



SKATTEMINISTERIET

Notat

J.nr. 2008-309-0037

Referenceramme for skatteudgifter

Indholdsfortegnelse

Referenceramme for skatteudgifter.....	1
1. Indledning	4
1.1. Definition af skatteudgifter og referenceramme	4
1.2. Ny referenceramme	5
2. Beregningsmetoder	6
2.1. Beregningseksempler	7
3. Udviklingen i det danske indkomstskattesystem	9
4. Referenceramme for beskatning af arbejdsindkomst m.v.....	11
4.1. Lempelig beskatning	13
4.2. Skattefritagelser.....	15
4.3. Fradrag i indkomsten.....	15
5. Referenceramme for beskatning af kapitalindkomst.....	17
5.1. Husholdningernes kapitalindkomst.....	18
5.2. Selskabsskat	20
5.3. Afskrivningsreglerne.....	21
5.4. Erhvervslivets etableringsformer	21
5.4.1. Regler for beskatning af selvstændigt erhvervsdrivende, herunder virksomhedsskatteordningen.....	22
5.5. Alternative etableringsformer	23
5.5.1. Andelsforeninger.....	23
5.5.2. Fonde.....	24
5.5.3. Nr. 6-foreninger.....	24
6. Referenceramme for indirekte beskatning	25
6.1. Merværdiafgiften - momsen.....	26
6.2. Afgifter pålagt enkelte vare eller tjenesteydelser -punktafgifter.....	27
6.2.1. Parafiskale afgifter	28
6.2.2. Forhold til anden regulering.....	28
6.3. Afgifter på spil	28
7. Kredittider (afregningsperioder og betalingsfrister)	29
7.1. Virksomheder.....	29
7.2. Personer.....	30

7.3. Renter	30
8. Dødsbøbeskatning	30

1. Indledning

I Skatteministeriets lovforslag skal det fremgå, hvis der indføres nye skatteudgifter og/eller ændres i eksisterende skatteudgifter. Det skal beskrives, hvori skatteudgiften består, formålet med skatteudgiften samt hvilken branche eller gruppe, der er den direkte modtager. Ændringer i selve satsstrukturen, der medfører ændringer i niveauet for eksisterende skatteudgifter genberegnes som hovedregel ikke. Ændringer i andre ministeriers love kan medføre ændringer i skatteudgifter i et begrænset omfang.

I denne vejledning opstilles en referenceramme for beregninger af skatteudgifter. Vejledningen er baseret på en ny definition af referenceramme, der er opstået bl.a. som følge af en forudgående debat om opgørelse og offentliggørelse af skatteudgifter.

Efter en gennemgang af beregningseksempler for forskellige typer af skatteudgifter, beskrives hovedtrækkene i den eksisterende danske skatte- og afgiftslovgivning. Beskrivelsen skal tjene som udgangspunkt for referencerammen af skattesystemet, hvormed afvigelser herfra defineres som skatteudgifter. Der er alene tale om en gennemgang af hovedtrækkene i skattesystemet, hvorfor skatte- og afgiftslovene ikke vil blive gennemgået i detaljer med henblik på at kunne identificere samtlige skatteudgifter.

1.1. Definition af skatteudgifter og referenceramme

Skatteudgifter kan beskrives som afvigelser i skattesystemet i forhold til en given referenceramme. Dvs. afvigelser der medfører en gunstig skattemæssig behandling af bestemte typer af aktiviteter og/eller grupper af skatteydere. Den positive særbehandling kan f.eks. være udmøntet i form af en skattefritagelse, særligt lave satser, fradrag som reducerer skattegrundlaget, fradrag i den betalte skat eller skatteudskydelser i form af bl.a. særligt gunstige kredittider.

I 1996 blev der af de økonomiske ministerier opstillet en referenceramme for skatteudgifter.¹ Referencerammen tog udgangspunkt i et teoretisk mål for skattebasen, det såkaldte Schanz-Haig-Simon økonomiske indkomstmål. Af pragmatiske grunde, blev det antaget, at referencerammen var tæt på det faktiske skattesystem. Dermed blev det implicit antaget, at det faktiske skattegrundlag var lig eller meget tæt på et teoretisk optimalt skattegrundlag. Skatteudgifterne afspejlede dermed en blanding af afvigelser fra et teoretisk optimalt system og afvigelser fra det faktiske skattesystem. Denne dobbelthed i den anvendte refe-

¹ Skatteudgifter i Danmark, Skatteministeriet m.fl., oktober 1996.

referenceramme kunne skabe fortolkningsmæssige problemer i forhold til hvad skatteudgifterne præcist dækkede over.

Der er ikke ét entydigt optimalt teoretisk skattesystem, hvorfor valg af teoretisk referenceramme vil være normativt og vil kunne påvirke både niveau og antal af beregnede skatteudgifter betydeligt. Det er især på denne baggrund, at den hidtidige opgørelse af skatteudgifter, herunder valg af referenceramme, er blevet kritiseret.

1.2. Ny referenceramme

USA, der er en af pionererne på skatteudgiftsområdet, er bl.a. på baggrund af kritik af skatteudgiftsbegrebet gået i en ny retning og har fra 2008 valgt at definere referencerammen for skatteudgifter som hovedreglerne i selve skatte- og afgiftslovgivningen.² På denne måde bliver skatteudgifterne til en beskrivelse af de faktiske afvigelser i forhold til det gældende skattesystem og kan dermed ikke tages til indtægt for, om det er ”gode” eller ”dårlige” afvigelser i forhold til et normativt benchmark.

Der har været fremsat lignende kritik af det danske skatteudgiftsbegreb, hvorfor der med dette arbejde præsenteres en ny referenceramme, som i høj grad imødekommer denne kritik og fremadrettet giver et mere retvisende billede af størrelsen af eventuelle skatteudgifter.

Ved identifikation af skatteudgifter i Danmark tages der udgangspunkt i følgende referenceramme:

Skatteudgifter defineres som afvigelser fra klart identificerbare skatteregler i lovgivningen, der medfører et umiddelbart lavere provenu end den generelle regel. En skattesanktion er defineret som en afvigelse, der medfører et umiddelbart højere provenu end den generelle regel.

Det nye paradigme for identifikation og klassificering af skatteudgifter sigter på en mere neutral analyse af skattesystemet. Dermed undgås afhængighed ved sammenligning af gældende lovgivning med et hypotetisk og mere eller mindre subjektivt bestemt benchmark-skattesystem.

Den nye referenceramme skal således skabe en større gennemsigtighed af hvad skatteudgifter beskriver og ikke mindst, hvad skatteudgifter ikke beskriver.

² Se f.eks. *Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2008-2012*, Joint Committee on Taxation, October 2008.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at den enkelte skatteudgift ikke nødvendigvis svarer til det provenu, som staten alternativt kan anvende til andre tiltag, hvis skatteudgiften fjernes. Skatteudgifter kan f.eks. opstå ved indførelse af nye afgifter, hvor der samlet set tilvejebringes et merprovenu. Det bemærkes også, at skatteudgifter ikke er et mål for forvridningen eller eventuelle uensigtsmæssigheder i skattesystemet. En skatteudgift er således ikke et mål i sig selv for om en afvigelse i skatte- eller afgiftssystemet er god eller dårlig. Skatteudgifter skal snarere ses som et analyseinstrument, der bidrager til beskrivelse af skatte- og afgiftssystemet.

Den direkte modtager af en skatteudgift er ikke nødvendigvis den, der i sidste ende har gavn af skatteudgiften. En skatteudgift, der f.eks. er tilknyttet en forbrugsvare, kommer ikke nødvendigvis producenten til gode, men kan medføre lavere forbrugerpriser m.v. Fordeling af skatteudgifter baseret alene på juridiske kriterier frem for økonomiske kriterier skal derfor tages med et vist forbehold.

Desuden er det væsentligt, at identifikation af skatteudgifter altid vil bero på et vist element af skøn. Der kan dermed ikke gives en udtømmende liste over hvad der skal defineres som skatteudgifter.

2. Beregningsmetoder

Der opereres typisk med tre metoder, hvorpå størrelsen af en skatteudgift kan beregnes:

- Tabt provenumetoden (revenue foregone)
- Provenugevinstmetoden (revenue gain)
- Udgiftsækvivalensmetoden (outlay equivalence)

Tabt provenumetoden opgør de umiddelbare skatteindtægter som det offentlige ville have fået, hvis skatteudgiften blev fjernet. Metoden er baseret på en antagelse om uændret adfærd. Eventuelle afledte virkninger, herunder adfærdseffekter er ikke medtaget.

Provenugevinstmetoden opgør skatteindtægterne på samme måde som tabt provenumetoden, men den tager også højde for skønnede adfærdseffekter, der påvirker basen for den pågældende skat eller afgift. Afledte effekter på andre skattebaser kan medtages.

