det kan være tidkrevende, og det er usikkert hvilken informasjon etaten vil få. Erfaring viser at Skatteetaten får mye nyttig informasjon ved bistandsanmodninger, og mange av de tunge sakene hadde aldri kunnet løses uten disse anmodningene. Skatteetaten trekker fram Sverige som eksempel på et annet nordisk land som sender mange flere bistandsanmodninger enn Norge.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Brukerdialog, 21.06.2022.

¹⁸⁵ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022.

Faktaboks 14 Bruk av bistandsanmodninger i Danmark og Sverige

Skattestyrelsen Danmark

I et intervju med Riksrevisjonen forteller Skattestyrelsen Danmark, Center for Bekæmpelse af International Skatteunddragelse (CEBIS), at Skattestyrelsen ofte innhenter informasjon fra utlandet, og at den får god respons på bistandsanmodninger. Når Skattestyrelsen sender bistandsanmodninger, gir den også beskjed til den skattepliktige om at det er sendt en forespørsel, med mindre det er fare for bevisforspillelse. Skattestyrelsen har gode erfaringer med bruk av bistandsanmodninger og opplyser at den i stor grad får svar på henvendelsene, og at den i noen tilfeller får mer informasjon enn forventet.

I perioden 2017–2021 har Skattestyrelsen sendt totalt 1 220 bistandsanmodninger, noe som gir et snitt på 244 per år.

Skatteverket Sverige

Skatteverket har lenge jobbet med å gjøre medarbeiderne oppmerksomme på hvilke fordeler bistandsanmodninger kan innebære. Det gjennomføres informasjonskampanjer, Skatteverket har utviklet egen side med støttemateriale på intranett, det er opprettet et nettverk med kontaktpersoner i organisasjonen som kan bidra ved utforming av bistandsanmodningen og erfaringsutveksling og så videre. Skatteverket mener behovet for å sende bistandsanmodninger ikke har blitt mindre etter innføringen av CRS og FATCA, og det bruke ofte disse anmodningene som en del av utredningen i saker som angår utenlandsforhold.

Skatteverket opplyser at den sender i underkant av 400 bistandsanmodninger på direkteskattområdet per år, totalt ca. 2 000 i perioden 2017–2021.

Kilde: intervju med Skattestyrelsen (Danmark) og Skatteverket (Sverige).

8.3.3 Kontroller basert på opplysninger mottatt fra utlandet

Fram til og med inntektsåret 2021 har det ifølge Skatteetaten vært svært begrenset hvilke avdekkingskontroller som har kunnet gjennomføres på grunnlag av opplysninger fra utlandet. I stedet har etaten foretatt enkelte undersøkelser («kunnskapskontroller») som primært skal tjene til å kartlegge kvaliteten på opplysningene, etterlevelseshgraden og risikoen for faktisk ikke-oppgitt inntekt og formue i utlandet, men som også har endt med skriftlig melding til dem som viste seg å ha uoppgitte beløp over en viss størrelse. Målet etaten har jobbet etter, er først å finne ut hvor sikker man kan være på datakvaliteten og – når man er sikker på tilstrekkelig kvalitet – automatisere behandlingen av opplysningene. Skatteetaten ønsker å være sikker på at etterlevelsen er såpass lav at det faktisk er en stor risiko, slik at det ikke settes i gang et stort arbeid for noe som er et begrenset problem. I et intervju viser Skatteetaten til at CRS og FATCA er ganske nytt, og at kvaliteten på disse opplysningene er varierende. Skatteetaten mener derfor at den ikke har kunnet sette i gang med kontroll basert på CRS- og FATCA-opplysningene tidligere.¹⁸⁶

I perioden 2017–2021 ble det satt i gang og gjennomført én kunnskapskontroll basert på CRS-opplysninger:

- Kontroll av renteinntekter for inntektsåret 2016 som ble gjennomført i 2018–2019. Kontrollen viste at bare ni prosent av dem med CRS-opplysninger om renter hadde oppgitt disse inntektene i skattemeldingen.

I tillegg ble det i samme periode satt i gang to andre kunnskapskontroller som enten ble sluttført i 2022 eller snart er ferdigstilt (2023):

- Kontroll av utbytte for inntektsåret 2019. Denne ble igangsatt i 2020 og sluttført i 2022. 50 prosent av de kontrollerte hadde levert korrekt skattemelding, 4 prosent hadde forsøkt å følge reglene, mens 46 prosent hadde ikke fulgt reglene.

¹⁸⁶ Intervju med Divisjon Brukerdialog, 21.06.2022.

- Kontroll av renteinntekter for inntektsåret 2018, igangsatt i 2019. Kontrollen var basert på duldebrevet til 5 000 skattepliktige som ble sendt ut i april 2019 for inntektsåret 2018 (se kapittel 8.2.2). Kontrollen ble utført for alle 5 000 skattepliktige og ga 720 utslag med svært høy treffprosent: Nesten samtlige har fått skriftlig melding eller varsel om endring av inntekt og skatteoppgjør. Kontrollen er ikke ferdigstilt per mars 2023, men bare noen få saker gjenstår.¹⁸⁷ Grunnen til at kontrollen har tatt så lang tid, er at Skatteetaten var usikker på datakvaliteten på de mottatte opplysningene og om de kunne legges til grunn.¹⁸⁸

Kontroller basert på CRS-opplysninger gjennomført i 2022–2023

Med unntak av kunnskapskontrollene av renteinntekter og utbytte som er nevnt ovenfor, jf. også kapittel 8.3.1, er det først i 2022 at Skatteetaten har begynt med ordinære kontroller basert på CRS-opplysninger. Dette har vært kontroller utført av en egen «CRS-gruppe» som ble opprettet i 2022. Skatteetaten mener at antallet kontroller som har vært gjennomført på dette området i 2022 for inntektsåret 2020 – om lag 1 000 kontroller – er et vesentlig antall.¹⁸⁹

Saldo og renteinntekter

I 2022 ble det satt i gang to kontroller basert på CRS-opplysninger for inntektsåret 2020. I den ene kontrollen ble det valgt ut skattepliktige som [REDACTED]. Kriteriene ga til sammen utslag for 147 personer. Av disse fikk 137 vedtak med endret beløp for formue eller inntekt. De siste 10 sakene ble avsluttet uten endring.

I 2022 ble det også innledet en kontroll av skattemeldingen for inntektsåret 2020 for skattepliktige som hadde var blitt dultet høsten 2021 med informasjon om at Skatteetaten hadde opplysninger om bankinnskudd i deres navn, jf. kapittel 8.2.2. [REDACTED]. Utvalget ble gjort ut fra på en forskjellig forventning til hvor godt arbeidsprosessen kunne automatiseres. 800 ble valgt ut til kontroll, og etaten gjorde nærmere undersøkelser i saken før den varslet om endring for 200 av disse. For de neste 200 personene ble det ikke gjort noen nærmere undersøkelser, og varsel om endring ble sendt direkte uten noen individuelle tilpasninger. De siste 400 personene var tilfeldig valgt. Resultatene fra kontrollen viste at det var lav etterlevelse – kun om lag ti prosent etterlevelse – i alle de tre gruppene, og at det var mer effektivt å bruke en standardtekst ovenfor den skattepliktige framfor å gjøre individuelle undersøkelser og tilpasninger.¹⁹⁰

Aksjeutbytte

I 2022 ble det gjennomført en kontroll av aksjeutbytte i utlandet for inntektsåret 2020. [REDACTED]. De med små avvik mellom CRS-oppgavene og skattemeldingen ble nedprioritert. Sakene (personene) med høyest avvik ble valgt ut til nærmere gjennomgang, [REDACTED].

Resultatene fra kontrollen viser at det var relativt høy etterlevelse – 65 prosent – hos personer med aksjeutbytte for inntektsåret 2020. Dette er samme tendens som Skatteetaten ser ved utbytte fra norske selskaper. [REDACTED].

¹⁸⁷ Per august 2022 var det sendt varsel eller skriftlig melding til 710, de siste ti sakene var under arbeid.

¹⁸⁸ Intervju med Skatteetaten, 10.03.2023.

¹⁸⁹ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Fokusområder, Finans – CRS-gruppen, 07.02.2023.

¹⁹⁰ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Fokusområder, Finans – CRS-gruppen, 07.02.2023.

Salgsvederlag

I 2022 ble det gjennomført kontroller av salgsvederlag for inntektsåret 2020. På bakgrunn av CRS-opplysninger ble 554 personer valgt ut til kontroll. Utvalget var stratifisert og besto av tre grupper:

- [REDACTED].
- [REDACTED].
- Gruppe C bestod av tilfeldig utvalgte.

Resultatene fra kontrollen viste at regelverket ble fulgt av 24 prosent i gruppe A, 97 prosent i gruppe B og 78 prosent i gruppe C. I gjennomsnitt var det 73 prosent som fulgte regelverket. [REDACTED]

8.4 Skatteetatens kunnskap om effektene av de ulike virkemidlene

Skatteetaten skal bruke ulike virkemidler og kombinasjoner av virkemidler for å påvirke brukernes adferd positivt, slik at de følger reglene i større grad.¹⁹¹ I 2021 utarbeidet etaten rapporten *Plan for styrket kunnskap om effekter av etatens virkemidler* hvor den gjør en helhetlig analyse av etatens virkemiddelbruk og prøver å måle effekten, i tillegg til å peke på utfordringer etaten må løse i det videre arbeidet.

8.4.1 Effekten av veiledning og informasjon

I rapporten *Skatteyternes etterlevelse ved salg av aksjer, før og etter innføring av preutfyllt grunnlag*, kom etaten fram at det var [REDACTED] i gevinst eller tap. Også [REDACTED] ble i flere tilfeller ikke tatt med i skattemeldingen. Skatteetatens hypotese var at når det blir komplisert og den skattepliktige ikke forstår regelverket, så faller etterlevelsen. Etterlevelsen faller også jo mer bagatellmessige beløpene er.¹⁹² I et intervju viser Skatteetaten til kryptovaluta som et eksempel på et område hvor det er mye veiledning og tiltak, men hvor etaten likevel ikke klarer å få til en vesentlig etterlevelse. Etaten mener dette tyder på at det er kompleksiteten som gjør at mange av skatteytene ikke følger reglene.¹⁹³

I 2013 sendte Skatteetaten i samarbeid med forskere fra Norges Handelshøyskole brev til 18 000 personer som var skattemessig bosatt i Norge. I brevet testet forskerne hvordan ulike brevtekster påvirket innrapporteringen av formuer og inntekter i utlandet. Resultatene viste at brev med moralsk appell påvirker hvor mye de skattepliktige rapporterer, mens brev som får de skattepliktige til å oppleve oppdagelsesrisiko som høyere, påvirker andelen av dem som rapporterer. Til sammen ble 150 millioner kroner i inntekter og formuer rapportert inn.¹⁹⁴

I 2019 undersøkte forskere ved Norges Handelshøyskole hvordan Skatteetatens formidling om CRS-opplysninger påvirket antallet skattepliktige som søkte om frivillig retting. Funnene viste at ordningen ble mer attraktiv på det tidspunktet da etaten annonserte at informasjon fra andre land ville bli mottatt, selv om mottakstidspunktet lå noe fram i tid. Funnene var spesielt tydelige for avtaler inngått med Sveits og Luxemburg. Effektene avtok imidlertid raskt – og raskere enn det forskerne hadde antatt.¹⁹⁵

Skatteetaten har også undersøkt effekten av dulting i den nye skattemeldingen. I en analyse av bruken av seks ulike merknader i skattemeldingen i for inntektsåret 2020 ser etaten at merknadene

¹⁹¹ Skatteetaten (2021) *Plan for styrket kunnskap om effekter av etatens virkemidler*.

¹⁹² Skatteetaten (2013) *Skatteyternes etterlevelse ved salg av aksjer, før og etter innføring av preutfyllt grunnlag*.

¹⁹³ Intervju med Skatteetaten, 10.03.2023.

¹⁹⁴ Blott (2016) *Moralsk motivasjon og skatteunndragelse*, Skatteetaten (2021) *Plan for styrket kunnskap om effekter av etatens virkemidler*.

¹⁹⁵ Skatteetaten (2021) *Plan for styrket kunnskap om effekter av etatens virkemidler*.

fører til at flere skattepliktige rapporterer riktig.¹⁹⁶ For dulting av personer med utenlandske bankinnskudd, jf. kapittel 8.2.2, viser effektmåling av dultingen det året at andelen som rapporterte utenlandske bankinnskudd var 22 prosentpoeng høyere blant dem som fikk dult (45 prosent) enn hos dem som ikke fikk dult (23 prosent), altså dobbelt så høy. Det må imidlertid tas høyde for at kontrollgruppen på 2 000 personer ikke var stor nok til at man kan fastslå effekten med sikkerhet. Veksten i antall skattepliktige som oppga utenlandsk bankkonto etter å ha blitt dultet [REDACTED]

[REDACTED]¹⁹⁷ Av skattepliktige med lavere beløp er det nesten utelukkende de som har blitt dultet som oppgir utenlandsk bankinnskudd. Skatteetaten tolker dette slik at dulting er et helt essensielt virkemiddel for å sikre etterlevelse i denne gruppen. Selv om det ikke er store skatteprovenyer å hente fra kontoer [REDACTED] i saldo og uten inntekt, mener Skatteetaten at tiltaket likevel gir god effekt, sett opp mot ressursene som brukes på tiltaket. At skattepliktige også blir klar over globalskatteplikten, er en positiv tilleggseffekt som trekkes fram.¹⁹⁸ For inntektsåret 2021 hadde omtrent 73 prosent av alle personer som selv fastsatte beløp for utenlandske bankkontoer i skattemeldingen, blitt dultet. Skatteetaten skriver i et internt notat at den mener dette viser hvor viktig dulting er for etterlevelse.¹⁹⁹ I *Rapport om Skatteetatens kontrollvirksomhet i 2022* skriver Skatteetaten at resultatet av dultingen kan tyde på at det er lav etterlevelse ved egenfastsetting av utenlandsforhold, og at dette i stor grad kan skyldes manglende kunnskap hos de skattepliktige, eller en oppfatning om at det er lav oppdagelsesrisiko ved feilrapportering.

At Skatteetaten likevel ikke har innført enda mer dulting av personer med utenlandsforhold, begrunnes med at det var usikkert i hvilken grad dultingen ville generere henvendelser for telefonmottaket og påfølgende behandling for saksbehandlere. Skatteetatens mål er å øke etterlevelsen og veilede så mange som mulig. Dette innebærer en avveining mellom å dosere tiltaket slik at ikke telefonmottaket kneler, og samtidig veilede så mange som mulig. I første runde brev som ble sent ut (inntektsåret 2017), var erfaringen at rundt halvparten av de 4 000 som mottok brevet, tok kontakt med kundeservice.²⁰⁰ Det første året med dulting i den elektroniske skattemeldingen (høsten 2020) tok ca. 12 prosent av kandidatene kontakt etter varsling.²⁰¹ Ved dulting våren 2021 anslo at ca. 4,6 prosent av de dultede tok kontakt med etaten på grunn av dultingen.²⁰² I et internt notat skriver etaten at det «synes ikke som at det har vært stor pågang fra de skattepliktige som ble utsatt for tiltaket».²⁰³ I forbindelse med dulting høsten og våren 2022 ble det ikke gjort noen eksakte målinger av henvendelser om utenlandsforhold. I skattemeldingsperioden fikk etaten flere henvendelser, men de skriver at «det ikke var noe økt press på Brukerkontakt som følge av tiltaket. Kundeloggen ble besvart av tre personer og henvendelser ble besvart innen rimelig tid». Når det gjelder dultingen høsten 2022 kom det svært få henvendelser.²⁰⁴ Det foreligger ikke data om hvorvidt henvendelsene kom av tekniske problemer eller om de var knyttet til globalskatteplikten.²⁰⁵

8.4.2 Effekten av kontrolltiltak

I rapporten *Plan for styrket kunnskap om effekter av etatens virkemidler* skriver Skatteetaten at det er vanskelig å måle effekten av de ulike kontrolltiltakene, særlig avdekkingskontroller. Bakgrunnen for dette er etatens prosess for å velge kontrollobjekter, i tillegg til at slike kontroller krever mye ressurser, noe som gjør det vanskelig å få et tilstrekkelig datagrunnlag. Videre er det vanskelig å måle effekten av straffevirkemidler fordi det er vanskelig å få til et eksperimentelt analysedesign.

¹⁹⁶ Skatteetaten (2021) *Plan for styrket kunnskap om effekter av etatens virkemidler*.

¹⁹⁷ Skatteetaten (2023) *Utvidet veiledning vår og høst 2022 (SME2021)*.

¹⁹⁸ Skatteetaten (2021) *Utvidet veiledning vår 2021 (SME2020)*.

¹⁹⁹ Skatteetaten (2021) *Utvidet veiledning vår 2021 (SME2020)*.

²⁰⁰ E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 09.03.2023

²⁰¹ Skatteetaten (2021) *Utvidet veiledning høst 2020 (SME2019)*.

²⁰² Skatteetaten (2021) *Utvidet veiledning vår 2021 (SME2020)*.

²⁰³ Skatteetaten (2021) *Utvidet veiledning vår 2021 (SME2020)*.

²⁰⁴ Skatteetaten (2021) *Utvidet veiledning vår 2021 (SME2020)*.

²⁰⁵ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Brukerdialog, 21.06.2022.

Prosjektet *Etterlevelseeffekter av skattemeldingskontroller* besto av tre delprosjekter hvor effektene av tilfeldige og målrettede kontroller ble testet. I det ene delprosjektet måles effekten av kontroller på etterlevelse (riktig rapportering) blant skattepliktige som hadde egenrapporterte fradrag på minst 15 000 kroner. Analysene viste at kontroller har en positiv effekt på etterlevelsen. Denne effekten vedvarer, men avtar noe over tid. Analysen viste en kausal sammenheng mellom Skatteetatens innsats og de brukereffektene vi ser.²⁰⁶

I perioden 2011–2015 gjennomførte Skatteetaten også en analyse av hvilken effekt tilleggsskatt har på etterlevelsen. Resultatene viste at skattemeldingskontroller har signifikante positive effekter, men tilleggsskatt på individnivå viste ingen signifikant effekt på etterlevelsen hos de skattepliktige. Analysen sier heller ikke noe om hvorvidt bruk av tilleggsskatt kan virke allmennpreventivt og dermed føre til bedre etterlevelse.²⁰⁷ Det er ikke gjennomført noen nyere analyser av hvilke effekt kontroller og sanksjoner har, og heller ingen analyser som går spesifikt på området skjult inntekt og formue i utlandet. I intervju trekker Skatteetaten fram erfaringer som viser at de skattepliktige følger regelverket i ett eller to år etter en stor kontroll, men så unnlater de å følge regelverket videre. Skatteetaten anser derfor dulting i skattemeldingen som et viktig virkemiddel for å følge opp disse.²⁰⁸

I *Overordnet plan for risikohåndtering – L5 – Skjult inntekt og formue i utlandet* skriver Skatteetaten at det er viktig å følge opp skattepliktige som ikke lar seg påvirke til å endre adferd, og at dette er avgjørende for at de som betaler skatt, skal ha tillit til systemet.²⁰⁹ Likevel var det først våren 2022 at Skatteetaten begynte å gjennomføre kontroller av dem [redacted]. Det er gjennomført ca. 236 000 dult på bakgrunn av CRS-opplysninger om utenlandsforhold, [redacted]. [redacted]. I *Rapport om Skatteetatens kontrollvirksomhet i 2022* skriver Skatteetaten at det er iverksatt dulting hvor reelle CRS-opplysninger (som kommer på høsten) blir kontrollert opp mot egenfastsettingene.

8.5 Frivillig retting

8.5.1 Bakgrunn og vilkår

Skattepliktige som ikke har oppgitt inntekt og/eller formue til Skatteetaten tidligere, kan unngå tilleggsskatt ved å søke om frivillig retting, jf. skatteforvaltningsloven § 14. Frivillig retting er et virkemiddel som retter seg mot grønt og gult segment, henholdsvis personer som ønsker å følge reglene, men ikke får det til, og personer som ikke ønsker å følge reglene, men kan påvirkes til det.

For at en søknad om frivillig retting skal godkjennes, må opplysningene om formue eller inntekt være fullstendige og korrekte, og søknaden må ikke være et resultat av kontrolltiltak eller ettersyn som er eller vil bli satt i verk på bakgrunn av informasjon Skatteetaten mottar. Vilkåret er også oppfylt dersom den skattepliktige ber om frivillig retting og Skatteetaten har informasjon om vedkommende via CRS eller FATCA, så lenge den skattepliktige ikke har blitt konfrontert med dette, eller så lenge det ikke har blitt iverksatt kontrolltiltak. Det er også et vilkår at den skattepliktige gir fullstendige og korrekte opplysninger og opplyser om formuens eller inntektens opprinnelse ved retting. Dersom vilkårene for frivillig retting er oppfylt, vil skattekontoret sende ut nytt skatteoppgjør. Det blir ikke ilagt tilleggsskatt,

²⁰⁶ Skatteetaten (2021) *Plan for styrket kunnskap om effekter av etatens virkemidler*.

²⁰⁷ Skatteetaten (2021) *Plan for styrket kunnskap om effekter av etatens virkemidler*.

²⁰⁸ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Skattekrim, 02.09.2022.

