



SKATTEMINISTERIET

j.nr. 13-0191125
Dato: 28. Juni 2013

Til

Folketingets Skatteudvalg

Hermed sendes redegørelse om offentlige restancer pr. april 2013.

Holger K. Nielsen

/Jens Sørensen

Redegørelse om offentlige restancer pr. april 2013

Indledning

I denne redegørelse oplyses om restancesituationen ved udgangen af april 2013, herunder i relation til måltallene på finansloven. Endvidere gives der et foreløbigt skøn over hvorledes restancesituationen forventes at se ud ved idriftsættelsen af SKATs nye inddrivelsessystem (EFI) pr. 1. september 2013, samt hvilke faktorer, der herefter forventes at påvirke restanceudviklingen.

Måltal på finansloven

På finansloven er der fastsat måltal for restanceinddrivelsesopgaven og skattegabet.

Måltallet for restanceinddrivelsesopgaven udgør 105 i inddrivelsesprocent beregnet som et simpelt gennemsnit for årets måneder. Måltallet omfatter restancer fra andre offentlige fordringshavere end SKAT.

Ved udgangen af april 2013 er inddrivelsesprocenten for disse restancer opgjort til 103,9 beregnet som simpelt gennemsnit for månederne januar – april.

Inddrivelsesprocenten svinger relativt meget fra måned til måned og giver derfor ikke på 4 måneder et entydigt billede af den forventede målopfyldelse for 2013.

Målopfyldelsen for 2013 forventes at ændre sig som følge af forventet stor tilgang af nye restancer og midlertidig neddrøsning af inddrivelsesindsatsen i forbindelse med konvertering af restancer mv. fra de gamle IT systemer til SKATs nye fælles inddrivelsessystem (EFI/DMI). Der er nærmere redegjort herfor i det følgende.

Måltallet for skattegabet udgør 2 pct. af skattepotentialet. Differencen mellem tilgang og afgang af skatte- og afgiftsrestancer indgår som delelement i dette måltal. Også her gælder, at de enkelte elementer svinger fra måned til måned.

SKAT har endnu ikke foretaget skattegabsberegning i 2013. Udvalget vil blive orienteret om inddrivelseselementet i en kommende redegørelse.

Samlede offentlige restancer

De samlede offentlige restancer udgør ved udgangen april 2013 78,2 mia. kr.

Selvom der er sket et fald i restancerne siden december 2012, hvor de samlede offentlige restancer udgjorde 79,1 mia. kr., kan det ikke tages som udtryk for, at restancerne generelt er faldende. Lavkonjunkturen i forhold til de offentlige restancer er ikke ovre. Der er i lovgivningen fastsat en lavindkomstgrænse for hvornår, der må inddrives hos personlige skyldnere. Næsten halvdelen af skyldnerne befinder sig i lavindkomstgruppen, hvor SKAT lovgivningsmæssigt har meget begrænsede muligheder for at iværksætte inddrivelsestiltag. På virksomhedsområdet er antallet af konkurser fortsat højt.

Udviklingen i de offentlige restancer fremgår af nedenstående tabel 1. Tabellen er opstillet på samme måde, som udvalget tidligere er blevet orienteret om. I tabel 6 er udarbejdet en opstilling med skøn over de aktuelt reelt inddrivelige restancer:

Tabel 1: Samlede restancer i mia. kr. – løbende priser

Restanceart	Beskrivelse	Mia. kr. ultimo 2009	Mia. kr. ultimo 2010	Mia. kr. ultimo 2011	Mia. kr. ultimo 2012	Mia. kr. april 2013
Inddrivelige restancer personer	De beløb, som SKAT vurderer, kan inddrives - både person- og virksomhedsrestancer, idet der dog ikke er taget hensyn til, om en skyldner er under lavindkomst og derfor ikke aktuelt har nogen betalingsevne. ¹			28	32,3	33,2
Inddrivelige restancer virksomheder				8,5	7,1	7,4
Inddrivelige restancer i alt (personer og virksomheder)		32,4	35,6 ²	36,5	39,4	40,6
Uerholdelige restancer (personer)	De personrestancer, som forgæves er forsøgt inddrevet med alle til rådighed værende inddrivelsesmidler, men overvåges for evt. fremtidig betalingsevne	19,6	14,6	12,8	12	11,7
Ikke-inddrivelige restancer (virksomheder)	De virksomhedsrestancer som forgæves er forsøgt inddrevet med alle til rådighed værende inddrivelsesmidler. De største restancer hidrører fra virksomheder under rekonstruktion, konkurs eller, hvor inddrivelsen er sat i bero på grund af en påklaget skattesag.	14,9	21,8	27,3	27,7	25,9
Restancer i alt		66,9	72,0 ³	76,6	79,1	78,2

De statistisk definerede inddrivelige restancer for personer, som ved udgangen af april 2013 udgør ca. 33 mia. kr., indeholder også restancer, som skyldes af personer i den såkaldte lavindkomstgruppe. Disse restancer som pt. ikke kan inddrives ved lønindeholdelse mv. udgør ca. 13 mia. kr.

¹ Der indgår således restancer som aktuelt reelt ikke er inddrivelige. Der henvises til tabel 6 om reelt inddrivelige restancer.

² I den tilsvarende tabel i svaret til spørgsmål nr. 341 af 5. marts 2013 (Alm. del) er beløbet fejlagtigt angivet til 36,5 mia. kr. i stedet for 35,6 mia. kr. Dermed er restancer i alt fejlagtigt angivet til 72,9 mia. kr. i stedet for 72,0 mia. kr.

³ Se note 2.

Af historiske og systemmæssige årsager er SKATs egne skatte- og afgiftsrestancer opdelt i inddrivelige, uerholdelige, og ikke-inddrivelige restancer.

Til de uerholdelige restancer henføres uerholdelige skatte- og afgiftsrestancer for alle personlige skyldnere og vedrører enten personskat eller virksomhedsgæld for ophørte personligt ejede virksomheder. Disse restancer er parkerede men under maskinel overvågning, således at der sker inddrivelse, hvis de pågældende skyldnere får betalingsevne. Der sker de facto indbetaling på en del af disse krav.

Ikke-inddrivelige restancer vedrører alene skatte- og afgiftsrestancer vedrørende virksomheder. Der er typisk tale om virksomheder under konkursbehandling eller anden bobehandling samt krav, hvor virksomheden har fået henstand med betalingen i medfør af skatteforvaltningslovens § 51, fordi virksomheden har klaget over en skatteafgørelse (ligningsmæssig henstand).

Restancer på restancearter

I tabellerne 2- 5 er de inddrivelige restancer, der i tabel 1 er angivet til 36,5 mia. kr. ved udgangen af 2011, 39,4 mia. kr. ved udgangen af 2012 og 40,6 mia. kr. ved udgangen af april 2013 opgjort på restancearter:

Tabel 2:

Skatte- og afgiftsrestancer (Mio. kr.)

Skatte- og afgiftsrestancer (mio. kr.)	2011	2012	Apr. 13
Personskatter:			
Personskat - restskat mv.	7.207	8.487	9.185
Personskat - b-skat	1.391	1.610	1.802
AM-bidrag - restbidrag mv	1.238	1.329	1.293
AM bidrag – aconto	479	360	342
Personskatter i alt	10.315	11.786	12.622
Virksomhedsskatter			
Moms	3.548	3.859	3.903
A-skat	791	999	1130
Selskabsskat- og fondsskat	309	-1.288	154
Renter og gebyrer (ikke rentebærende skyld)	1.389	3.087	1.775
Punktafgifter	234	262	310
AM-bidrag, indeholdelsespligtige mv.	443	513	635
Lønsum	21	13	14
Told	32	27	29
AM bidrag, selvstændig virksomhed	0	0	2
Øvrige skatte- og afgiftskrav	165	257	276
Virksomhedsskatter i alt	6.932	7.730	8.228
Vægtafgift	151	142	134
Skatte- og afgiftsrestancer i alt	17.397	19.658	20.984

Tabel 3:
Kommunale restancer herunder Udbetaling Danmark
(Mio. kr.)