Udgiftsækvivalensmetoden er ligesom tabt provenumetoden baseret på uændret adfærd hos skatteyderne. Skatteudgifter opgjort efter udgiftsækvivalens registrerer effekten på de offentlige udgifter, hvis alle de ydelser, som gives enten via

indtægtsbudgettet som skattnedslag eller på udgiftsbudgettet som skattefri tilskud eller overførsler, blev ændret til skattepligtige ydelser, der gav modtageren samme nettoydelse.

Tidligere er skatteudgifter blevet opgjort efter både tabt provenu- og udgiftsækvivalensmetoden. Skatteudgifterne har derimod ikke tidligere være opgjort efter provenugevinstmetoden. Formålet med at opgøre skatteudgifter er at identificere særlige afvigelser i skattesystemet og ikke at opgøre hvad det faktiske provenu ville være ved en fjernelse af en skatteudgift.

Udgiftsækvivalensmetoden kan ikke sammenholdes med tabt provenumetoden, men viser ændringen på udgiftssiden ved en bruttoficering af skatteudgiften.

Ved tabt provenumetoden tages der ikke hensyn til eventuelle adfærdseffekter eller afledte virkninger på andre skatte- og/eller afgiftskonti. Tabt provenumetoden kan dermed sidestilles med en beregning af den umiddelbare provenuvirkning på den enkelte konto. Ved genberegning tages der dog implicit højde for adfærdsvirkninger i det omfang grundlaget har ændret sig, bl.a. som følge af skatteudgiften.

Offentlige transfereringer, der er skattefrie, kan tilskrives en særstatus i relation til skatteudgifter. Med en skattefri overførsel er nettoydelsen for den enkelte bestemt af det offentlige. En afskaffelse af denne skattefrihed ville formentlig medføre en tilsvarende større bruttoydelse, hvormed ydelsen efter skat ville være tilnærmelsesvist uændret. Denne bruttoficering vil ikke påvirke det offentlige samlede budget eller nettoydelsen. I f.eks. Sverige kategoriseres disse overførsler som skatteudgifter, der ikke vil medføre et provenu hvis de blev fjernet. Offentlige transfereringer kan i princippet omformes til et fradrag eller lignende, hvorfor det er valgt at behandle skattefrie offentlige transfereringer på samme måde som andre typer af skatteudgifter.

For at øge gennemsækeligheden beregnes skatteudgifter fremover alene efter tabt provenumetoden.

2.1. Beregningseksempler

Nedenfor gennemgås en række beregningseksempler af typiske skatteudgifter på forskellige områder. Det er forudsat, at der er tale om ikke nærmere definerede afvigelser fra referencerammen. I eksemplerne er anvendt tabt provenumetoden.

En **skattefritagelse** af f.eks. legater svarende til et beløb på 100 mio. kr. opgøres til en skatteudgift på 60 mio. kr., hvis det antages, at beløbet under referencerammen ville have været beskattet med en marginalskat på 60 pct. Dvs. det

offentlige alt andet lige ville have fået 60 mio. kr. i umiddelbart provenu, hvis skattefritagelsen blev afskaffet. De 60 mio. kr. vil ikke nødvendigvis svare til finansieringsevnen af at ophæve skattefritagelsen, da eventuelle adfærdseffekter og afledte virkninger på andre skatter og afgifter ikke er medtaget. Skatteudgiften defineres som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{skattefritaget beløb} \times \text{relevant marginalskat}$$

En **offentlig transferering** på 100 mio. kr., der er skattefritaget, vil ligeledes medføre en skatteudgift på 60 mio. kr. under samme forudsætninger som ovenfor. Der kan imidlertid argumenteres for, at der er tale om en skatteudgift som ikke kan fjernes uden erstatning af en tilsvarende direkte udgift. En bruttofinancering af transfereringen ville medføre, at det offentlige overførte 250 mio. kr. til samme personkreds. De 250 mio. kr. ville da være skattepligtige og det offentlige ville umiddelbart få 150 mio. kr. tilbage i skatteindtægter. Nettovirkningen ville fortsat være 100 mio. kr. for både det offentlige og modtagere af transfereringerne. Under den opstillede referenceramme er hensigten med skatteudgifter ikke at se påvirkningerne på det offentlige (netto) provenu, men alene at identificere afvigelser i forhold til referencerammen. Ud fra denne betragtning opgøres skatteudgiften for skattefritagede offentlige transfereringer ud fra tabt prove-numetoden for at sikre konsistens i brugen af skatteudgifter. Om der skal anvendes en gennemsnitsskat for modtagergruppen eller en marginalskat vil bero på transfereringens størrelse. Skatteudgiften defineres som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{Skattefritaget beløb} \times \text{relevant gennemsnits- eller marginalskat}$$

En skatteudgift på de **indirekte skatter** kan f.eks. være en reduceret afgiftssats for særlige grupper. Er referencesatsen for en punktafgift f.eks. 10 kr. pr. enhed, men 7 kr. ved en reduceret sats for et grundlag på 10 mio. stk., vil skatteudgiften udgøre 30 mio. kr. Ved opgørelse af skatteudgiften er der ikke medtaget eventuelle afledte virkninger på momskontoen. Skatteudgiften defineres som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{Afgiftsforskel} \times \text{grundlag}$$

Ved en **0-sats i momsloven** kan skatteudgiften opgøres som værdien af det opgjorte forbrug af den vare eller ydelse, der har en 0-sats. Udgør forbruget f.eks. 100 mio. kr. vil skatteudgiften udgøre 25 mio. kr. ved en normal momssats på 25 pct. Skatteudgiften defineres som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{Momssats} \times \text{værdi af forbrug}$$

Ved en **momsfritagelse** skal der korrigeres ved at trække inputmomsen fra den umiddelbare skatteudgift. Udgør inputtet f.eks. 50 mio. kr. og det samlede forbrug 100 mio. kr., kan skatteudgiften opgøres til 12½ mio. kr. Skatteudgiften kan derfor defineres som:

$$\text{Skatteudgift} = \text{Momssats} \times (\text{værdi af forbrug} - \text{værdi af input})$$

Der skal i de enkelte tilfælde overvejes hvilken marginal- eller gennemsnitlig skattesats, rentesats m.v., der er den relevante. Beregninger af skatteudgifter nødvendiggør antagelser om modtagergruppens skattesats. Derfor skal der for hver skatteudgift afgøres, om der skal anvendes en gennemsnitlig skattesats for modtagergrupper eller om der skal bruges en (gennemsnitlig) marginal skattesats. For selskaber anvendes den proportionale selskabsskat og for de indirekte skatter anvendes de relevante afgiftssatser.

De fleste virksomheder med momsfrie aktiviteter er omfattet af en lønsumsafgift. Lønsumsafgiften er en skattesanktion, da referencerammen er, at alt privat forbrug skal momsbelægges. Lønsumsafgiften skal således modregnes skatteudgiften, så *nettoskatteudgiften* fremkommer.

Det er ikke altid muligt at beregne en skatteudgift, selvom afvigelsen defineres som en skatteudgift. Det vil f.eks. være tilfældet, hvor det ikke er muligt at fastslå den faktiske værdi af en skattefri ydelse.

Ved indførelse af en skatteudgift, hvor der ikke findes et umiddelbart grundlag, anvendes grundlaget efter de forventede adfærdstilpasninger. Hvis der f.eks. gives en særlig lempelse i registreringsafgiften for en endnu ikke introduceret miljøforbedrende teknologi, er der således ikke et umiddelbart beregningsgrundlag, da det er hensigten, at den lempelige afgiftsbehandling netop skal sikre indførelsen af den ønskede teknologi. Ved indførelse af en skatteudgift af denne type kan beregningen svare til provenugevinstmetoden. Eventuelle genberegninger kan dog laves efter tabt provenumetoden, da der efterfølgende vil eksistere et beregningsgrundlag.

Skatteudgifter beregnes typisk enkeltvis. Hver enkelt skatteudgift er således beregnet partielt og uden hensyn til, at en ophævelse kan påvirke grundlagene for andre skatteudgifter. Beregningsrækkefølge kan derfor have betydning for resultatet, hvorfor de enkelte skatteudgifter strengt taget ikke kan summeres.

3. Udviklingen i det danske indkomstskattesystem

Fra 1903, hvor den første Statsskattelov blev gennemført, og indtil 1987 var den skattepligtige indkomst basis for skatteberegningen.³ Den skattepligtige indkomst blev opgjort efter et nettoindkomstprincip, hvor alle skattepligtige indkomster og fradragsberettigede udgifter indgik i ét indkomstbegreb uanset ind-

³ Begrebet skattepligtig indkomst benyttes også i det nuværende skattesystem, men der er forskel på definitionen af begrebet dengang og nu jf. teksten.

komstens art. Alle indkomster, herunder også naturalydelse og modtagne gaver indgik i den skattepligtige indkomst, hvorimod arv og arveforskud var fritaget fra indkomstskattepligt. Statsskatteloven afviger på et væsentligt punkt fra det generelle princip om beskatning efter forbrugsmulighed. Statsskatteloven bygger på princippet om, at kapitalgevinster bør være skattefrie, medmindre de er opstået i nærings- og spekulationsøjemed. Som det fremgår af loven, er der derfor skattefrihed for værdistigninger på skatteyderens formuegenstande, ligesom der ikke er fradragsret for værditab. Ifølge statsskatteloven er kapitalgevinster og -tab dermed indkomstopgørelsen uvedkommende, hvilket er et princip, som løbende er blevet anfægtet og som strider imod det skatteøkonomiske princip om, at alle forbrugsmuligheder og dermed også kapitalgevinster principielt bør beskattes.

