

Betænkning

over forslag til lov om ændring af ligningsloven. [Af Grünbaum m. fl.].

(Afgivet af skatte- og afgiftsudvalget den 7. juni 1974).

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder. I forbindelse hermed har finansministeren skriftligt besvaret en række spørgsmål.

Et *flertal* (socialdemokratiets, det radikale venstres, centrum-demokraternes, socialistisk folkepartis og kristeligt folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af flertallet stillede ændringsforslag.

Flertallet har dog ikke villet afvise at tage hensyn til, at der fra det af finansministeren nedsatte udvalg kan fremkomme forslag, som eventuelt kan give anledning til ændringer. Man er derfor indforstået med, at 3. behandling af lovforslaget udskydes til septembersamlingen, idet flertallet allerede nu ønsker at præcisere, at man ved 3. behandling vil stemme for lovforslagets endelige vedtagelse med de eventuelle ændringer, som flertallet til den tid måtte blive enig om.

Et *mindretal inden for flertallet* (socialistisk folkepartis medlem af udvalget) beklager, at man ikke allerede nu kan efterkomme befolkningens almindelige krav om at hindre nul-indkomster. Der foreligger ingen tekniske uklarheder om en afgrænsning af privatforbrugsbegrebet, som skattemyndighederne gennem mange år har gjort sig fortrolige med.

Et *mindretal* (fremskridtspartiets medlemmer af udvalget) udtaler følgende:

De af forslaget omfattede skattepligtige skal fremtidig beskattes med ca. 60 pct. af et helt nyt ligningsgrundlag, privatforbruget. Der vil være tusindvis af afgrænsnings-

spørgsmål til fastlæggelse af, hvad der indgår i det enkelte års privatforbrug og hvad ikke. Det findes ikke stemmende med grundlovens § 43, jfr. § 3, 1. pkt., at overlade til finansministeren at fastsætte de nærmere regler for opgørelsen af privatforbruget. Det må være et lovgivningsanliggende i det mindste i hovedsagen at afgrænse privatforbruget. Det i ændringsforslaget foreslåede stk. 2 i den nye § 28, indstilles derfor til afvisning som grundlovsstridigt, jfr. § 16, stk. 2, i folketingets forretningsorden.

Allerede som følge af, at forslaget fremtræder i en saglig set helt utilstødelig skikkelse, indstilles det til *forkastelse*. I hidtidig skattepraksis har privatforbrugsbegrebets nøjagtige afgrænsning ikke frembudt særlig interesse, hvorfor der ikke har udkrystalliseret sig nogen præcis retsopfattelse, der er egnet til uden videre at indgå som ligningsgrundlag.

Et *andet mindretal* (venstres medlemmer af udvalget) kan ikke anbefale lovforslaget. Det er først og fremmest, fordi man ikke teknisk har fastslået, hvad privatforbruget er, hvilket vil genere det lokale ligningsarbejde. Kommunernes skatteudvalg har peget på, at uden en sådan definition af privatforbruget kan lovforslaget slet ikke administreres.

Bestemmelsen om, at finansministeren skal fastslå, hvad der forstås ved privatforbrug, er venstre meget imod. Det tyder på, at flertallet i udvalget ikke selv har kunnet angive nogen som helst retningslinjer for en sådan definition af privatforbrugets omfang og indhold. Venstre vil understrege sit ønske om at medvirke til at løse de problemer, som hersker i forbindelse med de så-

kaldte nul-indkomster. Netop derfor har finansministeren nedsat et hurtigt arbejdende udvalg, der skal gennemføre en vurdering af mulighederne for en ansvarlig lovgivning inden for dette område. Det nødvendiggør, at man ikke utilsigtet rammer selvstændige erhvervsdrivende.

På denne baggrund mener venstre, at man bør afvente udvalgets arbejde, inden der træffes beslutning om eventuel lovgivning.

