



Notat til Statsrevisorerne om
besvarelse af supplerende spørgsmål
vedrørende beretning nr. 1/2007 om
gennemsigtighed vedrørende skatte-
udgifter (fradrag mv.)

Januar
2008

revision
revision

revision

Besvarelse af supplerende spørgsmål vedrørende beretning nr. 1/2007 om gennemsigtighed vedrørende skatteudgifter (fradrag mv.)

9. januar 2008

RN A301/08

1. Statsrevisorerne behandlede på deres møde den 10. oktober 2007 beretning nr. 1/2007 om gennemsigtighed vedrørende skatteudgifter (fradrag mv.) og anmodede i forlængelse heraf om et supplerende notat om 3 typer af ordninger, som medfører skatteudgifter, hvoraf de 2 første omtales i beretningens bilag 2, mens den tredje ikke nævnes:

- hjemme-pc-ordninger og arbejdsgiverbetalt datakommunikation
- fradrag for forsøgs- og forskningsudgifter
- provenutab som følge af skattestoppet på ejendomsværdiskatten.

Statsrevisorerne bemærkede, at der var forskel på den opgjorte skatteudgift vedrørende hjemme-pc-ordningerne og arbejdsgiverbetalt datakommunikation i beretningens bilag 1 og 2, og bad om en redegørelse for denne forskel.

For så vidt angår fradragsordningen vedrørende forsøgs- og forskningsudgifter ønskedes en vurdering af risikoen for virksomheders misbrug af ordningen, fx ved at driftsaktiviteter omdefineres til forskningsaktiviteter.

Statsrevisorerne bad desuden om en redegørelse for ejendomsværdiskatten efter skattestoppet, idet en sådan opgørelse ikke fremgår af beretningen.

For alle 3 ordninger ønskede Statsrevisorerne endvidere en redegørelse for provenutabet over år.

Rigsrevisionen har indhentet oplysninger hos Skatteministeriet om de 3 ordninger og i det følgende besvaret Statsrevisorernes spørgsmål. Notatet er i al væsentlighed baseret på Skatteministeriets oplysninger, og Rigsrevisionen har ikke foretaget en selvstændig undersøgelse af de enkelte spørgsmål.

Hjemme-pc-ordninger og arbejdsgiverbetalt datakommunikation

2. Skatteudgiften vedrørende hjemme-pc-ordninger og arbejdsgiverbetalt datakommunikation, som angives i beretningens bilag 1 og 2, omfatter 4 ordninger, som indebærer enten skattefritagelse eller skattebegunstigelse, jf. ligningslovens § 16:

- Arbejdsgiverbetalt datakommunikation **med** adgang til arbejdsstedets netværk er skattefri, jf. lovforslag nr. L 55 af 17. januar 2002.
- Arbejdsgiverbetalt datakommunikation **uden** adgang til arbejdsstedets netværk beskattes efter de samme regler som fri telefon. Det er ikke fastsat eksplicit ved lov, at arbejdsgiverbetalt datakommunikation skal beskattes efter de samme regler som fri telefon, men det fremgår bl.a. af forarbejderne til lov nr. 437 af 10. juni 1997 (L 180 fremsat 27. februar 1997).

- Fuldt arbejdsgiverbetalt hjemme-pc er skattefri, jf. lovforslag nr. L 180 af 27. februar 1997 (hjemme-pc-ordning).
- Delvist arbejdsgiverbetalt hjemme-pc giver medarbejderen et skattefradrag på indtil 3.500 kr. pr. år, når arbejdsgiveren betaler mindst 25 % af udgiften, jf. lovforslag nr. L 55 af 17. januar 2002 (ny hjemme-pc-ordning).

3. I beretningens bilag 1 opgøres skatteudgiften vedrørende hjemme-pc-ordningerne og arbejdsgiverbetalt datakommunikation til 175 mio. kr., mens skatteudgiften i beretningens bilag 2 er opgjort til 465 mio. kr. Forskellen skyldes, at bilag 1 kun dækker de 2 ordninger, som Rigsrevisionen har gennemgået. Disse ordninger blev indført med lovforslag nr. L 55 af 17. januar 2002. Bilag 2 inkluderer derimod alle 4 eksisterende ordninger på området, jf. pkt. 2.