Fra og med 1958 blev der indført en særlig proportional indkomstskat på visse kapitalgevinster. Denne særlige indkomstskat blev afskaffet igen i 1996, og en række kapitalgevinster og -tab blev overført til almindelig indkomst og beskattes nu efter personskatteloven.

Det danske indkomstskattesystem har gennemgået betydelige strukturelle ændringer siden 1980'erne. Før 1987 havde Danmark stort set et klassisk indkomstskattesystem med en skattebase med fuldt fradrag for renteudgifter og diverse lønmodtagerudgifter m.v.

Med 1987-skattereformen indførtes det såkaldte SPK-skattesystem – separat person- og kapitalindkomstbeskatning. Det betød, at arbejdsindkomst og afkast af forskellige former for opsparing – kapitalindkomst – skulle opgøres hver for sig og beskattes med forskellige satser. Et sådant system betegnes som et dualt skattesystem og står i kontrast til et klassisk globalindkomstskattesystem, hvor summen af skatteyderens indkomst fra alle kilder undergives samme beskatning. Reformen tog udgangspunkt i en tredeling af indkomstgrundlaget i personlig indkomst, kapitalindkomst og i den skattepligtige indkomst, der var summen af de første fratrukket fradragsberettigede udgifter (såkaldte ligningsmæssige fradrag).

Det duale indkomstskattesystem indførte en flad og ensartet skattesats på kapitalindkomst, mens personlig indkomst blev pålagt en progressiv beskatning. Der blev dog fastholdt en vis progression i kapitalindkomstbeskatningen ved at indregne positiv nettokapitalindkomst i grundlaget for en ny tillægsskat. 1987-skattereformen førte således ikke til en konsekvent SPK-beskatning, men princippet om opdeling af de skattepligtige indkomster i personlig indkomst, kapitalindkomst og skattepligtig indkomst eksisterer fortsat i det danske skattesystem.

Med skattereformen i 1987 og de efterfølgende skattereformer og -omlægninger har udviklingen især været præget af skattebaseudvidelser (færre fradragsmuligheder m.v.) og satsreduktioner. En væsentlig del af udbredelsen af skattegrundlaget skyldes, at skatteværdien af bl.a. renteudgifter og ligningsmæssige fradrag er reduceret igennem de seneste år. Med reduktionen af skatteværdien af bl.a. renteudgifterne og flere andre fradrag er udviklingen gået mod en øget asymmetri indenfor en række områder.

Skattereformen i 1987 betød samtidig et brud med princippet om en integreret nettoindkomstbeskatning. Med indførelsen af det obligatoriske arbejdsmarkedsbidrag og fradrag for dette i skatten i 1994 blev der for lønmodtagernes vedkommende brudt med princippet om, at skatten som udgangspunkt udskrives på nettoindkomsten.

Det danske indkomstskattesystem anno 2009 er en hybrid mellem et traditionelt klassisk indkomstskattesystem og et dualt indkomstskattesystem med en progressiv skat på arbejdsindkomst og positiv nettokapitalindkomst.

Derudover er det danske skattegrundlag baseret på et omfattende indkomstbegreb, dog med den større afvigelse, at de fleste skattefradrag ikke er fuldt fradragsberettigede i bundskatten eller den progressive indkomstskat. Indtil skattereformen i 1987 var beskatningen af positiv og negativ kapitalindkomst symmetrisk og indgik i den generelle progressive beskatning af personlig indkomst. Siden da er skatteværdien af negativ nettokapitalindkomst gradvist reduceret. Positiv nettokapitalindkomst beskattes fortsat progressivt, og i forbindelse med indfasningen af *Forårspakke 2.0* vil reduktionen af skatteværdien af negativ nettokapitalindkomst øge asymmetrien mellem beskatningen af positiv og negativ kapitalindkomst yderligere.

I nedenstående afsnit opstilles referencerammen for arbejdsindkomst- og kapitalindkomstskatter. Afvigelser fra denne referenceramme er skatteudgifter. Desuden gennemgås hovedtrækkene i de væsentligste afgivelser og fritagelser indenfor de respektive områder.

4. Referenceramme for beskatning af arbejdsindkomst m.v.

Den personlige indkomstskat, hviler på den antagelse, at borgernes indkomster er det bedste mål for deres skatteevne. Skattesystemet er bygget op efter to hovedprincipper. For det første er udgangspunktet, at alle indkomsterhvervelser skal beskattes, *jf. statskatteloven*. Heraf følger, at al indkomsterhvervelse er skattepligtig, uanset om indkomsten er i form af kontantløn eller naturalydelse. For det andet kan der ved beregning af skattepligtig indkomst bl.a. fradrages

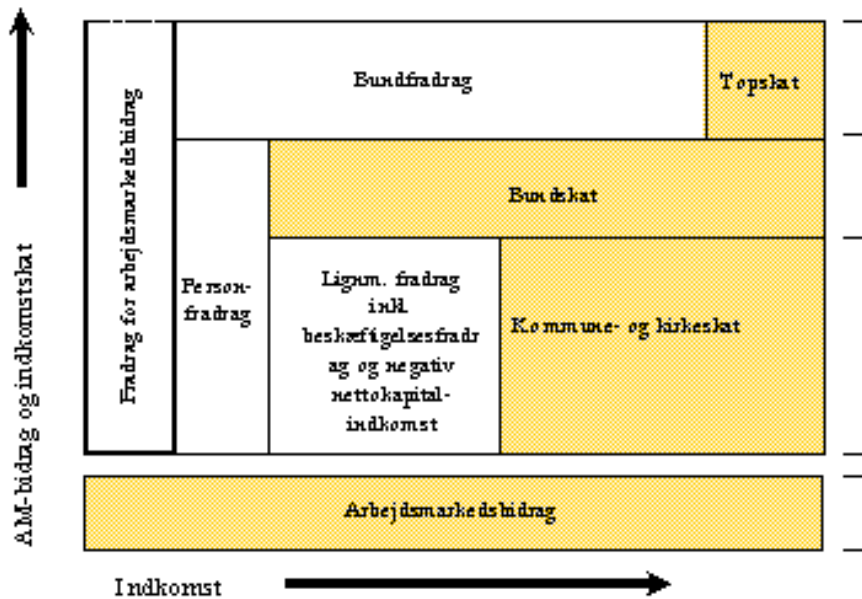
driftsomkostninger dvs. de udgifter, som i årets løb er anvendt til at erhverve, sikre og vedligeholde indkomsten. Disse retningslinier er dog nødvendigvis ikke gældende når det tale om kapitalindkomst. Indtil 1987 var det muligt at få fuldt fradrag for driftsomkostningerne, men siden er skatteværdien reduceret væsentligt og i dag er fradrag i en del af indkomsten at betragte som referencerammen.

Dertil kommer, at der i skattesystemet også tages til hensyn til de administrative konsekvenser for borgerne, virksomhederne og skattemyndighederne. Dette kan eksempelvis betyde, at nogle fradrag/goder værdiansættes ud fra en gennemsnitsbetragtning. Dette sker fordi individuel værdiansættelse ville være behæftet med betydelige administrative omkostninger.

Der kan dog på alle områder være undtagelser, som ikke nødvendigvis har karakter af en skatteudgift. F.eks. er der i personbeskatningen visse udgifter, der gives fuldt fradrag for – dvs. fradrag fra toppen af den progressivt beskattede personlige indkomst, mens andre typer af udgifter alene kan fradrages i grundlaget for kommune- og kirkeskat. Samtidig vil der være nogle goder, hvor det ikke er muligt at opgøre den faktiske værdi og derfor fastsættes en skematisk sats. Andre undtagelser kan være, at der ikke er symmetri i beskatningen af eksempelvis kapitalindkomst, *jf. afsnit 5*.

Der betales, som hovedregel indkomstskat af al indkomst, hvad enten det er almindelig lønindkomst eller overførselsindkomst. Dog er overførselsindkomster fritaget for at betale arbejdsmarkedsbidrag. I forbindelse med *Forårspakke 2.0* blev skatteværdi af de ligningsmæssige fradrag udfaset over 8 år. Det betyder, at sundhedsbidraget udfases i takt med, at skatteværdien sænkes. I nedenstående beskrivelse tages der udgangspunkt i et fuldt indfaset system anno 2019. Indkomsterne – herunder positiv nettokapitalindkomst – beskattes progressivt, mens negativ nettokapitalindkomst og de fleste lønmodtagerudgifter m.v. alene kan fradrages i kommune- og kirkeskatten.

