

Skatteministeriet
Den

J.nr. 2005-318-0412

Spørgsmål 182

Til

Folketingets Skatteudvalg

Hermed sendes svar på spørgsmål nr. 182 af 12. september 2005.
(Alm. del).

Kristian Jensen

/Birgitte Christensen

Spørgsmål: Ministeren bedes kommentere vedlagte artikel fra Erhvervsbladet den 12. september 2005: ”Bruttolønsnedgang med lempeligere krav”, og herunder nærmere redegøre for:

- a) indholdet af de rejste sager?
- b) baggrunden for, at ministeriet oprindeligt rejste sagerne?
- c) baggrunden for, at ministeriet nu har opgivet sagerne?
- d) det forventede provenutab ved at bruttolønsordningerne nu bliver udvidet endnu en gang?
- e) om også denne udvidelse af bruttotrækordningerne må forventes at tilgode-se højtlønnede langt mere end lavtlønnede?

Svar:

For at tage det sidste først er betydningen af sagerne – i modsætning til, hvad der tilsyneladende lægges op til i spørgsmålet - et skridt i retning af i højere grad skattemæssigt at ligestille lavtlønnede personer med højtlønnede personer, der har individuelle lønvilkår. Det fremgår også af den omtalte artikel fra Erhvervsbladet.

De fire sager, som der var tale om, drejede sig om, hvorvidt en aftale om fremtidig kontantlønsnedgang mellem en arbejdsgiver og dennes ansatte var i strid med reglen i kildeskattelovens § 46, stk. 3. Den går ud på, at der ikke inden skatten trækkes må modregnes andre krav i lønnen (A-indkomsten). Sagerne var fordelt med to sager vedrørende arbejdsgiveren og to sager vedrørende to forskellige medarbejdere.

Den faktiske baggrund var, at en række medarbejdere i 1994/1995 i forbindelse med lønforhandlingen for det kommende år accepterede en fremtidig kontantlønsnedgang, mod at arbejdsgiveren fremover ydede omkostningsrefusion (for diverse erhvervsmæssige udgifter), skattefri befordringsgodtgørelse og for nogles vedkommende også fri bil.

Medarbejderne fik det samme beløb i feriepenge og pension, som de havde krav på før indgåelsen af den nye vederlagsaftale.

I de omhandlede sager havde arbejdsgiveren indeholdt A-skat af værdi af fri bil hos de medarbejdere, der havde valgt fri bil.

Told- og Skattestyrelsen, der stadfæstede regionens afgørelse, var af den opfattelse, at medarbejderne måtte anses for med ubeskattede midler selv at have betalt for, at arbejdsgiveren ydede omkostningsrefusion, skattefri befordringsgodtgørelse og fri bil, således at den aftalte kontantlønsnedgang måtte anses for at være i strid med

modregningsforbuddet i kildeskattelovens § 46, stk. 3. Begrundelsen herfor var, at kontantlønsnedgangen ikke havde virkning for ferie og pension.

Sagerne mod arbejdsgiveren blev således rejst på baggrund af, at arbejdsgiveren ikke havde indeholdt A-skat og lønsumsafgift af de beløb, som kontantlønnen var nedsat med. I sagerne mod medarbejderne forhøjede skattemyndighederne medarbejdernes skattepligtige indkomst for indkomstårene 1994 og 1995 med hele det beløb, som kontantlønnen var nedsat med. Skattemyndighederne beskattede således medarbejderne som om, de fortsat fik den kontantløn, som der før havde været aftalt, uanset at medarbejderne efter de nye vederlagsaftaler hverken havde krav på eller fik denne kontantløn.

Ændringen i ansættelsesaftalerne var bl.a. affødt af, at skattereformen fra 1987 og senere lovændringer havde medført, at det ikke længere var ligegyldigt, om en erhvervsmæssig udgift blev afholdt og fradraget af lønmodtageren eller af arbejdsgiveren.

Inden dette tidspunkt var det ligegyldigt for slutresultatet efter skat, om arbejdsgiveren udbetalte medarbejderen en skattepligtig kontant godtgørelse til dækning af arbejdstagerens afholdelse af erhvervsmæssige udgifter, som arbejdstageren derefter fratrag i sin personlige indkomst, eller om arbejdsgiveren selv direkte afholdt den erhvervsmæssige udgift og fratrag den i sin skattepligtige indkomst.