²⁰⁹ Skatteetaten (2016) *Overordnet plan for risikohåndtering – L5 – Skjult inntekt og formue i utlandet*.

men det beregnes renter av den skatten som skulle ha vært betalt. Skatteetaten anmelder ikke forholdet til politiet.²¹⁰

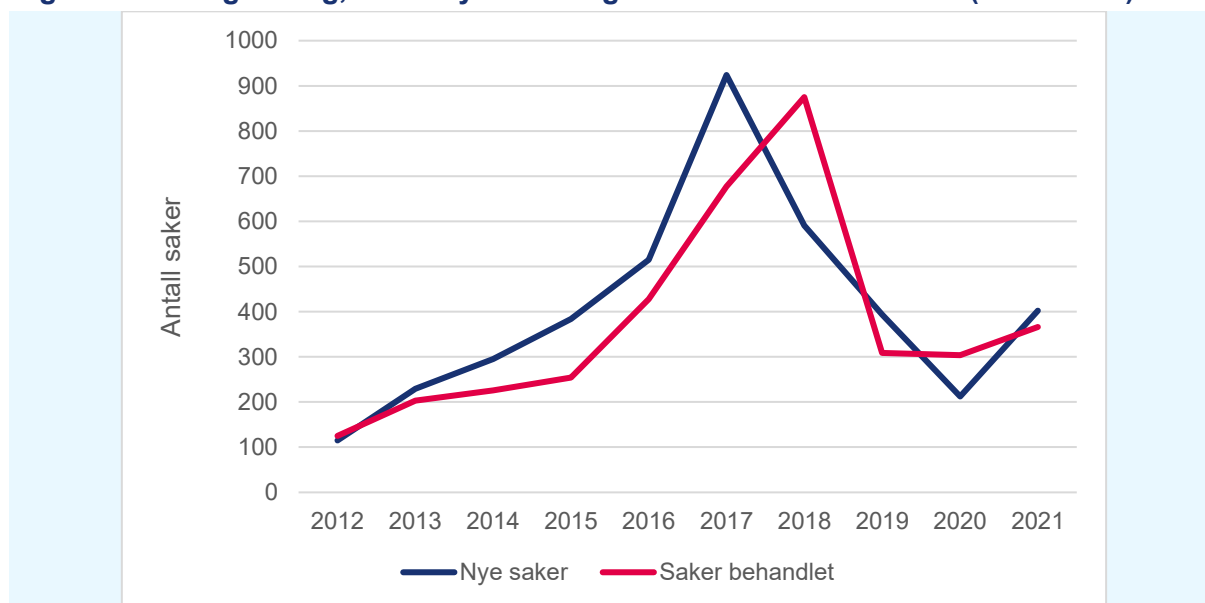
8.5.2 Inntekter og formuer deklart gjennom frivillig retting

Nedenfor omtaler vi to former for beløp i forbindelse med frivillig retting: for det første hvilke endringer i inntekter og formuer som Skatteetaten innvilger i frivillig retting-sakene, og for det andre hvilke endringer i skatteinngang slike endringer i beløp innebærer, også kalt provenyeffekter.

Antall saker om frivillig retting har vært synkende siden 2017

Siden 2007 har nesten 4 000 personer kontaktet Skatteetaten og bedt om frivillig retting. Rettingen kan skje for inntil ti år tilbake i tid. Fra 2012 har det vært en økning i personer som har søkt om frivillig retting, med en topp i 2017, jf. figur 26. Dette året sammenfaller både med at Skatteetaten informerte om CRS-ordningen og startet informasjonsutvekslingen, og at Panama Papers ble offentliggjort 3. april 2016.

Figur 26 Frivillig retting, antall nye saker og antall behandlede saker (2012–2021)



Kilde: Skatteetaten (2021, 02. mars). *Pressemelding: 4,1 milliarder kroner i skjulte formuer meldt inn til Skatteetaten*; Skatteetaten (2022) *Statistikk for frivillig retting 2019–2021*; E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 09. mars 2023.

Totalsummen på innmeldte beløp til beskatning ved frivillig retting er på over 80 milliarder kroner i formue og om lag 3 milliarder kroner i inntekt.²¹¹ Dette er akkumulerte tall, det vil si at hvis en retting innebærer at en formue er økt med 100 millioner per år 10 år tilbake i tid, er den akkumulerte verdien av denne rettingen 1 milliard. Tallene omfatter også fastsetninger etter frivillig retting der midlene har befunnet seg i Norge.²¹²

Året med størst endring i fastsatt formue var 2016 da det i de ferdigbehandlede sakene ble rettet formue for 13,7 milliarder kroner til sammen, mens det siden har variert mellom 2,4 og 8,7 milliarder kroner per år. For retting av inntekt var toppåret i 2011 da det ble rettet inntekt for 544 millioner kroner

²¹⁰ Skatteetaten (u.å) *Frivillig retting (skatteamnesti)* Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/utland/inntekt-og-formue-i-utlandet/frivillig-retting/>

²¹¹ Skatteetaten (2021, 26. mars). *Kronikk: Fakta og nyanser om frivillig retting.*

²¹² Skatteetaten (2018) *Synteserapport. Skjult inntekt og formue i utlandet.*

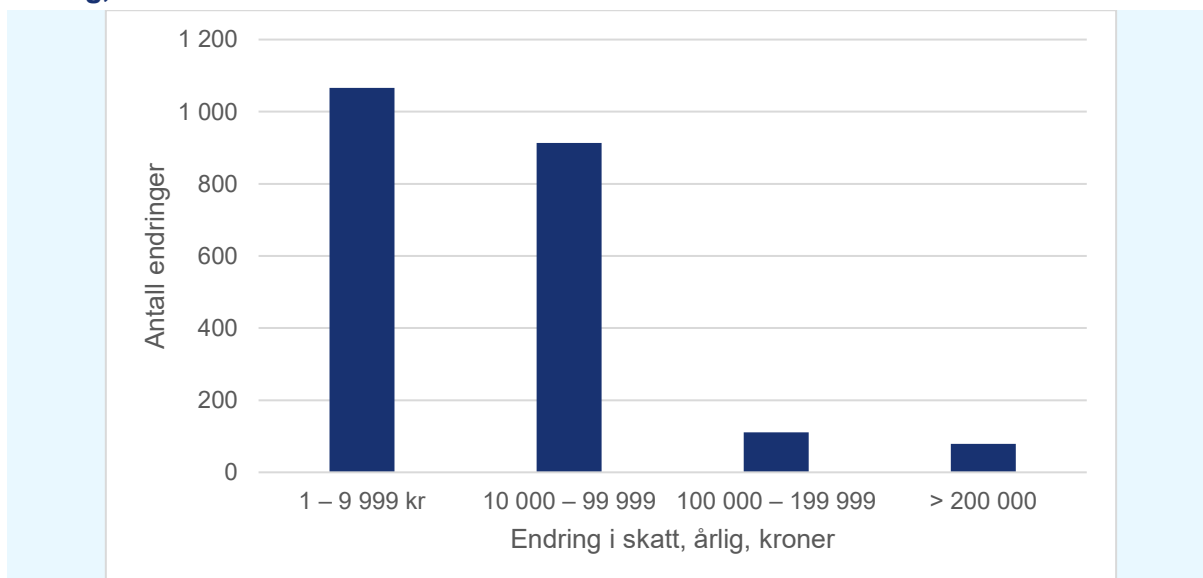
i de sakene som ble behandlet i løpet av året. De siste årene har årlig endring i inntekt ligget på ca. 160 millioner kroner i gjennomsnitt.²¹³

Gjennomsnittlig rettet beløp per sak for sakene som ble ferdigbehandlet i 2019–2021, var 818 750 kroner for inntekt og 19,4 millioner kroner for formue. Enkelte saker hadde så store verdier at de trekker gjennomsnittsbeløpet vesentlig opp. Dersom disse høye verdiene utelates (13 saker), blir gjennomsnittlig rettet beløp 421 000 kroner for inntekt og 10,9 millioner kroner for formue.²¹⁴

Mange frivillig retting-saker gir beskjeden skatteøkning og noen få saker med store enkeltbeløp utgjør mye av totale økte skatteinntekter for staten

Skatteetaten har beregnet hvor mye mer staten fikk i skatteinntekter per inntektsår som følge av sakene med frivillig retting som ble ferdigbehandlet i årene 2019–2021. Figur 27 viser hvordan sakene med frivillig retting som ble ferdigbehandlet i perioden, fordeler seg med hensyn til hvilket beløp de årlig gir i økt skatteinntekt årlig (for staten). Én sak kan som nevnt gi økt proveny for opptil ti inntektsår.

Figur 27 Antall saker i ulike beløpsintervaller for økt årlig skatteproveny ved frivillig retting, 2019–2021



Kilde: Skatteetaten (2022) *Statistikk for frivillig retting 2019–2021*.

Figur 27 viser at ca. halvparten av alle sakene som hadde effekt for provenyet i ett eller flere av inntektsårene 2019–2021, gir en endring i skatt på under 10 000 kroner/år. Det er noen få enkeltsaker som gir store endringer i skatteinntekt. Av i alt 2 169 endringer som ble gjort i 972 saker i perioden 2019–2021, var det 79 endringer som hver for seg ga en økning på mer enn 200 000 kroner per år i skatteinntekt.

De få enkeltsakene med svært høye verdier utgjør størstedelen av den totale økningen i skatteinntekter fra saker om frivillig retting, spesielt i 2019 og 2020. Av de totalt 24 sakene med over 200 000 kroner per sak i 2020, var det 14 saker som gjaldt beløp over 500 000 kroner. Disse 14

²¹³ Skatteetaten (2021, 2. mars). *Pressemelding: 4,1 milliarder kroner i skjulte formuer meldt inn til Skatteetaten*; Skatteetaten (2022) *Statistikk for frivillig retting 2019–2021*.

²¹⁴ Skatteetaten (2022) *Statistikk for frivillig retting 2019–2021*; E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 20.1.2023.

sakene utgjorde 52 millioner kroner av totalt 70 millioner kroner i ekstra skatteinntekt til staten dette året.

Inntektene og formuene som ble innvilget frivillig retting, befant seg i liten grad i lavskatteland

Av sakene som ble ferdigbehandlet i perioden 2019–2021 (mai) har de fleste opprinnelse i Europa utenom Norden (23 prosent). Norge og Norden utgjør 20 prosent, mens lavskattland²¹⁵ utgjør 6 prosent av alle saker. 4 prosent av sakene omhandler kryptovaluta. En nærmere beskrivelse av disse står i kapittel 9.5.4.

Tabell 21 viser endringer i beløp for henholdsvis inntekt og formue, både samlet og gjennomsnittlig per sak.

Tabell 21 Endring i beløp totalt og gjennomsnittlig per sak, i saker om frivillig retting behandlet i 2019–2021

Område	Inntekt økt med totalt	Formue økt med totalt	Gjennomsnittlig inntekt økt med	Gjennomsnittlig formue økt med
Norge	25 765 745	158 527 834	277 051	1 704 600
Norden	8 418 603	305 137 023	100 221	3 632 584
Europa utenom Norden	78 988 782	2 175 502 527	195 517	5 384 907
Lavskattland*	6 508 892	180 210 365	110 320	3 054 413
Andre land	62 411 784	889 100 036	300 057	4 274 519
Saker som gjelder flere regioner	105 849 886	3 670 213 858	299 054	3 211 582

* Definert i skatteforskrift § 10-63-2. I sakene i tabellen omfatter dette De forente arabiske emirater, Isle of Man, Jersey, Guernsey og Qatar.

Kilde: Skatteetaten (2022) *Statistikk for frivillig retting 2019–2021*.

Europa utenom Norden er den regionen som samlet sett utgjør størst endring i både inntekt og formue. For årlig endring i formue utgjør dette i gjennomsnitt 5,3 millioner kroner per sak. Beløpene for gjennomsnittlig endring i inntekt eller formue i rettingssakene som gjelder jurisdiksjonene som inngår i kategorien lavskattland skiller seg ikke spesielt ut. Kategorien av saker med størst samlet endring i både inntekt og formue er saker som gjelder flere regioner.

Skatteetaten har utarbeidet statistikk for årene 2016 og 2017 for antall frivillig retting-saker og endret formue fordelt på land. De to landene som skiller seg spesielt ut som dominerende, er Sveits og Storbritannia inkludert kanaløyene (Jersey og Guernsey) og til dels Luxemburg.²¹⁶ For Sveits var det en markant nedgang fra 2016 til 2017, noe som blant annet sees i sammenheng med at CRS ble innført fra 2017.

²¹⁵ Definert i skatteforskrift § 10-63-2. I sakene i tabellen omfatter dette De forente arabiske emirater, Isle of Man, Jersey, Guernsey og Qatar.

²¹⁶ Skatteetaten (2018) *Synteserapport. Skjult inntekt og formue i utlandet*.

8.5.3 Effekten av frivillig retting

Som vist i 8.5.2 har antallet skattepliktige som har sendt inn søknad om frivillig retting, steget jevnt fra 2007, med en topp i 2017. I en rapport fra Skatteetaten settes dette i forbindelse med at etaten dette året tok i bruk adferdsteori overfor de skattepliktige for å motivere dem til å endre adferd.²¹⁷ 2017 var også det første året hvor CRS-opplysninger ble utvekslet. Analysegruppen som har sett på bruken av CRS-data og skrevet en rapport om dette, konkluderer at det å innføre av CRS-rapporteringen i seg selv har hatt liten effekt på etterlevelsen blant de norske skattepliktige. Skatteetatens bruk av informasjonen og presseoppslag om fristen for søknad om frivillig retting før CRS ble innført, ga stor effekt.²¹⁸ Forskning, og Skatteetatens egne analyser, viser at slik egenretting har varig effekt, og at de som har rettet frivillig, fortsetter å følge regelverket i årene etter rettingen.²¹⁹

8.5.4 Skatteetaten innvilger frivillig retting for utenlandsforhold de allerede har opplysninger om

Det innvilges frivillig retting også for utenlandsforhold som Skatteetaten er kjent med. Tabell 22 viser at det i perioden 2019–2020 ble det innvilget frivillig retting i 230 saker der det helt eller delvis forelå opplysninger om forholdet, mens det ikke forelå opplysninger i 341 saker.

Tabell 22 Skattepliktige med frivillig retting som Skatteetaten har opplysninger om, millioner kroner (2019–2020)

Opplysninger fra CRS/AKU/FATCA	Antall saker	Inntekt økt med totalt	Formue økt med totalt
Ja, har opplysninger	137	27,4	957,7
Ja, delvis opplysninger	93	41,0*	1 073,7
Nei, uten ekstremverdier	341	71,0	1 231,5
Nei, med ekstremverdier		266,6	5 396,3

* Det er i hovedsak formue (bankkonto) Skatteetaten har informasjon om, og de skattepliktige har oppgitt inntekt og eiendom i tillegg. Ellers er det mye pensjoner i Norden som inntekt.

Kilde: Skatteetaten (2022) *Statistikk for frivillig retting 2019–2021*.

Dette vil si at i om lag 40 prosent av sakene hvor det er innvilget frivillig retting, hadde Skatteetaten informasjon om at den skattepliktige hadde et utenlandsforhold. Samlet sett har disse sakene bidratt til en økning på om lag 68 millioner kroner i alminnelig inntekt, og vel 2 milliarder kroner i formue.

8.5.5 Det er foreslått å innskrenke reglene om adgangen til å bruke frivillig retting

Skatteetatens erfaring med saker om frivillig retting viser at hvem som benytter seg av ordningen har endret seg de senere årene. Skatteetatens analyse i 2017²²⁰ viste at det var flere saker om frivillig retting som gjaldt betydelige formuer og inntekter. Den som retter frivillig, fikk i snitt innvilget en retting på 2 millioner kroner per år. De fleste sakene dreide seg om inntekter og formue fra Sveits,

²¹⁷ Skatteetaten (2018) *Skjult inntekt og formue i utlandet (SIFU). Synteserapport 2 – Effekter av Skatteetatens innsats*.

²¹⁸ Skatteetaten (2019) *Sluttrapport for CRS-Analysegruppen*.

²¹⁹ Skatteetaten (2019) *Årsrapport 2018 for Skatteetaten*.

²²⁰ Undahl (2017) *Frivillig retting og formue i utlandet*.

Luxembourg, Storbritannia og Isle of Man.²²¹ Nyere analyser viser at en betydelig andel av dem som i dag ber om frivillig retting er personer uten store formuer. Praksis viser at det er skattepliktige som har flyttet til Norge uten å være klar over globalskatteplikten. I tillegg er det en del norske borgere som flytter til utlandet eller som har fritidseiendom der. Rundt halvparten av søknadene som mottas om frivillig retting, blir lagt til side fordi en eventuell endring ikke vil medføre utlignet skatt eller fordi skatteprovenyet er ubetydelig.²²²

I et brev fra Finansdepartementet 23. desember 2021 ble Skattedirektoratet bedt om å utrede en forenklet ordning med frivillig retting hvor det er adgang til egenendring i tre år. Direktoratet ble også bedt om å utrede konsekvensene av å avvikle reglene om frivillig retting. For å få et regelverk som er bedre tilpasset dagens situasjon, foreslår Skattedirektoratet at gjeldende ordning med straffefritak ved frivillig retting skal oppheves og erstattes med en ny ordning som gir unntak for tilleggsskatt der de skattepliktige gjør egenendring etter skatteforvaltningsloven § 9-4. Dette innebærer at endringsmeldingen må være kommet til Skatteetaten senest tre år etter leveringsfristen for skattemeldingen og meldingen om trekk. I tillegg anbefaler Skattedirektoratet et tilleggsvilkår om at opplysningssvikten ikke oppfylte vilkårene for skjerpet tilleggsskatt.

Skattedirektoratets forslag er sendt Finansdepartementet som gikk i gang med å behandle forslaget i 2023.²²³

²²¹ Undahl (2017) *Frivillig retting og formue i utlandet*.

²²² Skatteetaten (2022) *Utredning – Forslag til endring i reglene om frivillig retting/«skatteamnesti»*.

²²³ Intervju med Finansdepartementet, 27.03.2023.

9 Kryptovaluta og digitale verdigjenstander

Dette kapitlet handler om kryptovaluta (virtuell valuta) og andre digitale verdigjenstander. Norske skattepliktige skal ikke bare innrapportere inntekt og formue i utlandet, de har også plikt til å opplyse om de digitale verdigjenstandene sine. Ettersom slike verdier ikke er underlagt en sentralbank eller utstedt av en stat, er det utfordringer med å få kjennskap til og kontrollere eierskapsforhold. Kjøp, salg og formue i kryptovaluta er ikke lagt inn i den forhåndsutfylte skattemeldingen, og de skattepliktige er selv ansvarlige for å oppgi dette. Kryptovaluta kan oppbevares i «lommebøker», såkalte «wallets», som ikke er tilknyttet en tilbyder eller kryptobørs, og dette øker risikoen for at verdiene flyttes på tvers av jurisdiksjoner, brukes til kriminell aktivitet eller unndras skattlegging. Det finnes i dag ingen automatisk utveksling av opplysninger om kryptovaluta, men det er i regi av OECD vedtatt en ny standard (Crypto-Asset Reporting Framework (CARF)) for automatisk utveksling av opplysninger om kryptoverdier.

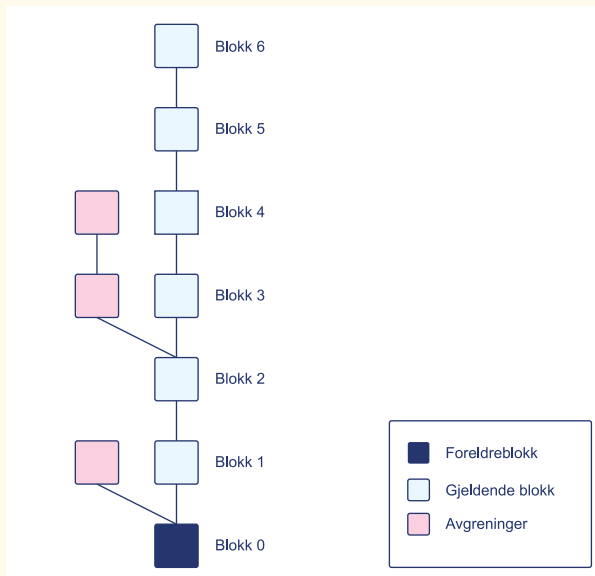
9.1 Virtuell valuta og blokkjedeteknologi

I den norske hvitvaskingsloven brukes begrepet virtuell valuta, og hvitvaskingsforskriften § 1-3 (2) definerer dette som «et digitalt uttrykk for verdi, som ikke er utstedt av en sentralbank eller offentlig myndighet, som ikke nødvendigvis er knyttet til en offisiell valuta, og som ikke har rettslig status som valuta eller penger, men som aksepteres som betalingsmiddel, og som kan overføres, lagres eller handles elektronisk». Kryptovaluta brukes ofte som en samlebetegnelse på virtuell valuta, og er desentralisert i den forstand at staten verken utsteder denne valutaen eller har virkemidler til å kontrollere verdiutviklingen. Kryptovaluta er i stedet bygget på blokkjedeteknologi hvor man bruker kryptografi for å sikre informasjonen som ligger lagret på blokkjeden.