Kommunale restancer	2011	2012	Apr. 13
Boligstøtte	685	757	757
Daginstitution mv.	247	230	175
Ejendomsskat mv.	160	130	200
Kontanthjælp mv.	552	573	569
Parkeringsafgift	113	127	119
Underholdsbidrag	5.835	5.624	5.412
Øvrige kommunale krav	559	614	631
Kommunale restancer i alt	8.151	8.055	7.862
Kommunal andel efter statsrefusion	1.684	1.567	1.570

Tabel 4:
Øvrige statslige restancer (mio. kr.)

Statslige restancer	2011	2012	Apr. 13
Politibøder	4.292	4.802	4.945
Statsgaranteret studielån og FM gæld	3.525	3.702	3.644
Licensgæld fra DR	811	759	730
Statslån/garanti fra erhverv	394	426	431
Gæld til fiskeribanken	211	213	202
Gæld til A-kassen	256	259	261
Fakturagæld	169	182	181
Gæld til DSB - S-tog	244	242	243
Øvrige statslige krav	216	292	305
Parkeringsafgifter	6	5	4
Gebyr vedrørende ejendomsskatter	7	9	6
Gebyr, retsafgift mv.	611	565	540
Statslige restancer i alt	10.742	11.456	11.492

Tabel 5:
Andre offentlige restancer (Mio. kr.)

Andre offentlige restancer	2011	2012	Apr. 13
Gæld til regioner	1	2	2
Forsyningselskaber	148	175	187
Øvrige offentlige krav	54	60	63
Andre offentlige restancer i alt	204	237	252

Reelt inddrivelige restancer

Af totalrestancen på 78,2 mia. kr. skønnes det, at ca. 26,3 mia. kr. aktuelt er reelt inddrivelige. Heraf vedrører ca. 20 mia. kr. personer og ca. 6 mia. kr. vedrører virksomheder.

SKATs nuværende restancestatistik definerer i visse tilfælde restancer som inddrivelige, selvom skyldnerne aktuelt ikke har betalingsevne. De skyldnere, der

ikke aktuelt har betalingsevne, er typisk personer på overførselsindkomst, f.eks. dagpenge eller kontanthjælp eller afmeldte virksomheder, hvor ejeren ingen betalingsevne har, eller selskabet afventer opløsning mv. Restancer hos disse skyldnere er aktuelt ikke inddrivelige. De personlige skyldnere er under overvågning således, at inddrivelse iværksættes, hvis betalingsevne indtræder.

Hvis de inddrivelige restancer renses for disse reelt ikke inddrivelige restancer, skønnes det som nævnt, at der er ca. 26,3 mia. kr., som kan anses for reelt inddrivelige. Disse reelt inddrivelige restancer er 0,4 mia. kr. højere ved udgangen af april end ved udgangen af december 2012 og 3,1 mia. kr. højere end i april 2012. Herfra bør dog yderligere fratrækkes restancer hos skyldnere, som har en beregnet betalingsevne, men som er så lille, at den ikke dækker rentetilskrivning eller tilgang af nye løbende restancer (f.eks. underholdsbidrag).