Et tredje mindretal (det konservative folkepartis medlemmer af udvalget) udtaler, at man stiller det krav, at kompliceret lovgivning underkastes en forudgående faglig korrekt behandling. Dette er ikke sket med det foreliggende forslag. Lovforslaget bygger på beskatning på grundlag af privatforbruget. Dette begreb er ligningsmæssigt vanskeligt at definere. Forslagsstillerne erkender det indirekte ved at fastslå, at finansministeren skal fastlægge de nærmere regler for opgørelsen af privatforbruget. Mindretallet forudser, at en gennemførelse af de foreslåede principper vil resultere i vanskelige klagesager, som kan føre til risiko for sammenbrud i skatteadministrationen og klageinstansen. Mindretallet erkender, at spørgsmålet om de såkaldte nul-indkomster må analyseres med sigte på at gennemføre sådanne foranstaltninger, at misbrug af gældende regler kan forhindres.

Mindretallet ønsker i denne forbindelse at pege på et andet forslag til en løsning, som er bilagt betænkningen. Vi ønsker dette samt eventuelle andre forslag belyst i det af finansministeren nedsatte udvalg, forinden mindretallet tager endelig stilling til lovforslaget.

Ændringsforslag.

Til § 1.

Af et flertal (Grünbaum (S), Heinesen (S), Per Hækkerup (S), Egon Jensen (S), Søren Jensen (S), Bernhard Baunsgaard (RV), Dahlgaard (RV), Børge Johansen (CD), Ømann (SF) og Arne Bjerregaard (KrF)):

Den foreslåede nye § 28 affattes således:

„§ 28. Hvor en skattepligtig person har foretaget skattemæssig afskrivning, ned-

skrivning på varelagre og varepartier indkøbt på bindende kontrakt, henlæggelse til investeringsfond eller indskud på etableringskonto, og den skattepligtige indtægt derved bliver mindre end det ligningsmæssigt opgjorte privatforbrug, som indkomsten, sammenholdt med formuebevægelsen i indkomståret, giver plads til, ansættes den skattepligtige indkomst til dette beløb, jfr. dog stk. 4. Forhøjelsen af indkomsten skal dog ikke kunne overstige de samlede afskrivnings-, nedskrivnings- og henlæggelsesbeløb.

Stk. 2. Finansministeren fastsætter de nærmere regler for opgørelsen af privatforbruget.

Stk. 3. De skattemæssige afskrivninger i stk. 1 omfatter ikke afskrivninger, der er bundet til det enkelte år, og som fortabes, hvis de ikke foretages i det pågældende år.

Stk. 4. Begrænsning af afskrivninger m. m. efter stk. 1 skal dog ikke ske, hvor privatforbruget ikke overstiger 50.000 kr., og differencen mellem den skattepligtige indtægt og privatforbruget er mindre end 20.000 kr. Overstiger privatforbruget 50.000 kr. nedsættes differencebeløbet med 1.000 kr. for hver fulde 1.000 kr., privatforbruget er større end de 50.000 kr. For skattepligtige, der første gang har etableret selvstændig virksomhed i indkomståret eller inden for de sidste 4 år forud for dette, sker der ingen begrænsning af afskrivninger m. m. efter denne lov.

Stk. 5. En skattepligtig, hvis skattepligtige indtægt er forhøjet efter reglerne i denne lov, fortaber ikke derved de pågældende afskrivninger m. m., idet disse umiddelbart af den skattepligtige kan overføres til et senere regnskabsår.

Bemærkninger.

Ad stk. 1 og 2.

Ved ændringsforslaget til stk. 1 indføjles begrebet „det ligningsmæssigt opgjorte privatforbrug“ i selve lovteksten.

Allerede i bemærkningerne til lovforslaget blev det anført, at det privatforbrug, der skal lægges til grund for en eventuel begrænsning af adgangen til afskrivning m. m., er det samme som normalt anvendes ved skatteligningen, og at der således ikke stilles krav om anvendelse af et nyt begreb, der ville pålægge skattemyndighederne nye ar-