Faktaboks 15 Blokkjedeteknologi

Blokkjedeteknologien ble introdusert i 2009 da den første bitcoinen ble lansert og den første blokken i blokkjeden ble generert.

En blokkjede er en desentralisert og distribuert digital «regnskapsbok» som gjør det mulig å registrere, spore og synliggjøre alle digitale transaksjoner. Data som er lagret i blokkjeden kan ikke endres uten at man endrer alle dataene som er lagret i etterkant. Blokkene kobles til hverandre ved bruk av kryptografi. Teknologien gjør at det i praksis er umulig å forfalske virtuell valuta.



En blokkjede starter alltid med foreldreblokken. Fra denne blokken kobles det til nye blokker etter hvert som data skal lagres og blir samlet i en ny blokk. Alle blokkene refererer til den forrige blokken ved at hakeverdien («hash») av den forrige blokken er med i den nye blokken. Ved avgreninger vil en algoritme sørge for at kun en av grenene blir gjeldende. Det bygges ikke videre på de andre grenene og de blir forkastet.

Kilde: Store norske leksikon (2021) *Blokkjede*.

Kryptovaluta er en eiendel med store svingninger i kursen. På bakgrunn av dette har det oppstått flere virtuelle valutaer kalt stablecoins, hvor verdien er knyttet opp mot ett underliggende objekt som valuta eller råvarer på lik linje med et derivat. Det vil si at verdien er bestemt av verdien til et annet objekt, som for eksempel en aksje, valuta eller en vare.²²⁴ Stablecoins kan dermed kategoriseres som sentralisert og har en redusert volatilitet sammenlignet med tradisjonell virtuell valuta.

Kryptovaluta kan i dag brukes både som betalingsmiddel eller som et investeringsobjekt. Kryptovaluta kan også brukes til å kjøpe andre digitale verdier, som for eksempel non-fungible tokens (NFT).

Faktaboks 16 Non-fungible tokens (NFT)

Non-fungible tokens er en unik digital kode som er registrert på blokkjeden og som er knyttet til en eiendel og har som formål å bevise eierskap til denne eiendelen. NFT-en kan knyttes til et digitalt objekt som digital kunst, musikk, et samleobjekt eller en spillfigur, eller den kan være knyttet til fysiske eiendeler som kunst og eiendom. Den som eier en NFT, får visse begrensede rettigheter til det underliggende objektet, for eksempel eierskap eller en form for kommersiell bruksrett.

NFT brukes blant annet til å verifisere eierskap til digital kunst og har gjort det enklere for produsenter av digitale åndsverk å omsette verkene sine.

Kilde: Store norske leksikon (2022) *NFT*.

²²⁴ Store norske leksikon (2019). *Derivat*.

9.2 Handelsplattformer for kryptovaluta

Kjøp, salg og veksling av virtuell valuta foregår på ulike handelsplattformer. Den vanligste måten å handle og oppbevare virtuell valuta på er via en kryptobørs. Dette er en markeds plass som legger til rette for kjøp, salg og oppbevaring av kryptovaluta. Børsen oppbevarer da nøklene og verdiene, og brukeren kan gjennomføre transaksjoner ved å logge seg på tjenesten.

Det er også mulig å oppbevare virtuelle verdier i en privat lommebok, eller «wallet», der nøkkelen oppbevares offline til enhver tid. Dette er ansett som en sikrere måte å oppbevare kryptoverdier på, da de er mindre utsatt for hacking, samtidig som det er mindre brukervennlig dersom man gjør hyppige transaksjoner.

I tillegg utgjør desentralisert finans (DeFi) en viktig del av bildet. DeFi omfatter flere tjenester og produkter knyttet til virtuelle eiendeler som kryptovaluta og andre tokens ved bruk av desentralisert teknologi. Mange av disse tjenestene og produktene framstår som en form for banktjenester der man kan låne, gjøre innskudd og stille sikkerhet.²²⁵

I Norge kan tilbydere av vekslingstjenester og oppbevaringstjenester for virtuell valuta kun drive tjenestene sine etter å ha blitt registrert hos Finanstilsynet. Kryptobørser med konsesjon i Norge har en rapporteringsplikt i henhold til hvitvaskingsregelverket, og det er krav om å kjenne de reelle rettighetshaverne. Kryptobørsene plikter å rapportere transaksjoner som kan ha tilknytning til kriminalitet, og må ha rutiner for å sikre etterlevelse. Dette innebærer at transaksjonene overvåkes, at det tas stikkprøver av kunder, og at børsene har rutiner for hvilke tiltak som iverksettes dersom det er mistanke om kriminell aktivitet.

Ved utgangen av 2022 var det ni foretak som hadde konsesjon til å drive som tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta i Norge. Det er imidlertid ikke alle disse som er aktive, og de ulike foretakenes rapportering om antall kunder og omsetningsvolum viser at det i hovedsak er tre store tilbydere i Norge i dag. En kunde kan ha kundeforhold hos flere tilbydere, og det er mulig å ha et kundeforhold uten å ha noen aktivitet eller gjennomføre enkelttransaksjoner uten å ha et kundeforhold. Tall Skatteetaten har innhentet fra de norske kryptobørsene, viser at det var om lag [REDACTED] norske kunder i 2022.

²²⁵ Skatteetaten (u.å). *DeFi*.

Faktaboks 17 Innhenting av opplysninger fra norske kryptobørser

Skatteforvaltningsloven § 10-2. Kontrollopplysninger fra tredjepart

(3) Innhenting av opplysninger for målretting av kontroller kan bare foretas når det foreligger særlig grunn.

Skatteetaten kan innhente opplysninger fra tredjeparter for målretting av kontroller når det foreligger særlig grunn. For at det skal foreligge særlig grunn, må det være noe som tyder på mulige skatteunndragelser. Denne typen kontroll er særlig aktuell når skattemyndighetene ser at det generelt i en bransje er en stor andel omsetning som helt eller delvis holdes utenfor beskatning, eller i konkrete tilfeller der myndighetene har indikasjoner på at det unndras midler, men ikke har kjennskap til navngitte subjekter. Skatteetaten har etter en forholdsmessighetsvurdering kommet fram til at det foreligger særlig grunn til å innhente opplysninger fra norske kryptobørser etter denne bestemmelsen.

Det kan i dag innhentes følgende opplysninger fra tilbydere av vekslings tjenester:

- Alle transaksjoner per kunde, herunder inngående og utgående saldo per år, per valuta
- Inngående og utgående transaksjoner (bevegelser inn og ut av børs)
- Kjøp og salg transaksjoner (veksling/bevegelser innad på børs)
- Transaksjons-ID, [redacted] dato og tidspunkt for transaksjonene og walletadresse(r); spesifiseres per transaksjon
- Kundens ID og registreringsopplysninger, herunder kundenummer, navn, fødselsnummer/organisasjonsnummer, adresse, postnummer, e-postadresse, bankkontonummer, telefonnummer og brukernavn

Skatteetaten har innhentet slike opplysninger tre ganger; i 2019, 2021 og 2022. I 2019 ble det innhentet opplysninger fra alle aktører for årene 2015–2018. I 2021 ble det hentet opplysninger for inntektsårene 2019 og 2020. Også da ble det hentet opplysninger fra alle aktørene som var registrert hos Finanstilsynet. Basert på erfaringene fra disse to rundene, ble det i 2022 kun innhentet opplysninger fra de tre største aktørene for inntektsåret 2021.

Kilder: Skatteforvaltningsloven; Intervju med Skatteetaten Divisjon Innsats, Fokusområder, Krypto 16.09.2022; E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 06. februar 2023.

9.3 Skatteregler for virtuelle eiendeler

Utgangspunktet er at alle inntekter fra virtuell valuta er skattepliktige, men det finnes ikke egne skatteregler for slike. Virtuell valuta som kryptovaluta, non-fungible tokens og andre digitale verdier anses skattemessig som et formuesobjekt, og følger de alminnelige skattereglene for formuesobjekter, hvor inntekt fra et formuesobjekt regnes som kapitalinntekt og skal skattlegges med 22 prosent.²²⁶ Virtuell valuta skal inngå i beregningen av formuesskatt med markedsverdi per 1. januar året etter inntektsåret. Kjøp, salg og formue av virtuell valuta er ikke forhåndsutfyllt i skattemeldingen, og de skattepliktige er selv ansvarlig for å oppgi dette.

All inntekt og formue i form av virtuell valuta skal oppgis på skattemeldingen, uavhengig av om disse befinner seg på norske eller utenlandske kryptobørser, eller oppbevares i private «wallets».

Ved salg eller annen realisasjon av virtuell valuta oppstår det en skattepliktig gevinst eller et fradragsberettiget tap. Det er differansen mellom inngangsverdi og utgangsverdi for den gjeldende virtuelle valutaen, korrigert for eventuelle kostnader knyttet til transaksjonen, som avgjør hvor stor gevinsten eller tapet er. For personlige skattepliktige vil dette beløpet være med i beregningen av alminnelig inntekt.

²²⁶ Skatteetaten (u.å) *Skatteregler - Virtuelle eiendeler*. Hentet 01.09.2022 fra <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/aksjer-og-verdipapirer/om/virtuell-valuta/skatteeregler---virtuell-valuta/>

Også avkastning fra utvinning av virtuell valuta ved verifikasjonsaktivitet er skattepliktig inntekt, uavhengig av hvordan utvinningen er gjort. Inntekter fra utvinning vil inngå i beregningen av alminnelig inntekt, mens kostnader knyttet til slik aktivitet regnes som kapitalkostnad og er fradragberettiget. I praksis trekkes normalt kostnadene fra i gevinst-/tapsberegningen eller i inntektsberegningen for utvinning, og dette reduserer den skattepliktige inntekten eller øker det skattemessige fradraget.

Når de skattepliktige rapporterer virtuell valuta i skattemeldingen, kan de skattepliktige velge å bruke et summert kort i skattemeldingen hvor det rapporteres et samlet resultat for alle kryptovalutaene som de har handlet med. De skattepliktige må selv gjøre denne beregningen og de må kunne dokumentere hvordan de kom fram til resultatet og hvilke kurser som er brukt. Alternativt kan skattepliktige velge å fylle ut et RF-skjema (for gammel skattemelding) eller et kort (for ny skattemelding) med en enkelt rad for hver enkel kryptovaluta som de har handlet med. De skattepliktige har en generell dokumentasjonsplikt og må kunne framlegge dokumentasjon på forespørsel fra Skatteetaten.

I dag skjer det ingen automatisk utveksling av informasjon om kryptoverdier. OECD har imidlertid utviklet et rammeverk for utveksling av informasjon på dette området: Crypto Asset Reporting Framework (CARF). OECD har ikke fastsatt noen tidsplan for innfasingen av dette regelverket, men innen EU vil utvekslingen starte i 2027 for inntektsåret 2026.

Faktaboks 18 Automatisk utveksling av informasjon om kryptoverdier

Crypto Asset Reporting Framework (CARF)

I oktober 2020 ga OECD ut rapporten «Taxing Virtual Currencies», og samtidig startet arbeidet med Crypto Asset Reporting Framework (CARF).

CARF bygger på og utfyller Common Reporting Standards (CRS) for automatisk utveksling av informasjon. Rammeverket for en rapporteringsstandard i OECD ble vedtatt i august 2022, og vil stille krav til både avtalelandene og tjenestetilbydere av virtuelle eiendeler (Crypto Asset Service Providers). Rammeverket vil innebære at landene utveksler aggregerte tall på transaksjoner med kryptovaluta per år.

Kilde: OECD (2020). *Taxing Virtual Currencies: An Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues*; OECD (2022) *Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard*.

9.4 Norske skattepliktiges virtuelle verdier

9.4.1 Antallet norske kryptoeiere er ukjent, men anslagene tyder på at minst åtte prosent av befolkningen eier kryptovaluta

Skatteetaten har bygd opp et nasjonalt manntall over kryptoeiere, basert på ulike kilder [redacted] og informasjon fra skattemeldingene.

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

²²⁷

²²⁷ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Fokusområder, Kryptovaluta, 16.09.2022.

Figur 28



Skatteetaten estimerer at minst 260 000 skattepliktige eier kryptovaluta, og at 15 prosent av disse følger regelverket.



I en spørreundersøkelse gjennomført av Opinion på vegne av Riksrevisjonen, svarer åtte prosent av de spurte at de i perioden 2019–2021 har eid kryptovaluta eller andre digitale verdienheter som for eksempel non-fungible tokens (NFT-er).²²⁹ Dette tilsvarer om lag 370 000 norske skattepliktige. I en annen undersøkelse gjennomført av NORSTAT på vegne av analyse- og handelsselskapet Arcane og EY, svarer ti prosent at de spurte at de eide kryptovaluta i 2022.²³⁰ Dette er en økning på tre prosent fra tilsvarende undersøkelse gjennomført i 2021. I Riksrevisjonens spørreundersøkelse oppgir 18 prosent av respondentene under 30 år at de eier kryptovaluta. Sannsynligheten for å eie kryptovaluta synker med alder. 14 prosent i aldersgruppen 30–39 år oppgir at de eier virtuell valuta, mens tilsvarende tall for aldersgruppene 40–49 år, 50–59 år og 60 år og over er henholdsvis syv prosent, tre prosent og to prosent.

På spørsmål om hvor de handler kryptovaluta, oppgir 35 prosent av respondentene at de bruker norske kryptobørser, mens 58 prosent svarer at bruker utenlandske kryptobørser. 16 prosent oppgir at de er usikre på om kryptobørsene de bruker er norske eller utenlandske.²³¹

Av undersøkelsen som ble gjennomført av NORSTAT på vegne av analyse- og handelsselskapet Arcane og EY, framgår det at bitcoin (BTC) er den mest populære kryptovalutaen i Norge, etterfulgt av ethereum (ETH) og ripple (XRP).²³² Samme undersøkelse viste at rundt ti prosent av norske kryptoeiere også eier non-fungible tokens (NFT-er). Undersøkelsen viste videre at 51 prosent av alle norske NFT-eiere bruker disse til gaming, noe som viser at NFT-er ikke utelukkende brukes som investeringsobjekt. I samme undersøkelse oppga en tredel av respondentene som eier NFT, at

²²⁸ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Fokusområder, Kryptovaluta, 16.09.2022.

²²⁹ Tallet baserer seg et representativt utvalg av Norges befolkning. N = 3229.

²³⁰ Arcane research og EY (2022) *Norwegian Crypto Adoption Survey 2022*.

²³¹ På spørsmålet er det mulig å velge flere svaralternativer.

²³² Henholdsvis 67 prosent, 42 prosent og 23 prosent av kryptoeiere oppgir å eie disse kryptovalutaene.

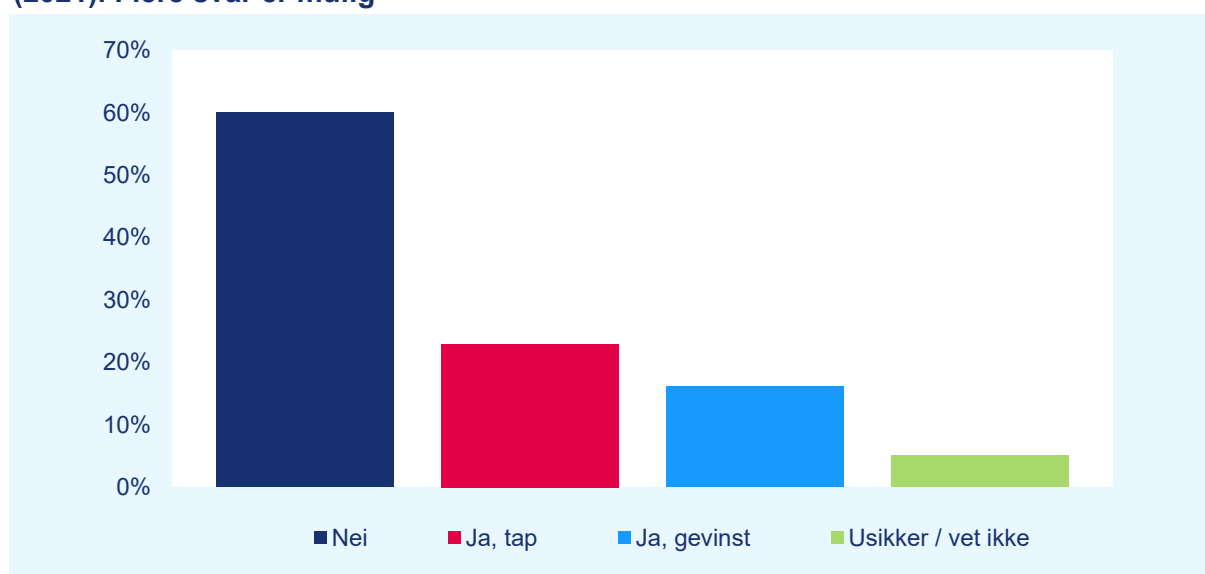
investering var hovedformålet med kjøpet, mens en firedel oppga at de hadde kjøpt NFT for å samle på det.²³³

9.4.2 Antallet som rapporterer om kryptoeierskap i skattemeldingen, har steget

All gevinst, tap, inntekt eller formue i virtuelle eiendeler som kryptovaluta skal oppgis på skattemeldingen, jf. kapittel 9.3. I spørreundersøkelsen som er gjennomført av Opinion på vegne av Riksrevisjonen, svarer 63 prosent at de kjenner til hva de plikter å rapportere til norske skattemyndigheter i forbindelse med eierskap og gevinst ved salg av kryptovaluta og andre digitale verdier. 24 prosent oppgir at de ikke kjenner til dette, mens 14 prosent oppgir at de er usikre.

I samme spørreundersøkelse blir respondentene spurt om de har hatt gevinst eller tap ved salg av kryptovaluta i 2021. Svarene vises i figur 29.

Figur 29 Andel som oppgir at de har hatt gevinst eller tap ved salg av kryptovaluta (2021). Flere svar er mulig



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N=257)

60 prosent av de spurte oppgir at de verken har hatt gevinst eller tap av kryptovaluta i 2021, mens 23 prosent har hatt tap og 16 prosent har hatt gevinst.

I forbindelse med utrulling av den temabaserte skattemeldingen, har det fra 2019 vært mulig å rapportere virtuelle eiendeler i egne poster på skattemeldingen. Før dette har den skattepliktige kunnet bruke skjemaet RF-1159, eller for eksempel opplyse i fritekst at det dreier seg om virtuell valuta.

Tabell 23 viser at det fra 2017 til 2021 har vært en markant økning i antall skattepliktige som rapporterer om kryptoeierskap på skattemeldingen i form av formue, gevinst, tap eller annen inntekt. Alle tallene viser situasjonen per november 2022, og omfatter også personer som har foretatt egenrettinger for tidligere år. Tallene vil derfor kunne gjenspeile effekter av tiltak som Skatteetaten har gjort på området.

²³³ Arcane research og EY (2022) *Norwegian Crypto Adoption Survey 2022*.

Tabell 23 Antall norske skattepliktige som rapporterer om kryptoeierskap på skattemeldingen (2017–2021)

År	Antall med formue	Antall med gevinst	Antall med tap	Antall med annen inntekt	Antall unike personer
2017	7 277	2 588	1 159	-	8 094
2018	5 074	1 891	2 769	-	6 377
2019	6 024	1 643	1 316	-	6 799
2020	14 061	4 537	3 011	1 446	15 262
2021	38 100	18 538	14 886	14 533	41 387

Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Tabell 23 viser at det var en nedgang i antall personer som ga opplysninger om kryptovaluta for 2018 og 2019, sammenlignet med 2017. Ifølge Skatteetaten skyldtes dette den sterke kursnedgangen på kryptovaluta etter toppåret 2017, og at markedet generelt var mer rolig de to påfølgende årene, i tillegg til at det var flere som hadde tap. I 2020 kom det igjen en oppgang i antallet norske kryptoeiere. Bakgrunnen for dette var først og fremst den svært kraftige kursstigningen på kryptovalutaer i 2020 som gjorde at flere valgte å investere. Derfor hadde Skatteetaten allerede før skattemeldingsperioden en forventning om at mange ville rapportere kryptovaluta for første gang for inntektsåret 2020.²³⁴

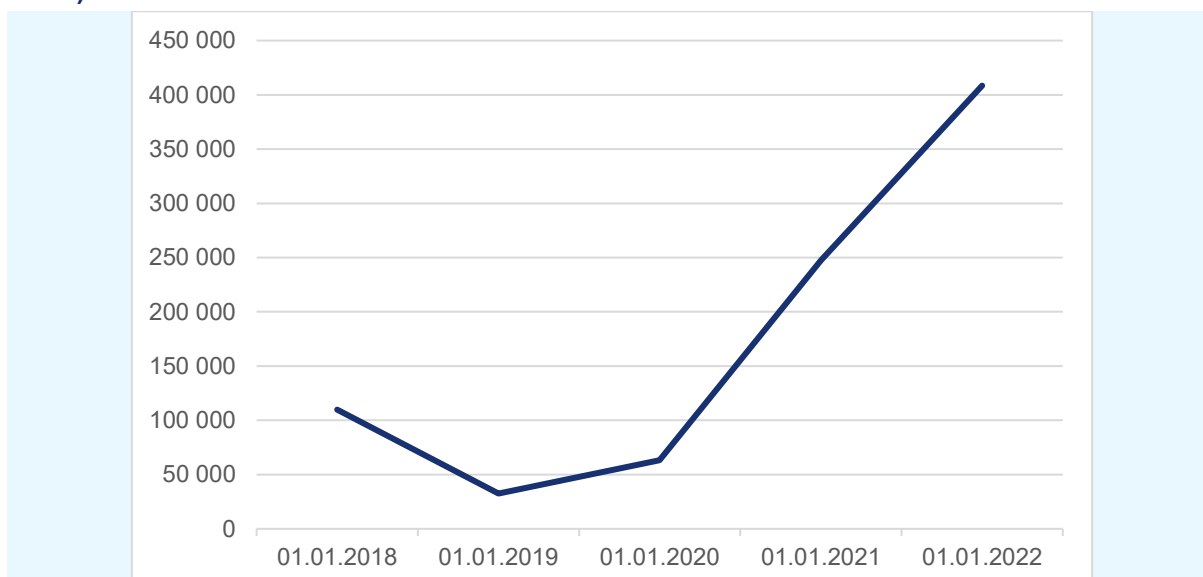
Basert på estimatet fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført av Opinion på vegne av Riksrevisjonen, så vi at om lag 370 000 personer eide kryptovaluta i 2020. Tar vi dette estimatet og sammenligner det med antallet skattepliktige som i 2020 har oppgitt på skattemeldingen at de eier virtuell valuta, får vi en etterlevelseshetsgrad på fire prosent.²³⁵ Andre steder er antallet kryptoeiere estimert enda høyere, blant annet i undersøkelsen som ble gjennomført av NORSTAT på vegne av Arcane og EY, og tar vi utgangspunkt i disse, vil etterlevelseshetsgraden være enda lavere.

