

FSR – danske revisorers oplæg til sikring af kvaliteten i skattelovgivningen ved oprettelse af et permanent Skattelovråd

Baggrund for oplægget

Skattelovgivningen har stor betydning for alle borgere og virksomheder i Danmark. Det er derfor afgørende vigtigt, at skattelovgivningen til stadighed er klar og sammenhængende. Det er ligeledes vigtigt, at den virker efter sin hensigt, at den ikke går videre end til dette, og at den er udtryk for en rimelig balance mellem hensynet til det offentlige og hensynet til skatteborgerne. Endelig er det vigtigt, at lovgivningen følger og tager højde for den generelle udvikling i samfundet vedrørende eksempelvis samhandelsmønstre, globalisering og digitalisering.

Skattelovgivningen er et af de mest komplicerede lovområder af alle, og den løbende udvikling er meget omfattende. I 2015 blev der således sendt næsten 100 lovforslag, bekendtgørelser og styresignaler i høring. Hertil kommer adskillige tusinde afgørelser, kendelser og domme fra henholdsvis Skatterådet, Landsskatteretten og domstolene.

For at sikre såvel virksomheder, skattemyndigheder og borgere mod at denne udvikling medfører u hensigtsmæssige virkninger eller utilsigtede byrder, og at lovgivningen til stadighed lever op til sit formål, foreslår FSR – danske revisorer, at der oprettes et Skattelovråd, der løbende kan overvåge lovgivningen og fremsende anbefalinger til Skatteministeren og Folketingets Skatteudvalg.

Skattelovrådets formål

Skattelovrådets formål bør være løbende at følge udviklingen i lovgivning og praksis, herunder domstols og landsskatteretspraksis, med henblik på at identificere områder, hvor udviklingen efter Skattelovrådets vurdering medfører behov for en politisk stillingtagen til, om retstilstanden må anses for hensigtsmæssig og betryggende, ud fra et samfundsmæssigt perspektiv, ud fra et skatteborgerperspektiv, og ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv.

Dette kunne blandt andet omfatte følgende områder:

Overordnet sammenhæng i skattesystemet og mellem enkeltelementer heri

Det er vigtigt, at skattesystemet fremtræder sammenhængende, og at der ikke er (utilsigtet) inkonsistens mellem enkeltelementer i systemet. Manglende sammenhæng og konsistens medfører huller og asymmetri, med risiko for utilsigtet tab for såvel det offentlige som for den enkelte skatteyder.

FSR – danske revisorer
Kronprinsessegade 8
DK - 1306 København K

Telefon +45 3393 9191
fsr@fsr.dk
www.fsr.dk

CVR. 55 09 72 16
Danske Bank
Reg. nr. 4183
Konto nr. 2500102295

Skattelovrådet bør derfor bl.a. overveje, om der er områder, hvor udviklingen har medført, at der ikke synes at være en logisk sammenhæng i systemet eller mellem enkeltelementer heri.

Side 2

Eksempelvis synes det at kunne overvejes, om der er behov for et "driftsomkostningsbegreb" inden for kapitalgevinstbeskatningens område, idet domspraksis gennem de senere år har medført, at en del klart erhvervsmæssige omkostninger, der vedrører kapitalgevinster, nu hverken kan fradrages som driftsomkostninger eller ved opgørelsen af avancen ved afståelse af det pågældende aktiv. Det forekommer i denne sammenhæng besynderligt, at omkostninger, der er afholdt med henblik på at erhverve, sikre og vedligeholde den løbende indkomst, er fradragsberettigede efter statsskattelovens § 6a, mens omkostninger, der er afholdt med henblik på at erhverve eller afstå et anlægsaktiv eller opnå finansiering, i mange tilfælde ikke kan fradrages ved opgørelse af avance ved afståelse af det pågældende aktiv.

Opfylder lovgivningen sit tilsigtede formål?

Ud fra bl.a. et retssikkerhedsmæssigt perspektiv er det vigtigt, at en lovs ordlyd afspejler lovens hensigt og formål. Dette er ikke altid tilfældet, og der opstår derfor sager, hvor det er op til domstolene at vurdere, i hvilket omfang lovens formål kan tillægges betydning ved lovfortolkningen. Dette medfører i nogle tilfælde, at en bestemmelse ikke fortolkes i overensstemmelse med sit formål, f.eks. når selve lovteksten ikke præcist nok afspejler hensigten.

Hertil kommer, at udviklingen i praksis, herunder fra domstolene, i visse tilfælde fører til, at en bestemmelse henover tid fortolkes på en måde, så man på et tidspunkt må stille sig selv det spørgsmål, om bestemmelsen ikke fortolkes ud over sit oprindelige formål i en sådan grad, at det ville være rimeligt med en fornyet politisk stillingtagen til bestemmelsens formål og udformning.

