



SKATTEMINISTERIET

J.nr. 2008-418-0064

Dato: 9. september 2008

Til
Folketinget - Skatteudvalget

Hermed sendes svar på spørgsmål nr. 380 af 4. september 2008
(Alm. del).

Kristian Jensen

/Thomas Larsen

Spørgsmål:

Ministeren bedes tilsende udvalget sit talepapir fra samrådet den 3. september 2008 om samrådsspørgsmål C (Principper for overvågning af de offentligt finansierede skatteudgifter).

Svar:

Mit talepapir fra samrådet den 3. september vedrørende skatteudgifter er gengivet i det nedenstående:

”Jeg er glad for, at Skatteudvalget interesserer sig for skatteudgifter og for at jeg hér har fået muligheden for at forklare mit syn på skatteudgifter og uddybe de områder, hvor Skatteministeriet har et andet syn på gennemsligtigheden i relation til skatteudgifter end stats- og rigsrevisorerne.

Skatteudgifter kan defineres som afvigelser fra det generelt accepterede eller normale skattesystem. Afvigelser, der indebærer en gunstig skattemæssig behandling af bestemte typer af aktiviteter eller af grupper af skatteydere. Den positive særbehandling kan f.eks. være udmøntet i form af en skattefritagelse eller særligt lave skatteprocenter, fradrag som reducerer skattegrundlaget, fradrag i den betalte skat eller særligt gunstige kredittider. Skatteudgifter kan alternativt beregnes i forhold til et teoretisk optimalt skattesystem.

Men hvad er så benchmark eller det normale skattesystem? En afgrænsning af det normale skattesystem er afgørende for at kunne lave en opgørelse over skatteudgifter. I Danmark har vi valgt en pragmatisk tilgang, hvor skatteudgifter er defineret som afvigelser fra det generelle skattesystem – dette giver ikke altid en fuldstændig klar afgrænsning og vil i flere tilfælde kræve et vist element af skøn. På grund af forskelle i skattesystemer og landespecifikke definitioner, er skatteudgifter således ikke direkte sammenlignelige med opgørelser fra andre lande.

Selve niveauet for et lands skatteudgifter er altså i stor udstrækning bestemt af det enkeltes lands definition af et benchmark skattesystem. F.eks. er rentefradraget i flere lande en skatteudgift, mens dette ikke er tilfældet i Danmark, da rentefradraget betragtes som en integreret del af skattesystemet.

Indretningen af overførselsindkomster kan også have stor betydning for niveauet af skatteudgifter: Inden bruttoficeringen af overførselsindkomster fra og med 1994, var overførselsindkomster skattefrie og udgjorde en væsentlig skatteudgift. Efter bruttoficeringen forsvandt en del af denne skatteudgift, men stort set uden at have real virkning på statens finanser eller på den enkelte modtagers indkomst efter skat.

Rigsrevisionen lægger sig op af OECD, der anbefaler en bred fortolkning af skatteudgifter. Rigsrevisionen har således ikke givet et bud på en ny og anvendelig definition af et benchmark skattesystem. Det står ikke klart om Rigsrevisionen mener, at flere områder bør henregnes som skatteudgifter. Det vil altid være en vurdering om det ene eller andet skal defineres som en skatteudgift, men jeg mener, at den nuværende praksis, hvor det vurderes om

der er tale om afvigelser fra det generelle skattesystem, er en fornuftig tilgang. Det giver ikke en mere korrekt anvendelse af skatteudgifter at medtage nye områder, uden dette kan begrundes ud fra den anvendte afgrænsning.

Jeg mener, at opgørelsen af skatteudgifter kan være et godt værktøj til brug for den generelle prioritering af den økonomiske politik.

Det er dog vigtigt, at holde sig for øje at skatteudgifter kun er ét element i den samlede politik vedr. skatter, overførsler, offentlig service osv. Ligeledes fortæller opgørelserne ikke noget om hvem der i sidste ende får gavn af en skatteudgift:

F.eks. er der ikke moms på aviser, men det er ikke entydigt om det kommer avis-ejerne til gode, eller om det slår ud i højere lønninger til journalister eller større udbud og lavere avispriser til gavn for aviskøbere.