Tabel 6:
Reelt inddrivelige restancer

Restanceart	Beskrivelse	Mia. kr. apr. 2012	Mia. kr. dec. 2012	Mia. kr. apr. 2013
Definerede Inddrivelige restancer personer	omfatter også skyld hos personer, der aktuelt ikke har betalingsevne	29,9	32,3	33,2
Lavindkomstgruppe 1	Personlige skyldnere uden betalingsevne	10,3	11,6	11,2
Lavindkomstgruppe 2	Personlige skyldnere hvor betalingsevne ikke kan beregnes.	1,3	2,9	1,7
Reelt inddrivelige restancer personer		18,3	17,8	20,3
Inddrivelige restancer virksomheder	Omfatter både igangværende og afmeldte virksomheder.	9,0	7,1	7,4
Afmeldte virksomheder	Afmeldte virksomheder, som ikke er overført til automatisk overvågning,	1,4	1,7	1,4
Reelt inddrivelige virksomheder		7,6	5,4	6,0
Aktuelt reelt Inddrivelige restancer i alt (personer og virksomheder)		25,9	23,2	26,3

Faktorer der påvirker restancebeholdningen i forbindelse med implementering af Et fælles inddrivelsessystem (EFI)

SKATs nye inddrivelsessystem (EFI) sættes i drift den 1. september 2013. I perioden frem til idriftsættelsen af EFI og i perioden efter idriftsættelsen er der en række faktorer, der enten ekstraordinært eller permanent påvirker restancebeholdningen. Faktorerne er dels afledt som en direkte konsekvens af idriftsættelsen af EFI, dels af andre faktorer afledt af interne forhold i SKAT eller eksterne forhold. Det drejer sig om:

Lukkeperioden frem til idriftsættelse af EFI

I en periode forud for idriftsættelsen vil det af hensyn til konvertering fra de 4 gamle inddrivelsessystemer til EFI være nødvendigt ikke at igangsætte nye inddrivelsesindsatser og aktiviteter. Stop for nye indsatser mv. indtræder på forskellige tidspunkter afhængig af de frister f.eks. varslingskrav, der er knyttet til indsatsen. I perioden fra ca. 1. august 2013 til 31. august 2013 lukkes inddrivelsen i de eksisterende systemer helt for at sikre korrekt dataoverførsel fra de nuværende systemer til det nye EFI.

Udlæg kan gennemføres i meget begrænset omfang, og nye lønindeholdelser og betalingsaftaler kan ikke etableres. Lukkeperioden forventes samlet at kunne medføre en midlertidig restancestigning på 1,1 mia. kr., som søges indhentet ved en prioriteret indsats og den automatisering af inddrivelsen, der følger af implementeringen af EFI.

Fordringshaveraftaler

I et af de eksisterende IT-systemer henstår op til 14 mia. kr., hvor langt hovedparten hidrører fra skatteansættelser, hvor der er givet ligningsmæssig henstand efter skatteforvaltningsloven § 51. Henstanden varer normalt, indtil en klage over skatteansættelsen er endeligt afgjort. Det er historisk bestemt, at disse store beløb har henstået på restancekontoen og bliver medtaget på restancestatistikken som en del af totalrestancen. Disse krav er ikke inddrivelsesmodne og vedrører SKAT som fordringshaver og ikke som inddrivelsesmyndighed. Når EFI implementeres, vil disse krav derfor udgå af restancebeholdningen og forblive som berostillede opkrævningskrav hos SKAT.

Datakvalitet efter konvertering

SKAT vurderer, at EFI vil give en forbedret datastruktur, der kan give bedre indsigt og information om restanceinddrivelsen. På nogle områder kan det forventes, at der bliver tale om et egentlig databrud, hvor sammenligning mellem ”før” og ”nu” ikke giver mening eller ikke er mulig.

Samlet vurdering – faktorernes effekt på totalrestancen

Totalrestancen der pr. 31.4.2013 er på ca. 78 mia. kr. skønnes med betydelig usikkerhed at udgøre ca. 67 - 69 mia. kr. ved implementering af EFI den 1. september 2013. SKAT er derfor ved at udarbejde en åbningsbalance med skøn over restancerne pr. 1. september og vil involvere Rigsrevisionen i dette arbejde.

Faktorer, der påvirker totalrestancen efter EFI-start

En række faktorer vil påvirke totalrestancen efter, at EFI er implementeret og taget i anvendelse. Det er for flere af disse faktorer ikke muligt på nuværende tidspunkt at estimere påvirkningen på restanceudviklingen. Det kræver at EFI har været i drift i nogen tid.