Figur 1. Strukturen i indkomstskattesystemet, anno 2019



Som det fremgår af figur 1 opkræves arbejdsmarkedsbidrag af hele arbejdsindkomsten, mens der i grundlagene for kommune-, kirke- og bundskatten fratrækkes et personfradrag, før der beregnes skat. Desuden er det muligt, at modregne renteudgifter og ligningsmæssige fradrag i grundlaget for kommune- og kirkeskatten. Topskatten beregnes kun af den del af indkomsten efter arbejdsmarkedsbidrag, der ligger over bundfradraget.

Skattestrukturen, dvs. grænser og satser i personindkomstsystemet betragtes som en del af referencerammen. De særlige regler for sambeskatning betragtes tillige, som en del af referencerammen. Regler eller undtagelser f.eks. i form af lavere satser eller højere bundfradrag, der begunstiger særlige grupper, betragtes som skatteudgifter.

I de følgende afsnit vil ovenstående grundprincip blive diskuteret i relation til de konkrete regelsæt.

4.1. Lempelig beskatning

Indledningsvis bør det nævnes, at der ikke skatteretligt eller i anden lovgivning er bestemmelser, som fastsætter, at et vederlag for en tjenesteydelse, herunder arbejdsindsats skal ydes i kontanter. Dog er hovedprincipperne i skattesystemet, at al lønindkomst er skattepligtig og bør beskattes ens, uanset om aflønningen sker i kontanter eller i naturalier. Der kan være mange praktiske hensyn, som betyder, at det ikke er muligt at opgøre markedsprisen på naturalydelser m.v. I sådanne tilfælde kan der i stedet være fastsat en skematisk værdi, eksempelvis

ved multimedieskatten, fri bil ordningen m.fl., da en opgørelse af markedsprisen vil være forbundet med store administrative omkostninger for både virksomheder og skattemyndighed.

Såfremt den skematiske værdi sættes lavere end den gennemsnitlige markedspris, vil der være en skatteudgift tilknyttet godet. Denne skatteudgift kan være vanskelig at opgøre.

Referencerammen er, at al indkomsterhvervelse er skattepligtig, uanset om indkomsten er i form af kontantløn eller naturalydelser. Dvs. at alle naturalydelser bør værdiansættes til markedsværdi. Såfremt en naturalydelse beskattes lempeligere vil naturydelse anses som en skatteudgift. Hvorvidt naturalydelser der beskattes via en skematisk sats er en skatteudgift eller ej, beror på en konkret vurdering.

Det er ikke altid muligt at opgøre værdien af en given skatteudgift. F.eks. har multimedier, såsom telefon, computer og bredbåndsforbindelse, ofte et aspekt af privatværdi til trods for, at den primære funktion er arbejdsrelateret. Som udgangspunkt kræver hjemmearbejdspladser internetadgang, men internetadgangen kan også benyttes privat og har dermed en vis markedsværdi for den enkelte. Det er vanskeligt at opgøre den andel som udgør den private værdi og den andel som går til arbejde. Derfor beskattes såkaldte multimedier via en skematisk sats, som er uafhængig af antallet af multimedier eller af graden af privat anvendelse. Den skematiske sats kan betyde, at nogle lønmodtagere får en beskatning der er højere eller lavere set i forhold til den faktiske værdi. For den enkelte kan der således være tale om enten en skattesanktion eller en skatteudgift. Tilsvarende værdiansættes en bil, som hører ind under fri bil ordningen, via en skematisk sats. Det skyldes, at bilkørslen både har privat og erhvervsmæssig karakter. En korrekt værdiansættelse kunne betyde, at ejeren skulle føre kørebog, hvilket ville være administrativt tungt.

Tidligere har der været skatteudgifter forbundet med hjemmearbejdspladser, der indtil 2010 var skattefrie, men i forbindelse med *Forårspakke 2.0* blev disse gjort skattepligtige og beskattes nu efter en skematisk sats. Derfor er udgangspunktet, at der som hovedregel ikke er knyttet nogen skatteudgift til hverken, fri bil ordningen eller multimedieskatten. Dog kan der argumenteres for, at den skematiske sats, som hovedregel sættes lavere end den gennemsnitlige markedsværdi, hvorfor der principielt er tale om en skatteudgift. En sådan skatteudgift vil dog ofte være næsten umulig at opgøre.

En af afvigelseerne fra referencerammen er den såkaldte bruttoskatteordning. Skatteordningen indebærer, at forskere og nøglemedarbejdere, der kommer fra udlandet, opnår særlige gunstige skatteregler ved ophold og arbejde i Danmark.

Ligeledes er der særlige beskatningsregler for legater m.v., hvor kun 85 pct. af legatets værdi, som overstiger et bundfradrag, beskattes. Denne særstilling betragtes som en form for tilskud til særlige formål og er en skatteudgift.

4.2. Skattefritagelser

Den altovervejende hovedregel i skattesystemet er, at alle indkomster skal beskattes, uanset om modtageren/formålet er af en velgørende karakter. Der er dog tilfælde i skattelovgivningen, hvor særlige udbetalinger til udvalgte grupper er skattefritaget, med begrundelsen, at modtageren tilhører en gruppe, hvor der er særlige omstændigheder som begrundet skattefriheden. Her er der typisk tale om hædersgaver eller lignede.

Referencerammen er, at al indkomsterhvervelse er skattepligtig, uanset om indkomsten er knyttet til en særlig begivenhed eller om modtageren tilhører en særlig udsat gruppe. Derfor betragtes alle skattefritagelser som skatteudgifter.

Deciderede skattefritagelser kan udelukkende sidestilles med tilskud til særlige formål. Her kan nævnes, at DIS sømænd⁴ får nedsat den samlede indkomstskat af indkomsten med det beløb, der forholdsmæssigt falder på denne lønindkomst (eksempionslempelse). Det betyder, at der ikke betales skat af DIS-indkomster.

Ligeledes er modtagerne af en sundhedsforsikring ikke skattepligtige af værdien heraf, såfremt forsikringen betales af arbejdsgiveren. Dette strider mod princippet om, at al lønindkomst er skattepligtig, uanset om der er tale om pengeløn eller naturalier.

Endvidere er der eksempelvis skattefrihed for legater, der udbetales til militært personel eller civile, der er udsendt/har været udsendt på tjeneste af den danske stat på militær mission i udlandet, og som følge heraf får fysiske eller psykiske skader.

4.3. Fradrag i indkomsten

Tidligere har der været fuldt fradrag for renteudgifter, men tidligere skattereformer og –omlægninger har betydet, at skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag og renteudgifter er blevet reduceret. Det fremgår af statsskatteloven, at der ved beregning af skattepligtig indkomst bl.a. kan fradrages driftsomkostninger dvs. de udgifter, som i årets løb er anvendt til at erhverve, sikre og vedligeholde

⁴ Sømænd der gør tjeneste om bord på danske skibe, der er registeret i *Dansk International Skibsregister*.

holde indkomsten. Dermed skal der ikke betales skat af den del af indkomsten, der anvendes til at betale disse udgifter. Dvs. udgifterne kan fradrages i indkomsten før der beregnes skat.

Fradrag knyttet til indkomsterhvervelsen kan imidlertid ikke nødvendigvis afgrænses entydigt. Befordringsfradraget kan eksempelvis til dels relateres til indkomsterhvervelsen, men afspejler også hensynet til arbejdskraftens mobilitet og geografi, herunder især det forhøjede befordringsfradrag i udkantkommuner. Befordringsfradraget har dog også privat karakter. Kontingenter til faglige organisationer kan være en forudsætning for at arbejde og finansierer blandt andet udbetalinger fra strejkefonde, rådgivning og juridisk assistance, hvilket relaterer sig til opretholdelse af indkomst, mens aktiviteter herudover formentligt ikke nævneværdigt knytter sig til medlemmets indkomsterhvervelse. Efterløns- og A-kasse bidrag kan ses som forsikringer, der er med til at sikre indkomsten og kommer i princippet til beskatning på udbetalingstidspunktet. Men fradragsretten for bidragene skal ses i lyset af, at ordningerne i forvejen er subsidieret i forhold til en almindelig forsikringsordning.

Såfremt arbejdsgiveren ikke ønsker at dække omkostninger til kost og logi direkte, har arbejdstager mulighed for at få et standardfradrag. Der gives dog kun fradrag, hvis særlige omstændigheder er opfyldt, f.eks. at arbejdspladsen er midlertidig.

Et andet muligt grænsetilfælde er det såkaldte dagplejefradrag. Dagplejere kan vælge enten at fratække faktiske udgifter forbundet med erhvervelsen af indkomsten eller at fratække en fast andel af det modtagne vederlag. Fradraget har til formål at kompensere dagplejeren for driftsomkostninger (børnenes kost, slitage m.v.) i forbindelse med indkomsterhvervelse. Såfremt standardfradraget overstiger de reelle driftsomkostninger vil der være en skatteudgift. I forbindelse med Pinsepakken og *Forårspakke 2.0* blev skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag reduceret. Samtidig blev satsen for standardfradraget sat op, således at værdien i kroner forblev uændret. Disse to kompensationer karakteriseres som skatteudgifter. Forhøjelserne betyder, at dagplejerne opnår et særligt højt fradrag for deres driftsomkostninger, mens alle andre lønmodtagere alene kan fradrage driftsomkostninger efter den generelle sats.