Skattelovrådet bør identificere sådanne områder og bestemmelser.

Områder, hvor reglerne rammer ud over lovgivningens oprindeligt tilsigtede formål

I nogle tilfælde er ny lovgivning udformet således, at den viser sig at ramme væsentligt bredere end dens formål egentlig tilsagde.

Dette gælder f.eks. mange "hullukninger", hvor værneregler bliver så bredt formuleret, at de viser sig at ramme i en række tilfælde, det klart ikke var hensigten at ramme. Skattelovrådet bør følge ny lovgivning, herunder teknisk kompliceret værnsløvgivning, med henblik på at vurdere i hvilket omfang lovgivningen rammer i videre omfang end dens oprindelige værnformål tilsagde. Skattelovrådet kan herved "spille tilbage" til Skatteministeren og det politiske system, så det sikres, at der foretages de nødvendige tilpasninger af lovgivningen.

Side 3

Retssikkerhedsmæssige problemer i lovgivningen eller som følge af denne

Det bør være et kerneområde for Skattelovrådet at afdække eventuelle retssikkerhedsmæssige problemer i lovgivningen. Dette kunne f.eks. være manglende dispensationsmuligheder ved teknisk kompliceret og "bred" værnsløvgivning eller "ubalance" mellem SKATs og skatteborgernes rettigheder inden for et givent område.

Behov for præciserende og udfyldende lovgivning, herunder som følge af "hvide pletter" eller som følge af konkrete afgørelser.

Skattelovrådet bør løbende følge udviklingen i domspraksis med henblik på at vurdere, om en given dom burde give anledning til præciserende eller udfyldende lovgivning. Det kan f.eks. være ud fra en betragtning om, at retssikkerhedsmæssige hensyn taler for, at retstilstanden vedrørende et givent forhold kommer til at fremgå klarere af selve loven, fremfor blot af domspraksis.

Det kunne også omfatte tilfælde, hvor en dom – uagtet at den er juridisk korrekt – vurderes at have materielt uacceptable konsekvenser for enten skatteborgerne eller for det offentlige.

Områder, hvor praksis er i bevægelse, eller hvor praksis har fjernet sig fra lovgivningens oprindelige udgangspunkt

Domspraksis fra Landsskatteretten og domstolene medfører i visse tilfælde, at retstilstanden på et givent område vil kunne ændre sig henover tid. Skattelovrådet bør følge denne udvikling med henblik på at identificere områder, hvor denne udvikling efter Skattelovrådets vurdering medfører behov for en politisk stillingtagen til, om retstilstanden må anses for hensigtsmæssig og betryggende,

ud fra et samfundsmæssigt perspektiv, ud fra et skatteborgerperspektiv, og ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv.

Side 4

Forældet lovgivning

Den meget dynamiske udvikling i samfundet, herunder f.eks. samhandelsmønstre, organisationsformer og digitalisering medfører et behov for, at også skattelovgivningen tilpasser sig ændringer i samfundet og omverdenen. Skattelovrådet kan identificere områder, hvor der efter rådets opfattelse kan være et behov for opdatering af eksisterende lovgivning.

Organisation

Skattelovrådet kan med fordel bestå af medlemmer med forskellig baggrund, herunder medlemmer med "tung" juridisk ekspertise og medlemmer med praktisk indsigt i, hvordan regler og administrationen heraf fungerer i praksis.

Der foreslås at der som minimum bør indgå repræsentanter fra Skatteministeriet, SKAT, Skatteankestyrelsen, domstolene, forskningsverdenen, advokatbranchen og revisionsbranchen. Endvidere foreslås at Folketingets Skatteudvalgsformand – eller en repræsentant valgt af folketingets skatteudvalg - tilknyttes rådet fast.

Skattelovrådet foreslås oprettet uafhængigt af Skatteministeriet for at sikre anbefalinger, som afspejler et bredt grundlag af interesser med henblik på at sikre langsigtede løsninger.

Rapportering

Skattelovrådet bør rapportere direkte til Skatteministeren og Folketingets Skatte- og Afgiftsudvalg. Rapporteringsformen foreslås udformet som anbefalinger til skatteministeriet.

Endvidere foreslås at lovrådet – på opfordring fra Skatteministeriet eller Folketingets skatte- og afgiftsudvalg - kan tiltræde en rolle, der udvides til at omfatte konkrete tilbagemeldinger i forbindelse med det lovforberedende arbejde ved særligt komplicerede lovforslag eller hastelovgivning.