



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om gennemsigtighed
vedrørende skatteudgifter
(fradrag mv.)

Marts
2010

revision

revision

revision

**Opfølgning i sagen om gennemsnitlighed vedrørende skatteudgifter (fradrag mv.)
(beretning nr. 1/2007)**

3. marts 2010

RN A404/10

I. Indledning

1. Med dette notat følger jeg op på mit notat til Statsrevisorerne af 24. januar 2008 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om gennemsnitlighed vedrørende skatteudgifter (fradrag mv.). Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2007, s. 27-28.

2. Skatteudgifter er indtægter, der ikke opkræves som følge af undtagelser fra de generelle skatte- og afgiftsregler. Skatteudgifter kan være skattefradrag samt fritagelse for eller reduktion af skatter og afgifter, som indebærer et provenutab for det offentlige.

3. Rigsrevisionen vurderede i beretningen, at der kunne opnås større gennemsnitlighed vedrørende de danske skatteudgifter.

Rigsrevisionen vurderede endvidere, at anbefalingerne fra Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) og International Monetary Fund (IMF) udgjorde et godt grundlag for at forbedre gennemsnitligheden.

Statsrevisorerne tilsluttede sig Rigsrevisionens vurdering af, at der kunne opnås større gennemsnitlighed vedrørende skatteudgifterne. Statsrevisorerne bad skatteministeren redegøre for, hvordan gennemsnitligheden kunne forbedres i forhold til lovforberedelse, budgettering, rapportering og evaluering af effekten.

Skatteministeriet tilkendegav i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse, at ministeriet lagde afgørende vægt på at skabe gennemsnitlighed om den samlede skatte- og afgiftslovgivning.

4. Som det fremgik af mit notat til Statsrevisorerne af 24. januar 2008, fandt jeg det på baggrund af skatteministerens redegørelse imidlertid ikke klart, om ministeren reelt var indstillet på at imødekomme Statsrevisorerne anmodning og Rigsrevisionens anbefalinger om at sikre større gennemsnitlighed vedrørende skatteudgifterne.

5. Ministeren var dog indstillet på at lade Skatteministeriet undersøge praksis vedrørende skatteudgifter i sammenlignelige lande og forventede, at resultatet af ministeriets undersøgelser ville foreligge i 2009.

6. I forbindelse med Statsrevisorerne bemærkning til mit notat af 24. januar 2008 gentog Statsrevisorerne, at der principielt ikke bør være forskel på, om Folketinget vælger at overføre resurser til borgere og virksomheder ved direkte tilskud eller ved reduktion af skattebetalingen. Skatteudgifterne bør, ligesom statens udgifter i øvrigt, undergå en politisk prioriterings- og beslutningsproces. Statsrevisorerne tilføjede, at det er skatteministerens an-

svar at sikre, at der foreligger et tilstrækkeligt gennemsigtigt grundlag for disse politiske beslutninger og prioriteringer.

7. I dette notat redegøres der for definition og opgørelse af skatteudgifterne, deres inddragelse i lovforberedelse og budgettering samt for rapportering om og evaluering af skatteudgifterne.

8. Rigsrevisionens opfølgning har bestået i møder og brevveksling med Skatteministeriet. Skatteministeriet har endvidere henvist til skatteministerens svar på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 381 af 4. september 2008, hvori ministeren anmodes om dels at oversende ministeriets analyser og rapporter om skatteudgifter, dels at gøre rede for de ændringer og initiativer, som analyserne måtte resultere i.

II. Definition og opgørelse af skatteudgifter

9. Rigsrevisionen fandt i beretningen, at Skatteministeriet burde fastlægge en ny definition af skatteudgifter med udgangspunkt i internationale anbefalinger og praksis i sammenlignelige lande. Ifølge beretningen ville en bredere definition end den hidtil anvendte således medføre, at de danske skatteudgifter kunne opgøres til et væsentligt større beløb.

10. OECD definerer skatteudgifter som "en overførsel af offentlige resurser til borgere eller virksomheder. Overførslen sker ved at reducere skattebetalingen i forhold til de generelt gældende skatteregler snarere end gennem et direkte offentligt tilskud", jf. beretningens pkt. 20.

Som det blev påpeget i beretningen, jf. pkt. 30, er det imidlertid et problem at opgøre skatteudgifterne entydigt ved hjælp af OECD-definitionen. Det skyldes, at det kan være vanskeligt at afgøre, om fx et skattefradrag er en afvigelse fra et lands skattesystem eller derimod er et generelt træk ved systemet.

11. Skatteministeren oplyser, at der arbejdes på en ny definition, der baserer sig på amerikanske erfaringer. Med den tilgang vil skatteudgifter blive defineret som "afvigelser fra klart identificerbare skatteregler i lovgivningen, som medfører et lavere provenu end den generelle regel".

