

Hvad er værdien af skatterestancerne?

Af Niels Madsen og Jesper Bojsen¹

De samlede skatterestancer steg markant fra 2013 til 2016 og udgjorde i 2016 knap 66 mia. kr. Restancerne reelle værdi er dog over flere omgange nedjusteret betydeligt.

Denne analyse beskriver udviklingen i skatterestancerne og de afskrivninger, der er foretaget i nationalregnskabet. Samtidig gennemgår analysen de metoder, Danmarks Statistik i samarbejde med Moderniseringsstyrelsen har lagt til grund for de gradvist højere skatteafskrivninger og dermed lavere værdisætning af skatterestancerne i nationalregnskabet end i statsregnskabet.

Analysens hovedkonklusioner:

- Skatterestancerne er steget kraftigt fra 2013 til 2016 og udgjorde 65,9 mia. kr. pr. 31. december 2016, hvoraf rentetilskrivninger på skatterestancerne udgjorde 25,7 pct. af det samlede skyldige beløb.
- I nationalregnskabet er den reelle værdi af skatterestancerne reduceret af flere omgange og udgør 16,3 mia. kr. pr. 31. december 2016.
- Årsagen til den lavere værdiansættelse af skatterestancerne i nationalregnskabet er primært, at der er taget højde for skyldnernes betalingsevne.
- Forskellige værdiansættelsesprincipper i nationalregnskabet, statsregnskabet og SKATs opgørelser har givet anledning til store forskelle i afskrivningerne. Kursværdimetoden, der nu benyttes i nationalregnskabet, forventes at blive implementeret i statsregnskabet i 2018.

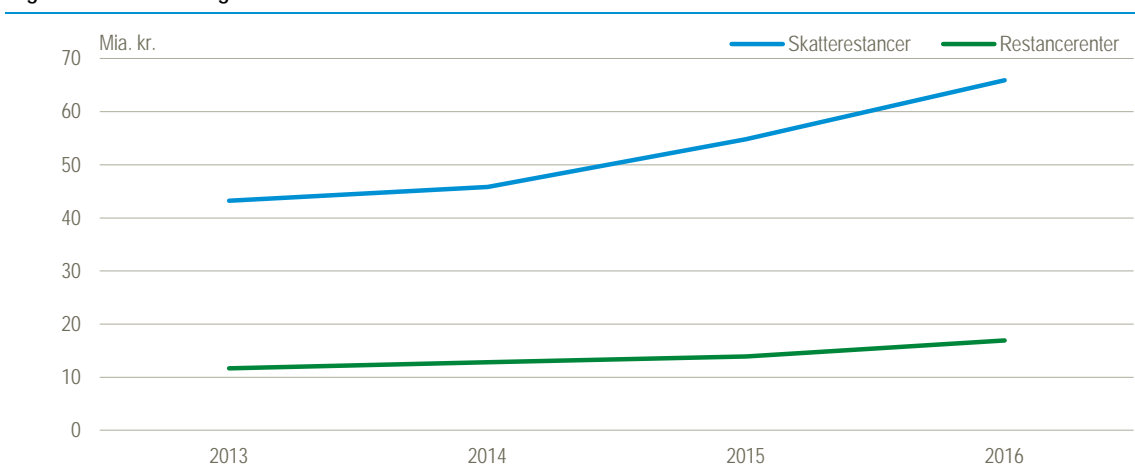
¹ Jesper Bojsen er chefkonsulent i Moderniseringsstyrelsen.

Skatterestancerne er steget kraftigt

Skatterestancerne er beløb, som staten har til gode hos borgere og virksomheder på grund af manglende skattebetalinger. Restancerne indgår i statens aktiver, og værdien af restancerne har derfor betydning for statens muligheder for fx at foretage investeringer eller at øge forbruget af velfærdsydelse.

I perioden 2013-2016 steg restancerne til SKAT markant – se figur 1. Alene fra 2014 til 2016 steg skatterestancerne fra knap 46 mia. kr. til næsten 66 mia. kr. En af årsagerne til denne kraftige stigning var SKATs problemer med inddrivelsen, herunder problemerne med inddrivelses-systemet EFI. Samtidig tilskrives skatterestancerne en forholdsvis høj rente, der pt. er på 8,05 pct. årligt². De tilskrevne renter på restancerne udgjorde næsten 17 mia. kr. ved udgangen af 2016, svarende til 25,7 pct. af de samlede skatterestancer, se figur 1.