Efter skattereformen m.v. blev den skattemæssige værdi af erhvervsmæssige fradrag hos lønmodtageren nedsat ved, at der blev indført et bundfradrag, og ved, at udgiften over bundfradraget alene kunne fradrages som et ligningsmæssigt fradrag på nu gennemsnitligt 33,3 pct. hos arbejdstageren.

Når man ser nærmere på baggrunden for sagernes opgivelse kan det være hensigtsmæssigt at dele bemærkningerne op i forhold til den del af kontantlønsnedsættelsen, der kunne henføres til, at arbejdsgiveren for fremtiden påtog sig forpligtelsen til at afholde de erhvervsmæssige udgifter, herunder befordringsudgifter, og den del af kontantlønsnedsættelsen, der kunne henføres til, at arbejdsgiveren for fremtiden påtog sig at stille fri bil til rådighed for arbejdstagerne.

For så vidt angår den del af kontantlønsnedsættelsen, der kunne henføres til, at arbejdsgiveren påtog sig at refundere medarbejdernes erhvervsmæssige omkostninger efter regning, blev det i forbindelse med 1987-skattereformen faktisk forudsat, at lønmodtageren kunne få refunderet driftsomkostninger efter regning hos arbejdsgiveren. Dette følger blandt andet af motiverne til lov om ændring af ligningsloven og

kildeskatteloven. Forskellige forarbejder, herunder ministerbesvarelser fra 1990'erne, der er kommet til efter etableringen af de pågældende aftaler om nedgang i kontantlønnen, støtter endvidere synspunktet om, at erhvervsmæssige udgifter i videst muligt omfang bør afholdes af arbejdsgiveren i stedet for af lønmodtageren, herunder *også* igennem fremadrettet ændring af eksisterende lønaftaler.

Dette synspunkt gælder også i forhold til erhvervsmæssige befordringsudgifter. Arbejdsgiverens betaling af erhvervsmæssige befordringsudgifter, som også indgik i den nye lønaftale i sagerne, er omfattet af ligningslovens § 9. Efter bestemmelsen er en udbetalt skattefri godtgørelse alligevel skattepligtig, hvis den fragår i en forud aftalt bruttoløn. Bestemmelsen har imidlertid siden sin vedtagelse (1993) i overensstemmelse med forarbejderne, ikke været til hinder for, at en lønmodtager og arbejdsgiver frit kan aftale nye lønvilkår. Det gælder eksempelvis en generel lønned-sættelse én gang for alle mod, at der fremover udbetales skattefri befordringsgodtgørelse oven i lønnen. Modregningsforbudet i bestemmelsen rammer tilfælde, hvor lønnen nedsættes løbende bagudrettet i overensstemmelse med antallet af kørte kilometer og dermed med den udbetalte kilometer-godtgørelse.

I de foreliggende sager var kontantlønsnedgangen og den fremtidige udbetaling af godtgørelser fra arbejdsgiveren for erhvervsmæssig kørsel aftalt fremadrettet for det følgende år og godtgørelserne var dermed ikke omfattet af modregningsforbudet i ligningslovens § 9, stk. 5, 3. pkt.

Fri bil-ordningen er i modsætning til omkostningsrefusionsordningen et "klassisk" personalegode, idet det også indebærer en privat interesse i godet hos lønmodtageren. Fri bil beskattes efter standardsatser, som konkret kan indebære en skattemæssig begunstiggelse af godet frem for kontantløn, hvis den skattemæssige værdiansættelse af fri bil til rådighed i det konkrete tilfælde er lavere end markedsværdien.

I relation til de egentlige personalegoder har Ligningsrådet både i 1990'erne og siden 2003 truffet en del afgørelser om den skattemæssige behandling af aftaler om ændret vederlagssammensætning med en større andel af personalegoder og en mindre andel af kontantløn. (Disse aftaler omtales af og til som "bruttotrækordninger", selvom ordningen ikke er anset for at være i strid med kildeskattelovens § 46, stk. 3). Landsskatteretten har i 2004 truffet en afgørelse om den skattemæssige behandling af en aftale om ændret vederlagssammensætning. På baggrund af afgørelserne fra administrativ praksis har der kunnet udledes to hovedkrav, der skal være opfyldt for skattemæssigt at anerkende arbejdsgiverens og arbejdstagerens indgåelse af aftale om en ændret vederlagssammensætning med en højere andel af skattebegunstigede personalegoder og en lavere andel af kontantløn.