Referencerammen er, at det kun er omkostninger, som ikke har karakter af en driftsomkostning, der betragtes som skatteudgifter. Dvs. fradrag, der både har et privat som et driftsomkostnings aspekt som hovedregel ikke betragtes som skatteudgifter. Særligt forhøjede fradrag til specielle grupper betragtes som skatteudgifter.

I henhold til statsskatteloven er den beregnede indtægt skattepligtig uden hensyn til, hvorledes denne anvendes. Altså hvad enten den benyttes til egen eller families underhold, nytte eller behagelighed, forbedring af ejendom eller til gaver m.v. Det tilsiger, at private udgifter, som f.eks. fradrag for gaver til almenvelgørende institutioner, defineres som skatteudgifter, da udgifterne afviger fra grundprincipperne om erhvervelse, sikring og vedligeholdelse af indkomsten.

Særordninger, der principielt ikke gælder for alle, må betragtes som skatteudgifter, idet de er en form for særligt tilskud til en udvalgt gruppe. Herunder kan nævnes reglerne om ekstra befodringsfradrag til lavtlønnede og særligt fradrag for udkantskommuner. Andre eksempler kan være ejere af fredede ejendomme, der har mulighed for at få fradrag for forbedringer/vedligeholdelsesudgifter i forbindelse med renovering af ejendommene. Disse udgifter vil ellers udelukkende kunne betegnes, som en privat udgift (investering i aktiv).

5. Referenceramme for beskatning af kapitalindkomst

Kapitalindkomstbeskatning er beskatning af afkastet af privatpersoners og virksomheders opsparing og investeringer i form af løbende afkast og kapitalgevinster. Blandt de provenumæssigt væsentligste kapitalindkomstskatter er den personlige kapitalindkomstskat, ejendomsværdiskat, aktieindkomstskat, beskatningen af afkastet i pensionskasserne samt selskabsskat.

Det nuværende danske skattesystem behandler kapitalindkomst forskelligt, alt efter hvilken kilde kapitalindkomsten har, og om der er tale om positiv eller negativ nettokapitalindkomst. Der er desuden væsentlig forskel på den nominelle og den reale beskatning af de forskellige typer af kapitalindkomst. Som hovedregel beskattes kapitalindkomst nominelt, hvilket betyder, at hele det nominelle afkast beskattes, inkl. den del der kompenserer for inflationens udhulning af det nominelle aktivs realværdi.

Det er et grundlæggende princip, at der skal være fradrag for udgifter, der er medgået til at erhverve, sikre og vedligeholde indkomsten. Dvs. at der som hovedregel er fradrag for driftsomkostninger, men ikke for etableringsomkostninger.

I nedenstående afsnit gennemgås de væsentligste typer af kapitalindkomst med henblik på at kunne vurdere, hvorvidt en given regel er en del af referencerammen eller er en skatteudgift.

5.1. Husholdningernes kapitalindkomst

Kapitalindkomstskat er skat på husholdningernes opsparing i forskellige aktiver. Afkastet fra husholdningernes opsparing består af afkastet fra forskellige typer af kapital. Denne form for kapitalindkomst omfatter således renter og udbytter, afkast af pensionsopsparing, gevinst og tab på forskellige aktiver herunder aktier, fordringer, gæld, finansielle kontrakter og alle typer af fast ejendom. Blandt de væsentligste skatter på dette område er den personlige kapitalindkomstbeskatning, ejendomsværdiskatten, aktieindkomsts-katten samt beskatningen af afkastet i pensionskasserne.

Afkastet fra en del af husholdningernes opsparing opgøres som ét samlet nettobeløb af positive indkomstbeløb (renteindtægter m.v.) og fradragbeløb (renteudgifter m.v.). Er renteindtægterne større end renteudgifterne m.v., er kapitalindkomsten positiv (positiv nettokapitalindkomst), mens kapitalindkomsten er negativ, hvis renteudgifterne m.v. er større end renteindtægterne (negativ nettokapitalindkomst). I en række af beskatningsgrundlagene medregnes en persons positive nettokapitalindkomst, mens der ikke gives fradrag af samme størrelse for negativ nettokapitalindkomst.

Den personlige kapitalindkomstbeskatning omfatter det samlede nettobeløb af renteindtægter og renteudgifter fra obligationer og indeståender og lån i pengeinstitutter m.v., kursgevinster og kurstab på finansielle fordringer og gæld (kursgevinster og -tab, der ikke beskattes som aktieindkomst), afkast i virksomheds- og kapitalafkastordningen som overføres til den skattepligtige (og som ikke er medregnet til den personlige indkomst), indtægter fra privat udlejning af ejerbolig og fortjenester efter ejendomsavanceskatteloven m.v.

Negativ nettokapitalindkomst (rentefradraget) beskattes med en flad sats. Positiv nettokapitalindkomst indgår i den progressive beskatning af personlig indkomst.

Beskatningen af positiv og negativ nettokapitalindkomst var indtil 1987-reformen symmetrisk, men herefter øgedes spændet mellem skattesatsen for positiv og negativ nettokapitalindkomst på et givent skalatrin, således at der i dag er en asymmetri i beskatningen. Asymmetrien mellem positiv og negativ nettokapitalindkomst kan give anledning til overvejelser af, hvad referencerammen for beskatning af personlig nettokapitalindkomst er.

Der kan argumenteres for, at referencerammen for beskatning af kapitalindkomst skulle være en symmetrisk beskatning. Det ville betyde, at beskatningen af positiv nettokapitalindkomst, der i dag beskattes relativt hårdt sammenlignet med beskatningen af negativ kapitalindkomst, kunne betragtes som en skatte-sanktion. Alternativt er beskatningen af negativ nettokapitalindkomst en skatte-sanktion, da denne er lavere end beskatningen af positiv nettokapitalindkomst. I

modsætning til tidligere overvejelser om skatteudgifter betragtes beskatningen af positiv kapitalindkomst som en skattesanktion. Beskatningen af negativ kapitalindkomst anses for at være en del af referencerammen.

Beskatning af boliger. Ejendomsskat (grundskyld) pålignes al jord til boligformål uanset ejerform og er en kommunal skat. Ejendomsskatten kan opfattes som en resourceskat, da den pålægges jord, der er en ikke-reproducerbar ressource. Hertil kommer, at ejerboliger pålægges en ejendomsværdiskat, og private udlejere beskattes af overskuddet af deres udlejningsejendom. Ejendomsværdiskatten og private udlejerers skat af overskuddet er et led i beskatningen af kapitalindkomst. Reglerne for beskatning af ejerbolig medfører, at private typisk er skattefrie af avancerne, mens erhvervsdrivende er skattepligtige.

Ejerboligen er karakteriseret ved, at den på én gang både er et investeringsobjekt og et forbrugsgode. Indehaveren af en ejerbolig opnår et ”forbrugsmæssigt” afkast ved at benytte boligen og har samtidig mulighed for at få en kapitalgevinst eller et tab alt efter, hvordan boligpriserne udvikler sig.

Beskatningen af ejerboliger er i dag til en vis grad asymmetrisk, idet der er fradrag for renteudgifter, som er knyttet til finansieringen af ejerboligen, mens der ikke er skattepligt på eventuelt afkast ved salg af boligen. Dog er der heller ikke fradrag for de løbende udgifter til vedligeholdelse af boligen. Der kan argumenteres for, at en symmetrisk beskatning af ejerboligen skulle være referencerammen i relation til skatteudgifter, hvilket ville betyde, at den ”manglende” beskatning af boligafkast ville være en skatteudgift. Det skal dog holdes op mod at der ikke er fradrag for vedligeholdelsesomkostninger samt den løbende ejendomsværdiskat.

Desuden er der en række særregler i relation til boligbeskatningen. Disse særregler er skatteudgifter. Som eksempel kan nævnes, at udvalgte grupper (f.eks. pensionister) får nedslag i ejendomsværdiskatten. *Ejendomsværdiskatten m.v. er en del af referencerammen. Særregler, der favoriserer nogle grupper frem for andre, er skatteudgifter.*

Aktieindkomst (udbytter og avancer) beskattes med forskellige satser afhængigt af indkomstens størrelse. Beskatningen af afkastet fra aktier for frie midler har historisk set været underlagt en særlig skattemæssig behandling. Det er sket ud fra den betragtning, at der allerede er svaret selskabsskat af afkastet fra investeringer i selskaber.