Figur 1 Udviklingen i skatterestancer



Kilde: SKATs kvartalsredegørelser til Folketingets Skatteudvalg (*Offentlige restancer – status pr. måned år*)

Reelle værdier er mindre

De samlede skatterestancer, som er vist i figur 1, er større end den reelle værdi af restancerne. Det skyldes for det første, at der for nogle af restancerne ikke længere er juridisk grundlag for at opkræve dem. Det betegnes *manglende retskraft* og afskrivninger på basis heraf er *ordinære afskrivninger*. For det andet vil en del af restancerne ikke kunne inddrives på grund af manglende betalingsevne hos skyldnerne. Afskrivninger på grund af manglende betalingsevne betegnes her som *ekstraordinære afskrivninger*, se nærmere i boks 1.

I to omgange har Skatteministeriet fået udarbejdet opgørelser over restancernes reelle værdi, når forholdene om manglende betalingsevne tages i betragtning. Denne reelle værdi betegnes *kursværdien* af restancerne. Opgørelserne, der blev udarbejdet i august 2015³ og i januar 2017⁴, viste begge, at kursværdien af skatterestancerne er betydeligt lavere end den nominelle værdi, som er vist i figur 1⁵.

For at få et retvisende billede af statens aktiver, er der foretaget ekstraordinære afskrivninger af skatterestancerne i nationalregnskabet, hvor restancebeholdningen løbende er bogført til den beregnede kursværdi på opgørelsestidspunkterne i takt med, at nye oplysninger er blevet tilgængelige.

² Jf. Lov om renter og andre forhold ved forsinket betaling § 5.

³ Opgørelsen fra august 2015 indeholdt udover en kursværdiopgørelse også et estimat for ikke-retskraftige restancer.

⁴ Opgørelsen blev udarbejdet for Skatteministeriet i januar 2017 af PricewaterhouseCoopers (PwC) og indgik i den rapport, der blev offentliggjort april 2017.

⁵ I opgørelsen fra august 2015 blev kursværdien beregnet til ca. 44 pct. af den nominelle værdi og i opgørelsen fra januar 2017 til 16 pct.

Boks 1: Den reelle værdi af skatterestancer

En skatterestance er et pålignet skattebeløb, der er opkrævet, forfaldent og forsøgt inddrevet via almindelige rykkerprocedurer men ikke indbetalt på tidspunktet for opgørelsen. Når et skyldigt beløb ikke er blevet betalt rettidigt, overgår det til inddrivelsesmyndigheden (SKAT) og indgår i opgørelsen over restancer og vil blive pålagt renter.

I nationalregnskabet og i denne analyse sondres der mellem to typer af årsager til afskrivning af værdien af restancer:

- **Ordinære afskrivninger** skyldes manglende retskraft af restancerne. Det betyder, at lovgivningen ikke giver mulighed for at inddrive restancerne på grund af overskredne forældelsesfrister.
- **Ekstraordinære afskrivninger** skyldes forventning om manglende betalingsevne hos skyldnerne.

Den reelle værdi af restancerne har ændret sig

I perioden frem til 2015 var kildegrundlaget for beregning af afskrivninger af skatterestancer i nationalregnskabet udelukkende statsregnskabet, hvor skatterestancerne først afskrives, når de ikke længere er retskraftige. I efteråret 2015 vurderede Danmarks Statistik imidlertid, at de ordinære afskrivninger i statsregnskabet ikke var tilstrækkelige til at bringe den tilbageværende, store skatterestancemasse ned på et niveau, der var realistisk at inddrive.

Samtidig havde SKAT som nævnt udarbejdet en opgørelse over restancernes kursværdi. Opgørelsen indeholdt derudover et estimat for den andel af restancemassen, der af systemmæssige årsager ikke længere var juridisk grundlag for at inddrive, blandt andet på grund af problemer med EFI.

Afskrivninger i forbindelse med 2015- og 2016-udgivelserne

Efter dialog med Moderniseringsstyrelsen, Finansministeriet, og Skatteministeriet besluttede Danmarks Statistik på baggrund af beregningerne fra SKAT at foretage ekstraordinære afskrivninger, så skatterestancemassen i nationalregnskabet i udgivelsen i november 2015 blev opgjort til kursværdi.