Det ene hovedkrav går ud på, at arbejdsgiveren skal have en økonomisk risiko i forbindelse med ordningen, bl.a. forstået således, at arbejdstagerens kontantlønsnedgang skal være et på forhånd fastsat beløb, der ikke er afhængig af arbejdstagerens forbrug af naturaliegodet henholdsvis udviklingen i de løbende omkostninger for arbejdsgiveren ved at stille naturaliegodet til rådighed.

Det andet hovedkrav går ud på, at arbejdstagerens kontantlønsnedgang skal være reel. Dette krav har tidligere i administrativ praksis være forstået således, at en kontantlønsnedgang kun kan anses for reel, hvis alene den nye lavere kontantløn udgør grundlaget for beregning af pension, feriepenge m.v., og beregningen sker med samme procentsats som forud for den ændrede vederlagsaftale.

Denne fortolkning af kriteriet afskar tidligere en del tjenestemænd og personer ansat på tjenestemandslignende vilkår fra at indgå aftaler om ændret vederlagssammensætning. Ligningsrådet har imidlertid ved en afgørelse i 2004 (SKM2004.342) fastslået, at tjenestemænd godt kan indgå aftaler om ændret vederlagssammensætning, uanset at den aftalte fremtidige lavere kontantløn ikke kan få virkning for beregningen af tjenestemandspensionen. Den nye lavere kontantløn skulle efter Ligningsrådets afgørelse i den pågældende sag blot bruges som beregningsgrundlag for alle de tilfælde, hvor det rent faktisk var muligt.

I de sager, der er omtalt i Erhvervsbladet, var det førstnævnte krav (om økonomisk risiko) opfyldt i forhold til fri bil-ordningen¹. Den gennemførte fri bil-ordning opfyldte endvidere de i praksis fastsatte generelle betingelser for fri bil-ordninger. Således var det arbejdsgiveren, der reelt og formelt var ejer af bilerne, og det var arbejdsgiveren, der endeligt bar den økonomiske risiko ved bilordningerne. Der var tale om fremadrettede ændringer af aftaleforholdet, således at medarbejdernes kontantlønsnedgang ikke varierede bagudrettet med arbejdsgiverens løbende omkostninger til bilordningen. Arbejdsgiveren stod som aftalepart i forhold til benzinselskaber, forsikring, reparationer m.v. og afholdt i den forbindelse samtlige udgifter vedrørende bilerne.

Hovedargumentet for at fastholde, at de indgåede aftaler var i strid med modregningsforbudet i kildeskattelovens § 46, stk. 3, var således, at der ikke var tale om en reel kontantlønsnedgang, fordi den aftalte kontantlønsnedgang ikke havde virkning

¹I forhold til ordningen om omkostningsrefusion var dette krav ikke opfyldt, idet assurandørerne selv skulle afholde udgifterne, hvis disse oversteg de beløb, der var afsat på kontoen til dette formål. Imidlertid er kravet om økonomisk risiko hos arbejdsgiveren, der er opstillet i relation til lønaftaler om personalegoder, ikke uden videre relevant for omkostningsrefusionsordningen, der som tidligere nævnt ikke udgjorde et personalegode.

for alle dele af lønnen, idet kontantlønsnedgangen ikke fik direkte virkning for beregningen af feriepenge og pension. Eller sagt på en anden måde var spørgsmålet, om den aftalte kontantlønsnedgang var udtryk for, at medarbejderne betalte for at få fri bil stillet til rådighed med ubeskattede midler i strid med kildeskattelovens § 46, stk. 3, alene fordi kontantlønsnedgangen ikke blev afspejlet i en fremtidig lavere pensionsopsparing og feriepengeberegning.