Der betales skat af gevinsten ved salg af både børsnoterede og unoterede aktier. Gevinsten beskattes som aktieindkomst. Ved tab på salg af unoterede aktier kan dette trækkes fra i aktieindkomsten. Ved salg af børsnoterede aktier kan et evt. tab fratrækkes den samlede sum af aktieudbytter fra børsnoterede aktier og ge-

vinster fra børsnoterede aktier. *Beskatning af aktieindkomst betragtes som en del af referencerammen.*

Afkastet af pensionsopsparing. Hvor skattesystemets tilskyndelse til at investere i aktier eller obligationer afhænger af skatteyderens konkrete indkomstforhold m.v., beskattes afkastet af pensionsopsparing generelt mere lempeligt end fri opsparing. *Pensionsbeskatningen er en del af referencerammen og betragtes dermed ikke som en skatteudgift.*

5.2. Selskabsskat

Selskabsskatten udgør den provenumæssigt væsentligste del af erhvervsbeskatningen. Selskabsbeskatningen er som udgangspunkt baseret på kildelandsprincippet, der indebærer, at beskatningen af indkomsten sker i det land, hvor den optjenes. Dermed adskiller selskabsskatten sig fra beskatningen af husholdningernes kapitalindkomster, hvor beskatningen sker i det land, hvor husholdningen er bosiddende, uanset hvorfra indkomsten stammer. Både virksomheder, erhvervsdrivende og andre juridiske personer er selskabsskattepligtige efter kildelandsprincippet. Der gælder dog særlige regler for selvstændigt erhvervsdrivende, som kan vælge at blive beskattet efter virksomhedsordningen, *jf. nedenstående.*

Selskabsskatten er den skat, som selskaber pålignes af deres overskud. Selskaber har ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst fradrag for de løbende udgifter og for nedslidning (afskrivninger) af maskiner og bygninger m.v. Det er således normalt kun nettoindkomsten, der beskattes i virksomheden.

Skatteudgifter på erhvervsområdet omfatter som hovedregel de skatteudgifter, der knytter sig til en bestemt aktivitet, gruppe eller erhverv m.v. Dertil kommer en række særregler og ordninger, som på forskellig vis reducerer selskabernes selskabsskattebetaling.

Den særlige kulbrintebeskatning, som er beskatning af (ressource-)indtægter fra Nordsøen, kan ikke sammenholdes med den almindelige selskabsbeskatning og betragtes som en del af referencerammen.

I tonnageskatteordningen er den almindelige selskabsbeskatning erstattet af en tonnageskat, hvor rederierne beskattes af størrelsen af deres skibe (tonnage), uanset om skibet er i drift eller ej. I de fleste år medfører tonnageskatteordningen en lempeligere beskatning end den almindelige selskabsbeskatning og er dermed en skatteudgift. Men da den skattepligtige indkomst er uafhængig af det driftsmæssige resultat, skal rederierne også betale tonnageskat i de år, hvor der

er underskud på driften. Derudover kan rederierne ikke foretage afskrivninger i tonnageskatteordningen.

5.3. Afskrivningsreglerne

Anvendelsen af et nettoindkomstbegreb indebærer, at der er fuldt fradrag for de sande økonomiske afskrivninger, dvs. fradrag for værdiforringelsen af maskiner og bygninger m.v. De økonomiske afskrivninger er imidlertid ikke altid kendte, hvilket betyder, at de skattemæssige afskrivninger ikke nødvendigvis afspejler de økonomiske afskrivninger. Hermed kan der ske en udskydelse af virksomhedens skattebetaling og rentefordelen heraf er et tilskud via skattesystemet til investoren. Afskrivningsreglerne kan også medføre en rentefordel for det offentlige i tilfælde af, at de skattemæssige afskrivninger først kan foretages senere end de faktiske økonomiske afskrivninger. De skattemæssige afskrivningsregler har traditionelt været relativt gunstige for erhvervsvirksomheder, sammenlignet med erhvervsinvesteringernes faktiske værdiforringelse. Men selskabernes afskrivningsregler er blevet strammet de senere år sideløbende med nedsættelsen af selskabsskattesatsen. Særligt er afskrivningssatserne for aktiver med lang levetid nedsat væsentligt, så der ikke længere eksisterer områder med en betydelig afvigelse mellem afskrivningssatser og økonomiske levetider.

De generelle afskrivningsregler defineres i Danmark som en del af referencerammen. Det betyder dog ikke, at de danske satser er vurderet som værende en afspejling af de sande økonomiske afskrivninger for de forskellige typer af aktiver. *Referencerammen er de almindelige regler om lineære afskrivninger og saldoafskrivninger. De generelle satser for afskrivninger er dermed en del af referencerammen.*

Udover de generelle afskrivningsregler er der en række særligt gunstige afskrivningsregler, som alene er rettet mod særlige aktiviteter eller typer af investeringsobjekter. F.eks. har staldbygninger særligt gunstige afskrivningsregler i forhold til andre bygninger. Særligt gunstige afskrivningsregler betragtes som hovedregel som skatteudgifter.

5.4. Erhvervslivets etableringsformer

Strukturen i selskabsbeskatningen afhænger af selskabstypen. Reglerne for aktie- og anpartsselskaber gælder for en række selskabstyper, der ligner eller beskattes på samme måde som aktieselskaber. Herudover findes der i Danmark en række selskabstyper, der beskattes efter særlige regler. Virksomheder, selvstændigt erhvervsdrivende og foreninger kan vælge at gøre brug af alternative etable-

ringsformer. Afhængigt af etableringsform er der en række (i forhold til den normale selskabsbeskatning) særlige skattemæssige regelsæt som endvidere afhænger af den pågældende virksomheds eller forenings formål. Virksomhedsordningen, fonde og foreninger, andelsselskaber, brugsforeninger m.v. er blandt de væsentligste alternativer til den almindelige selskabsbeskatning.

Virksomhedsordningen defineres som en del af referencerammen, mens referencerammen for alternative etableringsformer som udgangspunkt er selskabsbeskatningen. Nedenfor gives en kort beskrivelse af de forskellige etableringsformer samt en beskrivelse af referencerammen.

5.4.1. Regler for beskatning af selvstændigt erhvervsdrivende, herunder virksomhedsskatteordningen

Selvstændigt erhvervsdrivende kan vælge, om de vil beskattes efter personskatteloven eller efter reglerne i virksomhedsskatteoven. Efter reglerne i virksomhedsskatteoven kan selvstændige erhvervsdrivende vælge at anvende enten reglerne om virksomhedsordningen eller reglerne om kapitalafkastordningen.

Skattelovgivningens regler om opgørelse af indkomst af selvstændig erhvervsvirksomhed gælder både for selvstændigt erhvervsdrivende, som anvender personskattelovens regler, og for selvstændigt erhvervsdrivende, som anvender virksomhedsskatteovens regler. Det drejer sig om reglerne i ligningsloven, statsskatteoven, afskrivningsloven m.v.

Som udgangspunkt beskattes selvstændigt erhvervsdrivende efter de samme regler som lønmodtagere og andre ikke-selvstændige. Alle skattepligtige indtægter og fradragsberettigede driftsudgifter medregnes ved opgørelse af personens skattepligtige indkomst. Fradragsmulighederne er dog gunstigere, idet selvstændigt erhvervsdrivende kan fradrage driftsudgifter i den personlige indkomst.

Virksomhedsskatteoven supplerer de almindelige regler med skatteberegningsregler for selvstændigt erhvervsdrivende, som anvender virksomhedsordningen eller kapitalafkastordningen. Bortset fra disse særlige beregningsregler gælder personskattelovens regler også for de skattepligtige, som anvender virksomhedsskatteovens regler.

Beskatningen af selvstændigt erhvervsdrivende afviger således på nogle punkter fra beskatningen af andre skattepligtige. Erhvervsdrivende har bedre fradragsmuligheder og har mulighed for at blive beskattet proportionalt og til en vis grad udjævne indkomsten mellem år. Virksomhedsskatteoven indeholder en særlig virksomhedsordning, som giver selvstændigt erhvervsdrivende mulighed for at opspare overskud mod en foreløbig virksomhedsskat, svarende til selskabsskat-

tesatsen. Virksomhedsordningen giver desuden fuld fradragsret for renteudgifter og en del af virksomhedens overskud kan blive beskattet som kapitalindkomst, mens det resterende overskud beskattes som personlig indkomst. Hensigten med ordningen er at sidestille de skattemæssige vilkår for selvstændigt erhvervsdrivende med almindelige selskaber.

Virksomhedsskatteoven indeholder desuden reglerne om den såkaldte kapitalafkastordning, som udgør et valgfrit, forenklet alternativ til virksomhedsordningen. Ved anvendelse af kapitalafkastordningen opnår den selvstændigt erhvervsdrivende fuld fradragsværdi for erhvervsmæssige renteudgifter og der er indbygget en særlig konjunkturudligningsordning. Ved anvendelse af denne ordning kan den selvstændigt erhvervsdrivende opspare en del af den personlige indkomst fra virksomheden mod en foreløbig konjunkturudligningskat, svarende til selskabsskattesatsen.

I beregninger af skatteudgifter på erhvervsområdet har virksomhedsskatteovens regler (virksomheds- og kapitalafkastordningen) været at betragte som en del af referencerammen.