Den historiske kursutviklingen for den største kryptovalutaen i Norge vises i figur 30. Figuren viser kursen på bitcoin per 1. januar, som er kursen som skal oppgis ved rapportering av formue av kryptovaluta på skattemeldingen for foregående år.

²³⁴ Skatteetaten (2022) *Effekt av medieoppslag på rapportering av kryptovaluta*.

²³⁵ Vi antar at rundt 370 000 personer har krypto (basert på 8 prosent i spørreundersøkelsen, og 4 642 000 norske skattepliktige i 2020). Av de 370 000 er det om lag 15 000 som oppgir å ha krypto på skattemeldingen i 2020, dette tilsvarer at 4 % av de som vi antar har krypto, oppgir dette.

Figur 30 Bitcoin-kurs per 1. januar for foregående inntektsår, i norske kroner (2017–2021)

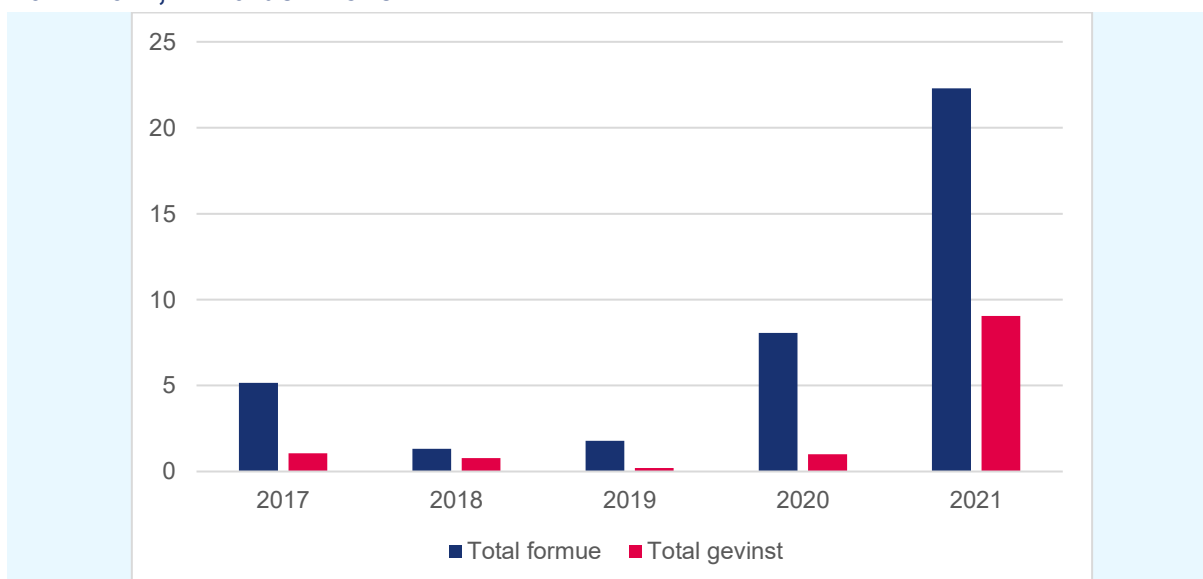


Kilde: Skatteetaten (u.å) *Formue – rapportere, fyller ut og dokumentere*.

Figur 30 viser den historiske kursen per 1. januar, i norske kroner, for den største kryptovalutaen i verden, bitcoin. Fra 2019 har det vært en årlig kursstigning, med en total oppgang på 660 prosent til 2021. Også kursene for de to nest største kryptovalutaene, ethereum og ripple, har hatt tilsvarende utvikling i perioden 2017–2021.²³⁶

De totale beløpene norske skattepliktige rapporterer på skattemeldingen, følger i stor grad kursutviklingen for kryptovaluta. Figur 31 viser utviklingen i totalt innrapportert formue og gevinst for inntektsårene 2017–2021.

Figur 31 Total rapportert formue og total rapportert realisert gevinst av kryptovaluta, 2017–2021, milliarder kroner



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

²³⁶ Tallene er basert på kursen for de ulike valutaene per 01.01 som angitt på Skatteetaten (u.å) *Formue – rapportere, fyller ut og dokumentere*.

Den totale rapporterte formuen var lavest i 2018 med 1,3 milliarder kroner, og høyest i 2021 da norske skattepliktige innrapporterte totalt 22 milliarder kroner i kryptoformue. Når det gjelder gevinst, ble det rapportert minst gevinst i 2019, med totalt 194 millioner kroner i gevinst, og høyest i 2021 med 9 milliarder kroner totalt.

Tabell 24 viser de gjennomsnittlige verdiene hver skattepliktig rapporterer på de ulike feltene i skattemeldingen fordelt på formue, gevinst og tap for inntektsårene 2017–2021. Fra 2020 har de skattepliktige kunnet rapportere om annen inntekt av kryptovaluta på en egen post på skattemeldingen. Dette er inntekter som knytter seg til utvinning eller staking²³⁷ av kryptovaluta.

Tabell 24 Gjennomsnittlig verdi av kryptovaluta per skattepliktig som rapporterer om eierskap eller tap/gevinst fra handel eller utvinning av kryptovaluta

År	Formue	Gevinst	Tap	Annen inntekt
2017	707 791	406 223	36 557	-
2018	259 895	412 575	133 471	-
2019	296 239	118 161	83 754	-
2020	573 697	220 878	102 735	32 967
2021	585 223	487 785	242 785	45 186

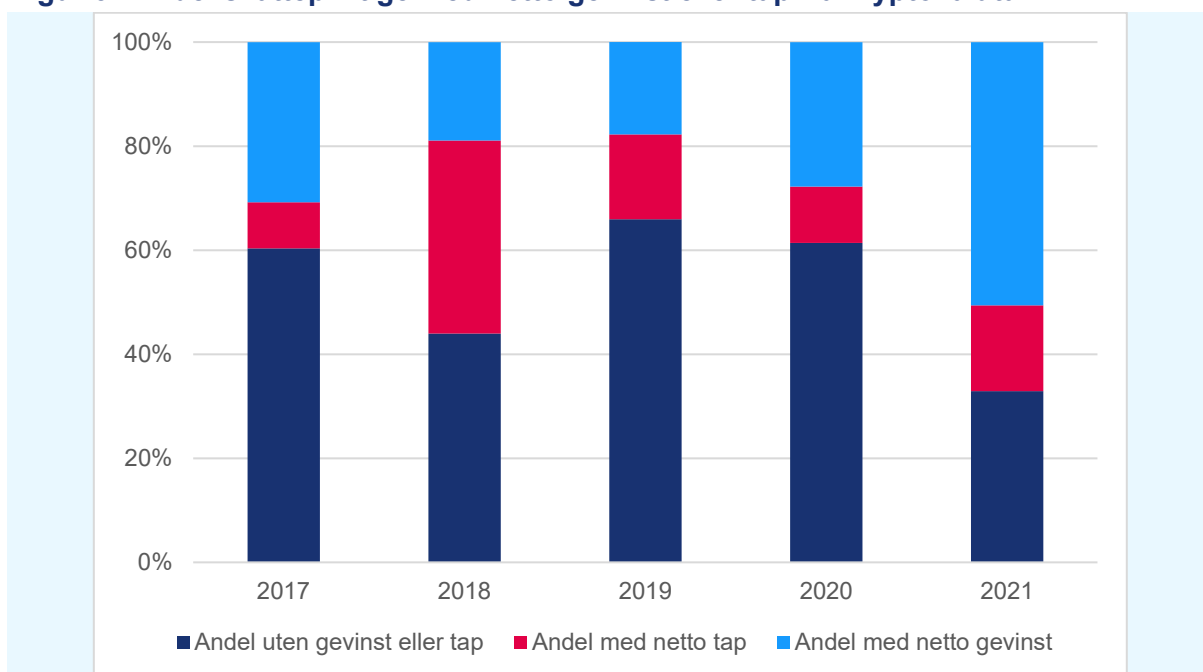
Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

Vi ser en klar sammenheng mellom kursutviklingen på kryptovaluta, jf. figur 30, og de gjennomsnittlige beløpene den skattepliktige rapporterer om, jf. tabell 24. I løpet av 2021 steg kursen kraftig, og vi ser også at den gjennomsnittlige gevinsten var høyest dette året. I tillegg viser tabellen at beløpene for tap var høye dette året, med et gjennomsnittlig tap på om lag 242 000 kroner. 2019 var året da den gjennomsnittlige gevinsten var lavest, men også gjennomsnittlig tap var lavt. Dette var året da færrest rapporterte om gevinst eller tap på skattemeldingen, jf. tabell 23.

Figur 32 viser andelen av skattepliktige som har kryptovaluta og melder om netto overskudd eller netto underskudd på skattemeldingen.

²³⁷ Staking er en viktig del bak blokkjedeteknologien og lar personer tjene på å sette av krypto. Ved staking blir kryptoeieren belønnet for å ikke selge, på samme måte som man får renter på en sparekonto.

Figur 32 Andel skattepliktige med netto gevinst eller tap fra kryptovaluta



Kilde: Riksrevisjonen, basert på datauttrekk fra Skatteetaten

De ulike andelenes for netto gevinst, netto tap og dem uten gevinst eller tap varierer i størrelse i perioden 2017 til 2021. Mange har netto gevinst eller netto tap hvert år, men hovedbildet er at veldig mange oppgir formue av kryptovaluta uten at de oppgir om de har realisert gevinst eller tap.

9.5 Skatteetatens arbeid med å sikre etterlevelse

9.5.1 Skatteetaten opprettet en arbeidsgruppe med ansvar for kryptovaluta i 2019 og organiseringen av arbeidet med kryptovaluta involverer flere divisjoner

Skatteetaten begynte å se på virtuell valuta i 2012–2013 i forbindelse med *Riksprosjektet e-handel*. Etter en sterk kursoppgang på kryptovaluta i 2017–2018 ble det opprettet et ad-hoc-prosjekt om virtuell valuta som gikk ut 2018. Da Skatteetaten gikk over til en divisjonsmodell 1. januar 2019, ble det opprettet en egen arbeidsgruppe med ansvar for risikoområdet kryptovaluta i Divisjon Innsats, Fokusområder. Gruppen fikk ansvar for å kartlegge hvor relevant kryptovaluta var for ulike deler av etaten, inklusive koordinering, opplæring og grensedragnings, samt løpende støtte til andre deler av organisasjonen. Kryptosatsingen er den største enkeltstående satsningen innenfor seksjon Fokusområder.²³⁸

Gruppen som har ansvaret for satsningen på kryptovaluta, har ingen styringsrett over de andre divisjonene eller enhetene. Det har ikke vært gitt et mandat for en sentral koordinering av kryptoarbeidet, og Fokusområder har etterlyst dette. Det er et sterkt behov for økt koordinering av arbeidet fordi et økende antall enheter i etaten er berørt og må håndtere krypto.²³⁹

Det er både interne og eksterne risikoer for Skatteetatens arbeid på området

I *Overordnet risikovurdering for Skatteetaten 2018–21* ble mangelfull skattlegging av aktører i den digitaliserte økonomien trukket fram som en av de mest sentrale risikoene. Det ble pekt på at de digitale sporene etter økonomisk aktivitet kan befinne seg i kilder som etaten ikke har tilgang til, eller i

²³⁸ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Fokusområder, Kryptovaluta, 16.09.2022.

²³⁹ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Fokusområder, Kryptovaluta, 16.09.2022.

kilder som gjør det umulig å identifisere aktørene. På sikt vil dette kunne medføre at Skatteetatens grunnlagsdata vil gi et mindre komplett bilde av økonomisk aktivitet, noe som igjen kan føre til at skatten fastsettes feil, og at staten taper skatteproveny. Dette kan påvirke etatens omdømme og den generelle skatteviljen.²⁴⁰

I forbindelse med skattemeldingen 2018 ble det gjennomført en helhetlig risikovurdering på kryptovaluta som peker på flere risikoer med tilhørende underisikoer. Risikoanalysen identifiserte også interne risikoer som kan innebære at Skatteetaten ikke klarer å håndtere kryptovaluta for skattemeldingen 2018. De fire underisikoene er:

- risiko for at Skatteetaten ikke klarer å verifisere de skattepliktiges opplysninger
- risiko for at Skatteetaten ikke klarer å håndtere omfanget av saker
- risiko for feil behandling av skattemeldingen og/eller vedlegg av saksbehandlere i etaten
- risiko for feil/dårlige/mangelfulle svar fra Skatteetaten.

Alle risikoene ble vurdert som høye, noe som innebærer både høy sannsynlighet og stor konsekvens.²⁴¹ Bakgrunnen for risikoene var mangel på personer med kompetanse i etaten og mangel på data og verktøy for å følge beholdninger og transaksjoner.

I risikovurderingen fra 2019 ble det satt flere mål for kryptosatsningen, både på kort, mellomlang og lang sikt. På kort sikt (innenfor skattemeldingsperioden 2019) hadde etaten følgende mål:

- å avklare juridisk hva som vil være tilstrekkelig dokumentasjon knyttet til kryptovaluta
- å oppdatere Skatteetaten.no med relevant informasjon
- å gjennomføre kompetansetiltak for førstelinjen og saksbehandlere
- å gjennomføre veiledningstiltak som informasjonskampanjer og dulting.

På mellomlang sikt (innen oktober 2019) hadde Skatteetaten følgende mål:

- å sette inn filtre for utvalg av kontrollobjekter i system for ligning (SL)
- å sile ut de riktige sakene til tyngre gjennomgang og eventuell kontroll
- å gjennomføre kompetansetiltak.

På lang sikt (2020 og framover) har Skatteetaten som mål å utvikle og tilgjengeliggjøre en kalkulator for riktig beregning av gevinst og tap og å vurdere muligheter for innhenting av data fra markedsaktører, i tillegg til å gjennomføre kompetansetiltak i etaten.²⁴²

Også i «Etterlevelsesstrategi Finans» fra 2019 identifiseres det risikoer knyttet til virtuell valuta. To hovedrisikoer er manglende betaling av skatter knyttet til krypto, og manglende eller feil rapportering av gevinst/tap/avkastning på virtuell valuta. Mens sistnevnte risiko ble vurdert som middels høy, ble risikoen knyttet til manglende betaling av skatter knyttet til kryptovaluta vurdert som så lav at den ikke ble tatt med videre i vurdering av målgrupper og i etablering av leveranssmål. I stedet ble det kun utviklet et leveranssmål på kryptoområdet som skulle nås innen 2023: «Kjøpere, selgere, minere og vekslere av virtuell valuta rapporterer gode og fullstendige opplysninger».²⁴³

²⁴⁰ Skatteetaten (2017) *Overordnet risikovurdering for Skatteetaten 2018–21*.

²⁴¹ Skatteetaten (2019) *Risikovurdering kryptovaluta – Innrettet mot skattemeldingsperioden 2019*.

²⁴² Skatteetaten (2019) *Risikovurdering kryptovaluta – Innrettet mot skattemeldingsperioden 2019*.

²⁴³ Skatteetaten (2019) *Etterlevelsesstrategi FIFF-Finans*.

Ressursbruk til kryptosatsningen

Tabell 25 viser tall for ressursbruk i Fokusområder Kryptovaluta. Tallene viser at antallet tildelte årsverk lå jevnt fra 2019 til 2021, men steg markant i 2022. Det faktiske antallet årsverk i samme periode viser at det har vært et underforbruk av tildelte ressurser.

Tabell 25 Ressursbruk Fokusområder Kryptovaluta (2019–2022)

År	Tildelte årsverk	Antall årsverk brukt	Avvik antall årsverk	Prosentmessig avvik
2019				- 15 %
2020				- 33 %
2021				- 10 %
2022				- 22 %

Kilde: Intervju med Skatteetaten Divisjon Innsats, Fokusområder, Krypto 16.09.2022; E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 06. februar 2023.

Tabellen viser at det i perioden 2019–2021 årlig var satt av ■ årsverk i Fokusområder Kryptovaluta, mens dette ble satt opp til ■ årsverk i 2022. Antall årsverk som faktisk har blitt brukt, har ligget noe lavere. Størst er forskjellen i 2020, noe som sammenfaller med covid-19-pandemien. Underforbruket var da på 33 prosent av tildelte årsverk, mens det i 2020 sank til 10 prosent før det i 2022 igjen økte til 22 prosent.

I tillegg til ressursbruken i Fokusområder Kryptovaluta, har Brukerdialog Innland brukt rundt ■ årsverk i 2022.²⁴⁴ I tillegg inngår brukerhenvendelser på området, og i 2022 passerte antallet henvendelser 1 000.

9.5.2 Skatteetatens hovedstrategi er veiledning

Skatteetaten opplyser i et intervju at hovedstrategien for å oppnå økt etterlevelse på kryptoområdet er veiledning, og at mye av ressursene som er tildelt Fokusområder Kryptovaluta, brukes på dette. Siden kryptoområdet er relativt nytt, har Skatteetaten lagt vekt på å være synlig utad med pressemeldinger og aktiv deltagelse i fora hvor etaten treffer skattepliktige, i tillegg til å ha nær dialog med kryptobransjen, ulike kryptomiljøer og rådgivere på området. Det er gjennomført møter med de fleste store norske bankene for å sikre at disse kan gi korrekt veiledning om skattereglene til kunder som ønsker å nyttiggjøre seg gevinster fra kryptoinvesteringer til kjøp av bolig eller andre formuesobjekter.²⁴⁵

Gjennomførte veiledningstiltak

I 2020 gjennomførte Skatteetaten en veiledningskampanje rettet mot 2 000 eiere av kryptovaluta. Disse ble valgt ut fordi de i 2018 hadde rapportert at de hadde kryptovaluta uten å rapportere om dette i 2019, eller fordi de på andre måter hadde blitt identifisert som kryptoeiere av Skatteetaten. Personene fikk tilsendt et «duldebrev» hvor de ble minnet om rapporteringsplikten, og de fikk veiledning i hvordan de kunne endre sin egen skattemelding.²⁴⁶ Tiltaket ble gjentatt i 2022 for inntektsåret 2021, og denne gangen var det 2 921 skattepliktige som fikk brev. I duldebrevet blir de skattepliktige oppfordret til å rette selv dersom de har oppgitt feil opplysninger på den tidligere

²⁴⁴ Mellom 700 og 800 dagsverk.

²⁴⁵ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Fokusområder, Kryptovaluta, 16.09.2022.

²⁴⁶ Skatteetaten (2020, 10. desember). *Pressemelding: Mange rapporterer kryptovaluta feil i skattemeldingen.*

skattemeldingen.²⁴⁷ 1 137 personer responderte på dultingen, og effekten av disse brevene er vist i tabell 26.

Tabell 26 Kryptobeløp på skattemeldingen for 2021 blant mottakere av duldebrev

Post/tema	Endret totalbeløp i millioner kroner	Gjennomsnittlig økt beløp
Formue	318	279 000
Gevinst	6,5	5 716
Tap	9,9	8 707
Annen inntekt	1,2	1 055

Kilde: E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 06. februar 2023.

Totalt var det om lag 39 prosent av dem som mottok duldebrevet, som i etterkant av dette har lagt til kryptovaluta på skattemeldingen for inntektsåret 2021. Tabell 26 viser at disse totalt har økt sin skattepliktige formue med over 300 millioner kroner. Dette gir en gjennomsnittlig formuesøkning på i underkant av 280 000 kroner, noe som i seg selv ikke vil føre til formuesskatt for den enkelte skattepliktige.



Skatteetaten opplyser i et intervju at den også ønsker å bruke informasjon som er innhentet fra kryptobørsene, til dulting. Dette er foreløpig ikke mulig, da det vil kreve en regelverksendring dersom opplysningene som er innhentet, skal brukes på denne måten.