12. Den nye definition sigter ifølge ministeren på en mere neutral analyse af skattesystemet, dvs. en analyse, som ikke er afhængig af en normativ målestok i form af et teoretisk optimalt skattesystem. Hensigten med den foreslåede justering er at gøre det mere klart, hvad der er omfattet af begrebet skatteudgifter, og hvad der ligger uden for begrebet. Ifølge ministeren vil den nye definition dog formentlig ikke betyde store ændringer i, hvad der kategoriseres som skatteudgifter i Danmark, idet hidtidige opgørelser i høj grad har taget udgangspunkt i den faktiske udformning af skattesystemet.

Skatteministeren oplyser desuden, at erfaringerne fra andre lande ikke taler for at udvide definitionen til også at omfatte flere skatteregler, fx rentefradraget.

13. Skatteministeren oplyser videre, at der vil blive opstillet nye generelle retningslinjer for opgørelsen af skatteudgifter på de enkelte områder: personskatter, erhvervsbeskatning, kapitalbeskatning samt moms og andre afgifter. De nye retningslinjer forventes offentliggjort i marts 2010, og fremtidige opgørelser af skatteudgifter vil tage udgangspunkt heri.

14. Jeg finder det tilfredsstillende, at skatteministeren vil opgøre skatteudgifterne ved hjælp af en ny operationel definition. Ministeren vil på denne måde gøre det mere klart, hvornår der er tale om skatteudgifter, og sikre en mere systematisk afgrænsning end tidligere. Jeg konstaterer dog samtidig, at den nye foreslåede definition ikke vil betyde en bredere definition af skatteudgifter, og den vil efter ministerens opfattelse formentlig ikke medføre store ændringer i, hvad der allerede kategoriseres som skatteudgifter.

III. Inddragelsen af skatteudgifterne i lovforberedelse og budgettering

15. Rigsrevisionen vurderede i beretningen, at det ville øge gennemsigtigheden, hvis skatteudgifterne indgik i finanslovssammenhæng. Dette var baseret på internationale anbefalinger. OECD anbefaler bl.a., at skatteudgifter, ligesom direkte udgifter, integreres i de budgetter, som præsenteres for de budgetansvarlige politikere. Rigsrevisionen anbefalede på den baggrund, at skatteudgifterne bør indgå i finanslovssammenhæng og dermed skabe grundlag for en politisk behandling og prioritering af disse udgifter.

Statsrevisorerne fremhævede i deres bemærkning til beretningen, at skatteudgifterne bør fremstå mere synlige på finansloven og i statsregnskabet. De bad derfor ministeren redegøre for, hvordan der kan opnås gennemsigtighed i lovforberedelse og budgettering af skatteudgifter, så der er grundlag for politisk budgetbehandling og prioritering.

16. Skatteministeriet har, siden beretningen blev afgivet, undersøgt praksis i forskellige lande vedrørende skatteudgifter. Ministeriet har bl.a. deltaget i arbejdsgrupper i OECD-regi og i nordisk regi. Ministeriets undersøgelser viser, at skatteudgifter i de fleste af de undersøgte lande præsenteres i tilknytning til budgettet, men dog ikke side om side med direkte udgifter.

17. Ministeren er fortsat ikke indstillet på at lade skatteudgifter indgå i finanslovssammenhæng. Begrundelsen herfor er følgende: "Skatteudgifter er ikke en direkte del af det bevillingsmæssige grundlag og kan ikke regnes med i det samlede budget, hvorfor de ikke hører naturligt hjemme i finansloven. I Danmark er indførelse eller ændringer af skatteudgifter genstand for 3 behandlinger i Folketinget. Det skaber i sig selv en meget høj grad af gennemsigtighed".

18. I et uddybende svar til Rigsrevisionen oplyser Skatteministeriet, at da det ikke fremgår af grundloven, at skatter, der ikke opkræves, skal fremgå af finansloven, skal skatteudgifter således ikke fremgå eksplicit af finansloven. Ministeriet anfører videre, at skatteudgifter ikke er regnskabstal, idet opgørelsen af skatteudgifterne afhænger af henholdsvis beregningsmetoden og den anvendte benchmark – dvs. målestok for, hvad der udgør skatteudgifter. Skatteudgifter kan dermed ifølge ministeriet ikke sammenlignes direkte med finanslovens indtægter og udgifter. Hvis skatteudgifterne skulle indarbejdes fuldt ud i finansloven, ville det endvidere kræve, at der også blev posteret fiktive indtægter på andre konti, der modsvarede skatteudgiften.