4. Tabel 1 viser udviklingen i skatteudgiften vedrørende samtlige hjemme-pc-ordninger og arbejdsgiverbetalt datakommunikation. Tabellen viser udviklingen siden 2003, da der ikke umiddelbart findes tilgængelige skøn over skatteudgiften for 2002, hvor alle 4 ordninger er indført.

Tabel 1. Udviklingen i skatteudgiften for hjemme-pc-ordninger og arbejdsgiverbetalt datakommunikation (faste priser)¹⁾ (Mio. kr.)

	2003	2004	2005	2006	2007 ²⁾
Dataforbindelser med adgang til arbejdsstedets netværk	16	64	50	128	140
Dataforbindelser uden adgang til arbejdsstedets netværk	195	239	118	174	180
Ny hjemme-pc-ordning	2	6	17	51	65
Hjemme-pc-ordning	125	128	130	128	140
Skatteudgift i alt	338	437	314	481	525

¹⁾ Alle beløb er angivet i faste priser med 2007 som basisår. Alle beløb er skønsmæssigt fastsat.

²⁾ Beløbene er fra "Statusrapport til Folketinget om personalegoder/naturalieydelse" fra 2007.

Kilde: "Statusrapport til Folketinget om personalegoder/naturalieydelse" fra 2007 samt oplysninger fra Skatteministeriet, november 2007.

Det fremgår af tabel 1, at de samlede skønnede skatteudgifter i perioden 2003-2007 er steget fra 338 mio. kr. til 525 mio. kr., svarende til en vækst på 55,2 %. Skatteministeriet har oplyst, at udviklingen for det første skyldes, at ordningerne i perioden vinder større udbredelse. Således stiger statens provenutab vedrørende den nye hjemme-pc-ordning fra 2,1 mio. kr. i 2003 til 50 mio. kr. i 2006. Dernæst skyldes stigningen en forbedret datakvalitet, som har betydet en opjustering af den skønnede skatteudgift. Bl.a. er skatteudgiften vedrørende arbejdsgiverbetalt datakommunikation opjusteret med 131 mio. kr. fra 2005 til 2006, svarende til en stigning på 83 %. En del af stigningen kan derfor forklares med, at skatteudgiften formentlig har været skønnet for lavt før 2006.

Skatteministeriet har oplyst, at opgørelsen af denne skatteudgift er forbundet med væsentlig usikkerhed, da der ikke findes registerbaserede oplysninger om arbejdsgiverbetalt datakommunikation. Skønnet er baseret på Skatteministeriets egne oplysninger fra skattestatistikken, oplysninger fra IT- og Telestyrelsen samt på en optælling af oplysningerne om fri telefon på oplysningssedlen.

5. Den samlede skatteudgift vedrørende hjemme-pc-ordningerne og arbejdsgiverbetalt datakommunikation er i tabel 1 opgjort til 481 mio. kr. for 2006, mens den i beretningens bilag 2 er opgjort til 465 mio. kr. Opgørelsen i beretningens bilag er baseret på Skatteministeriets oplysninger, mens beløbene i tabel 1 stammer fra "Statusrapport til Folketinget om perso-

nalegoder/naturalieydelse” fra 2007. Forskellen skyldes dels omregning af de oplyste skatteudgifter til 2007-priser, dels afrunding.

6. Det kan konstateres, at der i perioden 2003-2007 er sket en stigning i skatteudgiften vedrørende hjemme-pc-ordningerne og arbejdsgiverbetalt datakommunikation. Udviklingen skyldes dels en stigende udbredelse af ordningerne, dels en forbedring af datakvaliteten, hvilket har medført en opjustering af skønnet vedrørende ordningernes omfang.

Fradrag for forsøgs- og forskningsudgifter

7. Skatteudgiften vedrørende forsøgs- og forskningsudgifter har hjemmel i ligningslovens § 8 B, stk. 1, jf. lovforslag nr. L 44 af 14. oktober 1977. Ordningen giver fradrag for virksomheders forsøgs- og forskningsudgifter. Skatteministeriet har oplyst, at virksomheder kan fradrage alle udgifter til forsøg og forskning. Udgifterne kan enten fradrages fuldt ud i det år, de er afholdt (straksafskrives), eller afskrives med lige store årlige beløb over 5 år. Og så forsøgs- og forskningsudgifter afholdt inden påbegyndelsen af erhvervet (etableringsudgifter) kan fratrækkes.