I forbindelse med skattemeldingskampanjen i 2021 ble det satt et mål om at divisjonen skulle dokumentere og måle effekter av tiltak innenfor utvalgte prioriterte innsatsområder. Som en del av dette arbeidet målte man effekten av medieoppslag om kryptovaluta. Skatteetaten utarbeidet en pressemelding som omhandlet skattereglementet for kryptovaluta, og sendte pressemeldingen til lokalaviser med begrenset geografisk nedslagsfelt. Resultatene peker totalt sett på at medieoppslag kan ha en effekt, men denne effektmålingen gir ikke grunnlag for å konkludere med at det er en sammenheng mellom medieoppslag og etterlevelse av regelverket for kryptovaluta.²⁴⁸

9.5.3 Kontroller på kryptoområdet er tidkrevende, og det er begrenset kapasitet

Skatteetaten har satt søkelyset på to kontrollområder som er knyttet til kryptovaluta: kontroll av skattepliktige som krever fradrag for tap, og kontroll av uoppgitte inntekter og gevinster av kryptovaluta.

²⁴⁷ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Fokusområder, Kryptovaluta, 16.09.2022.

²⁴⁸ Skatteetaten (2022) *Effekt av medieoppslag om kryptovaluta*.

Kontroll av fradrag

.249

Tabell 27 Antall kontrollsaker om fradrag for tap

År	Antall utslag	Antall ferdigstilt	Antall utkvittert	Antall under arbeid	Ikke påbegynt	Videresendt til andre enheter
2020						
2021						

Kilde: Intervju med Skatteetaten Divisjon Innsats, Fokusområder, Krypto 16.09.2022; E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 06. februar 2023.

Tabell 27 viser antallet utslag ved kontroll av fradrag for tap i 2020 og 2021. I 2020 var utslagene basert på [redacted]. Av de [redacted] utslagene ble [redacted] saker utkvittert på grunn av manglende kapasitet eller verktøy. I 2021 var det totalt [redacted] utslag basert på [redacted]. I et intervju opplyser Skatteetaten at av disse ble [redacted] umiddelbart utkvittert grunnet lav risiko for feil, og at det for de resterende sakene ville bli sendt ut elektronisk brev til et tilfeldig utvalg skattepliktige om kontroll. Per februar 2023 viser tallene at det er [redacted] saker som er under arbeid, men at det er stor aktivitet på området, og at antallet saker kan endre seg løpende framover.

I tillegg til disse sakene har seksjon Fokusområder Kryptovaluta identifisert [redacted] saker med store fradrag hvor det ennå ikke er bestemt om eller hvordan disse fradragene skal kontrolleres.

Kontroll av uoppgitte inntekter

Skatteetaten har identifisert om lag [redacted] norske kryptoeiere som potensielt kan bli kontrollert. Noen av disse vil kunne kvitteres ut når maskinelle beregninger viser lav risiko for feil. Deretter sitter etaten igjen med flere tusen kontrollverdige saker. Disse sakene krever en grundig forundersøkelse for at etaten skal finne ut om de er relevante eller ikke, og dette gjøres på bakgrunn av flere variabler i tillegg til beløp. Skatteetaten opplyser at noen av de største sakene den har hatt, til å begynne med har sett små ut på papiret. Tabell 28 viser utfallet i de ferdigstilte kontrollene.

²⁴⁹ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Fokusområder, Kryptovaluta, 16.09.2022.

Tabell 28 Antall kontrollsaker ved uoppgitte inntekter og samlet endring i skattbar inntekt og formue som følge av kontrollen (beløp i millioner kroner)

År	Antall saker ferdigstilt	Økt inntekt	Økt personinntekt	Økt formue
2020		66	-	73
2021		42	-	115
2022		79	15	97

Kilde: Intervju med Skatteetaten Divisjon Innsats, Fokusområder, Krypto 16.09.2022; E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 06. februar 2023.

I tillegg til tallene i tabellen har vedtak i 2021 også ført til at merverdiavgiften (mva.) har steget med 1,5 millioner kroner. I de aller fleste sakene er det ilagt tilleggsskatt og i noen tilfeller skjerpet tilleggsskatt. Videre har Skatteetaten oversendt en del saker til KRIPOS eller Økokrim fordi de involverer grovere kriminalitetstyper enn skattekriminalitet, for eksempel narkotika og hvitvasking. I slike tilfeller lukkes kontrollsakene, og provenyet tas ikke ut fordi inntekter fra ulovlig virksomhet ikke skal skattlegges, men beslaglegges. Dette dreier seg om anslagsvis [redacted] for perioden 1. januar 2021 til 1. september 2022. I tillegg var det per januar 2023 ca. [redacted] pågående saker under Fokusområder Kryptovaluta hvor det blir vurdert kontroll, samt [redacted] saker som videresendes til seksjonen for Skattekriminalitet.²⁵⁰

²⁵⁰ Intervju med Skatteetaten, Divisjon Innsats, Fokusområder, Kryptovaluta, 16.09.2022; E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen, 06.02.2023.

Faktaboks 19 Kontroll av handel med kryptovaluta i Danmark og Sverige

Både Danmark og Sverige gjennomfører flere kontroller på området enn det Norge gjør, både totalt og relativt sett opp mot befolkningstall og antall kryptoeiere. Disse landene har imidlertid lavere grad av rapportering på kryptoområdet og en mindre detaljert skattemelding som gjør det vanskelig å identifisere kryptovaluta. I 2021 var det for eksempel 9 000 skattepliktige i Sverige som rapporterte om kryptoeierskap på skattemeldingen.

Danmark

Skattestyrelsen har i perioden 2020–2021 gjennomført i underkant av 900 kontroller av uoppgitte inntekter og formuer i form av kryptovaluta. Kontrollene viste at 76 prosent av sakene ikke var korrekt rapportert/beskattet:

År	Antall kontroller	Antall saker med vedtak	Brutto endring (mill.)	Netto endring (mill.)	Netto proveny (mill.)
2020	362	78 %	63,4	45,3	18,2
2021	536	74 %	116,1	74,1	29,6
Sum	898	76 %	179,5	119,4	47,8

Totalt har kontrollene resultert i 48 millioner kroner i økt skatteproveny.

Skattestyrelsen anskaffet et IT-verktøy i 2021 for å kontrollere kryptohandel mer presist og effektivt. Før 2021 ble kontrollene av handel med kryptovaluta gjennomført manuelt.²⁵¹

Sverige

I 2022 gjennomførte Skatteverket kontroller som har resultert i økt skatt på 150–200 millioner kroner på inntekt fra kryptovaluta. For utvinning av kryptovaluta foreligger det ikke tall, men også her kan beløpene utgjøre flere millioner kroner. Skatteverket oppgir å ha utført ca. 1 200 kontroller på kryptoområdet til sammen for inntektsårene 2017–2021, noe som gir et årlig antall kontroller på 240.

Kilde: Intervjuer med Skattestyrelsen i Danmark og Skatteverket i Sverige

9.5.4 Frivilling retting av kryptovaluta

I perioden 2019–2021 har Skatteetaten registrert 41 saker om frivillig retting under emnet «kryptovaluta». Trenden er økende, med tre saker i 2019, 14 saker i 2020 og 24 saker i 2021. Samlet i perioden har dette ført til en total inntektsøkning på om lag 11,4 millioner kroner og en formuesøkning på om lag 290 millioner kroner.²⁵² I gjennomsnitt betyr dette at inntekten har økt med ca. 278 000 kroner og formuen har økt med ca. 7 millioner kroner per person. Hvis man antar at alle skal betale både formuesskatt og inntektsskatt før endring, vil dette innebære at skatteinntektene stiger med ca. 5 millioner kroner.²⁵³

²⁵¹ Skattestyrelsen (2021) *Kontrol med kryptovaluta resulterer i ekstra skatteopkrævninger*.

²⁵² Skatteetaten (2022) *Statistikk for frivillig retting 2019–2021*.

²⁵³ Basert på 22 prosent inntektsskatt og 0,85 prosent formuesskatt

10 Finansdepartementets styring av Skatteetaten

10.1 Finansdepartementets krav til Skatteetatens arbeid med norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta

10.1.1 Krav stilt i tildelingsbrevene til Skatteetaten

Hovedmål

Finansdepartementet fastsatte fire hovedmål for Skatteetaten i tildelingsbrevet for 2017. Fra 2018 endret departementet målstrukturen med den begrunnelse at det ville legge større vekt på de samlede effektene av Skatteetatens virkemiddelbruk, og mindre vekt på aktiviteter. Fra 2018 til 2022 har følgende hovedmål ligget fast:

1. Skatte- og opplysningspliktige skal etterleve skatte- og avgiftsreglene
2. Skatteetaten skal sikre brukerne tilgang til registerdata og informasjon med god kvalitet
3. Samfunnet skal ha tillit til Skatteetaten

Hvert hovedmål har effektindikatorer, styringsparametere og forklaringsvariabler:

- *Effektindikatorer* skal belyse Skatteetatens måloppnåelse med vekt på *samfunns- og brukereffekter*.
- *Styringsparametere* skal gjøre det mulig å vurdere måloppnåelse og resultater.
- *Forklaringsvariabler* er statistikk som belyser etatens resultatutvikling.

Ingen av effektindikatorerne, styringsparameterne eller forklaringsvariablene gjelder spesifikt for arbeidet med inntekt og formue i utlandet eller med kryptovaluta. Effektindikatorerne gjelder hele Skatteetatens ansvarsområde. En av indikatorerne er formulert som «Etterlevelse – korrekte og fullstendige opplysninger leveres til riktig tid». Styringsparametere og forklaringsvariablene er mer spesifikke. En styringsparameter er for eksempel «Andel klager på skatt og MVA behandlet innen 8 måneder». Et eksempel på en forklaringsvariabel er «Andel treff ved avdekkingskontroller».

Skatteetaten har ansvaret for å fastsette et konkret resultatmål for hver styringsparameter. For effektindikatorer og forklaringsvariabler er det ikke satt konkrete mål.²⁵⁴

Finansdepartementet opplyser at det sjelden styrer detaljert på enkeltområder i Skatteetaten. Departementet setter noen hovedmål og kommer med et sett av effektindikatorer og styringsparametere som i hovedsak dekker kjerneprosessene i etaten. I skatte- og avgiftssystemet er det et stort antall ulike ordninger, skatteobjekter og segmenter av skattepliktige. Å styre detaljert på enkeltområder kan gi utilsiktede konsekvenser for andre områder i Skatteetaten. Finansdepartementet legger generelt vekt på at styringssystemet skal gi etaten et stort handlingsrom til selv å gjøre helhetlige vurderinger av hva som er riktig ressursanvendelse og virkemiddelbruk på de ulike områdene. Finansdepartementet viser til at det har en svært høy terskel for å overprøve Skatteetatens faglige vurderinger og prioriteringer av for eksempel kontrollnivå og annen virkemiddelbruk på enkeltområder.²⁵⁵

²⁵⁴ Finansdepartementet (2018) *Tildelingsbrev til Skatteetaten for 2019*.

²⁵⁵ Intervju med Finansdepartementet, 27.03.2023.

Prioriterte tiltak knyttet til arbeidet med inntekt og formue i utlandet

Alle tildelingsbrevene for årene 2018–2021 viser til at Skatteetaten skal prioritere arbeidet med å avdekke personers inntekter og formuer i utlandet. Formuleringene varierer noe fra år til år, men prioriterte tiltak har vært å

- innføre metoder for å hindre unndragelser via land eller midler som ikke er omfattet av standardene for informasjonsutveksling (2018)
- bruke tilgjengelige virkemidler aktivt for å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet (2019, 2020)
- arbeide for at skattereglene i større grad blir fulgt (2019, 2020, 2022)
- redusere omfanget av skjulte inntekter og formuer i utlandet (2021)

Det stilles enkelte klare krav til hva Skatteetaten skal jobbe med på området. Allerede i 2017 stilte Finansdepartementet krav om at etaten tar i bruk CRS/FATCA-opplysningene og forbereder nødvendig utvikling av systemer og prosesser som gjør det mulig å bruke opplysninger fra utlandet på en effektiv måte. Fra 2019 skal Skatteetaten fortsette arbeidet med effektive løsninger for å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land, og arbeide for å øke kvaliteten på slike opplysninger. For 2021 er det også påpekt at Skatteetaten skal følge med på nye internasjonale standarder som blir utviklet, arbeide for å øke kvaliteten på disse opplysningene og vurdere hvordan disse kan brukes i oppgaveløsningen. I tildelingsbrevet for 2022 ber departementet Skatteetaten om å ha særlig oppmerksomhet på standarden for rapportering av digitale plattformer og rapportering av kryptoverdier.

I tildelingsbrevene for 2021 og 2022 stilles det ytterligere krav til hvordan Skatteetaten skal arbeide for etterlevelse og med kontroll generelt, ikke bare på utenlandsområdet. Kontroll blir trukket fram som et viktig virkemiddel for å sikre at de skattepliktige følger skatte- og avgiftsregelverket, og for å avdekke uriktige og manglende opplysninger og bygge tillit i samfunnet. Skatteetaten skal arbeide systematisk for at kontrollnivået generelt skal være tilstrekkelig høyt, og for at kontrollen blir gjennomført på en planmessig og helhetlig måte, basert på gode risikovurderinger. For 2022 påpekes det at de som omgår regelverket, skal oppleve høy sannsynlighet for å bli oppdaget, korrigert eller sanksjonert.

Krav til rapportering

Tildelingsbrevet for det enkelte år beskriver de ulike kravene til rapportering i form av årsrapport og tertialrapporter. Årsrapporten skal utformes etter de obligatoriske kravene som følger av bestemmelsene om økonomistyring i staten, og andre krav og føringer i tildelingsbrevet. Årsrapporten skal inneholde vurderinger og analyser av utviklingen under hvert hovedmål. Forklaringsvariablene og andre relevante nøkkeltall skal presenteres i vedlegg til årsrapporten. I et eget vedlegg til tildelingsbrevet er det fastsatt særskilte rapporteringskrav for utveksling av informasjon med andre stater. Disse har i stor grad ligget fast siden 2017.

Skatteetaten skal gjøre rede for hvordan avtalene om informasjonsutveksling brukes, om utveksling av opplysninger skjer etter anmodning, spontant eller automatisk og antall anmodninger som er mottatt og sendt. Det skal gjøres rede for hvordan opplysninger fra utlandet brukes. Redegjørelsen skal gis for hvert enkelt land. Skatteetaten skal også gjøre rede for i hvilken grad Norges anmodninger om opplysninger blir besvart, om de blir avslått og begrunnelsen for dette, samt hva utvekslingen av opplysninger gjelder.

Evaluerings

Finansdepartementet opplyser i intervju at det i liten grad går inn og bestemmer virkemidler på området «person utland». Departementet holder seg orientert, men selve innretningen og valget av virkemidler er det Skatteetaten som har best forutsetninger til å avgjøre.

Finansdepartementet har ikke tatt initiativ til å evaluere av arbeidet med skjulte inntekter og formuer i utlandet eller med kryptovaluta i perioden 2017–2021, men ba i tildelingsbrevet for 2022 om en utredning av ordningen med frivillig retting. Direktoratet bes også om å utrede konsekvensene av en fullstendig avvikling av reglene om frivillig retting.

10.2 Skatteetatens rapportering om arbeidet med norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta

Skatteetaten rapporterer om måloppnåelse og resultater i årsrapporten og i vedlegg til årsrapporten. Vi har gått gjennom årsrapportene med vedlegg og referatene fra møtene i styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Skatteetaten for å kartlegge Skatteetatens rapportering om de temaene som er omtalt i tildelingsbrevene og som gjelder opplysninger mottatt fra andre land, jf. kapittel 10.1.1 ovenfor.

10.2.1 Innføres metoder for å hindre unndragelser via land eller midler som ikke er omfattet av CRS, FATCA eller AKU

Det er ingen konkret rapportering om Finansdepartementets prioriterte tiltak i tildelingsbrevet for 2018 om å innføre metoder for å hindre unndragelser via land eller midler som ikke er dekket av CRS-, FATCA- og AKU-standardene. Dette er også nevnt som mål i budsjettproposisjonene for budsjettårene 2017, 2018 og 2019. Skatteetaten viser til at den har brukt FATCA- og CRS-data, lekkasjedata og andre kilder i saksanalyser for å identifisere risiko for unndragelser og for å kontrollere skattepliktige som ikke hadde oppgitt sine verdier i utlandet.²⁵⁶ I årsrapporten for 2020 vises det til at Skatteetaten deltar i en CRS/FATCA-ekspertgruppe som blant annet «ser på muligheter for utvikling av metoder for å avdekke unngåelser og forebygging».

Skatteetaten rapporterer at etaten gjennom arbeidet med frivillig retting legger til rette for at inntekter og formuer i utlandet blir oppgitt til beskatning.²⁵⁷

10.2.2 Aktivt bruke tilgjengelige virkemidler for å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet

Alle tildelingsbrevene i årene 2019–2022 viser til at etaten aktivt skal bruke tilgjengelige virkemidler for å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet. Årsrapporten for 2019 har en relativt bred omtale av det internasjonale samarbeidet for å sikre skattegrunnlaget, men uten at det er noen konkret omtale av virkemidlene som brukes. Skatteetaten viser til at etaten i 2019 har hatt som oppdrag å utarbeide *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land*. Det vises ikke til tiltak som faktisk brukes, bare til at det er *anbefalt* ulike tiltak.

I 2020 opprettet Skatteetaten en forsøksordning med utvidet veiledning («dulting») i det nye fagsystemet for skattemelding (SMIA) for å få flere skattepliktige til å oppgi de utenlandske kontoene sine og levere skattemeldingen på nytt. I forsøksprosjektet knyttet Skatteetaten CRS-opplysninger for 2018 til skattemeldingen for ca. 2 000 skattepliktige. Skatteetaten skriver i årsrapporten for 2020 at prosjektet var vellykket og at ca. 30 prosent av dem som inngikk i forsøket, la til de utenlandske kontoene sine og leverte skattemeldingen på ny. Det står ingenting i årsrapporten om at det totale antallet som oppga bankinnskudd på skattemeldingen gikk ned dette året, og det står heller ingenting totalbeløp (saldo) for de utenlandske kontoene.

²⁵⁶ Skatteetaten (2019) *Årsrapport for Skatteetaten 2018*.

²⁵⁷ Skatteetaten (2018–2022). *Årsrapportene for Skatteetaten for 2017, 2018, 2020 og 2021*.

I årsrapporten for 2021 rapporterte Skatteetaten at CRS-opplysninger som var mottatt for 2019, ble brukt til å gi utvidet veiledning på skattemeldingen til ca. 74 000 skattepliktige. Disse kunne gå inn på skattemeldingen og få veiledning i å legge til utenlandske bankkontoer. Denne dultingen resulterte i at om lag 55 000 utenlandske bankkontoer ble oppgitt på skattemeldingen. Det rapporteres ikke hvor mange personer/skattepliktige som oppga utenlandske bankkontoer på skattemeldingen, provenyeffekt eller hvor mye som totalt sto på de utenlandske kontoene.

I årsrapporten for 2021 nevnes det at skattedirektørens uttalelser til mediene etter Pandora Papers-lekkasjen, fikk de skattepliktige til å oppleve oppdagelsesrisikoen som høy ved skjulte inntekter og formuer i utlandet. Rapporten nevner at det ble gjennomført et «i-forkant-tiltak» for å forebygge feilrapportering på kryptovaluta-området, og at dette tiltaket resulterte i over 5 000 egenrettinger med betydelige korrigeringer av inntekter og formuer.

10.2.3 Utvikle systemer, løsninger og prosesser som gjør det mulig å bruke utenlandsopplysninger effektivt

Alle tildelingsbrevene i perioden 2017–2022 viser til at etaten skal videreføre arbeidet med å utvikle systemer, løsninger og prosesser som gjør det mulig å bruke utenlandsopplysninger effektivt. I årsrapportene er det ingen referanser til *hvilke* systemer og prosesser som har blitt utviklet for at utenlandsopplysninger skal kunne brukes effektivt. I 2020-rapporten rapporteres det at etaten har fortsatt arbeidet med effektive løsninger for å bruke opplysninger etaten mottar fra andre land. Det vises samtidig til at det «er fremdeles [er] høy risiko for at etaten ikke bruker opplysninger fra andre land fordi systemer, prosesser og regelverk ikke er tilstrekkelig tilrettelagt». Det vises til at det er utviklet «en helhetlig plan for bruk av opplysninger fra andre land med tiltak i et 5-års perspektiv for å sikre at etaten utvikler effektive systemløsninger, prosesser og regelverk for å ta i bruk opplysningene». Årsrapportene for 2019 forteller at det i arbeidet med planen er utarbeidet anbefalinger om konkrete tiltak knyttet til endringer i prosesser, systemer og regelverk.

Ellers viser vi til omtalen av forsøksordningen med dulting foran.

10.2.4 Øke datakvaliteten

Alle de årlige tildelingsbrevene, med unntak av det i 2018, viser til at Skatteetaten skal arbeide for at opplysningene etaten mottar fra utlandet, skal ha høyere kvalitet. I årsrapporten for 2017 rapporterer Skatteetaten at den arbeider systematisk med mottatte data som stort sett er av god kvalitet. Det står også at rutiner for analyse og rapportering av kvalitet er innført og vil bli utviklet videre. For 2018 rapporterer etaten at den innledet et arbeid det året med å analysere kvalitet, at kvaliteten på opplysningene jevnt over er god, og at den klarer å identifisere nesten 90 prosent av kontohaverne i de mottatte dataene om norske skattepliktige. For årene 2019, 2020 og 2021 står det bare at etaten kartlegger eller arbeider for at kvaliteten på opplysningene skal bli høyere.