Skatteministeren oplyser i tilknytning hertil, at "fra og med folketingsåret 2007/2008 indgår skatteudgifterne i gennemførte skatte- og afgiftslove i en samlet oversigt på Skatteministeriets hjemmeside".

Skatteministeriet oplyser videre, at denne oversigt på ministeriets hjemmeside fremover vil omfatte en stadig opdateret liste over samtlige skatteudgifter, og at der vil blive henvist til denne oversigt på det årlige finanslovsforslag, så skatteudgifter kan indgå i den samlede statsfinansielle prioritering. De tal, oversigten vil vise, er de tal, der blev skønnet i 2005 (i forbindelse med finanslovsforslaget for 2006) eller i det lovforslag, der indførte/ændrede skatteudgiften. Oversigten over skatteudgifterne på hjemmesiden vil således ikke blive opdateret årligt. Såfremt der gennemføres analyser af skatteudgifter på særlige områder, vil der dog ske en opdatering på disse områder.

19. Jeg er enig med ministeren i, at skatteudgifterne ikke skal behandles på samme måde som statens direkte udgifter. Sigtet med Rigsrevisionens anbefaling i beretningen var, at skatteudgifterne bør synliggøres, så de kan inddrages i finanslovssammenhæng – ikke at skatteudgifterne skal optages som bevillinger på finansloven og konteres i statsregnskabet.

Jeg finder således fortsat, at en synliggørelse af skatteudgifterne i finanslovssammenhæng er hensigtsmæssig i forbindelse med den overordnede prioritering, da skatteudgifterne dels har et væsentligt økonomisk omfang, dels har samme virkning for borgere og virksomheder som et direkte tilskud. Jeg konstaterer, at skatteministeren ikke er indstillet på at imødekomme Statsrevisorernes bemærkning og Rigsrevisionens anbefaling om at lade skatteudgifterne indgå i finanslovssammenhæng. Jeg bemærker imidlertid, at Skatteministeriet har accepteret at ville henvise til opgørelsen af skatteudgifter på ministeriets hjemmeside i finanslovsforslaget, hvilket er et skridt i den rigtige retning. Såfremt hjemmesiden er den eneste mulighed for at inddrage skatteudgifterne i finanslovssammenhæng, finder jeg dog, at listen bør opdateres med skatteudgifternes provenu.

IV. Rapportering og evaluering

20. Rigsrevisionen vurderede i beretningen, at Skatteministeriet kunne øge gennemsigtigheden af skatteudgifterne ved at:

- rapportere om det samlede provenutab og de administrative omkostninger som følge af skatteudgifterne
- evaluere skatteudgifternes målopfyldelse og effekter.

21. Rigsrevisionen fandt endvidere, at evaluering af skatteudgifterne kan ske på baggrund af væsentlighed og risiko og i sammenhæng med øvrig skattelovgivning.

Statsrevisorerne bad i forlængelse heraf ministeren redegøre for, hvordan skatteudgifterne kan evalueres årligt, så der sikres en gennemsigtig rapportering om skatteudgifternes økonomiske konsekvenser og deres effekter.

22. Skatteministeren oplyser, at det ikke er hensigten, at der fremover skal rapporteres årligt om samtlige skatteudgifter med opdaterede provenuberegninger. Det er dog samtidig skatteministerens opfattelse, at skatteudgifterne ikke lever "en skyggetilværelse uden opsyn". Ministeren henviser til Økonomi- og Erhvervsministeriets årlige "Redegørelse om erhvervsstøtte", som bl.a. behandler skatteudgifterne på erhvervsområdet, samt til en opgørelse af skatteudgifterne i lovforslaget "Forårspakke 2.0".

Ministeren finder endvidere ikke, at skatteudgifterne bør evalueres selvstændigt eller med faste tidsintervaller. Skatteudgifterne skal derimod evalueres som en del af det samlede skatte- og udgiftssystem eller ved større ændringer som ved skattereformer mv. Ministeren anfører, at der ved evalueringer også skal tages hensyn til, om resurseforbruget står mål med udbyttet.

23. Folketinget modtog frem til 2006 en samlet oversigt over de skønnede skatteudgifter, som indgik i et bilag til finanslovsforslaget. Folketinget er i dag henvist til at sammenstille oplysninger fra flere forskellige kilder for at få et overblik. Ministeren henviser i den forbindelse til Økonomi- og Erhvervsministeriets årlige "Redegørelse om erhvervsstøtte" og til Skatteministeriets hjemmeside. Redegørelsen fra Økonomi- og Erhvervsministeriet omfatter imidlertid kun omkring 1/3 af skatteudgifterne, og Skatteministeriets hjemmeside indeholder ikke en ajourført fortegnelse over de samlede skønnede skatteudgifter. Folketinget kan derfor ikke få et samlet overblik over størrelsen af de skønnede skatteudgifter. Denne udvikling er i øvrigt blevet forstærket i 2009, hvorefter der ikke længere vil blive udarbejdet en statusrapport om personalegoder og naturalieydelse til Folketinget. Ministeriet oplyser dog, at de statistiske oplysninger fra personalegoder rapporten fortsat vil blive offentliggjort på ministeriets hjemmeside. Oplysningerne for 2003-2008 er således i februar 2010 blevet opdateret på hjemmesiden.