bejdskrævende opgaver. Det anførtes også, at dette privatforbrug normalt fremgår af den erhvervsdrivendes skatteregnskab, således at heller ikke de erhvervsdrivende stilles over for nye krav til opgørelse af privatforbruget. Fremgår dette ikke af regnskabet, eller godkendes det ikke af ligningsmyndighederne, må disse selv til brug ved skatteligningen opgøre privatforbruget. Der vil således altid som led i ligningsarbejdet være taget stilling til størrelsen af den pågældende skatteydere privatforbrug. Det er indgået i ligningen og må derfor også kunne anvendes som grundlag for en begrænsning af afskrivningerne, der ikke medfører nogen fortabelse af disse, men alene en eventuel udskydelse til følgende år. Det er derfor anset for mest hensigtsmæssigt at præcisere anvendelsen af det ligningsmæssigt opgjorte privatforbrug i selve lovtæksten, idet det samtidig ved ændringsforslaget om et *nyt stk. 2* tilsigtes, at der landet over opnås en ensartet praktisering af begrebet privatforbruget i skatteligningen. Dette behov eksisterer i øvrigt allerede i dag.

Ad stk. 3.

Ændringsforslaget til det oprindelige stk. 2 der nu bliver *stk. 3*, sigter på en klargørelse af, at de afskrivninger, der her er tale om, er sådanne, som ellers ville fortages, hvis de ikke foretages i det pågældende år. Det drejer sig om bl. a. afskrivning på good-will, visse ombygningsafskrivninger, afskrivning på tidsbegrænsede rettigheder m. m., men derimod ikke de normale bygningsafskrivninger.

Ad stk. 4.

Det særlige hensyn til nyetablerede varetages nu ved den specielle regel i ændringsforslaget om et *nyt stk. 4*. Efter ændringsforslaget holdes skattepligtige, der første gang har etableret selvstændig erhvervsvirksomhed, helt uden for de nye regler, således at der ikke for disse førstegangsetablerede sker nogen begrænsning af afskrivningsmulighederne inden for de første 5 år efter etableringen.

Desuden er der ved 20.000 kr.-reglen i stk. 4 taget hensyn til erhvervsdrivende med mere beskedne indtægter, som måske er nødt til at klare et rimeligt privatforbrug ved lån eller formueforbrug. Hovedformålet med lovforslaget har været at hindre, at personer med stor indtægt udnytter afskrivningerne til at bringe deres skattepligtige indtægt urimeligt ned, måske til nul. Efter ændringsforslaget sker der ingen begrænsning af afskrivningerne, når privatforbruget ikke overstiger 50.000 kr. og differencen mellem den skattepligtige indtægt og privatforbruget er på under 20.000 kr. Overstiger privatforbruget de 50.000 kr., skal der ske en gradvis reduktion af dette differencebeløb, således at det helt bortfalder, når privatforbruget er på 70.000 kr. og derover.

Ad stk. 5.

Forslaget skal sikre, at den pågældende skattepligtige umiddelbart har adgang til selv at overføre de pågældende afskrivninger m. m. til et følgende regnskabsår og ikke skal indhente speciel tilladelse hertil hos skattemyndigheden.

Grünbaum (S).

Heinesen (S).

Per Hækkerup (S).

Søren Jensen (S).

Egon Jensen (S).

Christophersen (V).
næstformand.

Enggaard (V).

Bernhard Baunsgaard (RV).

Dahlgaard (RV).

Hagen Hagensen (KF).

Stetter (KF),
formand.

Børge Johansen (CD).

Arne Bjerregaard (KrF).

Gede (FP).

Gerstrøm (FP).

Glistrup (FP).

Ømann (SF).

Bilag 1.

Spørgsmål fra udvalget til finansministeren og dennes svar herpå.

Spørgsmål 1:

Udvalget udbeder sig finansministerens udtalelse om, i hvilket omfang det vil belaste ligningsarbejdet at skulle opfylde lovforslagets bestemmelse om opgørelse af privatforbruget.

Svar:

Begrebet „privatforbrug“, som det anvendes i dag, er ikke entydigt. Der er således formuedispositioner, der efter almindelig opfattelse må anses for „privatforbrug“, som man imidlertid ikke anser for „privatforbrug“ i skattemæssig henseende. Forbedring af egen bolig, f. eks. indretning af en swimming-pool, anskaffelse af et lystfartøj eller kontante tilskud til ikke-hjemmeboende børn er således nok efter almindelig opfattelse „privatforbrug“, men er det ikke i skattemæssig henseende. Der kan derfor forudses talrige diskussioner mellem ligningsmyndighederne og skatteyderne med klagesager som følge. Det vil næppe være muligt fuldt ud at imødegå dette ved at fastlægge begrebet „privatforbrug“ mere præcist i lovbestemmelsen eller i et cirkulære.