10.2.5 Bruk av opplysningene og kontrollnivå

I årsrapportene for 2019 og 2020 vises det til at de «mottatte opplysningene er av et stort omfang både i antall og beløp, og brukes av svært mange enheter i etaten». I rapporten for 2020 rapporteres følgende: «For å sikre økt etterlevelse ved internasjonale transaksjoner er opplysninger fra CRS, FATCA og AKU benyttet for skatteformål.» I rapportene for 2019 og 2020 viser Skatteetaten til at opplysningene brukes til å tilpasse budskapet i informasjonsmaterialet for å gi bedre veiledning til alle skattepliktige med inntekt og formue i utlandet.

I årsrapporten for 2021 viser Skatteetaten til at det pågår en dialog med de nordiske landene om å legge til rette for at CRS-opplysningene skal kunne utveksles enda tidligere, slik at skattemyndighetene i større grad skal kunne følge årshjulet for ordinær kontroll- og skattebehandling.

Ingen av årsrapportene omtaler kontrollnivå, men vedleggene til årsrapportene for 2019 og 2020 har en likelydende og kvalitativ vurdering av hvordan opplysningene brukes: Det fastslås at de færreste utlandsoppgaver blir brukt ved første gangs skattefastsetting. Ifølge Skatteetatens årsrapportering brukes opplysningene hovedsakelig til kontrollformål *etter* første gangs fastsetting av skatt. Da brukes opplysningene sammen med andre kilder for å avdekke risiko for unndragelser, og de blir deretter fulgt opp med ytterligere undersøkelser. Kontrollene baserer seg på å finne dem som ikke har oppgitt utenlandsforholdene sine til beskatning.²⁵⁸

I vedlegg til årsrapportene i perioden 2017–2021, som er unntatt offentlighet, rapporterer Skatteetaten om antallet *bistandsanmodninger* og *spontanopplysninger* som er sendt og mottatt, fordelt på land, slik de blir bedt om i vedlegget til tildelingsbrevet (se ovenfor). Fra 2019 rapporterer Skatteetaten om hvorvidt bistandsanmodninger er relatert til CRS, AKU eller FATCA, og om Norges anmodninger blir besvart eller avslått. Det rapporteres også om hva utvekslingen av opplysninger gjelder, for eksempel lønnsinntekt, kapitalinntekt eller formue i 2019.

For *automatiske opplysninger* rapporteres det fra 2019 om antallet oppgaver som er sendt og mottatt fordelt på land, og om opplysningene er mottatt gjennom CRS, AKU eller FATCA.

Årsrapportene sier ikke noe om resultatene eller om hva informasjonsutvekslingen har ført til i form av endret skatteproveny eller økt etterlevelse av regelverket.

10.2.6 Internasjonale standarder

Tildelingsbrevene for årene 2020–2022 viser til at etaten skal følge med på nye internasjonale standarder som blir utviklet, og vurdere hvordan disse kan benyttes i oppgaveløsningen. I årsrapportene for 2020 og 2021 viser Skatteetaten til at den har deltatt i internasjonalt arbeid for å bidra til å videreutvikle standarder for utveksling av opplysninger, uten at dette konkretiseres mer utover endringer i skjemaer for blant annet CRS, og tekniske endringer i systemet for overføring av oppgaver.

10.3 Finansdepartementets oppfølging gjennom etatsstyringsmøter

En gjennomgang av 23 referater fra etatsstyringsmøter mellom Finansdepartementet og Skatteetaten i perioden 2017–2022 viser at norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet er tatt opp som et eget tema i styringsdialogen i fire ²⁵⁹ av møtene: I etatsstyringsmøtet i september 2017 ga Finansdepartementet uttrykk for at Skatteetaten hadde gjort et grundig arbeid med å innføre CRS. I et møte i april 2018 viste departementet til at Skatteetaten har arbeidet aktivt med å innføre ordninger for internasjonal informasjonsutveksling (blant annet CRS). I april 2019 viste departementet til analyser og evalueringer, og mente at Skatteetatens aktiviteter og virkemiddelbruk på området frivillig retting har effekt på etterlevelsen. I møtet i oktober 2019 viste departementet til at det fortsatt er behov for å gjøre en innsats på området «*skjult inntekt og formue i utlandet*».

Temaet kryptovaluta er nevnt i ett av disse 23 etatsstyringsmøtene.²⁶⁰ I årsmøtet i april 2022 opplyser Skatteetaten at det har blitt flere egenrettinger innenfor kryptovalutaområdet. Ifølge Skatteetaten kan trolig årsaken være veiledningstiltak og bedre forståelse av regelverket.

Finansdepartementet opplyser at det over mange år har mottatt statistikk i vedleggene til Skatteetatens årsrapport. Dette er nyttig informasjon som inngår i det totale informasjonsbildet. Finansdepartementet setter prioriterte tiltak som står i tildelingsbrev og Prop. 1 S. Disse fastsettes i

²⁵⁸ Skatteetaten (2019 og 2020) *Utveksling av informasjon med andre land*.

²⁵⁹ Møter mellom Finansdepartementet og Skatteetaten avholdt 21.09.2017, 16.04.2018, 08.04.2019 og 23.10.2019.

²⁶⁰ Møte mellom Finansdepartementet og Skatteetaten avholdt 05.04.2022.

dialog med Skatteetaten, og det rapporteres om dem i tertialrapporter der det er stilt særlige rapporteringskrav, samt etatsstyringsmøter og løpende dialog.

Finansdepartementet opplyser i et intervju at det vurderer Skatteetatens årsrapporter for perioden 2017–2021 som et svært nyttig og tilfredsstillende grunnlag for å vurdere resultatene og måloppnåelsen på området. Utenlandsområdet (person) er ett av mange temaer Skatteetaten jobber med. Dersom Skatteetaten skulle rapportert detaljert om alle aktiviteter den gjennomfører, ville det ført til en betydelig rapporteringsbyrde for etaten. De overordnede risikovurderingene som årlig innhentes fra Skatteetaten, har også omfattet informasjon om risiko knyttet til skjult inntekt og formue i utlandet, blant annet vurderinger av etterlevelse og beskrivelse av risikoreduserende tiltak. Finansdepartementet mener det samlet sett får god og tilstrekkelig informasjon.²⁶¹

På spørsmål om hvordan Finansdepartementet vurderer behovet for å øke oppdagelsesrisikoen på området «skjulte inntekter og formuer i utlandet», svarer departementet at det vanligvis ikke gjør vurderinger av kontrollnivå og annen virkemiddelbruk på enkeltområder.

I tildelingsbrevet for 2022 ba Finansdepartementet om en egen rapport om Skatteetatens kontrollarbeid.

10.4 Finansdepartementets rapportering til Stortinget

En gjennomgang av Finansdepartementets budsjettproposisjoner til Stortinget (Prop. 1 S) for budsjettårene 2017–2023 viser at i Prop. 1 S (2018–2019) rapporterte departementet at Skatteetaten tok i bruk ordninger for internasjonal informasjonsutveksling (Common Reporting Standard (CRS) og land-til-land rapportering) i 2017.

I Prop. 1 S (2019–2020) rapporterer Finansdepartementet at Skatteetaten har gjennomført analyse av skjult inntekt og formue i utlandet i 2018. Videre rapporterer departementet at Skatteetaten har fått vesentlig bedre tilgang til informasjon om utenlandsforhold enn tidligere som følge av CRS og FATCA. Ifølge departementet resulterte informasjonsaktivitetene i 2017 til at skattepliktige med skjulte verdier i utlandet fikk anledning til å rette opp tidligere ikke-rapporterte verdier. Dette førte at det ble langt flere saker med frivillig retting. Finansdepartementet viser til at forskning og Skatteetatens analyser konkluderer med at frivillig retting har varig effekt. Departementet sier at «risikoen for at unndraging vert oppdaga er vesentleg større enn tidligare», noe som kommer av økt internasjonalt samarbeid om informasjonsutveksling, datalekkasjer og Skatteetatens evne til å nytte datamaterialet i risikobasert kontroll og oppfølging.

Under resultater for 2021 i Prop. 1 S (2022–2023) rapporterer Finansdepartementet at det har blitt mer frivillig retting (egenrettinger) innenfor kryptovalutaområdet, trolig som følge av kontroll- og veiledningstiltak og bedre forståelse av regelverket.

²⁶¹ Intervju med Finansdepartementet, 27.03.2023.

11 Vurderinger

Alle personer som er skattemessig bosatt i Norge, er omfattet av globalskatteplikten. Det betyr at all inntekt og formue skal rapporteres til norske skattemyndigheter uavhengig av om inntekten eller formuen skal beskattes i Norge. Skatteloven og skatteavtaler med mange land har regler som skal motvirke en eventuell dobbeltbeskatning. Alle norske skattepliktige skal også rapportere om inntekter og formuer som er forbundet kryptovalutahandel eller utvinning, uavhengig av hvor markedsplassen befinner seg, det være seg i Norge, i utlandet eller på internett.

Antallet norske skattepliktige som har inntekter/formuer i utlandet (utenlandsforhold) og/eller kryptovaluta, er sterkt økende. Samtidig har Skatteetaten mindre mulighet til å kontrollere og beskatte disse midlene. Innenlands har Skatteetaten i stor grad opplysninger (grunnlagsdata) fra tredjeparter som banker, arbeidsgivere og aksjeselskaper og så videre, og kan sammenligne disse opplysningene med de skattepliktiges opplysninger i skattemeldingen. For å løse dette problemet har Skatteetaten arbeidet for å få informasjonsgrunnlag gjennom blant annet internasjonalt samarbeid om utveksling av informasjon om personers finansielle forhold, både bilateralt og multilateralt. Av særlig betydning er avtalen om automatisk utveksling av informasjon om finansielle kontoer der 111 land nå deltar i CRS-samarbeidet i regi av OECD. Norge tok tidlig del i dette samarbeidet, og fra 2017 har Skatteetaten mottatt CRS-oppgaver om norske skattepliktiges finansielle kontoer i utlandet. I tillegg mottar Skatteetaten opplysninger fra USA gjennom FATCA-avtalen samt såkalte AKU-oppgaver om norske skattepliktiges inntekter, pensjoner og så videre i til sammen syv ulike land (2021).

Likevel ser Skatteetaten at etterlevelsen på utenlandsområdet har vært lav, både fordi befolkningen generelt har liten kunnskap om globalskatteplikten, og fordi de siste tiårenes globalisering og digitalisering har gitt de skattepliktige større mulighet til å unndra skatt ved å skjule inntekter og formuer i utlandet. Skatteetaten har som hovedmål for sitt arbeid at skatte- og opplysningspliktige skal etterleve skatte- og avgiftsreglene, og å sikre at samfunnet har tillit til Skatteetaten. For at disse målene skal nås, er det avgjørende med en tilstrekkelig stor innsats mot de som ønsker å unndra skatt. Risikoen for manglende etterlevelse av globalskatteplikten på utenlandsområdet, noe som fører til tapte skatteinntekter og tap av tillit, er pekt ut som et prioritert område av Skatteetaten.

11.1 Mange norske skattepliktige unnlater å rapportere utenlandsformuer/-inntekter i skattemeldingen

Skatteetaten mottar opplysninger om norske skattepliktiges utenlandsforhold gjennom internasjonale avtaler om informasjonsutveksling. Gjennom CRS-samarbeidet har etaten for inntektsåret 2021 mottatt opplysninger om ca. 344 000 unike personer med skatteplikt i Norge og finansielle kontoer (først og fremst bankkonto eller verdipapirkonto) i utlandet. I skattemeldingene for samme år er det totalt kun ca. 242 000 unike personer som har rapportert om slike forhold.²⁶² Ca. 100 000 har *både* en oppføring i skattemeldingen og en CRS-oppgave.

Undersøkelsen viser at samsvaret er svært lavt når vi sammenholder data på individnivå, altså når vi ser på hva en person har rapportert i skattemeldingen om bankinnskudd i utlandet, og sammenligner dette med hva Skatteetaten har mottatt av opplysninger om den samme personens bankkonto, gjennom CRS-rapporteringen. For ca. 100 000 personer foreligger det CRS-oppgave om bankinnskudd for inntektsåret 2021 uten at det er rapportert om dette i skattemeldingen. 40 000

²⁶² Totalt er det 265 000 personer som for 2021 har rapportert et eller annet finansielt utenlandsforhold på skattemeldingen, i tillegg ca. 25 000 som har rapportert om aksjer og ca. 3 000 med bankkonto i USA.

skattepliktige hadde både CRS-oppgave om bankinnskudd og hadde selv rapportert om dette i skattemeldingen, men beløpene samsvarte ($\pm 10\%$) bare for 8 prosent av dem.

Det samme gjelder for verdipapirformuer, for eksempel aksjer. Undersøkelsen viser at det for inntektsåret 2021 var vel 27 000 personer som ikke rapporterte utenlandsk verdipapirformue i skattemeldingen, men som det forelå CRS-oppgave for. Blant de som hadde beløp for verdipapirformue både i CRS-oppgave og i skattemeldingen, var det samsvar ($\pm 10\%$) mellom beløpene for én av tre skattepliktige.

Fast eiendom og inntekter fra utleie av fast eiendom i utlandet omfattes ikke av CRS-ordningen, og AKU-rapporteringen er begrenset. 85 000 unike personer rapporterte i skattemeldingene for 2021 at de eide fast eiendom i utlandet, men kun 3,5 prosent av disse rapporterte om leieinntekter fra slik eiendom. Spørreundersøkelsen som vi har fått gjennomført, tyder på at antallet som eier eiendom utenlands kan være dobbelt så høyt (174 000) og at en vesentlig høyere andel (13 prosent) leier ut eiendommene sine. Det tyder på en betydelig underrapportering av formuesverdier og leieinntekter fra eiendommer i utlandet.

I tillegg kommer ukjente inntekter og formuer som kan involvere både et betydelig antall skattepliktige og betydelige beløp som ikke blir rapportert til Norge gjennom CRS, ved at de skattepliktige omgår regelverket på ulike måter:

- De emigrerer proforma for å slippe skatt, men fortsetter å oppholde seg i Norge.
- De holder sine finansielle verdier i land/jurisdiksjoner som ikke omfattes av CRS, FATCA eller AKU. Alternativt investerer de i formuesverdier, for eksempel fast eiendom, kunst og dyre luksusgjenstander (yachter, fly og så videre), som ikke rapporteres gjennom avtalene.
- De skjuler verdiene gjennom kompliserte selskapsstrukturer der de reelle rettighetshaverne er skjult for norske skattemyndigheter.

11.2 Skatteetaten har lagt et godt grunnlag for økt etterlevelse av globalskatteplikten

Skatteetaten skal arbeide systematisk for at kontrollnivået generelt er tilstrekkelig høyt og basert på gode risikovurderinger. I henhold til reglement for økonomistyring skal etaten sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Undersøkelsen viser at Skatteetaten i undersøkelsesperioden har arbeidet grundig med å skaffe kunnskap om skjulte inntekter og formuer i utlandet. Etaten har kartlagt de viktigste framgangsmåtene for å skjule inntekt og formue i utlandet, slik at midlene holdes unna beskatning i Norge. Skatteetaten har arbeidet systematisk med å identifisere og vurdere de sentrale risikofaktorene på utenlandsområdet, både på overordnet nivå for hele etaten og på mer detaljert nivå. Med utgangspunkt i konkrete risikovurderinger har Skatteetaten formulert en strategi for at flere skal oppfylle skatteplikten sin på utenlandsområdet ved hjelp av konkrete tiltak. I dette arbeidet er det brukt en metodikk som deler de skattepliktige inn i ulike grupper etter ulik evne og vilje til å følge regelverket, og som foreskriver forskjellige virkemidler rettet mot disse gruppene for å sikre skatteprovenyet og tilliten til etaten. I dette arbeidet skiller etaten mellom virkemidler som er forebyggende og kontrollaktiviteter som initieres før skatteoppgjøret, og kontrolltiltak og sanksjoner som skjer etter skatteoppgjøret.

Skatteetaten har også lagt ned et betydelig arbeid i å kartlegge hvordan opplysninger om utenlandsforhold kan brukes for å øke etterlevelsen. Den nye dialog- og temabaserte skattemeldingen legger vesentlig bedre til rette for å veilede de skattepliktige og å identifisere utenlandsforhold enn den gamle skattemeldingen. Dermed blir det enklere for de skattepliktige å etterleve regelverket, men også

enkler for Skatteetaten å kontrollere om opplysningene er fullstendige og korrekte. Dette mener Riksrevisjonen er positivt.

Skatteetaten har analysert graden av etterlevelse og virkningen av ulike tiltak på de skattepliktiges adferd, i første rekke dulting (utvidet veiledning) mot ønsket adferd. Dulting har blitt det sentrale virkemidlet, primært overfor det grønne segmentet av skattepliktige, som er de som ønsker å følge regelverket, men som kan trenge hjelp til å huske å gi opplysninger og få dem korrekt registrert i skattemeldingen. Ved bruk av dulting blir den skattepliktige informert om at Skatteetaten kjenner til et konkret utenlandsforhold, og deretter blir vedkommende spurt om dette utenlandsforholdet skal legges til i skattemeldingen. I internasjonal sammenheng har Skatteetaten vært relativt tidlig ute med å utnytte utenlandsopplysninger til dulting. Det mener Riksrevisjonen er positivt. Verken svenske eller danske skattemyndigheter dulter skattepliktige i samme omfang som Skatteetaten.

11.3 Skatteetaten har tatt i bruk flere virkemidler, men har lagt for lite vekt på kontroll av de som ikke vil etterleve

Skatteetaten skal aktivt bruke tilgjengelige virkemidler for å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet, jf. Prop. 1 S (2019–2020) og (2020–2021). Dette innebærer blant annet å utvikle prosesser og løsninger som effektivt kan utnytte den informasjonen etaten får gjennom de internasjonale avtalene om automatisk informasjonsutveksling. Skatteetaten skal også arbeide systematisk for at kontrollnivået generelt skal være tilstrekkelig høyt.

En stor utfordring på utenlandsområdet er at skattepliktige som ikke ønsker å følge regelverket, kan utnytte strukturer og forhold som ligger utenfor Skatteetatens kontroll. Det er svært krevende å kontrollere skattepliktige som både har vilje, kunnskap og evne til å skjule inntekt og formue i utlandet (gult og rødt segment). Ved bruk av dulting mot det grønne segmentet kan Skatteetaten med relativt begrensede ressurser påvirke mange til å føre opp inntekter og formuer i utlandet. Dette kan frigjøre ressurser til å kontrollere dem som ikke ønsker å følge regelverket. Undersøkelsen viser imidlertid at denne strategien har hatt klare begrensninger. Dultingen påvirker først og fremst skattepliktige med små beløp, og skatteinntektene av dultingen blir dermed beskjedne (se nedenfor).

For det gule segmentet, har hovedstrategien vært frivillig retting. Skattepliktige som ikke har oppgitt inntekt og/eller formue til Skatteetaten tidligere, kan unngå tilleggsskatt ved å søke om frivillig retting. For at søknad om frivillig retting skal innvilges, må opplysningene som gis være fullstendige og korrekte, og ikke være et resultat av kontrolltiltak. Vilkåret er også oppfylt dersom den skattepliktige ber om frivillig retting og Skatteetaten har informasjon om vedkommende via CRS eller FATCA, så lenge den skattepliktige ikke er konfrontert med dette eller det er iverksatt kontrolltiltak. Undersøkelsen har vist at Skatteetaten innvilger frivillig retting for utenlandsforhold de allerede har opplysninger om. I perioden 2019–2020 hadde Skatteetaten helt eller delvis opplysninger om utenlandsforhold i 40 prosent av sakene etaten innvilget.

Undersøkelsen har vist at det store fokuset på dulting ikke har gjort at det har blitt frigjort ressurser til flere kontroller mot de som *ikke* ønsker å følge regelverket. Antall saker mot disse er blitt halvert i undersøkelsesperioden, og kun et lite antall saker er anmeldt til politiet. Videre har antallet bistandsanmodninger (se nedenfor) sendt til andre land gått vesentlig ned. CRS-opplysninger har i svært liten grad blitt brukt til kontroll, og det har gjennomgående vært få andre kontroller på utenlandsområdet før skatteoppgjøret. I tillegg er det sjelden kontrollene treffer dem som unnlater å føre opp utenlandsinntekter og -formuer. CRS-opplysninger har også vært lite brukt som utgangspunkt for etterkontroller i regi av avdelingen for skattekriminalitet.

Samlet sett tyder undersøkelsen på at kontroll som virkemiddel overfor de som ikke ønsker å etterleve kan ha blitt for nedtonet i Norge. Konsekvensen kan være redusert opplevd oppdagelsesrisiko for å unndra skatt gjennom skjuling av inntekt og formue i utlandet.