Ordningen indebærer på grund af muligheden for straksafskrivning en fremrykning af fradragstidspunktet i forhold til ligningslovens almindelige bestemmelser, hvor der først ville være fradragsret for udgifterne i takt med anvendelsen. Endvidere indebærer ordningen, at der i visse situationer gives fradrag for etableringsudgifter, som normalt ikke er fradragsberettigede efter skattelovgivningen.

Udviklingen i skatteudgiften vedrørende forsøg og forskning

8. Skatteministeriet har oplyst, at der ikke foreligger noget grundlag for en præcis opgørelse af skatteudgiften. Det skyldes, at opgørelsen af skatteudgiften som følge af denne ordning må baseres på et skøn over, hvordan virksomhedernes udgifter til forsøg og forskning ville være blevet behandlet skattemæssigt, hvis fradragsordningen ikke havde eksisteret i det danske skattesystem.

9. Tabel 2 viser udviklingen i skatteudgiften vedrørende fradraget for forsøgs- og forskningsudgifter. Udviklingen er vist fra 1996-2007.

Tabel 2. Skatteudgiften vedrørende fradrag for forsøgs- og forskningsudgifter (faste priser)¹⁾

År	Mio. kr.	År	Mio. kr.	År	Mio. kr.
1996	1.258	2000	1.495	2004	1.207
1997	1.129	2001	1.419	2005	1.094
1998	1.178	2002	1.406	2006	1.334
1999	1.186	2003	1.242	2007	1.527

¹⁾ Alle beløb er angivet i faste priser med 2007 som basisår. Alle beløb er skønsmæssigt fastsat.

Opgørelsen afviger fra tidligere opgørelser af skatteudgifterne på dette område. Dette skyldes, at Økonomi- og Erhvervsministeriet i sin "Redegørelse om erhvervsstøtte 2007" har ændret definitionen af skatteudgiften som følge af fradraget for forsøgs- og forskningsudgifter.

Kilde: Oplysninger fra Skatteministeriet, december 2007, samt Økonomi- og Erhvervsministeriets "Redegørelse om erhvervsstøtte 2007".

Det fremgår af tabel 2, at skatteudgiften er steget fra 1.258 mio. kr. i 1996 til 1.527 mio. kr. i 2007, svarende til en stigning på ca. 21 %.

Skatteministeriet har oplyst, at stigningen i skatteudgiften vedrørende forsøg og forskning er i overensstemmelse med væksten i de private investeringer i forsøg og forskning siden 1996.

10. I beretningen er skatteudgiften vedrørende forsøg og forskning opgjort til 2.858 mio. kr. i 2006, altså et væsentligt større beløb end opgørelsen i tabel 2, hvor skatteudgiften i 2006 er opgjort til ca. 1,3 mia. kr.

11. Tabel 2 er baseret på Økonomi- og Erhvervsministeriets "Redegørelse om erhvervsstøtte 2007", mens beretningens opgørelse i bilag 2 er baseret på Skatteministeriets oplysninger, som også ligger til grund for det bilag, der indtil 2006 indgik i finanslovsforslaget.

Af Økonomi- og Erhvervsministeriets redegørelse om erhvervsstøtte fra august 2007 fremgår det om opgørelsen i tabel 2, at det kun er selve fremrykningen af fradragstidspunktet, der indgår i skatteudgiften. Det betyder, at skatteudgiften vedrørende fradrag for etableringsudgifter, jf. pkt. 7, ikke indgår i opgørelsen i tabel 2.

12. Det konstateres, at skatteudgiften vedrørende forsøgs- og forskningsaktivitet er steget i perioden 1996-2006, og at opgørelsen af skatteudgiften er ændret, så det kun er fremrykning af fradragstidspunktet, der medtages som skatteudgift. Dette betyder, at skatteudgiften for 2006 er ændret fra ca. 2,9 mia. kr. til ca. 1,3 mia. kr.

Misbrugsmuligheder vedrørende fradragsordningen for forsøgs- og forskningsudgifter

13. Skatteministeriet har oplyst, at de finder, at der kun er begrænset risiko for misbrug af fradragsordningen vedrørende forsøgs- og forskningsudgifter, og at kontrollen af disse udgifter derfor ikke afviger fra skattemyndighedernes almindelige kontrol.

Ordningen giver fradrag for etableringsudgifter, der normalt ikke er fradrag for i det danske skattesystem. Udgifter til forsøgs- og forskningsvirksomhed behandles skattemæssigt ligesom driftsudgifter, og der er derfor ikke incitament i skattelovgivningen til at omdefinere driftsaktiviteter til forsøgs- og forskningsaktiviteter eller omvendt. Skatteministeriet finder derfor ikke, at der er behov for værnsregler på området.