24. Skatteministeriet oplyser vedrørende evalueringer, at der, siden beretningen blev afgivet, er foretaget eller planlagt gennemført følgende gennemgange af skatteudgifter:

- Skattekommissionen gennemgik i 2008-2009 skatteudgifterne. Dette arbejde har ført til, at Folketinget har ændret en række skatteudgifter i forbindelse med "Forårspakke 2.0", som nedbragte de samlede skatteudgifter med ca. 1,5 mia. kr. årligt.
- I "Udredningen af den fremtidige mediestøtte", som blev offentliggjort i november 2009, indgik skatteudgifterne også.
- Lovforslag L 112 fremsat den 27. januar 2010, som harmoniserer beskatningen af kursgevinster på forskellige værdipapirer, berører også spørgsmålet om skatteudgifter.
- I forbindelse med "Forårspakke 2.0" blev det aftalt, at konkurrenceforholdene for energintensive virksomheder mv. skal undersøges i de kommende år. Undersøgelserne forventes at inddrage skatteudgifter på energi- og miljøområderne.

25. Jeg finder ikke, at omtalen af skatteudgifterne i lovforslaget om "Forårspakke 2.0" og i Økonomi- og Erhvervsministeriets "Redegørelse om erhvervsstøtte" umiddelbart har karakter af en egentlig evaluering af skatteudgifternes effekter. Lovforslaget omtaler alene ændringerne af gældende regler samt økonomiske og administrative konsekvenser heraf. Desuden omfatter det kun en mindre del af skatteudgifterne, herunder et antal støtteordninger for erhvervslivet samt multimediebeskatning og befodringsfradrag mv. Økonomi- og Erhvervsministeriets redegørelse beskriver de eksisterende erhvervsstøtteordninger og deres økonomiske omfang, men omtaler ikke ordningernes effekter.

Skatteudgifterne udgør et betragteligt beløb. I oversigten på finanslovsforslaget for 2006 skønnede Skatteministeriet således, at ordningerne ville medføre et provenutab for staten i 2009 på knap 38 mia. kr. Henset til skatteudgifternes omfang finder jeg det hensigtsmæssigt, at det evalueres, om de enkelte ordninger og skatteudgifter forbundet hermed har den effekt, som Folketinget har tilsigtet. Som det fremgik af beretningen, finder jeg, at evaluering af skatteudgifter bør ske ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko og kan ske i sammenhæng med evaluering af øvrig lovgivning på skatteområdet.

26. Jeg konstaterer, at skatteministeren ikke er indstillet på at imødekomme Statsrevisorernes anmodning og Rigsrevisionens anbefalinger om at rapportere om skatteudgifternes økonomiske konsekvenser og deres effekter. Jeg må dog samtidig konstatere, at ministeriet siden beretningens afgivelse har foretaget eller planlægger at foretage gennemgang af udvalgte områder, ligesom ministeriets hjemmeside vil give et bedre overblik over skatteudgifterne.

V. Afslutning

27. Jeg må konstatere, at skatteministeren med sine tiltag vil bidrage til at øge gennemsigtigheden vedrørende skatteudgifterne på enkelte punkter. Skatteministeren har tilkendegivet, at Skatteministeriet vil opstille en ny og mere entydig definition af skatteudgifter. Ministeren vil desuden offentliggøre samtlige skatteudgifter på Skatteministeriets hjemmeside.

Ministeren er imidlertid ikke indstillet på at lade skatteudgifterne indgå i finanslovssammenhæng – ud over med en henvisning til ministeriets hjemmeside – og er ikke indstillet på at opdatere oversigtens provenuberegninger årligt og finder heller ikke, at skatteudgifterne bør evalueres årligt.

På den baggrund finder jeg fortsat, at der er grundlag for at øge gennemsigtigheden vedrørende skatteudgifterne.

Sammenfattende er det dog samtidig min vurdering, at mulighederne for, på nuværende tidspunkt, at opnå større åbenhed og synlighed omkring skatteudgifterne via en revisionsmæssig undersøgelse er udtømt.

Jeg betragter derfor beretningssagen som afsluttet.

Henrik Otbo