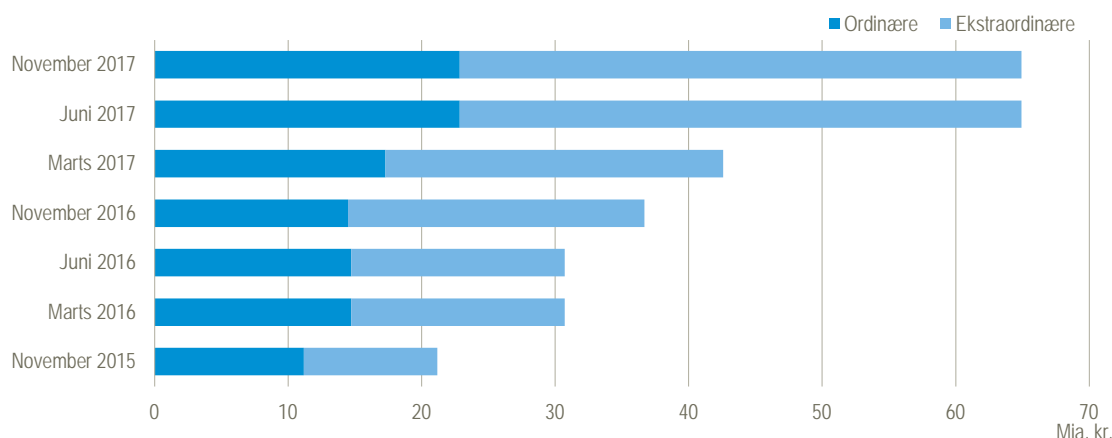
I første omgang valgte Danmarks Statistik ikke at afskrive fuldt ud som følge af den systemmæssigt betingede manglende retskraft. Men da restancer for 7,5 mia. kr. blev afskrevet på statsregnskabet for 2015 som følge af manglende retskraft, blev det resterende beløb indregnet af Danmarks Statistik i marts-udgivelsen 2016 af nationalregnskabet.

Afskrivninger i forbindelse med 2017-udgivelsen

I de efterfølgende udgivelser til og med marts-udgivelsen 2017 blev de ekstraordinære afskrivninger opjusteret i takt med, at ny information om skatterestancemassen blev tilgængelig. I juni-udgivelsen 2017 blev oplysningerne fra rapporten, som blev udarbejdet af revisionsfirmaet PwC for Skatteministeriet, inddraget. Denne rapport anbefalede en yderligere kraftig nedjustering af kursværdien af skatterestancerne, og rapporten dannede grundlag for en forøgelse af de ekstraordinære skatterestanceafskrivninger i nationalregnskabet.

Figur 2 viser afskrivningen i hver af de løbende udgivelser af nationalregnskabet. Inddragelsen af oplysningerne fra rapporten fra PwC ses tydeligt ved den markante forøgelse af de ekstraordinære afskrivninger i forbindelse med udgivelsen i juni 2017, hvor de ekstraordinære afskrivninger af skatterestancerne for perioden 2013-2016 i alt udgør 42,1 mia. kr.

Figur 2 Skatterestance afskrivningerne i nationalregnskabet opdelt på ordinære og ekstraordinære afskrivninger