Der er imidlertid ingen generelle lovgivningsmæssige bindinger på en lønmodtagers og arbejdsgivers aftaler om størrelsen af lønmodtagerens pensionsbidrag inden for det samlede arbejdsvederlag, og der er intet lovgivningsmæssigt til hinder for, at en lønmodtager og en arbejdsgiver aftaler højere feriepengeprocenter eller et bredere beregningsgrundlag end efter ferieloven. Argumentet om de aftalte ordningers manglende virkning for disse dele af lønnen var derfor - på baggrund af hidtidig praksis - primært af bevismæssig betydning.

Det står som udgangspunkt en arbejdsgiver og en arbejdstager frit for at aftale, hvorledes den pågældende arbejdstagers vederlag skal sammensættes. Der er i den forbindelse ingen lovgivningsmæssige hindringer for, at det aftales mellem arbejdsgiver og arbejdstager, at fremtidige vederlagsstigninger sker i form af naturalieydelser og ikke som pengeløn, og at det i den forbindelse aftales, at feriepenge og pension beregnes på grundlag af det samlede vederlag inklusive personalegodet - eller med en højere procentsats af færre lønelementer, alene med respekt af de minimumsbestemmelser, som ferieloven fastsætter for så vidt angår feriepengeberegningen.

I forbindelse med nyansættelser gælder den samme aftalefrihed, således at der heller ikke i denne situation er noget til hinder for, at arbejdsgiver og arbejdstager indgår aftale om en vederlagssammensætning som den, der var omstridt i de nævnte sager, uden virkning for pension m.v.

Det kan derfor opfattes som en form for ”diskrimination” af allerede ansatte, hvis ikke disse kan indgå tilsvarende aftaler.

Det gør sig endvidere i praksis gældende, at den medarbejder, der får fri bil til rådighed alt andet lige typisk vil modtage en lavere kontantløn, end hvis medarbejderen ikke fik stillet fri bil til rådighed. Ikke sjældent vil lønmodtageren i praksis direkte få valget mellem at få et bestemt beløb mere i kontantløn eller at få stillet fri bil til rådighed. Også uden for disse tilfælde vil der være en vis formodning for, at kontantlønnen vil være højere, hvis arbejdsgiveren ikke skal afholde udgifter til at stille fri bil til medarbejderens private brug til rådighed for denne. Fri bil-ordninger

vil således gennemsnitligt påvirke størrelsen af den kontantløn, medarbejderen kan få udbetalt, uanset om der regnes med, at værdien af firmabilen udgør et bestemt beløb, eller dette ikke er udtrykkeligt specificeret på tidspunktet for lønfastsættelsen. Denne sammenhæng er også forudsat i forarbejderne til reglerne om beskatning af fri bil².

Som anført ovenfor, er der intet til hinder for, at en nyansat medarbejder og arbejdsgiveren aftaler en lønpakke, der indeholder en fri bil. Det kan derfor være problematisk, hvis det ikke accepteres, at en nyforhandling af ansættelsesvilkårene i et allerede eksisterende ansættelsesforhold fører til en lavere kontantløn som følge af deltagelse i en fri bil-ordning. Dette vil medføre, at en allerede ansat ikke har mulighed for at deltage i en fri bil-ordning i modsætning til en nyansat.

Efter en samlet vurdering af de forskellige fortolkningsbidrag vedrørende dette spørgsmål, herunder forarbejderne til kildeskattelovens § 46, stk. 3, og til bestemmelserne i ligningsloven, disse reglers indbyrdes forhold, samt det forhold, at der ikke er hjemmel til skattemæssigt at kritisere sådanne aftaler i forbindelse med nyansættelser og forhandlinger om fremtidige vederlagsstigninger, var det Skatteministeriets vurdering, at der ikke var grundlag for at videreføre sagerne og udsigt til at vinde disse alene på en argumentation om, at den aftalte kontantlønsnedgang ikke havde direkte effekt for størrelsen af feriepenge og pension.

At Skatteministeriet har taget bekræftende til genmæle i disse sager betyder således, at man ikke kan opretholde det krav, som administrativ praksis tidligere har opstillet om, at aftaler om kontantlønsnedgang kun kan anses for reelle og kun skal lægges til grund i skattemæssig henseende, hvis kun den nye lavere kontantløn udgør beregningsgrundlaget for pension, feriepenge m.v., og beregningen sker med samme procentsats som forud.