Referencerammen for beskatning af selvstændigt erhvervsdrivende følger virksomhedsskatteovens regler for beskatning efter virksomhedsskatte- eller kapitalafkastordningen.

5.5. Alternative etableringsformer

Referencerammen for alternative etableringsformer er som udgangspunkt selskabsbeskatningen. De forskellige regler for beskatning af alternative etableringsformer kan dog i visse tilfælde fortolkes som værende en del af referencerammen, hvorfor afvigelser fra selskabsbeskatningen ikke pr. definition kan betragtes som værende en skatteudgift.

Nedenfor gennemgås reglerne for beskatning af andelsforeninger, fonde og fondsbeskattede foreninger m.v. med henblik på konkret at kunne vurdere om der er skatteudgifter tilknyttet den specifikke etableringsform.

5.5.1. Andelsforeninger

Andelsforeninger er medlemmernes ”forlængede arm” i opnåelsen af fordelagtige priser, hvorfor referencerammen som udgangspunkt er medlemmernes skatteforhold. I udgangspunktet udloddes hele overskuddet og beskattes alene hos medlemmerne som personlig indkomst. I det omfang, der er behov for konsolidering i selskabet, således at ikke hele overskuddet udloddes, fremkommer der

en udskudt skat. Den andelsbeskattede formue består af medlemmernes udskudte udlodninger og dermed af deres udskudte skat.

Når medlemmernes udskudte udlodninger andelsbeskattes hos foreningen, kan denne beskatning anses for en rentebetaling, der betales til det offentlige for at have den udskudte skat af ikke udloddet kapital til rådighed. Hvis forrentningen er lavere end markedsrenten, er der tale om en skatteudgift.

Referencerammen for beskatning af andelsforeninger er ikke selskabsbeskatningen, men etableringsformer hvor det er ejerkredsen, der er skattesubjekter, dvs. at medlemmernes gennemsnitlige skattesats anvendes ved beregningen af en eventuel skatteudgift.

5.5.2. Fonde

Fonde er juridiske personer, der består af aktiver og passiver, som effektivt er adskilt fra fondens stiftere. Fondsretligt skelnes imellem almindelige fonde og erhvervsdrivende fonde. Fonde bliver som hovedregel beskattet som selskaber, men der er dog en række undtagelser fra denne regel. Bl.a. har fonde en række særlige fradrag og bundgrænser, som ikke gælder for almindelige selskaber. Det kan nævnes, at fagforeninger, arbejdsgiverforeninger og brancheforeninger behandles som udgangspunkt som fonde.

I relation til skatteudgifter skelnes der mellem fonde, der er skattefri, fondes særlige fradragsmuligheder, kapitaltilførsel til fonde og yderligere skatteudgifter for fondsbeskattede foreninger.

Referencerammen for beskatning af fonde er som hovedregel selskabsbeskatningen. Der er dog en række undtagelser, hvorfor referencerammen afhænger af den konkrete fondstype.⁵

5.5.3. Nr. 6-foreninger

Nr. 6-foreninger er foreninger, der er skattepligtige af erhvervmæssigt overskud ved omsætning med ikke-medlemmer. Det drejer sig f.eks. om andelsboligforeninger og tilskudsafhængige fonde og foreninger som teatre, museer, idrætsforeninger m.v. Foreningerne er kun skattepligtige af erhvervmæssigt overskud ved omsætning med ikke-medlemmer og er dermed ikke skattepligtige af det overskud, der måtte opstå ved omsætning med medlemmerne. Desuden er

⁵ For en detaljeret gennemgang af skatteudgifter de forskellige fondstyper se ”Skatteudgifter i Danmark”, september 1997.

foreningerne ikke skattepligtige af renter på bankindeståender, udbytter, gaver, tilskud m.v.

Foreningerne kan desuden fradrage uddelinger til almennyttige formål og hense til 5 år. Der udbetales dermed midler, som ikke beskattes, men som der gives fradrag for. Skatteudgiften er derfor skatteværdien af det fradrag, der faktisk anvendes af foreningen, dvs. den del af uddelingen, der overstiger årets skattefrie indtægter. Den del af uddelingerne, der ikke overstiger den ikke-erhvervsmæssige indkomst, og derfor ikke har nogen skattemæssig værdi, fratrækkes i skatteudgiftsberegningen.

Referencerammen for småfondene følger selskabsbeskatningen og skattefritagelsen for gaver og tilskud m.v. er derfor en skatteudgift. Da der ikke sker beskatning, gives der heller ikke fradrag for omkostninger, der er medgået til at erhverve, sikre og vedligeholde medlemsomsætningen. Til en beregning af skatteudgiften vil de medgåede udgifter skulle modregnes, således at det er skatteværdien af det samlede skattefritagne nettooverskud, der er skatteudgiften for småfondene. Fradraget for uddelinger fra disse småfonde er ligeledes en skatteudgift.

6. Referenceramme for indirekte beskatning

En indirekte skat er en skat, som ikke pålægges direkte på indkomst, men i stedet på produktionsinput, varer og tjenester.

De indirekte skatter udspringer ikke af én samlet lov, som det f.eks. er tilfældet med indkomstbeskatningen i form af *statskatteloven*. Udviklingen i de indirekte skatter er sket via knopskydning. I modsætning til den mere generelle beskatning af forbrug i form af moms, er der lagt afgifter af specifik karakter på specifikke input i produktion såvel som varer eller tjenester. Ud over fiskale hensyn har direkte skatter med tiden fået en større rolle i forhold til regulering på specielt energi- og miljøområdet.

Med hensyn til beskatning af offentlige udbudte varer og tjenester er der typisk tale om varer og tjenester, som ikke er omsat under markedsvilkår. Det offentlige udbud er således som hovedregel ikke direkte reguleret af efterspørgslen via en markedspris. Idet den økonomiske beslutning knytter sig til det ønskede niveau af udbud, er referencerammen for indirekte beskatning derfor afgrænset til ikke at omfatte offentlige udbudte varer og tjenester, som ikke er omsat under markedsvilkår. I de situationer hvor det offentlige udbyder varer og tjenester på markedsvilkår i lighed med private virksomheder, bør den offentlige producent beskattes i lighed med de private udbydere af hensynstagen til de offentlige fi-

nanser samt konkurrencevilkår. Det betyder, at disse offentlige udbudte varer og tjenester er omfattet af den referenceramme, som er gældende for indirekte beskatning af privat udbudte varer og tjenester på det pågældende marked.

Referencerammen for indirekte beskatning er en sammensætning af den mere generelle beskatning af forbrug i form af moms samt afgifter af mindre generel karakter pålagt udvalgte områder. Det gælder mht. offentligt udbud, at referencerammen omfatter de varer og tjenester, som er omsat under markedsvilkår.

Nedenfor følger en beskrivelse af referencerammen i forhold til moms og afgifter.

6.1. Merværdiafgiften - momsen

Momsen startede som en almindelig omsætningsafgift på varer og visse tjenester, men blev ved indførelsen af EF's 6. momsdirektiv gældende fra 1978 udvidet til en generel momspligt for varer og tjenester bortset fra enkelte tjenester, som eksplicit er fritaget i momsloven. De gældende momsregler herhjemme skal således ses i lyset af hensyntagen til det indre markeds virkning.

Merværdibeskatningen skal som udgangspunkt være på alt forbrug af varer og tjenester. Dette forekommer ved, at merværdien af produktion og distribution i hvert omsætningsled beskattes. Virksomhederne kan dermed afløfte momsen på varer og tjenester anvendt i produktion.

Det danske momssystem er kendetegnet ved, at næsten alle varer og tjenester omsat under markedsvilkår er pålagt den samme momssats. Enkelte varer og tjenester er omfattet af en nedsat moms, hvor der typisk er fuldt fradrag for moms af indkøbte varer og tjenester, som f.eks. aviser. Varer og tjenester som er fritaget for moms medfører, at der ikke betales moms af varen ved salg af varen eller tjenesten, til gengæld er der heller ikke fradrag af indkøbte varer og tjenester i produktionen af den omsatte vare eller tjeneste. Der er forskellige begrundelser for disse helt eller delvise fritagelser og en del af dem tager afsæt i EF's 6. momsdirektiv.

En række af momsfritagelserne er således obligatoriske for medlemslandene i EU, såsom hospitalsbehandling, lægevirksomhed, social forsyning og bistand, skoleundervisning m.v. Herudover findes der også en række undtagelser som følger af, at der med indførelsen af EF's 6. momsdirektiv, var en række varer og tjenester som midlertidigt blev fritaget for merværdibeskatning. Endelig findes der en række varer og tjenester, som de enkelte medlemslande kan vælge at belægge med en nedsat moms, som f.eks. fødevarer.

Momsregistreringsgrænsen på omsætning medtages som en del af referencerammen, da den fortrinsvis tjener et administrativt formål. Endvidere medgår momsafregningstidspunktet ligeledes i referencerammen.