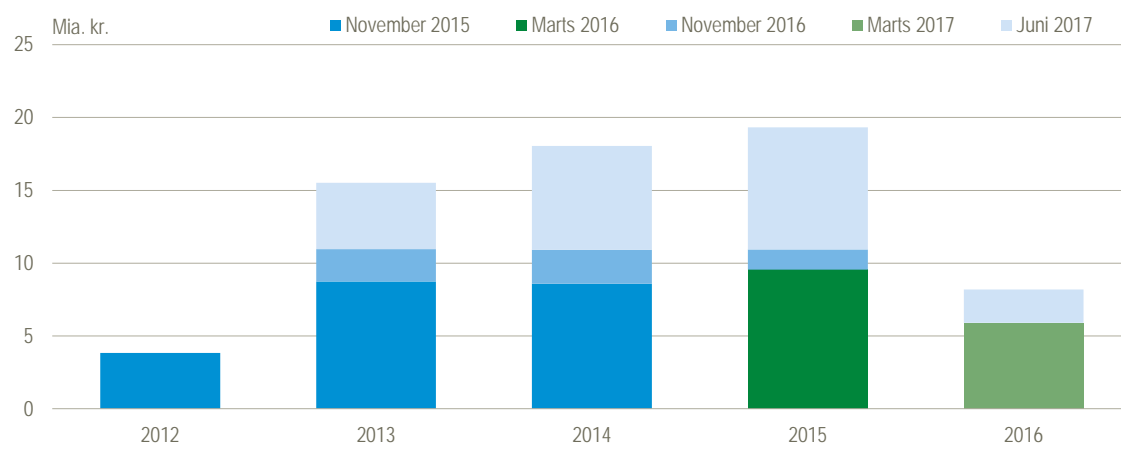
Anm. 1: De ordinære afskrivninger stiger mellem marts- og juni-udgivelserne i 2017. Dette skyldes en ændring i sondringen mellem ordinære og ekstraordinære afskrivninger foretaget ifm. juni-udgivelsen i 2017, hvor den systemmæssigt betingede afskrivning på 9,0 mia. kr. pr. 31. december 2016 (hævet fra 8,0 mia. kr. pr. 31. december 2015) blev omkategoriseret fra at være ekstra-ordinær til at være ordinær, da den – i lighed med øvrige ordinære afskrivninger – skyldtes manglende retskraft.

Anm. 2: I de seneste udgivelser indgår flere regnskabsår, end der gør i de første udgivelser. Konkret omfatter afskrivningen i relation til udgivelsen i november 2015 kun tre år, nemlig 2012, 2013 og 2014. Udgivelserne i juni og november 2017 berører derimod alle årene 2012-2016.

De ordinære afskrivninger i nationalregnskabet og statsregnskabet varierer over regnskabsårene og udgør gennemsnitligt ca. 2,8 mia. kr. pr. regnskabsår. For udgivelserne i juni og november 2017 udgør de ordinære afskrivninger imidlertid mere end de nævnte ca. 2,8 mia. kr. for hvert af de fem regnskabsår 2012-2016 på grund af de systemmæssigt betingede afskrivninger.

Afskrivningerne af skatterestancerne har påvirket nationalregnskabet forskelligt i de enkelte år. Fordelingen på de forskellige regnskabsår ses i figur 3, hvor afskrivningen for 2012 alene udgøres af statsregnskabets ordinære afskrivninger. Fra 2013 bliver afskrivningerne væsentligt opjusteret i takt med de nye udgivelser af nationalregnskabet. Udgivelserne i juni 2016 og november 2017 er ikke medtaget i figuren, da afskrivningerne her var uændrede.

Figur 3 Skatteafskrivningerne i nationalregnskabet - udgivelse for udgivelse



Statsregnskabets værdiansættelsesprincip

Statsregnskabets værdiansættelsesprincip er nominel værdi, og afskrivningsprincippet er alene baseret på, om restancerne er retskraftige eller ej. Dette forventes ændret fra og med 2018, således at restancerne også i statsregnskabet fremover vil blive bogført til deres kursværdi. Forskellen mellem nominel værdi og kursværdi af den eksisterende skatterestancemasse vil i så fald blive nedskrevet på statsregnskabet 2018 via en såkaldt *primo-korrektion*.

Forskellig værdi af skatterestancebeholdninger

I tabel 1 nedenfor ses beholdningen af skatterestancer i nationalregnskabet, i statsregnskabet og i SKATs opgørelser for perioden 2013-2016. Danmarks Statistiks ændring af værdiansættelsesmetode af skatterestancer betyder, at nationalregnskabet, statsregnskabet og SKATs opgørelser af beholdningen af skatterestancer er forskellige, bl.a. fordi de systemmæssigt betingede afskrivninger ikke er indregnet i SKATs opgørelse.⁶

Tabel 1 Beholdningen 2013-2016 af skatterestancer: nationalregnskab, statsregnskab og i SKATs opgørelser

	Nationalregnskab	Statsregnskab	SKAT
	mia. kr.		
2013	30,7	43,2	43,2
2014	18,9	45,8	45,8
2015	11,1	47,3	54,8
2016	16,3	58,4	65,9

Af tabel 1 ses det, at beholdningen af skatterestancer i SKATs opgørelse ved udgangen af 2016 udgjorde 65,9 mia. kr., hvilket er identisk med tallet i figur 1, mens der i statsregnskabet er anført 7,5 mia. kr. mindre, nemlig 58,4 mia. kr. i kraft af de ikke-retskraftige fordringer, der blev afskrevet i statsregnskabet for 2015. Forskellen mellem nationalregnskabstallene og statsregnskabstallene består alene i den nationalregnskabsmæssige værdireduktion af restancemassen til kursværdi. Hvis restancerne i statsregnskabet - som forventet - bliver nedskrevet og fremadrettet indregnet til kursværdi, vil beholdningerne i statsregnskabet og nationalregnskab blive ens⁷.

