

Fristudvalget – notits om betænkningen om frist- og forældelsesreglerne på skatte- og afgiftsområdet

Forældelsesfrister og frister for ansættelsesændringer er nødvendige for at skabe retsafklaring, af bevismæssige årsager og af hensyn til en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af administrationen og en rimelig anvendelse af de til rådighed værende ressourcer.

Disse hensyn ligger bag såvel de generelle forældelsesregler som de specifikke fristregler i skattelovgivningen.

Fristreglerne udsættes imidlertid ofte for kritik, hvilket hænger sammen med, at reglerne kan afskære borgerne fra krav, som de uden fristregler havde kunnet oppebære. Fristregler strider således grundlæggende imod hensynet til at opnå de materielt rigtige afgørelser, hvilket betyder, at borgeren kan føle sig udsat for et retstab.

På grund af denne indbyggede konflikt mellem det materielt rigtige resultat på den ene side og fristreglerne på den anden side er det vigtigt, at reglerne er helt rigtigt afbalanceret.

Det er regeringens overordnede målsætning at forbedre borgernes retssikkerhed på skatteområdet. I foråret 2002 indførte regeringen bedre økonomiske betingelser for at føre skattesager mod det offentlige, og i starten af 2003 fremsættes der lovforslag om, at kommunerne skal have mulighed for at give borgerne klar besked om de skattemæssige konsekvenser af deres handlinger. Regeringen foreslår desuden en styrkelse af borgernes retssikkerhed ved effektivisering af klagesagsbehandlingen på ligningsområdet, og der er netop foretaget en stor undersøgelse af sorte pletter, dvs. de regler, der i særlig grad fører til tvister mellem borgerne og det offentlige med henblik på forenklinger. Bedre og enklere fristregler til gavn for borgerne ligger i forlængelse af disse tiltag.

Fristudvalget har netop afgivet betænkning med forslag til forenkling og harmonisering af fristreglerne på skatte- og afgiftsområdet. Betænkningen sendes nu på en ekstern høring med henblik på en diskussion af udvalgets forslag inden den endelige stillingtagen til udformningen af et lovforslag om forbedrede fristregler.

Fristudvalget

Som udgangspunkt skal ligningsmyndighederne foretage ligningen inden den 30. juni i det andet år efter udløbet af indkomståret. Denne frist betegnes ligningsfristen. Efter denne frist ophører de kommunale ligningsmyndigheders kompetence til at foretage

skatteansættelsen, og kompetencen tilkommer herefter som udgangspunkt de statslige skattemyndigheder.

Fristerne for skatteansættelsen, der findes i skattestyrelseslovens §§ 34 og 35, bygger på en ordinær frist på 3 år for såvel den skattepligtiges anmodning om genoptagelse som for myndighedernes adgang til at foretage eller ændre skatteansættelsen.

Uden for denne 3-års frist kan en skatteansættelse alene foretages eller ændres, hvis der foreligger en af de særlige grunde, der er opregnet direkte i loven. Dette betegnes ekstraordinær skatteansættelse. En skatteansættelse kan eksempelvis foretages uden for 3-års fristen, hvis hidtidig praksis er underkendt, eller hvis den skattepligtige har handlet forsætligt eller groft uagtsomt.

De nugældende regler, der blev gennemført i 1999, har bl.a. været kritiseret for at være uklare og for at give myndighederne en for vid adgang til at foretage ændringer tilbage i tid. Samtidig betød den gennemførte objektivisering af reglerne, at der ikke ud fra en konkret vurdering af omstændighederne kan gives tilladelse til genoptagelse uden for de tilfælde, der udtrykkeligt er angivet i bestemmelsen, hvilket bl.a. Skatteretsrådet fandt særdeles uhenigtsmæssigt.

På baggrund af denne kritik blev Fristudvalget nedsat i september 2001 efter anbefaling fra Skatteretsrådet.

Formand for udvalget har været Direktør Hanne Søgaard Hansen, Grant Thornton, Statsaut. Revisionsaktieselskab. Udvalget har i øvrigt været sammensat af repræsentanter fra rådgiverorganisationerne, de højere læreanstalter, kommunerne samt Skatteministeriet.

Fristudvalgets opgave har været at komme med forslag til bedre og enklere fristregler, herunder at vurdere muligheden for en harmonisering af reglerne på skatte- og afgiftsområdet.