Skal skatteudgifter vedblive med at have en saglig begrundelse, er det væsentligt at begrebet ikke udvandes, og jeg mener derfor, at det er vigtigt, at skatteudgifter diskuteres her i udvalget. Sprogbrugen kan hurtigt blive, at det er staten der i udgangspunktet ejer alt, så det skatteyderne har tilbage efter skatter og afgifter er en skatteudgift. Det er det selvfølgelig ikke. Når skatteudgifter f.eks. omtales som ”offentligt finansierede skatteudgifter”, indikerer det, at staten har reelle udgifter. Jeg mener, at det er vigtigt at holde fast i, at det er borgerne, der har retten over deres egne ressourcer. Det er som udgangspunkt borgernes penge og ikke statens, og det er helt centralt når vi drøfter emnet skatteudgifter.

I 1996 blev der for første gang lavet en samlet opgørelse af skatteudgifterne, og til og med 2006 indgik der en opgørelse over skatteudgifter i et bilag til finanslovsforslaget.

De seneste par år er opgørelsen af skatteudgifterne mere eller mindre mekanisk fremskrevet. Grundlaget har dermed ikke været fuldt opdateret, hvilket gav anledning til mere generelle overvejelser om metode, datagrundlag og opgørelse af skatteudgifterne.

Rigsrevisionen har kritiseret, at skatteudgifterne ikke længere indgår i finanslovsforslaget eller andre steder i budgetprocessen.

Jeg mener ikke, at skatteudgifter hører naturligt hjemme i finanslovsforslaget. Formålet med finansloven er at etablere et bevillingsmæssigt grundlag for næste års statslige indtægter og udgifter. Skatteudgifter er ikke en del af det bevillingsmæssige grundlag, hvilket er begrundelsen for at de ikke længere fremgår af finanslovsforslaget.

Samtidig er det værd at bemærke, at der heller ikke indgår en opgørelse over forvridninger af skatter, afgifter, direkte påbud m.v. i finanslovsforslaget selvom disse omkostninger langt overstiger skatteudgifterne.

Det er dog ikke ensbetydende med, at hverken forvridningsomkostninger eller skatteudgifter bliver glemt.

Skatteministeriet arbejder til stadighed for at udvikle og forbedre metoder til at analysere og beskrive virkningerne af skatte- og afgiftssystemet, herunder også skatteudgifter.

Skatteministeriet deltager p.t. i en arbejdsgruppe i OECD-regi, hvor de forskellige aspekter af skatteudgifter analyseres. Ligeledes deltager Skatteministeriet i et uformelt samarbejde vedr. skatteudgifter med de andre nordiske lande. Formålet er bl.a. at se om det er muligt at udarbejde overordnede retningslinier for opgørelsen af skatteudgifter. Jeg forventer, at vi i løbet af foråret 2009 vil have indhentet nogle erfaringer fra disse to projekter som vi vil kunne drage nytte af i relation til det fremtidige arbejde med skatteudgifter. Når analyserne er færdige vil statsrevisorerne blive orienteret.

Skatteudgifter er i et vist omfang blevet beskrevet i hidtidige lovforslag. Men fremadrettet vil der være ekstra fokus på dette område. Det er hensigten, at eventuelle skatteudgifter fremover eksplicit skal fremgå af selve lovforslaget, med en beskrivelse af hvori skatteudgiften består, formålet med skatteudgiften og hvilken branche eller gruppe, der er den direkte modtager.

Skatteudgiften skal efterfølgende indgå i en samlet oversigt over skatteudgifter, der vil være tilgængelig på Skatteministeriets hjemmeside.

Skatteudgifter skal som hidtil opgøres ud fra tabt provenu metoden, dvs. den direkte og umiddelbare provenuvirkning.