11.3.1 Skatteetaten har lagt et godt grunnlag for utnyttelse av automatisk utvekslede opplysninger, men kan utnytte disse bedre for å hjelpe skattepliktige som ønsker å etterleve globalskatteplikten

Som omtalt ovenfor har Skatteetaten med den nye skattemeldingen lagt forholdene bedre til rette for å identifisere finansielle forhold i utlandet, og få mer dialog med de skattepliktige, som er mottakelige for dulting i stor skala. Undersøkelsen viser at det er begrensninger i de opplysningene som Skatteetaten mottar gjennom avtalene om automatisk informasjonsutveksling. Dette gjør at opplysningene i liten grad kan tas inn i forhåndsutfylte skattemeldinger slik det gjøres for innenlandske grunnlagsdata. Disse begrensningene skyldes flere forhold. Skatteetaten får ikke opplysningene i tide til at de kan tas inn i skattemeldingen som sendes ut i mars. Det er også begrensninger ved at FATCA-oppgaver fra USA ikke inneholder opplysninger om saldo/formue. Det kan eksempelvis være usikkerhet om eierskapet til midlene på en konto som CRS-rapporteres. Videre kan det være usikkert hva slags finansprodukt en CRS-oppgave gjelder, og hvilke skatteregler som gjelder i det konkrete tilfellet. I tillegg kan usikkerhet om hvorvidt CRS-beløp er korrekte, kombinert med at det er mulig å levere skattemeldingen uten å åpne den («leveringsfritak»), føre til feil beskatning og utgjøre en utfordring for de skattepliktiges rettssikkerhet.

På grunn av disse begrensningene har Skatteetatens strategi med å vektlegge dulting vært hensiktsmessig overfor de mange skattepliktige som ønsker å rapportere riktig om utenlandsforhold. Denne dultingen er basert på de opplysningene som etaten anser for å være av best kvalitet – CRS-opplysninger om bankinnskudd og renteinntekter. Det er også god kvalitet på AKU-opplysninger om pensjon fra Sverige og Danmark, der etaten har gått et skritt lenger enn dulting ved at skattemeldingen er forhåndsutfylt med beløp som vil bli stående og brukt i skattefastsettingen dersom de ikke blir endret av de skattepliktige.

Undersøkelsen viser at det er rom for å bruke og gjenbruke opplysninger fra tidligere års skattemeldinger i større grad, noe som vil kunne bidra til at flere oppfylder globalskatteplikten. Gjenbruk av opplysninger til forhåndsutfylling som den skattepliktige har oppgitt tidligere, er i dag begrenset til noen få forhold. Det er også mulig å tenke seg mer bruk av opplysninger fra CRS-oppgavene ved at *alle* som Skatteetaten har fått bankopplysninger om for tidligere år, får en dult der de blir bedt om å bekrefte/avkrefte om de har midler i en utenlandsk bank, og deretter oppfordres til å fylle inn supplerende opplysninger. Skatteetaten har også mulighet til å innføre delvis forhåndsutfylling av skattemeldingen, for eksempel ved konto der etaten fyller inn land, finansinstitusjon og kontonummer, men ber de skattepliktige oppgi saldo og eventuelt utbytte / eventuell renteinntekt.

Hovedårsaken til at Skatteetaten har gått relativt forsiktig fram med dulting og forhåndsutfylling og heller har lagt stor vekt på tilstrekkelig datakvalitet, har ifølge etaten vært at den ikke har ønsket å overbelaste telefonmottaket. Mange skattepliktige som ikke kjenner igjen opplysningene, kunne blitt usikre og tatt kontakt per telefon. Samtidig viser de hittil gjennomførte rundene med dulting at det er mindre grunn til å anta at dette vil skje i stor grad.

Riksrevisjonen mener Skatteetaten har lagt et godt grunnlag for å utnytte CRS- og AKU-opplysninger enda mer, men etaten kunne vært mer offensiv med å utnytte de mulighetene disse opplysningene gir.

11.3.2 Uttekslingen av AKU-oppgaver er sterkt avtakende, og Skatteetaten mister verdifull informasjon om norske skattepliktiges utenlandsforhold

Gjennom AKU-samarbeidet har skatteetaten lenge mottatt informasjon som er hjemlet i de ulike skatteavtalene Norge har inngått med andre land og i den nordiske bistandsavtalen. I perioden 2017–2021 har antallet AKU-oppgaver som skatteetaten mottar, gått ned med mer enn 40 prosent. Ifølge skatteetaten skyldes dette at mange EU-land bruker et eget EU-system til å utveksle oppgaver, og det er tungvint å skulle gjøre en egen forsendelse til Norge. AKU omfatter opplysninger om blant annet arbeidsinntekt, pensjon og inntekt fra utleie/salg av eiendom som etaten ikke får gjennom andre avtaler om automatisk informasjonsutveksling. Skatteetaten mister dermed verdifull informasjon om norske skattepliktiges utenlandsforhold. For å sikre tilgang til disse opplysningene i fremtiden må Norge enten søke om å få tiltre og ta i bruk kanalen og formatet for utveksling av DAC 1-opplysningene, slik EU-landene gjør, eller det må utvikles en egen standard og kanal i regi av OECD for AKU-data. Skatteetaten har hittil ikke tatt opp dette problemet med Finansdepartementet.

11.3.3 Skatteetaten utnytter ikke ordningen med bistandsanmodninger godt nok

Skatteavtalene gir Skatteetaten anledning til å be andre land om opplysninger (bistandsanmodninger) om norske skattepliktiges eventuelle inntekter og formuer i disse landene. Undersøkelsen viser at Skatteetaten i stadig mindre grad bruker denne muligheten. Antall bistandsanmodninger som er sendt til andre land, ble redusert med 65 prosent fra 2017 til 2021. Til sammenlikning sendte skattemyndighetene i Danmark over dobbelt så mange og Sverige fire ganger så mange bistandsanmodninger som Norge i samme periode, og det svenske Skatteverket viser til gode erfaringer med bruk av disse. Undersøkelsen viser også at selv etter to omganger med avsløringer av et betydelig antall norske borgere med uoppgitte eiendommer i Dubai, er det bare sendt et fåtall bistandsanmodninger til De forente arabiske emirater. Etter avsløringen i Dagbladet i 2019 som involverte flere titalls norske skattepliktige som ikke hadde oppgitt eiendommer eller leieinntekter i Dubai, ble det kun sendt én bistandsanmodning. I 2022 ble det ikke sendt noen anmodninger til Emiratene, til tross for at lekkasjen «Dubai Uncovered» skjedde det året og omfattet nesten 300 norske borgere.

Gjennomgangen av alle bistandsanmodningene som ble sendt i 2021, viser at svært få anmodninger tok utgangspunkt i CRS-opplysninger. Når Skatteetaten samtidig oppgir at bistandsanmodninger ofte er en god kilde i kontrollsammenheng i utenlandssaker, er det Riksrevisjonens vurdering at bistandsanmodninger som virkemiddel ikke utnyttes godt nok og at dette ikke er tilfredsstillende.

11.3.4 Skatteetatens kontrollnivå har vært lavt og kan ha ført til at de som ikke ønsker å følge regelverket, har opplevd oppdagelsesrisikoen ved å ha skjult inntekt og formue i utlandet som lav

Risikoen for at inntekter og formuer i utlandet bevisst eller ubevisst unndras beskatning i Norge er en av Skatteetatens høyest prioriterte risikofaktorer på personområdet. På denne bakgrunn kan man forvente at antallet kontroller som blir gjennomført på personområdet, gjenspeiler denne prioriteringen.

Skatteetaten har lagt vekt på antakelsen om at lav etterlevelse i stor grad skyldes manglende kunnskap om globalskatteplikten, og derfor har fokusert på myke virkemidler som frivillig retting og dulting. Vår undersøkelse tyder imidlertid på at kunnskapsnivået om globalskatteplikten er relativt høyt blant dem det gjelder – altså dem som har inntekter og formuer i utlandet. Blant disse opplyser åtte av ti at de kjenner til prinsippet om globalskatteplikt. Lav etterlevelse kan derfor bunne i manglende vilje i flere tilfeller enn det Skatteetaten antar.

Skatteetatens fokus på myke virkemidler som frivillig retting og dulting har resultert i et beskjedent skatteproveny. For frivillig retting har det vært en nedgang i antall skattepliktige som har sendt søknad

om frivillig retting etter 2017, og for inntektsårene 2019–2021 hadde om lag halvparten av sakene en skatteprovenyeffekt på under 10 000 kroner/år, og det var kun noen få enkeltsaker som ga store endringer i skatteinntekt. I 2021 resulterte sakene med frivillig retting i ca. 28 millioner kroner²⁶³ i økte skatteinntekter for staten, mens dulting våren 2021 ga vel 10 millioner kroner. Sammenlignet med estimatet på 7,1 milliarder kroner per år i tapte skatteinntekter på grunn av skjulte inntekter og formuer i utlandet, har skatteprovenyeffekten av virkemiddelbruken vært beskjedent.

Undersøkelsen viser at nivået for maskinelt satte kontroller på utenlandsområdet har vært lavt i perioden 2017–2021. Ressursbruken i etaten til slik kontroll, der det primært er lagt norske grunnlagsdata til grunn, har i revisjonsperioden vært svært lavt. På finansområdet har det, for dem som har levert ny skattemelding, vært gjennomført noen få kontroller, og disse har gjennomgående gitt få treff, det vil si at sakene som er valgt ut til nærmere kontroll, sjelden fører til endring av inntekt eller formue i skattemeldingen. Undersøkelsen viser at ingen av de skattepliktige som leverte ny skattemelding, og som Skatteetaten hadde utenlandske aksjeformues- og utbytteopplysninger om gjennom CRS-ordningen, var med i utvalget av skattepliktige som ble kontrollert for utenlandske aksjer i inntektsårene 2020 og 2021. I tillegg har mange skattepliktige med utenlandsforhold, som verdipapirer, fondsandeler eller andre mer kompliserte finansprodukter via banker eller lignende i utlandet, blitt overført til gammel skattemelding (SL) der det har blitt utført noen få kontroller på finansområdet og hvor saksbehandlingen av utslagene ennå ikke (mai 2023) er påbegynt i tre av fire tilfeller, selv om de gjelder inntektsårene 2019–2021.

Kontroller *etter* skatteoppgjøret, altså etterkontroller, som retter seg mot dem som bevisst prøver å unndra seg beskatning, er ofte krevende å gjennomføre. Undersøkelsen viser at antallet saker med vedtak ble halvert i undersøkelsesperioden 2017–2021. I 2022 var trenden lenge den samme før det økte igjen mot årsslutt. Bare noen få slike kontroll saker har blitt politianmeldt årlig. Det er meningen at disse sakene skal ha en avskrekkende, preventiv effekt. Skatteetaten viser selv til betydningen av å styrke tilliten i befolkningen ved å ta utbytte og verdier fra dem som ikke ønsker å etterleve.²⁶⁴ Riksrevisjonens vurdering er at det kan ha negativ effekt på både opplevd oppdagelsesrisiko og etterlevelse at antallet vedtak er vesentlig redusert, og at antallet saker som blir politianmeldt er så lavt.

En sammenlikning med ressursbruken til kontrollaktiviteter på utenlandsområdet i Sverige og Danmark tyder også på at kontrollnivået har blitt for lavt i Norge. Ulik organisering gjør direkte sammenligninger vanskeligere, men Danmark har satt av vesentlig større ressurser til kontroll (før og etter skatteoppgjør) på utenlandsområdet enn Skatteetaten i Norge. Det brukes i Danmark anslagsvis 500–600 årsverk brukes på etterkontroll saker, som er tilsvarende kontroller som gjøres av skattekrimavdelingen i Norge. I Sverige er det ca. 1 000 ansatte som arbeider med utenlandsopplysninger for personer og små og mellomstore bedrifter, og der i landet inngår CRS-/FATCA-opplysninger som en sentral del av risikobaserte utvalg. Da det ble gjort etterkontroll på området «skjult inntekt og formue» i Sverige i 2021, førte denne etterkontrollen til nesten tre ganger så mange vedtak og nesten seks ganger så stor endring (seks millioner kroner) i gjennomsnittlig økt skatteinntekt per vedtak som i Norge samme år.

I ifølge tildelingsbrevene for 2019 og senere år skal Skatteetaten bruke tilgjengelige virkemidler aktivt for å avdekke skjulte inntekter og formuer i utlandet, jf. også Prop. 1 S (2019–2020) og (2020–2021). Riksrevisjonen pekte på svakheter i Skatteetatens håndtering av utenlandsopplysninger (AKU-oppgaver) allerede ved revisjonen for 2006, og senere i Dokument 1 (2013–2014). I Innst. 123 S (2013–2014), jf. Dokument 1 (2013–2014), merket kontroll- og konstitusjonskomiteen seg at Finansdepartementet var enig i at det var svakheter ved Skatteetatens behandling av AKU-oppgaver,

²⁶³ Denne økningen gjaldt for skattemeldinger 10 år tilbake i tid.

²⁶⁴ Skatteetaten (2016) *Overordnet plan for risikohåndtering – L5 – Skjult inntekt og formue i utlandet*.

og at Skattedirektoratet hadde satt i verk flere tiltak for å bruke avtalene om utveksling av informasjon aktivt og ville sette av tilstrekkelige ressurser til dette. Skatteetaten peker selv på at for å sikre legitimitet, likebehandling og skatteprovenyet ved internasjonale transaksjoner mot det røde segmentet må det betydelige ressurser til.²⁶⁵ Undersøkelsens funn om ressursbruk og kontrollnivå tyder på at oppfølgingen av disse avtalene har vært mangelfull over flere år.

11.3.5 Virkemiddelbruken er for lite innrettet mot de store beløpene for skjult inntekt og formue i utlandet

Undersøkelsen viser at de med store utenlandsformuer og -inntekter i liten grad treffes av Skatteetatens virkemidler. Få med store formuer har blitt dultet, enten fordi skattepliktige med komplekse utenlandsforhold av tekniske grunner har blitt overført til gammelt system (SL) der dulting ikke er mulig, eller fordi skattepliktige med høye utenlandsformuer (i CRS) har blitt unntatt fra dulting og heller er blitt reservert for mulige etterkontroller. Antallet vedtak i etterkontroller som skal treffe dette segmentet, er relativt lavt og har inntil nylig vært klart fallende. Som omtalt ovenfor har det vært få kontroller på finansområdet (person utland) i undersøkelsesperioden. I de kontrollene som ble gjennomført i 2020 på finansområdet (person-utland) før skatteoppgjør, var ingen av de vel 28 000 personene med CRS-rapportert aksjesaldo med blant dem som ble valgt ut for kontroll på aksjeområdet. Likeledes ble ingen av de ca. 900 personene med de 0,01 prosent høyeste rapporterte saldoene på CRS-oppgavene, valgt ut for aksjekontrollene. For inntektsåret 2021 ble ingen av de 46 000 personene med CRS-rapportert verdipapirkonto, valgt ut til kontroll. Siden ingen av dem med CRS-oppgave for aksjekonto ble valgt ut til kontrollene, ble heller ingen av dem med størst avvik mellom CRS-oppgaven og beløpet i skattemeldingen kontrollert.

Koblingen av CRS-data og skattemeldingsdata på individnivå viser at det generelt sett er lite samsvar mellom beløpene for saldo, renter og utbytte på bank- og verdipapirkontoer som er rapportert i CRS og beløpene som er rapportert i skattemeldingene. Når graden av samsvar er så lav, kan det tyde på at nivået for kontroll før skatteoppgjør ikke er høyt nok og ikke godt nok rettet mot skattepliktige med betydelige inntekter og formuer i utlandet.

Denne vurderingen styrkes av resultatene i 2022-kontrollen (se nedenfor), der treffprosenten (andelen som fikk endret inntekt eller formue som resultat av kontrollen) var over 90 prosent for kontrollerte personer med mange kontoer og høy utenlandsformue. Forskning om inntektsfordeling og skatteunndragelser har som et sentralt funn at det er personer i den aller øverste delen av formuesfordelingen som holder høyest andel av formuen skjult i utlandet.²⁶⁶

Det er generelt sett lavt kontrollnivå før skatteoppgjøret på personområdet utland, og disse kontrollene omfatter i svært liten grad personer med høye inntekter og formuer. Konsekvensene av dette er tapt skatteproveny og høyere risiko for at allmennheten skal miste tilliten til skattesystemet. Det store flertallet av CRS-oppgaver gjelder små beløp. Mye tyder på at en stor andel av inntektene og formuene som skjules i utlandet, eies av personer som har store verdier og bevisst prøver å unngå beskatning av disse i Norge. Når virkemiddelbruken i så begrenset grad har vært rettet inn mot denne gruppen, kan det øke risikoen for tap av tillit til skattesystemet ytterligere.

11.3.6 Innretningen av kontrollene før skatteoppgjør har inntil nylig ikke vært effektiv, men en omlegging av kontrollene i 2022 har ført til betydelig høyere treffprosent

I 2022, etter undersøkelsesperioden, har Skatteetaten gjennomført flere kontroller som har resultert i vesentlig høyere treffprosent, det vil si at kontrollen av den enkelte skattemelding oftere har ført til større endring i beløp for inntekt eller formue, enn de tidligere kontrollene. Denne omleggingen

²⁶⁵ Skatteetaten (2016) *Overordnet plan for risikohåndtering – L5 – Skjult inntekt og formue i utlandet*.

²⁶⁶ Alstadsæter, A. Johannesen, N., Zucman, G. (2018). *Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality*.

innebar også at det ble tilført av noen flere kontrollressurser. Den ene kontrollen baserte seg på CRS-opplysninger for personer med høy formue (saldo) og mange utenlandskontoer. En annen kontroll tok utgangspunkt i 800 skattepliktige og var også basert på CRS-oppgaver. Begge kontrollene førte til endringer i inntekt eller formue i hele ni av ti tilfeller. Dette er viktig fordi maskinelt satte etterkontroller er automatiske og kan utføres i større skala enn etterkontroller i regi av Skattekrim.

Dette tyder på at bruk av CRS-opplysninger kombinert med andre gode, risikobaserte utvalgskriterier kan gi langt bedre resultater og mer effektiv bruk av kontrollressursene. Riksrevisjonen vurderer denne omleggingen og omprioriteringen som positiv. Høyere kontrollnivå og bedre treffsikkerhet i disse sakene styrker Skatteetatens omdømme og allmennhetens tillit til skattesystemet.

11.4 Etterlevelsesgraden for kryptovaluta og andre virtuelle verdier er lav, men Skatteetaten har vært proaktiv

Akkurat som ved inntekter og formuer i utlandet skal norske skattepliktige opplyse om de digitale formuesverdiene sine. Utgangspunktet er at alle inntekter man har av handel med kryptovaluta og utvinning av kryptovaluta, skal inngå i den alminnelige inntektsberegningen, og at digitale verdier av ulike slag skal inngå i fastsettingen av formuesskatten.

Skatteetaten plikter å gi veiledning om lover, forskrifter og vanlig praksis som har betydning for de rettighetene og pliktene de skattepliktige har, og om mulig skal etaten peke på forhold som kan ha særlig betydning. Undersøkelsen viser at Skatteetaten har vært tidlig ute med informasjon om hvilke skatteregler som gjelder for kryptovaluta. Da etaten gikk over til divisjonsmodellen i 2019, ble det opprettet en gruppe som skulle jobbe med kryptovaluta. Det ble utarbeidet en risikovurdering for området hvor det ble satt flere mål for kryptosatsingen, både på kort, mellomlang og lang sikt. Undersøkelsen viser at tiltakene for å nå disse målene enten er igangsatt eller fullført.

Det er ingen automatisk utveksling av opplysninger om virtuell valuta mellom land, og dette gjør Skatteetatens arbeid på dette området vanskelig. Undersøkelsen viser at Skatteetaten har brukt flere kilder for å innhente informasjon om norske skattepliktige med virtuelle verdier, og at etaten har gjort estimater på antall norske kryptoeiere. Til tross for at stadig flere melder om kryptoeierskap i skattemeldingene, viser etatens estimater at etterlevelsen på området er lav.

Skatteetaten har i hovedsak gjennomført to typer kontroller på området: kontroll av uoppgitt inntekt og kontroll av tapsfradrag. Siden Skatteetaten mangler grunnlagsdata å sammenligne opplysningene med, er kontrollene på området tidkrevende. Kontroll av uoppgitt inntekt er svært tidkrevende, men resultatene av de ferdigstilte sakene viser at de gjennomsnittlig resulterer i en stor økning i skattepliktig inntekt og formue for den enkelte skattepliktige. Resultatene fra kontrollene av tapsfradrag viser høy treffprosent (det vil si andel som får endret inntekt eller formue som resultat av kontrollen), og kontrollene som avsluttes uten endring, er i all hovedsak avsluttet på grunn av manglende kapasitet eller verktøy.

Undersøkelsen viser at Skatteetaten har vært proaktiv når det gjelder å forklare skattereglene og gi veiledning og informasjon til de skattepliktige, og når det gjelder mulighetene for å rapportere virtuelle verdier i skattemeldingen. Rammeverket for automatisk utveksling av informasjon på kryptoområdet (CARF) vil i kombinasjon med den nye skattemeldingen legge til rette for etterlevelse hos de skattepliktige, og dette vil gi Skatteetaten bedre kontrollmuligheter. CARF vil gi bedre informasjonstilgang, og miljøet i etaten er i ferd med å bygges opp slik at de som unndrar skatt på kryptoområdet, i større grad kan regne med å bli kontrollert i årene framover. Skatteetaten peker imidlertid på at det vil bli nødvendig med en sterkere koordinering for at landene skal få utbytte av den framtidige utvekslingen, og for at de skattepliktige skal følge regelverket.