Det medfører, at alle lønmodtagergrupper herefter er skattemæssigt ligestillet. Det gælder uanset om der er tale om personer med individuelle lønaftaler, overenskomstansatte eller tjenestemænd m.v. Det gælder ligeledes uanset om der er tale om indgåelse af en lønaftale med en ny arbejdsgiver, indgåelse af en aftale om fremadrettede vederlagsstigninger med en ”gammel” arbejdsgiver, eller om der er tale om en fremadrettet ændring af vederlagssammensætningen i forhold til en eksisterende vederlagsaftale med en ”gammel” arbejdsgiver.

Det bemærkes, at kildeskattelovens § 46, stk. 3, stadig hindrer, at et allerede erhvervet krav på kontantløn efterfølgende konverteres til f.eks. et skattebezugstiget

² FT 1999/2000, Tillæg A, s. 6515.

personalegode. Skatten, der hviler på denne kontantløn, forfalder i disse tilfælde fortsat som følge af kildeskattelovens § 46, stk. 3.

Sagerne og det forhold, at Skatteministeriet har opgivet sagerne, er allerede omtalt i den tværministerielle rapport om udbredelsen af personalegoder/naturalieydelse, der udkom i november 2004, og som bl.a. er sendt til Folketingets Skatteudvalg.

Omkring effekten på udbredelsen og dermed også provenuvirkningerne af den udvikling, der har været i praksis, herunder de omtalte retssager, fremgår det bl.a. af rapportens konklusion:

” Det er samlet set arbejdsgruppens vurdering, at retsudviklingen siden oktober 2003 har medført enklere regler i skattemæssig henseende for indgåelse af fremadrettede ændrede vederlagsaftaler.

Efter den seneste udvikling i retstilstanden antages det, at de lignende myndigheder aktuelt lægger vægt på, at følgende kriterier skal være opfyldt førend skattemyndighederne skattemæssigt skal anerkende en arbejdstagers kontantlønsnedgang samtidig med, at den pågældende arbejdstager får ret til at få stillet et personalegode til rådighed af arbejdsgiveren:

- Der er fortsat krav om, at arbejdstagerens kontantlønsnedgang skal være reel. Men kriteriet er blevet nuanceret, idet det tidligere opstillede kriterium om, at en kontantlønsnedgang kun kan anses for reel, hvis alene den nye lave kontantløn udgør beregningsgrundlaget for pension, feriepenge m.v. og med samme procentsats som forud, ikke kan opretholdes.
- Arbejdsgiveren skal have en økonomisk risiko i forbindelse med ordningen. Hermed må forstås, at arbejdstagerens kontantlønsnedgang skal være et på forhånd fastsat beløb, der ikke er afhængig af arbejdstagerens forbrug af naturaliegodet henholdsvis udviklingen i de løbende omkostninger for arbejdsgiveren ved at stille naturaliegodet til rådighed.
- Arbejdsgiveren skal rent faktisk have stillet det pågældende naturaliegode til rådighed for arbejdstageren.
- Der skal være tale om en frivillig aftale mellem arbejdsgiver og arbejdstager.

- Arbejdstageren skal have mulighed for – eventuelt med et rimeligt varsel og/eller i forbindelse med årlige lønforhandlinger m.v. – at træde ud af ordningen.

Den ændrede fortolkning af, hvilke skattemæssige krav, der stilles til en reel kontantlønsnedgang, har bl.a. givet tjenestemænd m.v. og timelønnede principiel mulighed for at indgå aftaler med arbejdsgiveren om fremadrettet ændret vederlags-sammensætning på lige fod med andre typer af ansatte. Udviklingen i retspraksis på dette område er imidlertid af relativt nyere dato. Det er derfor vanskeligt på nuværende tidspunkt at måle, i hvilket omfang udviklingen medfører, at disse persongrupper rent faktisk vil benytte sig af muligheden.

I forhold til udbredelsestakten af skattebegunstigede personalegoder, er der imidlertid også andre faktorer, der spiller ind i relation til spørgsmålet om lønmodtagerens valg af skattebegunstigede personalegoder frem for kontantløn og i relation til arbejdsgiverens interesse i at indgå sådanne aftaler.