Der kan dog ifølge Skatteministeriet være incitament til at misbruge bestemmelsen i det omfang, der kan skabes tvivl om tidspunktet for erhvervets påbegyndelse. Virksomheder kan således fratække forsøgs- og forskningsudgifter afholdt inden erhvervets påbegyndelse, mens driftsudgifter afholdt før dette tidspunkt pr. definition ikke er fradragsberettigede. I praksis vurderer SKAT omfanget af dette til at være begrænset. En vurdering af risikoen for misbrug beror dog på en konkret ligningsmæssig gennemgang, fx af hvornår en virksomhed er etableret, eller om en etableringsudgift er fradragsberettiget.

14. For så vidt angår kontrol af misbrug har Skatteministeriet oplyst, at fradragsordningen vedrørende forsøg og forskning ikke har været omtalt særskilt i lignings- og indsatsplanerne for 2002-2007, og at SKAT ikke registrerer, hvor ofte der foretages kontrol af anvendelsen af denne fradragsordning.

15. Det konstateres, at ministeriet vurderer, at der kun er begrænset risiko for misbrug af fradragsordningen vedrørende forsøg og forskning. Forsøgs- og forskningsvirksomhed har derfor ikke indgået særskilt i lignings- og indsatsplanerne for 2000-2007, og kontrollen af ordningen afviger derfor ikke fra den almindelige skattekontrol.

Skatteudgiften vedrørende ejendomsværdiskatten

16. Af beretningens bilag 2 fremgår 4 skatteudgifter vedrørende ejendomsværdiskatten. Disse ordninger omfatter, jf. beretningens bilag 2, et loft over stigninger i ejendomsværdiskatten, som skønnes at medføre en skatteudgift på 240 mio. kr., et nedslag i den beregnede ejendomsværdiskat for alderspensionister på i alt 505 mio. kr. samt et nedslag i den beregnede ejendomsværdi for ejendomme anskaffet den 1. juli 1998 og tidligere på hen-

holdsvis 1.884 mio. kr. (ejerlejligheder) og 1.095 mio. kr. (parcel- og sommerhuse). Den samlede skatteudgift som følge af disse ordninger er for 2006 skønnet til 3.625 mio. kr.

17. Nettoprovenutabet vedrørende ejendomsværdiskatten som følge af skattestoppet indgår ikke i Skatteministeriets opgørelse af skatteudgiften vedrørende de 4 ordninger, som gengives i beretningens bilag 2.

Skatteministeriet har oplyst, at ejendomsværdiskattens beregningsgrundlag blev fastfrosset fra 2002 som en konsekvens af skattestoppet. Det betyder, at ejendomsværdiskatten fra og med 2002 er låst fast til det mindste af de følgende 3 beløb:

- den offentlige ejendomsvurdering for 2001 plus 5 %
- ejendomsvurderingen pr. 1. januar 2002 eller
- det aktuelle års ejendomsværdi.

Ejendomsværdiskatten er således fra og med 2002 ikke længere baseret på den aktuelle ejendomsværdi. Hvis den offentlige ejendomsvurdering stiger, vil skattestoppet derfor medføre et provenutab for staten.

18. Tabel 3 viser udviklingen i statens nettoprovenutab vedrørende ejendomsværdiskatten som følge af skattestoppet i perioden 2002-2007. Det opgjorte provenutab er forskellen mellem det provenu, som ville være indkrævet, hvis skattestoppet ikke var blevet indført, og det faktisk indkrævede provenu.

Tabel 3. Nettoprovenutab vedrørende ejendomsværdiskatten som følge af skattestoppet (faste priser)¹⁾
(Mio. kr.)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Provenutab vedrørende ejendomsværdiskatten	444	1.410	1.489	3.225	6.036	7.900

¹⁾ Alle beløb er angivet i faste priser med 2007 som basisår. Alle beløb er skønsmæssigt fastsat.

Kilde: Skatteministeriet: svar til Skatteudvalget på spørgsmål nr. 200 af 2. marts 2007.