Andre offentlige restancer

Opgørelserne fra august 2015 fra SKAT og fra PwC fra januar 2017 estimerer også en kursværdi for andre offentlige restancer, underforstået andre offentlige restancer end skatterestancer. Den nuværende kontering af afskrivninger af andre offentlige restancer i nationalregnskabet og i statsregnskabet undersøges pt. af Danmarks Statistik i samarbejde med Moderniseringsstyrelsen. Som det er tilfældet med skatterestancerne forventes det også, at andre offentlige restancer vil blive indregnet til deres kursværdi i statsregnskabet fra og med 2018. Således forventes det, at alle offentlige restancer vil blive værdisat ensartet på statsregnskabet. Dette er ikke tilfældet i dag, hvor fx politibøderestancer er indregnet til kurs 0 i statsregnskabet, mens indregningen af skatterestancer er foretaget til kurs 100, dvs. til nominal værdi.

⁶ Af statsregnskabet for 2016 fremgår det, at der som følge af manglende løbende vurderinger og afskrivninger af ikke-retskraftige fordringer i forbindelse med værdiansættelsen af skattedebitorer pr. 31. december 2016 er foretaget en vurdering, som viser, at værdien af ikke-retskraftige fordringer opgøres til 9,0 mia. kr. Danmarks Statistik er af SKAT blevet oplyst, at ud af de 9,0 mia. kr. relaterer de 1,5 mia. kr. sig til andre fordringer end restancer. Derfor udgør forskellen på statsregnskabet og SKATs opgørelser af skatterestancer kun 7,5 mia. kr. og ikke 9,0 mia. kr. pr. 31. december 2016. Beløbet på 9,0 mia. kr. inkluderer en opjustering på 1,0 mia. kr. af de retskraftige fordringer som opgjort pr. 31. december 2015.

⁷ Som følge af forskellige henførselsår af afskrivninger af skatterestancer vil statsregnskabs- henholdsvis nationalregnskabsbeholdningen af skatterestancer dog aldrig blive helt ens - jf. appendiks 2. For perioden 1995-2016 udgør forskellen 33 mio. kr.

Bilag 1. Skatterestanceafskrivningerne udgivelse for udgivelse

Nedenfor beskrives de afskrivninger af skatterestancer, der er foretaget i nationalregnskabet, hvilket udgivelse for udgivelse afspejler det gradvist forøgede informationsniveau. Afskrivningerne fremgår i oversigtsform af tabel 2.

Tabel 2 Nationalregnskabsmæssige afskrivninger af skatterestancer – udgivelse for udgivelse

	2012	2013	2014	2015	2016	I alt
	mia. kr.					
November 2015	3,8	8,7	8,6	-	-	21,2
Marts 2016	3,8	8,7	8,6	9,6	-	30,7
Juni 2016	3,8	8,7	8,6	9,6	-	30,7
November 2016	3,8	11,0	11,0	11,0	-	36,7
Marts 2017	3,8	11,0	11,0	11,0	5,9	42,6
Juni 2017	3,8	15,5	18,1	19,3	8,2	64,9
November 2017	3,8	15,5	18,1	19,3	8,2	64,9
<i>Heraf ekstraordinære</i>						
November 2015	-	5,0	5,0	-	-	10,0
Marts 2016	-	5,0	5,0	6,0	-	16,0
November 2016	-	5,0	5,0	6,0	-	16,0
Marts 2017	-	7,4	7,4	7,4	3,1	25,3
Juni 2017	-	9,7	12,7	14,3	5,4	42,1
November 2017	-	9,7	12,7	14,3	5,4	42,1

Ved beregningen af ekstraordinære skatteafskrivninger er der taget højde for, at 11,1 mia. kr. af skatterestancemassen i statsregnskabets opgørelser allerede var afskrevet i nationalregnskabet. Dette skyldes, at der i perioden før 2013 var afskrevet såkaldte *uerholdelige* (men stadig retskraftige) skatterestancer for 11,1 mia. kr. i statsregnskabet og dermed også i nationalregnskabet. Uerholdelige restancer er fordringer, der er forsøgt inddrevet, men stadig ikke er blevet indbetalt og derfor vurderes ikke at blive det.