For arbejdsgiveren kan det f.eks. dreje sig om:

- Hvad er omkostningerne ved at tilvejebringe personalegodet
- Hvad er omkostningerne ved at administrere vederlagsordninger med personalegoder frem for kontantløn.
- Overvejelser omkring medarbejdertilfredshed, hvis et gode ikke tilbydes alle.

For arbejdstageren kan det f.eks. dreje sig om:

- Afvejningen af interessen for naturaliegoder generelt frem for kontantløn, fritid og skattebegunstigede pensionsordninger.
- Interessen i det specifikke personalegode, herunder at godet i et eller andet omfang skal opfylde et privatforbrugsformål, som den enkelte lønmodtager har interesse i.
- Hvor stor er skattebegunstigelsen. De helt skattefrie goder er mere økonomisk attraktive end de goder, som i mindre omfang er skattebegunstigede.
- Måtningspunktet for personalegodet. Attraktionen ved en sundhedsforsikring skal f.eks. afvejes i forhold til de muligheder, der eksisterer i det offentlige sundhedssystem. Hvis den ene ægtefælle/sambo i en husstand allerede har en computer og en bredbåndsforbindelse stillet til rådighed i forbindelse med ansættelsesforholdet, vil det typisk være mindre interessant for den anden ægtefælle/sambo at få en computer og en bredbåndsforbin-

delse stillet til rådighed i forbindelse med sit ansættelsesforhold. Tilsvarende gælder en avis etc.

- Bindingsperioden og dermed likviditetsbelastningen i forbindelse med medarbejderaktier og –obligationer m.v. efter ligningslovens § 7 A.

Derudover påvirker udviklingen på det kollektivt forhandlede arbejdsområde udbredelsestakten for personalegoder. I første række vil udbredelsen være afhængig af, i hvilket omfang de kollektive overenskomstparter vælger centralt at prioritere personalegoder frem for ønsker om mere kontantløn, ferie, pension, barselsvilkår m.v., og i anden række i hvilket omfang det overlades til lokale forhandlinger, eventuelt helt til individuelle valg hos arbejdstageren at fastlægge, hvorvidt en andel af den samlede vederlagsstigning skal udmøntes i personalegoder m.v.

Det har imidlertid vist sig, at ønsket om skattebegunstigede personalegoder ikke har været gjort til et tema i de senest indgåede centrale overenskomster på arbejdsmarkedet i foråret 2004. Der foreligger ikke samlede oplysninger om resultatet af de decentrale forhandlinger, og det er for tidligt at sige noget generelt om konsekvenserne af forårets forhandlinger i relation til de decentrale forhandlinger.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der fortsat er et stort potentiale for yderligere udbredelse af personalegoder. Udbredelsen af goderne kan på sigt vokse betydeligt og hermed også belastningen af de offentlige finanser, jf. også rapporten fra oktober 2003.”

For god ordens skyld skal der gøres opmærksom på, at den justering, der har været af administrativ praksis i forhold til beviset for, om der er tale om en reel kontantlønsnedgang m.v., ikke har udvidet antallet af skattebegunstigede personalegoder.

Eventuelle stigninger i udbredelsen vil således skyldes stigninger i antallet af medarbejdere som kan få og vælger at få skattebegunstigede personalegoder frem for højere beskattet kontantløn.

Individuelt - og typisk højere lønnede - medarbejdere har groft sagt altid haft denne mulighed. Justeringen og udviklingen i retspraksis er derfor alene et skridt i retning af, at også såkaldte ”almindelige” lønmodtagere åbent og gennemskueligt kan lade skattebegunstigede personalegoder indgå som en samlet del af deres vederlag, når betingelserne i øvrigt er opfyldt. Det afspejles også af debatten om det øgede provenutab på personalegoder. Det øgede provenutab kommer alene fordi flere personer – altså udover dem, der ellers plejer at få – nu får personalegoder. Det er en udvikling, som man kan synes er god eller dårlig. Men man kan vanskeligt kritisere

udviklingen med henvisning til, at det kun er de højt lønnede, der får. Faktum er netop det modsatte – der vil være flere lavere lønnede, der får mulighed for at få personalegoder i forhold til tidligere.

Jeg kan i øvrigt oplyse, at den tværministerielle arbejdsgruppe efter planen udsender en ny rapport om den seneste udvikling i udbredelsen af personalegoder/naturalieydelse ultimo november 2005.