SKAT har udarbejdet følgende oversigt over faktorer, som følges meget nøje efter idriftsættelsen af EFI.

Prioritering, styring og automatiseret sagsbehandling

EFI giver bedre mulighed for reelt at følge op på produktivitet og effektivitet.

Den automatiserede sagsbehandling vil bidrage til, at der kan sættes ind med hurtigere procestider og med inddrivelseskridt, der bedre matcher den enkelte restant.

Inddrivelsesrenter

Med idriftsættelsen af EFI indføres der fradragsberettigede inddrivelsesrenter til erstatning for ikke fradragsberettigede opkrævningsrenter. I de fleste tilfælde vil der være tale om en rentelettelse.

Uden for skatte- og afgiftsområdet er der fordringstyper, hvor der ikke hidtil har været beregnet opkrævningsrenter. Den væsentligste fordringstype er underholdsbidrag, hvor der ikke er hjemmel til at beregne opkrævningsrenter, men hvor der med idriftsættelsen af EFI skal beregnes inddrivelsesrenter. Med en forventet hovedstol på ca. 6 mia. kr. i det første år efter EFI, giver det en rentepåvirkning på ca. 0,5 mia. kr. Hertil kommer en endnu ikke opgjort rentepåvirkning fra øvrige fordringstyper.

Dækningsrækkefølgen ved indbetalinger

Ved indbetalinger ændres dækningsrækkefølgen i henhold til lov om inddrivelse af gæld til det offentlige således, at fradragsberettigede inddrivelsesrenter dækkes før den rentebærende hovedstol, hvor hovedstolen i dag dækkes forud for renter.

Den nye dækningsrækkefølge kan risikere at give en længere afviklingsperiode for totalrestancen.

Afskrivning efter § 16 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige

Efterhånden, som der i EFI opbygges tilstrækkelig historik på de enkelte fordringer, åbnes der mulighed for nemmere at identificere den del af restancemassen, der anses for at opfylde afskrivningskriterierne, når forældelse indtræder.

Den lovfæstede afskrivningsmulighed giver mulighed for, at SKAT får en mulighed for løbende at rydde op i den del af restancemassen, hvor det må anses for åbenbart formålsløst eller forbundet med uforholdsmæssige omkostninger at fortsætte inddrivelsen og i stedet anvende ressourcerne på de fordringer, hvor der er mulighed for at få penge i de offentlige kasser. Afskrivning vil naturligt reducere restancerne, og i modsætning til tidligere, vil SKAT kunne redegøre for omfanget af denne faktors påvirkning på restancerne.

Udsendelse af foreløbige fastsættelser

Udsendelse af foreløbige fastsættelser for manglende moms- og A skatteangivelser mv. har i en periode været suspenderet, som følge af, at det ikke har været muligt at foretage korrekt renteberegning i SKATs Debitor/Restancesystem. Efter implementering af de nye IT-systemer genoptages udskrivningen. Det skønnes, at der skal udskrives ca. 109.000 foreløbige fastsættelser med et samlet tilsvær på ca. 2,8 mia. kr. En større andel af disse krav vil erfaringsmæssigt optræde som restancer.

Tilgang af bidragsrestancer

Nettostigningen i bidragsrestancerne har siden 2006 været konstant og upåvirket af konjunktursvingningerne. I perioden 2009 – 2011 har den gennemsnitlige stigning årligt udgjort ca. 473 mio. kr. Stigningen er medio 2012 afløst af et mindre fald i 2. halvår, hvor kommunerne har overdraget bidragssagerne til Udbetaling Danmark (UDK). UDK har kun i begrænset omfang efter opgaveoverdragelsen sendt bidragsrestancer til inddrivelse. P.t. er det SKATs vurdering, at der udestår overførsel af ca. 600 mio. kr. i bidragsrestancer.