Men da afskrivningsprincippet i statsregnskabet alene var, og stadig er, om restancerne er retskraftige eller ej, var denne afskrivning ikke i overensstemmelse med principperne, og de afskrevne restancer blev derfor, via en såkaldt primo korrektion genoptaget på statsregnskabet i 2013. Imidlertid blev afskrivningerne ikke tilbageført i nationalregnskabet. I forbindelse med udgivelsen november 2015 blev de ekstraordinære afskrivninger i nationalregnskabet af skatterestancemassen i statsregnskabet derfor fratrukket de 11,1 mia. kr., der allerede var afskrevet i nationalregnskabet. Samtidig blev de afskrevne uerholdelige, men stadig retskraftige skatterestancer, genoptaget i nationalregnskabet til kursværdi.

November-udgivelsen 2015

Til november udgivelsen 2015 blev der på baggrund af en opgørelse fra SKAT for første gang beregnet ekstraordinære skatteafskrivninger i nationalregnskabet svarende til forskellen mellem nominal værdi og kursværdi. Opgørelsen fra SKAT indeholdt også et estimat for, hvor stor en andel af restancerne, der af systemmæssige årsager ikke var retskraftige. Af forsigtighedsmæssige årsager blev dette dog ikke indregnet i denne udgivelse.

Nationalregnskabsmæssig implikation: 5,0 mia. kr. i ekstraordinære skatteafskrivninger i 2013-2015 (2015-afskrivningen kunne dog først implementeres i marts-udgivelsen 2016).

Marts-udgivelsen 2016

I marts-udgivelsen 2016 vurderedes usikkerheden af opgørelsen af de af systemmæssige årsager ikke-retskraftige restancer betydeligt mindre end ved udarbejdelsen af november-udgivelsen 2015. Retskriftsaspektet blev derfor indregnet og gav anledning til yderligere afskrivninger i nationalregnskabet. Størstedelen af denne yderligere afskrivning var der imidlertid allerede taget højde for via denne generelle kursjustering i forbindelse med udgivelsen

i november 2015, så den nationalregnskabsmæssige effekt var mindre end de 8,0 mia. kr. der indregnedes i statsregnskabet for 2015 som følgende af den systemmæssigt betingede manglende retskraft.

Nationalregnskabsmæssig implikation: Yderligere afskrivninger på 1,0 mia. kr. pr. år som følge af manglende retskraftighed. Således indregnes i alt 6,0 mia. i ekstraordinære skatteafskrivninger i 2013-2015. Tallene for 2013 og 2014 kunne som følge af Danmarks Statistiks revisionspolitik dog først opdateres i november- udgivelsen 2016.

Juni-udgivelsen 2016

Ingen ændringer ift. marts-udgivelsen 2016

November-udgivelsen 2016

Fra og med november-udgivelsen 2016 benyttedes kvartalsredegørelserne fra SKAT til Folketingets Skatteudvalg som kilde til beholdningen af skatterestancer. Det medførte, at der for første gang indgik et beholdningstal for ultimo 2015. De tidligere beregninger havde taget udgangspunkt i beholdningstallet som det fremgik af den særlige opgørelse fra SKAT fra august 2015. Da skatterestancebeholdningen i perioden fra august til december 2015 var steget fra 48 mia. kr. til 55 mia. kr., steg de beregnede ekstraordinære afskrivninger derfor også.

Nationalregnskabsmæssig implikation: Det samlede estimat på afskrivningerne opskrives til 7,4 mia. kr. pr. år for hvert af årene 2013-2015.

Marts-udgivelsen 2017

I forbindelse med de tidligere beregninger blev det antaget, at restancemassen toppede i 2015. Når de ekstraordinære afskrivninger for 2014 og 2015 blev beregnet, byggede det derfor på en antagelse om, at nettotilgangen i 2016 og fremadrettet ville blive 0. Kvartalsredegørelsens opgørelse for ultimo 2016 viste et andet billede - nemlig at restancerne stadig øgedes. Derfor genindførtes den normale metode – 3-års løbende gennemsnit - til at henføre afskrivninger. I praksis betød dette, at der måtte skønnes over 2017- og 2018-udviklingen i skatterestancemassen – jf. appendiks 2.