Udvalget har set på fristerne for, i hvor lang tid skattemyndighederne kan ændre en skatteansættelse eller et afgiftstilsvær, efter at selvangivelsen/angivelsen er afleveret og fristen for den skatte- eller afgiftspligtiges anmodning om genoptagelse, hvis der fremkommer nye oplysninger, der har betydning for skatteansættelsen eller afgiftstilsværet. Endelig har udvalget set på adgangen til selvangivelsesomgørelse.

Udvalgets anbefalinger vedr. ansættelsesfristerne på skatteområdet

Det er overordnet set udvalgets konklusion, at det nugældende regelsæt på skatteområdet er hensigtsmæssigt opbygget. Udvalget finder dog, at reglerne på en række punkter kan forenkles og gøres mere klare og anbefaler en delvis omskrivning af reglerne om ansættelsesfristerne.

Udvalget finder endvidere, at flere af de objektive bestemmelser vedrørende ekstraordinær skatteansættelse bør justeres eller ændres.

Udvalget anbefaler først og fremmest en sikkerhedsventil, der kan opsamle tilfælde, der falder uden for de tilfælde, hvor en skatteansættelse i dag kan foretages eller ændres uden for 3-års fristen, men hvor omstændighederne alligevel taler for at tillade, at skatteansættelsen nedsættes.

Af udvalgets forslag kan endvidere fremhæves forslaget om, at myndighedernes adgang til at ændre skatteansættelsen i forbindelse med de statslige myndigheders undersøgelse af rigtigheden af de lokale skattemyndigheders afgørelser, begrænses. Udvalget foreslår således, at bestemmelsen kun skal finde anvendelse i tilfælde, hvor den ansættelse, der skal revideres, er foretaget uden for den ordinære ansættelsesfrist eller umiddelbar inden fristens udløb, og revisionen af ansættelsen inden for 3-års fristen derfor ikke er mulig.

Endelig anbefaler udvalget, at bagatelgrænsen for ekstraordinære skatteansættelser, der i dag udelukker ændringer uden for den ordinære ansættelsesfrist, hvis der er tale om en indkomstændring på mindre end 5.000 kr., ophæves.

Udvalgets forslag om harmonisering af fristreglerne på skatte- og afgiftsområdet mv.

En vigtig del af Fristudvalgets arbejde har bestået i at undersøge, om fristerne på hele Skatteministeriets område er sammenhængende og mulighederne for en højere grad af harmonisering og forenkling af reglerne.

Fristerne på skatteområdet er reguleret i skattestyrelsesloven, mens afgiftsområdet i dag er reguleret af de formueretlige forældelsesregler, der som udgangspunkt sætter en 5-års frist for såvel den afgiftspligtiges adgang til at anmode om tilbagebetaling af for meget betalt afgift som for myndighedernes adgang til at foretage efteropkrævning.

Udvalget anbefaler, at der på afgiftsområdet indføres et helt nyt regelsæt svarende til ansættelsesfristerne på skatteområdet. Dette indebærer, at der indføres en 3-års frist for ordinær fastsættelse af afgiftstilsvaret, og at der indføres en adgang til ekstraordinær fastsættelse af afgiftstilsvaret i nærmere angivne tilfælde svarende til reglerne om ekstraordinær skatteansættelse.

Dette betyder bl.a., at der som på skatteområdet kan ske genoptagelse mindst 5 år tilbage i tilfælde, hvor hidtidig praksis underkendes i en tilsvarende sag. I dag kan den afgiftspligtige ikke støtte ret på en lignende sag, men må selv indgive en klage.

Tilsvarende har udvalget fundet, at pensionsafkast og arbejdsmarkedsbidrag, der i dag kun delvist eller slet ikke omfattes af ansættelsesfristerne i skattestyrelsesloven, bør inddrages fuldt ud under dette regelsæt.

.....
Udvalgets forslag om udvidelse af adgangen til selvangivelsesomgørelse

Udvalget har endelig set på adgangen til at ændre et valg foretaget i selvangivelsen.

Ansættelsesfristerne i skattestyrelsesloven omfatter ikke valg i selvangivelsen, og et sådant valg er som udgangspunkt bindende for den skattepligtige. Valget kan altså kun ændres, hvis der er udtrykkelig hjemmel hertil, hvilket eksempelvis i dag er tilfældet i relation til virksomhedsskatteordningen, ligesom der i nærmere afgrænsede tilfælde er adgang til at foretage efterfølgende af- eller nedskrivninger.

Fristudvalget anbefaler, at der indføres en generel adgang til selvangivelsesomgørelse, således at et valg foretaget i selvangivelsen kan ændres i tilfælde, hvor en ændring af skatteansættelsen fra myndighedernes side har medført, at valget har fået utilsigtede skattemæssige virkninger for den skattepligtige.