11.5 Finansdepartementet har ikke sørget for god nok informasjon om resultater av arbeidet mot skjult inntekt og formue i utlandet

Finansdepartementet skal fastsette overordnede mål og styringsparametere for Skatteetaten. Rapporteringskravene bør være utformet slik at Skatteetatens rapportering gjør at departementet kan vurdere resultatene og måloppnåelsen på området.

Skatteetaten har pekt ut skjult inntekt og formue i utlandet som et av de aller viktigste risikoområdene på personområdet. I overordnede risikovurderinger for 2017–2020 og 2019–2022 vurderte etaten at sannsynligheten for tap av skatteproveny ved internasjonale transaksjoner var stor, og at dette kunne ha alvorlige konsekvenser for det samlede skatteprovenyet, etatens omdømme og skattesystemets legitimitet.

Undersøkelsen viser at etterlevelsen blant personlig skattepliktige på utenlandsområdet er svært lav. Dokumentasjonen fra styringsdialogen viser at Finansdepartementet i undersøkelsesperioden har hatt begrenset informasjon om graden av etterlevelse og ikke har sørget for å få informasjon om kontrollnivået før og etter skatteoppgjøret, som også har vist seg å ha vært lavt. Departementet har fått bedre informasjon om hvordan bruken av automatiske utvekslede data har blitt brukt til dulting og forhåndsutfylling, men provenyeffekten av det sentrale virkemiddelet på dette området – dulting – har ikke framkommet. Undersøkelsen viser at selv om mange har respondert på dulting, har provenyeffekten vært lav.

Det ventes ikke at Finansdepartementet skal skaffe seg detaljert kunnskap om måloppnåelse og resultater av virkemiddelbruken på alle Skatteetatens ansvarsområder. Men det er høy risiko på utenlandsområdet, og departementet har selv lagt vekt på at kontrollnivået må være høyt nok, og at internasjonalt arbeid skal prioriteres gjennom hele perioden. Derfor er det uheldig at departementet gjennom styringsdialogen ikke har sørget for bedre kunnskapsgrunnlag om resultater og måloppnåelse. Da det heller ikke har blitt gjennomført evalueringer på området, har departementet hatt lite kunnskap om graden av etterlevelse av globalskatteplikten og om hva som er effektiv virkemiddelbruk for at skatteprovenyet skal bli mer korrekt, og for at befolkningen skal ha større tillit til skattesystemet.

Finansdepartementet skal i sin budsjettproposisjon gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor departementets ansvarsområde. Informasjonen til Stortinget skal være korrekt og balansert. Rapporteringen har bare inneholdt omtale av positive utviklingstrekk, mens helt sentrale forhold og utfordringer som har gått utover måloppnåelsen og resultatene, ikke er omtalt eller nevnt. Eksempler på disse utfordringene er graden av etterlevelse, kontrollnivået, begrensningene forbundet med AKU-, CRS- og FATCA-data ved skattefastsetting og kontroll, omfanget av etterkontrollsaker i avdeling Skattekriminalitet med vedtak i løpet av perioden, antall skattesaker som blir anmeldt til politiet, og graden av utnyttelsen av bistandsanmodninger. Etter Riksrevisjonens vurdering har derfor rapporteringen til Stortinget ikke vært tilstrekkelig balansert.

Risikoen for at inntekter og formuer skjules i utlandet er fortsatt stor, og det gjenstår mye arbeid for å trygge denne delen av skattegrunnlaget. At inntekt og formue i utlandet ikke beskattes, har negative konsekvenser for både skatteinntektene til staten og tilliten til skattesystemet. Vi vurderer det derfor som viktig at rapporteringen til Stortinget på dette området er balansert.

12 Referanseliste

Lover og forskrifter

Lover

- *lov om register over reelle rettighetshavere*, LOV-2019-03-01-2.
- *lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova), LOV-2006-05-19-16.
- *lov om skatt av formue og inntekt* (skatteloven), LOV-1999-03-26-14.
- *lov om skatteforvaltning* (skatteforvaltningsloven), LOV-2016-05-27-14.
- *lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering* (hvitvaskingsloven), LOV-2018-06-01-23.

Forskrifter

- *forskrift fastsatt av Skattedirektoratet til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14* (Skattedirektoratets skatteforskrift), FOR-1999-11-22-1160.
- *forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere*, FOR-2021-06-21-2056.
- *forskrift om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering* (hvitvaskingsforskriften), FOR-2018-09-14-1324.

Regelverk

- *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene).
- *Bevilgningsreglementet*.
- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet).

Stortingsdokumenter

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 429 S (2012–2013) *Innstilling fra finanskomiteen om samtykke til å sette i kraft en avtale mellom Norge og Amerikas Forente Stater om forbedret internasjonal overholdelse av skattelovgivningen og gjennomføring av FATCA*.
- Innst. 143 L (2018–2019) *Innstilling fra finanskomiteen om Lov om register over reelle rettighetshavere*.
- Innst. 237 S (2018–2019) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)*.
- Innst. 8 S (2022–2023) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2023*.

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 138 S (2012–2013) *Samtykke til å sette i kraft en avtale mellom Kongeriket Norge og Amerikas Forente Stater om forbedret internasjonal overholdelse av skattelovgivningen og gjennomføring av FATCA, undertegnet i Oslo 15. april 2013*.
- Prop. 1 S (2017–2023) for Finansdepartementet.
- Prop. 109 L (2017–2018) *Lov om register over reelle rettighetshavere*.

Representantforslag og -spørsmål

- Representantforslag om å opprette et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskaper, Dokument 8:57 S (2014–2015). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2014-2015/dok8-201415-057/?l=0>
- Skriftlig spørsmål til finansministeren, Dokument nr. 15:765 (2022–2023). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=92004>

Lovvedtak

- Lovvedtak 38 (2018–2019) Vedtak til lov om register over reelle rettighetshavere.

Rapport til Stortinget

- Dokument nr. 14 (2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon.

Norges offentlige utredninger (NOU)

- NOU (2009: 4) *Tiltak mot skatteunndragelser*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU (2019: 15) *Skatterådgiveres opplysningsplikt og taushetsplikt — Forslag til opplysningsplikt om skattearrangement*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU (2022: 20) *Et helhetlig skattesystem*. Oslo: Finansdepartementet.

Internasjonale avtaler, direktiver og konvensjoner

- OECD (2011) *The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters. Amended by the 2010 Protocol*.
- OECD (2014) *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*.
- Avtale mellom Norge og USA om forbedret internasjonal overholdelse av skattelovgivningen og gjennomføring av FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2013-04-15-3>
- Overenskomst mellom de nordiske land for å unngå dobbeltbeskatning med hensyn til skatter på inntekt og formue. 23-09-1996 nr 1 Multilateral. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1996-09-23-1/>

Styringsdokumenter

- Finansdepartementet (2017–2022). *Tildelingsbrev til Skatteetaten*.
- Skatteetaten (2017–2022) *Årsrapport for Skatteetaten*.
- Skatteetaten (2017–2021) *Utveksling av informasjon med andre land*. Vedlegg til årsrapport.
- Skatteetaten (2021) *Styringsbrev for 2022*.
- Finansdepartementets referater fra etatsstyringsmøter med Skatteetaten i perioden 2017–2022.

Interne reglement og håndbøker

- Skatteforvaltningshåndboken. Hentet fra <https://www.Skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/skatteforvaltningshandboken/gjeldende/>

Skatteetatens rapporter

- Skatteetaten (2018) *Synteserapport Skjult inntekt og formue i utlandet*.
- Skatteetaten (2018) *Skjult inntekt og formue i utlandet (SIFU). Synteserapport 2 – Effekter av Skatteetatens innsats*.
- Skatteetaten (2022) *Rapport om Skatteetatens kontrollarbeid i 2022*.

Skatteetatens risikovurderinger

- Skatteetaten (2017) *Overordnet risikovurdering for Skatteetaten 2018–21*.
- Skatteetaten (2018) *Overordnet risikovurdering for Skatteetaten 2019–22*.
- Skatteetaten (2019) *Risikovurdering kryptovaluta – Innrettet mot skattemeldingsperioden 2019*.
- Skatteetaten (2021) *Risikovurdering Utland Person*.
- Skatteetaten (2021) *Eiendom og eiendeler. Risikovurdering*.

Skatteetatens planverk og strategier

- Skatteetaten (2016) *Overordnet plan for risikohåndtering – L5 – Skjult inntekt og formue i utlandet.*
- Skatteetaten (2018) *Skjult inntekt og formue i utlandet (SIFU). Synteserapport 2 – Effekter av Skatteetatens innsats.*
- Skatteetaten (2019) *Etterlevelsesstrategi FIFF-Finans.*
- Skatteetaten (2019) *Helhetlig plan for arbeidet med å utnytte opplysninger etaten mottar fra andre land.*
- Skatteetaten (2020) *Etterlevelsesstrategi Skjult Inntekt og Formue i Utlandet (SIFU) 2020–2025.*
- Skatteetaten (2021) *Plan for styrket kunnskap om effekter av etatens virkemidler.*

Skatteetatens interne notater og utredninger

- Skatteetaten (2019) *Temanotat: Omgåelse av CRS.*
- Skatteetaten (2019) *Sluttrapport for CRS-Analysegruppen.*
- Skatteetaten (2019) *Vedlegg til Sluttrapport for CRS-Analysegruppen.*
- Skatteetaten (2021) *Utvidet veiledning vår 2021 (SME2020).*
- Skatteetaten (2021) *Rettighetssikring.*
- Skatteetaten (2021) *Anbefaling om ambisjonsnivå for etterlevelsesstrategi for risikoområde SIFU.*
- Skatteetaten (2022) *Effekt av medieoppslag om kryptovaluta.*
- Skatteetaten (2022) *Statistikk for frivillig retting 2019–2021.*
- Skatteetaten (2022) *Utredning – Forslag til endring i reglene om frivillig retting/«skatteamnesti».*
- Skatteetaten (2023) *Resultatet av utvidet veiledning CRS for inntektsåret 2021.*

Intervjuer

Det er gjennomført ett eller flere intervjuer med følgende aktører:

- Finansdepartementet
- Global Forum og OECD
- Ulike enheter i Skatteetaten
- Skattestyrelsen, Danmark
- Skatteverket, Sverige

Brev og e-poster

- Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 19. april 2023
- E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 16. januar 2023
- E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 18. januar 2023
- E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 20. januar 2023
- E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 24. januar 2023
- E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 27. januar 2023
- E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 31. januar 2023
- E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 06. februar 2023
- E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 23. februar 2023
- E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 20. mars 2023
- E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 09. mars 2023
- E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 22. mars 2023
- E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 24. april 2023
- E-post fra Statistisk sentralbyrå (SSB) til Riksrevisjonen 22. februar 2023

Andre rapporter

- Arcane research og EY (2022) *Norwegian Crypto Adoption Survey 2022*. Hentet fra https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_no/topics/tax/pdfs/ey-norwegian-crypto-adoption-survey-v2.pdf
- EU (2021) *Exchanging tax information in the EU: solid foundation, cracks in implementation*. Special Report No 03/2021. Hentet fra https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_03/SR_Exchange_tax_inform_EN.pdf
- EU-kommisjonen (2021) Monitoring the amount of wealth hidden by individuals in international financial centres and impact of recent internationally agreed standards on tax transparency on the fight against tax evasion. Hentet fra <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0f2b8b13-f65f-11eb-9037-01aa75ed71a1>
- OECD (2019). *International Exchange Framework for Mandatory Disclosure Rules on CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures*. Hentet fra <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/international-exchange-framework-for-mandatory-disclosure-rules-on-crs-avoidance-arrangements-and-opaque-offshore-structures.htm>
- OECD (2020). *Taxing Virtual Currencies: An Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues*. Hentet fra <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-virtual-currencies-an-overview-of-tax-treatments-and-emerging-tax-policy-issues.pdf>
- OECD (2022). *Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard*. Hentet fra <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/crypto-asset-reporting-framework-and-amendments-to-the-common-reporting-standard.pdf>
- Økokrim (u.å). *Statistikk MT-rapporter*. Hentet 02.01.2023 fra <https://www.okokrim.no/statistikk-mt-rapporter.549327.no.html>
- Økokrim (2018) *Trusselvurdering 2018*. Hentet fra <https://www.okokrim.no/okokrims-trusselvurdering-2018.6123197-411472.html>
- Økokrim (2022) *Trusselvurdering 2022*. Hentet fra <https://www.okokrim.no/oekokrims-trusselvurdering-2022.6527255-549350.html>

Artikler og bøker

- Andresen (2018). *Hvor mange har formue og inntekter i utlandet?* Analysenytt 02/2018.
- Alstadsæter, A., Johannesen, N., Zucman, G. (2018). *Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality*. Journal of Public Economics 162 (2018), s. 89–100.
- Alstadsæter, A., Johannesen, N., Zucman, G. (2018b). *Tax Evasion and Inequality*. American Economic Review, 109, s. 2073–2103.
- Alstadsæter, A., Johannesen, N., Zucman, G. (2019b). *Tax Evasion and Tax Avoidance*. Hentet fra <https://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2018b.pdf>
- Alstadsæter, A., Planterose, B., Zucman, G., Økland A., (2022). *Who Owns Offshore Real Estate? Evidence from Dubai*. EU Tax Observatory Working Paper No. 1, May 2022.
- The Art Market (2022). *An Art Basel & UBS Report*. Hentet fra <https://d2u3kfw92fzu7.cloudfront.net/Art%20Market%202022.pdf>
- Blott, Kristine Maria (2016). *Moralsk motivasjon og skatteunndragelse*. I P. H. Ringstad & S. K. Jacobsen (Red.) *Skjult – Skatteparadis, kapitalflukt og hemmelighold* (s. 40–44). Tax Justice Network.
- The Collector (2021, 01. mai). *Geneva Free Port: The world's most secretive art warehouse*. Hentet 14.02.2023 fra <https://www.thecollector.com/geneva-free-port-the-worlds-most-secretive-art-warehouse/>
- Deloitte (2019). *Art & Finance Report 2019*. 6 edition. Hentet 14. februar 2023 fra <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/privatemarket/deloitte-ch-private-art-and-finance-report-2019.pdf>

- Henriksen et. al (2018) *Hva vet vi om skjulte verdier i utlandet?* Analysenytt 02/2018.
- Mertens et al. (2021) *The effectiveness of nudging: A metaanalysis of choice architecture interventions across behavioral domains.*
- OECD (u.å). *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes.* Hentet 10.04.2023 fra https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews_2219469x
- OECD (u.å). *Residence/Citizenship by investment schemes.* Hentet 14.02.2023 fra <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>
- OECD (2023, 25. januar). *Signatories of the multilateral competent authority agreement on the automatic exchange regarding CRS avoidance arrangements and opaque offshore structures.* Hentet 19.04.2023 fra <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/mdr-mcaa-signatories.pdf>
- Undahl (2017). *Frivillig retting og formue i utlandet.* Analysenytt 02/2017.
- Zucman, G. (2017). *Skjult rikdom.* Oslo: Forlaget Manifest.
- Øvrum, Abrahamsen og Andersen (2018) «*Har vi gode nok grunnlagsdata?*». Analysenytt 02/2018.

Nettsider

- Skatteetaten (u.å). *DeFi.* Hentet 01.06.2023 fra <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/aksjer-og-verdipapirer/om/virtuell-valuta/defi/>
- Skatteetaten (u.å). *Formue – rapportere, fylle ut og dokumentere.* Hentet 17.04.2023 fra <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/aksjer-og-verdipapirer/om/virtuell-valuta/formue/#regn-ut-markedsverdi>
- Skatteetaten (u.å). *Skatteregler – Virtuelle eiendeler.* Hentet 01.09.2022 fra <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/aksjer-og-verdipapirer/om/virtuell-valuta/skatteregler---virtuell-valuta/>
- Skatteetaten (u.å). *Frivillig retting (skatteamnesti).* Hentet 05.02.2022 fra <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/utland/inntekt-og-formue-i-utlandet/frivillig-retting/>
- Skatteetaten (u.å). *Valutaregisteret.* Hentet 22.02.2022 fra <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/rapportering-og-bransjer/tredjepartsopplysninger/bank-finans-og-forsikring/valutaregisteret/>
- Skatteetaten (u.å). *Rapportere og registrere i Valutaregisteret.* Hentet 22.02.2022 fra <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/rapportering-og-bransjer/tredjepartsopplysninger/bank-finans-og-forsikring/valutaregisteret/rapportere-og-registrere/>
- Skatteetaten (2021, 02. mars). *Pressemelding: 4,1 milliarder kroner i skjulte formuer meldt inn til Skatteetaten.* Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/41-milliarder-kroner-i-skjulte-formuer-meldt-inn-til-Skatteetaten>
- Skatteetaten (2020, 10. desember). *Pressemelding: Mange rapporterer kryptovaluta feil i skattemeldingen.* Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/mange-rapporterer-kryptovaluta-feil-i-skattemeldingen/>
- Skatteetaten (2021, 26. mars). *Kronikk: Fakta og nyanser om frivillig retting.* Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/fakta-og-nyanser-om-frivillig-retting/>

Regjeringen

- Regjeringen (2022, 20. desember). *EU-domstolens avgjørelse om register over reelle rettighetshavere.* Hentet 01.03.2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eu-domstolens-avgjorelse-om-register-over-reelle-rettighetshavere/id2952452/>

Andre

- Codex (u.å). *Exit-skatt på aksjer*. Hentet 02.03.2023 fra <https://codex.no/personskatt/skatt-utland/exit-skatt>
- Dagbladet (2019, 12. januar). *Her skjuler nordmenn formuer i skatteparadiset*. Hentet 06.06.2019 fra <https://www.dagbladet.no/nyheter/her-skjuler-nordmenn-formuer-i-skatteparadiset/70647736>
- E24 (2021, 21. mars). *Skatteetaten: Nesten halvparten vet ikke at inntekt og formue i utlandet må rapporteres*. Hentet 26.04.2023 fra <https://e24.no/privatoekonomi/i/jBkQxn/Skatteetaten-nesten-halvparten-vet-ikke-at-inntekt-og-formue-i-utlandet-maa-rapporteres>
- Kapital (2021, 21. oktober). *190 milliarder uten eier*. Hentet 13.09.2022 fra https://www.kapital.no/reportasjer/naeringsliv/2021/10/21/7754217/190-milliarder-uten-eier?zeph_r_sso_ott=XTG24c
- Skatteministeriet (2020, 23. april) *Mere kontrol. Mindre svindel. Første etape af regeringens reform af skattekontrollen i Danmark. Styrket kontrolindsats mod hvidvask, skattely, international skatteunddragelse og på momsområdet*. Hentet fra <https://www.skm.dk/aktuelt/publikationer/politiske-udspil-og-aftaler/mere-kontrol-mindre-svindel/>
- Skatteministeriet (2020, 27. februar) *Skattestyrelsen har udstedt skatteregninger for 2,1 mia. kr*. Hentet fra <https://www.sktst.dk/media/4387/tal-og-tendenser-skattelyindsatser-2009-2019.pdf>
- Skatteministeriet (2022, 30. mai) *Kontrollen af pengeoverførsler bliver mere effektiv*. Hentet fra <https://www.sktst.dk/aktuelt/publikationer/kontrollen-af-pengeoverfoersler-bliver-mere-effektiv/>
- Skattestyrelsen (2021, 11. februar) *Kontrol med kryptovaluta resulterer i ekstra skatteopkrævninger*. Hentet fra <https://www.sktst.dk/aktuelt/publikationer/kontrol-med-kryptovaluta-resulterer-i-ekstra-skatteopkraevninger/>
- Store norske leksikon (2019, 07. februar). *Derivat*. Hentet 31.01.2023 fra http://snl.no/derivat_-_finans
- Store norske leksikon (2021, 02. mars). *Trust*. Hentet 03.03.2022 fra <https://snl.no/trust>
- Store norske leksikon (2022, 03. februar). *Blokkjede*. Hentet 01.09.2022 fra <https://snl.no/blokkjede>
- Store norske leksikon (2022, 28. februar). *NFT*. Hentet 01.09.2022 fra <https://snl.no/NFT>
- SSB (u.å). *Fakta om innvandring*. Hentet 15.02.2023 fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>

Annet

- Internal Revenue Service, Department of Treasury, 2017, FATCA XML Schema v2.0. Hentet fra <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p5124.pdf>
- Foredrag: Skatteetatens Skatteparadisseminar høsten 2022, Tønsberg.

13 Vedlegg

Vedlegg 1: Oversikt over land som deltar i CRS-utvekslingen som har godkjent publisering av aggregert statistikk basert på CRS-opplysninger

Andorra

Aserbajdsjan

Bahamas

Danmark

Finland

Frankrike

Gibraltar

Grønland

Hong Kong, Kina

Irland

Island

Kypros

Litauen

Luxemburg

Macau (Kina)

Maldivene

Mauritius

Monaco

Nederland

New Zealand

Portugal

Romania

Saint Kitts og Nevis

Spania

Sverige

Ungarn

Uruguay