Nationalregnskabsmæssig implikation: Et første tal for 2016-afskrivningen beregnedes til 3,1 mia. kr. og blev implementeret i nationalregnskabet, og reviderede tal for 2014 og 2015 beregnedes med henblik på senere implementering i november-udgivelsen 2017.

Juni-udgivelsen 2017

I april 2017 offentliggjorde Skatteministeriet en rapport om værdiansættelse af fordringer udarbejdet af PwC. Essensen i rapporten var en meget lavere kursværdi af skatterestancerne end beregnet af SKAT i august 2015. Hvor der i alle beregningerne fra november-udgivelsen 2015 til marts-udgivelsen 2017, var taget udgangspunkt i en kursværdi på ca. 44 pct. (fra SKATs opgørelse fra august 2015), blev kursværdien i PwC rapporten halvandet år senere opgjort til 16 pct. Ekstraordinært revideredes derfor alle relevante år i nationalregnskabet (2013-2016) for implementering af revisionen.

Nationalregnskabsmæssig implikation: Kraftig opjustering af afskrivningerne for årene 2013-2016, så den samlede afskrivning for perioden 2012-2016 nu androg 64,9 mia. kr., hvoraf de 42,1 mia. kr. kategoriseres som ekstraordinære.

November-udgivelsen 2017

Ingen ændringer ift. juni-udgivelsen 2017.

Bilag 2. Konteringsprincipper

Afskrivninger af skatterestancer skal – ifølge den Europæiske nationalregnskabsmanual ESA2010 – konteres som en kapitaloverførsel til den sektor (husholdninger eller virksomheder), der ikke har betalt den skat, der nu afskrives. Kapitaloverførslen, der skal udgiftsføres med effekt på det offentlige under-/overskud til følge, henføres, via følgende metode til det tidspunkt, hvor den ikke-indbetalte skat er optjent:

Ordinære afskrivninger: kapitaloverførslen(i periode t) = afskrivningerne på statsregnskabet $((t)+(t+1)+(t+2))/3$.

Ved de første beregninger af kapitaloverførslen i t+1 foreligger kun statsregnskabstallet for t. Tilsvarende tal for t+1 og t+2 må derfor estimeres.

Ekstraordinære afskrivninger: kapitaloverførslen(t) = 1 minus kursværdien af en evt. stigning i skatterestancemassen $((t)+(t+1)+(t+2))/3$.

Her gælder tilsvarende, at tallene for t+1 og t+2 må estimeres. Da de ekstraordinære afskrivninger bygger på en forventning om, at skatterne i praksis ikke kan inddrives, selvom restancerne stadig væk er retskraftige, kan det forekomme, at skatterne rent faktisk bliver inddrevet. I et sådant tilfælde – restancemassen er ikke steget som forventet eller falder - vil kapitaloverførslen blive reduceret ved først givne lejlighed.

Metoden til beregning af henførelsesåret, for så vidt angår de ordinære afskrivninger, bygger på en antagelse om, at en tredjedel af de afskrevne skatter i statsregnskabet afskrives i optjeningsåret, en tredjedel året efter og den sidste tredjedel to år efter optjeningsåret. SKAT har tilkendegivet, at de finder, at denne antagelse er en god approksimation til de reelle optjeningsår.

Tilsvarende bygger beregningen af henførelsesåret for de ekstraordinære afskrivninger på en antagelse om, at en tredjedel af tilgangen til restancemassen i et givent år relaterer sig til skatter optjent i året, en tredjedel til skatter optjent året forinden og den sidste tredjedel til skatter optjent to år forinden.

Skulle den nævnte metode have været gennemført, første gang de ekstraordinære afskrivninger blev medtaget i nationalregnskabet, skulle der for beregning af ekstraordinære afskrivninger fremskaffes opgørelser over restancemassen langt tilbage i tid. I stedet blev der "trukket en streg i sandet" ultimo 2015. Ultimo 2015-tallet blev henført til kapitaloverførsel i 2013, 2014 og 2015, som beskrevet ovenfor. Fra og med beregningen på baggrund af ultimo 2016 tallet, benyttedes den ovenfor beskrevne metode til beregning af henførelse af ekstraordinære skatteafskrivninger.