Forslaget må antages at medføre en besværliggørelse af ligningsarbejdet, idet det

bliver af betydning, at formueansættelsen kontrolleres i videre omfang end for tiden. Der vil ellers være mulighed for, at skatteydere, som i øvrigt opgør indkomsten korrekt, ved enten at medregne en ikke eksisterende formue, f. eks. kontantbeholdning, eller ved ikke at opgive gæld angiver en formuestigning, der ikke er til stede, og derved et mindre privatforbrug end det faktiske. Der må endvidere indhentes supplerende oplysninger om formuebevægelser (opførelse af fast ejendom, køb af aktier og obligationer m.v.).

Spørgsmål 2:

Kan der skønnes over, hvor stor den kreds af skatteydere der vil falde ind under lovforslaget, bliver. En række lønmodtagere vil vel foretage de i lovforslaget omhandlede handlinger for at nedsætte den skattepligtige indtægt.

Svar:

Det er ikke muligt at fremkomme med et blot nogenlunde forsvarligt skøn over antallet af skatteydere, der vil falde ind under lovforslaget.

Anders Andersen.

/ J. C. Skjødt.

Bilag 2.

Det konservative folkeparti ønsker at pege på en anden form for løsning af problemet omkring nedbringelse af de skattemæssige af- og nedskrivninger. Det bør undersøges, om det kan gøres ved

- 1) en opgørelse af indkomster før af- og nedskrivninger, og
- 2) en bestemmelse om, at de samlede afskrivninger, nedskrivninger og henlægninger maksimalt må udgøre en nærmere fastsat del af dette beløb.

En sådan begrænsning i afskrivningsmu-

lighederne vil ikke pålægge administrationen øget arbejdsbyrde. Skatteyderne vil kunne forstå ordningen og selv administrere den.

Forslaget skal suppleres med lempelser for nyetablerede og for mindre næringsdrivende. Vi henviser til de af Grünbaum fremsatte ændringsforslag til lovforslag nr. 110 på skatteudvalgets bilag nr. 9.

Vi ønsker forslaget virkninger nærmere belyst i det af finansministeren nedsatte udvalg.

Bilag 3.

	Indkomstår:	
	Personnr:	
	Debet (nedgang)	Kredit (stigning)
<i>Opgørelse af privatforbrug.</i>		
(Skemaet anvendes af ligningsmyndigheden på Frederiksberg).		
Formue, primo iflg. ansættelse		
Formue, ultimo iflg. selvangivelse		
Skattepligtig indkomst iflg. selvangivelse		
Skattepligtig særskilt indkomst iflg. hustrus selvangivelse . . .		
Betalte indkomst- og formueskatter (samt særlig indkomstskat)		XXXXXXX
Restskat/overskydende skat		
Arv og gaver: Modtaget (herunder tillige lotteri- og tipspræmie)	XXXXXXX	
Ydet		XXXXXXX
Automobil: Skattefri avance ved salg (privat/blandede)	XXXXXXX	
Ikke fradragsberettiget tab ved salg		XXXXXXX
Formuemæssig afskrivning på privatbil		XXXXXXX
Bøder, erstatning, kautionstab, tab på private udlån		XXXXXXX
Børnetilskud	XXXXXXX	
Børns/ægtefælles formue udgået til selvstændig beskatning . . .		XXXXXXX
Fast ejendom: Stigning i ejendomsværdi	XXXXXXX	
Nedgang i ejendomsværdi		XXXXXXX
Ejendom købt over ejendomsværdi		XXXXXXX
Ejendom købt under ejendomsværdi	XXXXXXX	
Ejendom solgt over ejendomsværdi	XXXXXXX	
Ejendom solgt under ejendomsværdi		XXXXXXX
Forbedrings- og nybygningsudgifter		XXXXXXX
Omkostninger ved køb, salg og omprioritering		XXXXXXX
Nedskrivning af indbetaling til grundejernes investerings-		
fond (50 pct.)	XXXXXXX	
Afskrivning på ejendom og installationer	XXXXXXX	
Forskudsafskrivning: Henlagt	XXXXXXX	
Anvendt		XXXXXXX
Forsikringer: Forsikringsudgifter udover 3.000 kr.		XXXXXXX
Køb af livrente, kapitalindskud		XXXXXXX
Forsikringsindskud, der ikke er begrundet i en reel udgift . .	XXXXXXX	
Skattefri forsikringsudbetaling	XXXXXXX	
Good-will: Tilgang (køb)		XXXXXXX
Afskrivning	XXXXXXX	
Investeringsfond, (evt. etableringskonto): Henlagt	XXXXXXX	
Anvendt		XXXXXXX
Kapitaliserede forpligtelser: Nedgang	XXXXXXX	