Skatteudgifterne vil som hovedregel ikke blive genberegnet med faste intervaller. De enkelte områder vil blive opdateret i forbindelse med ændringer i den relaterede lovgivning og i forbindelse med større gennemgange af de enkelte områder i øvrigt.

Eftersom opgørelser over skatteudgifter ofte anvendes som lister over finansieringsmuligheder, vil jeg benytte lejligheden til at pointere, at en opgørelse af tabt provenu ved en skatteudgift ikke er identisk med finansieringspotentialen ved at afskaffe skatteudgiften. Skatteudgiften opgjort ved tabt provenumetoden viser alene den umiddelbare provenuvirkning og tager ikke højde for afledte adfærdseffekter. F.eks. skønnes skatteudgiften ved skattenedslaget for de 64-årige, at være op til 0,8 mia. kr. årligt i perioden 2010-2016 mens provenuvirkningen efter adfærd forventes at være omtrent nul. Der vil således ikke være et provenu ved at fjerne ordningen. Det er kun i sjældne tilfælde, at skatteudgiften svarer til finansieringspotentialen.

Rigsrevisionen fremhæver, at beskrivelsen af skatteudgifter er blevet styrket i det lovforberedende arbejde.

Med ministeriets nye retningslinier, vil der som nævnt, komme endnu mere fokus på skatteudgifter i lovforslagene. Hvis der er specifikke formål med skatteudgiften, vil det også fremgå af lovforslaget, både ved ændringer af eksisterende love og ved nye ordninger.

Det giver imidlertid sjældent mening, at opstille egentlige resultatmål for de enkelte ordninger, hvorfor det ikke løbende kan vurderes om ordningen har haft en ønsket effekt.

Rigsrevisionen peger på, at det kun er en mindre del af skatteudgifterne der løbende overvåges og evalueres.

Skatteministeriet laver årligt en rapport om udbredelsen af personalegoder, mens der ikke er løbende evaluering af de resterende skatteudgifter.

Jeg mener ikke, at det er hensigtsmæssigt at evaluere alle skatteudgifter hvert eneste år. Hele skattesystemet bliver jo heller ikke evalueret hvert år – langt fra. I stedet tages der emner eller områder op der analyseres grundigt når det er relevant. Denne praksis mener jeg også fortsat bør gælde for skatteudgifter. Det bør fortsat være en politisk beslutning, hvornår de enkelte områder analyseres – herunder også skatteudgifter. Det giver et større fokus på det relevante område, frem for at ressourcerne bruges over en bred kam uden klart fokus.

Opgørelsen af skatteudgifter er behæftet med usikkerhed. Der sker ikke en systematisk indsamling af oplysninger af grundlaget for skatter og afgifter der ikke opkræves, hvorfor datagrundlaget ofte er mangelfuldt eller ikke-eksisterende. Det betyder, at opgørelsen af skatteudgifter kan medføre et ikke ubetydeligt element af skøn.

Rigsrevisionen påpeger, at opgørelserne af skatteudgifter vil blive mere nøjagtige, hvis opgørelserne baseres på konkrete indberetninger. Det er korrekt, at skatteudgifter kan opgøres med en større præcision, hvis der f.eks. blev stillet udvidede krav til indberetninger fra såvel erhvervslivet som husholdningerne. Det vil dog medføre et øget besvær for den enkelte virksomhed eller skatteyder. Hertil kommer omkostninger for staten til indsamling og bearbejdning. Som på alle andre områder, er det nødvendigt at holde fordele og ulemper op imod hinanden. Jeg mener ikke, at et ønske om bedre grundlag for beregning af skatteudgifter kan begrunde øgede byrder for hverken erhvervslivet eller de mange husholdninger.

Med de tiltag som Skatteministeriet allerede har gjort, mener jeg at skatteudgifter får en grundig behandling på samme måde som det også er tilfældet med resten af skatteområdet. I det omfang arbejdet i OECD eller samarbejdet med de andre nordiske lande fører til ny indsigt, vil det selvfølgelig blive taget til efterretning og indarbejdet i ministeriets øvrige arbejde med skatteudgifter.”