Det fremgår af tabel 3, at nettoprovenutabet vedrørende ejendomsværdiskatten som følge af skattestoppet vedrørende ejendomsværdiskatten stiger fra ca. 0,4 mia. kr. i 2002 til 7,9 mia. kr. i 2007. I beregningen af provenutabet er det fastlåste beregningsgrundlag for hver enkelt ejendom erstattet med det aktuelle års ejendomsværdi eller skøn herfor. Skatteministeriet har oplyst, at stigningen i provenutabet vedrørende ejendomsværdiskatten skyldes de store prisstigninger på ejerboliger i perioden, som på grund af skattestoppet ikke er blevet beskattet.

19. Skatteministeriet har videre oplyst, at ministeriet ikke opfatter skattestoppet vedrørende ejendomsværdiskatten som en skatteudgift, idet skattestoppets fastfrysning af ejendomsværdiskatten betragtes som en del af skattesystemet, ikke som en undtagelse herfra. Dette er baggrunden for, at statens provenutab vedrørende ejendomsværdiskatten som følge af skattestoppet ikke fremgår af Skatteministeriets opgørelse i beretningens bilag 2.

20. Det kan konstateres, at nettoprovenutabet vedrørende ejendomsværdiskatten som følge af skattestoppet vedrørende ejendomsværdiskatten stiger fra ca. 0,4 mia. kr. i 2002 til 7,9 mia. kr. i 2007. Stigningen skyldes de stigende ejendomspriser i den undersøgte perio-

de. Skatteministeriet har oplyst, at de ikke anser provenutabet vedrørende ejendomsværdiskatten som følge af skattestoppet som værende en skatteudgift.

Afslutning

21. Statsrevisorerne bemærkede, at der var forskel på den opgjorte skatteudgift vedrørende hjemme-pc-ordningerne og arbejdsgiverbetalt datakommunikation i beretningens bilag 1 og 2, og bad om at få redegjort for denne forskel.

Den samlede skatteudgift vedrørende hjemme-pc-ordninger og arbejdsgiverbetalt datakommunikation opgøres i bilag 1 til 175 mio. kr., mens den i bilag 2 er opgjort til 465 mio. kr. Forskellen skyldes, at bilag 1 kun dækker de 2 ordninger, som Rigsrevisionen har gennemgået. Disse ordninger blev indført med lovforslag nr. L 55 af 17. januar 2002. Bilag 2 inkluderer derimod alle 4 eksisterende ordninger på området, jf. pkt. 2.

22. For så vidt angår fradragsordningen vedrørende forsøgs- og forskningsudgifter ønskedes en vurdering af risikoen for virksomheders misbrug af ordningen, fx ved at driftsaktiviteter omdefineres til forskningsaktiviteter.

Skatteministeriet vurderer, at der kun er begrænset risiko for misbrug af denne fradragsordning. Ordningen har derfor ikke indgået særskilt i lignings- og indsatsplanerne for 2000-2007, og kontrollen af forsøgs- og forskningsudgifter afviger ikke fra den almindelige skattekontrol.

23. Statsrevisorerne bad desuden om en redegørelse for statens provenutab som følge af fastfrysningen af ejendomsværdiskatten efter skattestoppet, idet en sådan opgørelse ikke fremgår af beretningen.

Skatteministeriet har for 2007 opgjort statens nettoprovenutab som følge af skattestoppet til 7,9 mia. kr. Ministeriet opfatter ikke provenutabet som en skatteudgift, og provenutabet indgår derfor ikke i beretningens bilag 2, som er baseret på Skatteministeriets opgørelse.

24. For alle 3 typer af ordninger ønskede Statsrevisorerne en redegørelse for provenutabet over år.

Provenutabet har for de 3 typer af ordninger været stigende i den undersøgte periode. Der er dog store variationer i stigningerne, og der tegner sig derfor ikke et entydigt billede af udviklingen.

25. I beretningen har Rigsrevisionen på baggrund af internationale anbefalinger peget på, at det ville fremme gennemsigtigheden, hvis der i forbindelse med en rapportering om skatteudgifterne blev anvendt en bred fortolkning ved opgørelsen af skatteudgifterne. Dette ville indebære, at alle relevante afvigelser fra de generelt gældende skatteregler blev vurderet, og at det blev oplyst, hvorfor nogle afvigelser ikke blev kategoriseret som en skatteudgift og derfor ikke indgik i opgørelsen. Endvidere har Rigsrevisionen peget på, at det ved ændringer i skønnet over en skatteudgift er vigtigt at redegøre for eventuelle ændringer i definition og opgørelse af skatteudgiften.

Henrik Otbo