Stigning		XXXXXXX
Negativ indkomst for tidligere år fratrukket	XXXXXXX	
Salg af ikke formueskattepligtige effekter	XXXXXXX	
Særlig indkomst: Salg af aktier		
Beløb (aktier og ejd. undtagen) der beskattes efter lov om S. i.	XXXXXXX	
Underholdsbidrag og understøttelse, ikke fradragsberettiget ..		XXXXXXX
Værdipapirer: Kursstigning	XXXXXXX	
Kursfald		XXXXXXX
.....		
.....		
.....		
I alt		
Debetposter overført	XXXXXXX	
Privatforbrug	XXXXXXX	

Bilag 4.

KOMMUNERNES LANDSFORENING.

Den 6. juni 1974.

Ved skrivelse af 3. maj 1974 har finansministeriet på foranledning af folketingets skatte- og afgiftsudvalg anmodet det kommunale skatteudvalg om en kommentar til lovforslag nr. 110 om ændring af ligningsloven.

Forslaget har været behandlet i udvalget, der har afgivet følgende udtalelser:

„Der er i udvalget enighed om, at de kommunale ligningsmyndigheder under visse nærmere forudsætninger vil kunne administrere en regel, hvorefter privatforbruget i særlige tilfælde lægges til grund for opgørelsen af skattepligtig indkomst som angivet i lovforslag nr. 110. Det må således være en forudsætning, at finansministeren fastsætter nærmere bestemmelser om, hvad der ved ligningen skal henregnes til privatforbruget i de tilfælde, hvor det privatforbrugsbegreb, der allerede nu anvendes ved ligningen af erhvervsdrivende, ikke er fast defineret. Når en sådan fast definition ikke hidtil har været påkrævet, skyldes det, at privatforbrugsopgørelserne — bortset fra de tilfælde, hvor skatteansættelsen foretages efter en indirekte opgørelse — kun benyttes som en ligningskontrol for det enkelte år samt ved sammenligning af den på-

gældende skatteydere forhold fra år til år. Udvalget vil kunne pege på en række tvivlsspørgsmål såvel vedrørende privatforbrugsbegrebets indhold som med hensyn til den nærmere vurdering af formuebevægelser og er parat til eventuelt at medvirke ved udarbejdelsen af de nærmere bestemmelser ved anvendelsen af en regel som den i lovforslaget indeholdte.

Der er i udvalget forskellige opfattelser af, hvor belastende en ordning som den omhandlede vil kunne blive for de kommunale ligningsmyndigheder, idet en del af udvalgets medlemmer mener, at reglen bl. a. vil kunne give anledning til vanskelige klagesager. Merarbejdet ved ligningen vil naturligvis være ganske afhængigt af, om privatforbrugsbegrebet bliver defineret på en for skatteyderne let forståelig måde.

Endelig er der i udvalget enighed om, at det vil være ønskeligt, om det i lovbestemmelsen præciseres, at en skattepligtig person, hvis skattepligtige indkomst forhøjes med hjemmel i denne bestemmelse, ikke fortaber de pågældende afskrivninger eller henlæggelser m.v., men umiddelbart får overført disse til et senere regnskabsår.“

Jens Mathiasen.

/ O. Ingvarsen.