Referencerammen for merværdibeskatning ved moms, at det er de fælles bestemmelser der gælder for det indre marked, der udgør referencerammen. Dvs., at de for EU obligatoriske momsfritagelse og fælles regler herfor på en række vare og tjenester er omfattet af referencerammen. Referencerammen for merværdiafgiften er tillige omfattet af momsregistreringsgrænsen.

Det bemærkes, at lønsumsafgiften med visse undtagelser er pålagt alle virksomheder med afgiftsfrie aktiviteter efter momsloven. Lønsumsafgiften kan forstås som en erstatning i forhold til at beskatte omsætning. Idet lønsumsafgiften således har til formål at kompensere for den manglende momsbelægning, fratrækkes lønsumsafgiften i den beregning af den skatteudgift, som følger af en momsfritagelse.

Den samlede skatteudgift for et nærmere defineret område/regel opgøres dermed som en nettoudgift. Dvs., at der i skatteudgiften er medtaget evt. skattesanktioner.

6.2. Afgifter pålagt enkelte vare eller tjenesteydelser - punktafgifter

Der er ikke et fælles udgangspunkt for de indirekte skatter, som er pålagt forskellige former for aktiviteter og anvendelse. Hvis referencerammen for indirekte skatter var momssystemet, kan punktafgifter betragtes som skattesanktioner. Der er dog valgt at se på referencerammen indenfor de enkelte punktafgiftsområder. I forhold til de af EU bestemte obligatoriske fritagelser på afgiftsområdet, betragtes disse dog som en del af referencerammen. Hvis f.eks. en trafikform er af EU obligatorisk fritaget for energiafgifter, er der ikke tale om skatteudgift.

Referencerammen i forhold til punktafgifter er, at en afvigelse i form af en særlig lempelse eller lignende af den indirekte beskatning på bestemte typer af aktivitet eller anvendelse indenfor de enkelte punktafgiftsområder er at betragte som en skatteudgift.

Det bemærkes, at en skatteudgift på afgiftsområdet kan afstedkommes af andet end ændringer i satser og betalingstidspunkt for afgiften. På området for afgifter gives der eksempelvis i lighed med den indirekte beskatning fradrag til bestemte grupper eller aktiviteter. Et fradrag er ikke en skatteudgift i sig selv i følge referencerammen for direkte og indirekte skatter. De fradrag som er af en mere generel karakter på de enkelte punktafgiftsområder, udgør en del af referenceram-

men. F.eks. vil fradrag i registreringsafgiften i forhold til forbrug af brændstof pr. kørte km. være en del af en mere generel bestemmelse, hvorfor denne ikke er at betragte som en skatteudgift. Hvorimod fradrag i registreringsafgiften for f.eks. sikkerhedsudstyr er en mere specifik bestemmelse - altså en skatteudgift.

6.2.1. Parafiskale afgifter

En parafiskal afgift er en tvungen betaling uden nogen umiddelbar modydelse, hvor provenuet går uden om statskassen, men til formål bestemt af det offentlige. Der er f.eks. parafiskale afgifter i form af Public Service Obligations bidrag (PSO) på elforbrug. For den enkelte skatteyder er det underordnet om betalingen sker i form af en parafiskal afgift eller en regulær afgift. Parafiskale afgifter, der fremgår af Skatteministeriets lovgivning, bør principielt underlægges samme behandling som andre afgifter, herunder også skatteudgifter.

6.2.2. Forhold til anden regulering

Referencerammen på afgiftsområdet skal ses i sammenhæng med international bestemt regulering, f.eks. gennem EU. I forhold til energiområdet, er der f.eks. gennem EU indført minimumsafgiftssatser for alle energiprodukter på det indre marked. Dette skaber som udgangspunkt en samlet ramme for beskatning i energisektoren og giver samtidig medlemsstaterne mulighed for at overskride minimumsafgiftssatserne. Referencerammen for afgifter på energiområdet er derfor omfattet af EU's minimumssatser.

For de sektorer eller processer, som f.eks. både er reguleret af CO₂-afgifter og internationalt fastsatte CO₂-kvoter, er der tale om dobbeltregulering. Det kan således diskuteres hvad referencerammen skal være, når der tale om dobbeltregulering. En kvote kan f.eks. ses som den primære regulering, da afgifter typisk ikke vil have virkning på CO₂-udledningen inden for det kvoteomfattede område. Det er dog gældende i forhold til referencerammen for indirekte beskatning, at indirekte skatter, der dækkes af international obligatorisk regulering betragtes som skattesanktioner.

6.3. Afgifter på spil

Der er særlige regler for beskatning af gevinster og overskud/omsætning fra spil og lotterier. Hvis udgangspunktet var, at også gevinster skulle beskattes som indkomst, skulle der samtidig være fradrag for de udgifter, der i årets løb er medgået til at opnå den samlede gevinst. Det ville være vanskeligt at administ-

re et sådant system, da det bl.a. ville kræve, at alle lottokuponer, skrabelod m.v. skulle selvangives. Der er særlige regler mht. udlodningen til almennyttige formål medregnes. Udlodningen kan principielt ligestilles med en afgift.

Medtages udlodningen som en del af beskatningen, er den samlede beskatning af både arrangør og spiller større end hvis almindelig selskabs- og indkomstbeskatning havde været lagt til grund.

Pga. af de særlige udlodningshensyn, der er på området, er det valgt at referencerammen for gevinster af spil, lotto m.v. er de særlige regler, der er på området.

7. Kredittider (afregningsperioder og betalingsfrister)

7.1. Virksomheder

Optrækningslovens udgangspunkt er, at afregningsperioden er måneden, og at betaling skal ske senest den 15. i måneden efter afregningsperiodens udløb.

Imidlertid gælder der særlige regler på en række – væsentlige – områder. Disse undtagelser fra opkrævningslovens udgangspunkt har forskellig karakter, og dermed er der ikke nogen egentlig fælles referenceramme for kredittid.

Skatteudgifter kan således forekomme i forbindelse med, at der gælder længere kredittider for visse brancher end den normale kredittid for den pågældende skat eller afgift.

Et eksempel på dette er pensionsinstitutternes frister for afregning af AM-bidrag.

Tilsvarende kunne de korte afregningsfrister for indeholdt A-skat og AM-bidrag for offentlige myndigheder m.v. anses for en skattesanktion.

En særlig variant af forskellige kredittider for samme skat eller afgift er regler om, at kredittiden afhænger af virksomhedens størrelse. I disse tilfælde kunne én referenceramme enten fastsættes efter, hvilken kredittid, der omfatter flest virksomheder, eller efter hvilken kredittid, der omfatter de største beløb. Dette kan dog føre til to forskellige resultater, og det er ikke givet, hvilket af principperne der skal have forrang. Et alternativ kunne være at opgøre en gennemsnitlig kredittid. Dette vil imidlertid føre til en referenceramme, som ikke er gældende i nogen tilfælde. Hertil kommer, at uanset hvilken af de nævnte modeller til at finde frem til referencerammen der anvendes, vil ændringer i sammensætningen af landets virksomheder kunne føre til ændringer i referencerammen. Som følge af, at der ikke kan fastsættes én fælles referenceramme, når kredittiden er forskellig alt efter virksomhedens størrelse, anses sådanne forskelle i kredittiden som en del af referencerammen.

7.2. Personer

For så vidt angår forskudsskatter er der forskel på kredittiden alt efter, om der er tale om A-indkomst (indeholdelse i indkomsten ved udbetalingen) eller B-indkomst (10 årlige rater med betalingsfrist den 20. i måneden efter den måned, betalingen vedrører). Denne forskel må dog anses for en del af referencerammen, da den er begrundet i de praktiske muligheder for at gennemføre indeholdelse.

Reglerne om årsopgørelse, betaling af restskat og udbetaling af overskydende skat, herunder om senere ændringer af årsopgørelsen, er identiske for modtagere af A- og B-indkomst. Dette er således referencerammen. Eventuelle fravigelser fra dette for grupper af personer kan anses for skatteudgifter eller skattesanktioner.

7.3. Renter

Ved for sen betaling sondres der mellem på den ene side afgifter og indirekte skatter og på den anden side selskabets eller personens egne skatter. Renten er større ved for sen betaling af afgifter og indeholdte skatter end for den skattepligtiges egne skatter.

Dette antages, at være en del af referenceramme.

Forrentningsregler ved for sen betaling eller henstand, som falder udenfor denne referenceramme, vil kunne anses for skatteudgifter/-sanktioner. Eksempler på dette er rentereglerne ved for sen betaling i henholdsvis lotteriafgiftsloven og kasinoafgiftsloven.

8. Dødsbøbeskatning

At der findes særlige regler for beskatning i forbindelse med dødsfald, som afviger fra reglerne for beskatning i levende live, anses for en del af referencerammen. Dette gælder også for skattefritagelsen for mindre dødsboer.

En særlig lempelig beskatning af konkrete indkomster kan dog ved dødsbøbeskatning anses for fravigelser fra referencerammen i samme omfang som ved beskatning i levende live.