



Skattetiltag i relation til den finansielle krise (Tax issues in relation to the financial crisis)

Indledning

Der er på den internationale bane gjort en stor indsats for at modstå den økonomiske krise. Notatet giver - baseret på OECD-opgørelse - en oversigt over hvilke typer skattetiltag, der er foretaget i landene for at imødegå den internationale krise, der satte ind i efteråret 2008. Efter krisen står den vestlige verden tilbage med store underskud på de offentlige finanser, og notatet omhandler ligeledes de initiativer, der er foretaget internationalt for at afhjælpe de store omkostninger, som krisen har bragt med sig.

Afslutningsvist er der et afsnit vedr. bankskatter relateret til den finansielle krise.

Oversigt over tiltag foretaget for modstå den finansielle internationale krise

Der er i løbet af de seneste par år foretaget en lang række initiativer i de vestlige lande for at modstå den økonomiske krise. Tiltagene er for en stor del landespecifikke, men det er muligt at identificere fælles temaer:

- *Forøgelse af likviditeten i den private sektor.* En del lande har forsøgt at forbedre likviditeten i virksomhederne ved at give længere kredittider for skattebetalinger, refundere overskydende skat hurtigere end hidtil, og tillade større tilbageførelser ved tab. Disse tiltag vil kun have karakter af engangsudgifter for det offentlige.
- *Midlertidige tiltag, der stimulerer forbruget.* Mange lande har indført accelererende skattemæssige afskrivninger for kapitalinvesteringer, lempelser for boliginvesteringer, reduktioner i moms, tiltag som tilskynder til øget køb af nye biler mv. I tilfælde af at disse tiltag forbliver midlertidige, så vil effekterne på skattebetalingerne vende, når tiltagene stopper.

- *Nedsættelse af indkomstskatter.* Flere lande har reduceret de personlige indkomstskatter mere på grund af krisen end de ellers ville have gjort. Nogle lande har øget personlige fradrag, mens andre har sænket skattesatserne, specielt lande som var i gang med udvikling/gennemførelse af skattereformer inden finanskrisen brød ud. Desuden er der en del lande, som yder øget støtte til børn og fattige familier.
- *Nedsættelse af skatten på kapital/selskaber.* Lande som allerede havde planer om at nedsætte deres virksomhedsskatter, har fået gennemført disse lettelser. Derudover har der været fokus på at lette skattebyrden for små- og mellemstore virksomheder og øge muligheden for skattefradrag for F&U.
- *Andet.* Nogle få lande har foretaget lempelser i de sociale bidrag, specielt for yngre og ældre på arbejdsmarkedet. Flere lande har indført skrotpræmier for ældre biler ved samtidig køb af ny og mindre forurenende bil. Herved stimuleres der til køb af nye biler, hvilket specielt er gavnligt i bilproducerende lande.

Af bilag 1 fremgår en specificeret liste over tiltag, der er foretaget af de vestlige lande for at afbøde krisens virkninger.

Ad. forøgelse af likviditeten i den private sektor

Den finansielle krise medførte et akut behov for (billig) likviditet i virksomhederne og specielt i den finansielle sektor. De listede forslag i bilag 1 øger likviditeten med det samme, og sådanne tiltag er dermed med til at undgå lukninger af virksomheder og finansielle institutioner på grund af midlertidig likviditetsmangel. En ulempe ved disse tiltag er, at det kan være svært at ramme den rette timing. Det kan desuden ikke udelukkes, at disse tiltag kan være med til at holde liv i virksomheder, som ikke er rentable på lang sigt og initiativerne dermed har medvirket til at udskyde en nødvendig tilpasning. Tiltagene kan være konkurrenceforvridende, hvis der gøres forskel på f.eks. virksomhedernes størrelse/omsætning.

Ad. midlertidige tiltag for at stimulere forbruget

I en del lande er der sket en omlægning på afgifts- og momsområdet. Der har været en tendens til, at moms og afgifter reduceres på visse områder f.eks. inden for bolig- og bygeområdet eller afgiften på nye biler.

Midlertidige subsidieringer af forbedringer af boliger og dermed byggebranchen generelt, stimulerer aktiviteten og beskæftigelsen i en kortere periode. Det kan være med til at afbøde nedgangen i et konjunkturforløb, idet beskæftigelsen i byggesektoren oftest er den sektor, der rammes hurtigst og hårdest, når konjunkturerne vender. En ulempe ved sådanne tiltag er imidlertid, at der i mange lande de senere år har været en overophedning af aktiviteten i byggebranchen. Ved at

subsidiere aktiviteten i byggebranchen kan det være med til at opretholde et aktivitetsniveau over det strukturelle niveau - hvor der set ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv er behov for en tilpasning. Ved midlertidige afgifts- eller moms nedsættelser er der også en tendens til, at folk venter med at købe varige forbrugsgoder og boligforbedringer indtil ikrafttrædelsen.

Ad. nedsættelse af indkomstskatter

Flere lande giver målrettede beskæftigelsesfradrag til de lavestlønnede samt til beskæftigede med børn (der er også eksempler på at der gives tilskud til børnefamilier uanset beskæftigelsesstatus). Når der gives skattelettelse til de lavestlønnede øger det gevinsten ved at være beskæftiget frem for at være arbejdsløs. Samtidig har de lavestlønnede og familier med børn en større forbrugstilbøjelighed end personer med højere indkomster. Herved omsættes en relativ stor andel af skattelettelsen for de lavestlønnede til forbrug, hvilket er gavnligt i en krisesituation, hvor der er behov for at stimulere forbruget. Empiriske studier viser desuden at specielt lavtlønnede (enlige) med børn har høje deltagelseselasticiteter.

Ad. nedsættelse af skatten på kapital/selskaber

Nedsættelse af selskabsskatten har generelt gode strukturelle virkninger. Set i et internationalt perspektiv kan det være problematisk hvis graden af skattekonkurrence, ”bider sig selv i halen”, således, at store og større satsnedsættelser bliver nødvendige for at tiltrække virksomheder.

Ad. Andre tiltag

Flere lande har en høj grad af ungdomsledighed. Reduktioner af sociale bidrag for disse grupper kan afhjælpe den relativt høje ungeledighed. For den ældre del af befolkningen kan skattefradrag for seniorer være med til at forlænge tilbagetrækningsalderen.

Af andre tiltag kan nævnes, at flere lande har valgt at give skattefradrag til køb af hjemmeserviceydelse, hvilket kan være med til at øge den legale beskæftigelse i branchen på bekostning af den sorte aktivitet. Derudover mindsker det fordelene ved hjemmeproduktion, hvilket kan være med til at kanalisere arbejdskraften hen, hvor de enkelte personer har komparative fordele.

Flere lande har indført skrotpræmier for ældre biler ved samtidig køb af ny og mindre forurenende bil. Det stimulerer salget af nye biler, hvilket specielt er gavnligt i bilproducerende lande. En midlertidig skrotpræmieordning vil fremrykke bilsalget og derved provenu fra registreringsafgiften. Der har formegentlig ikke været nogle beskæftigelseseffekter forbundet med forslaget, idet den øgede aktivitet for nye biler, formegentlig opvejes af en lavere aktivitet i brugtbilssektoren.

International finanspolitisk konsolidering som følge af krisen

Som følge af den internationale krise og de finanspolitiske lempelser der blev søsat for at afbøde de negative virkninger af den globale nedgang, så oplever EU-landene generelt stigende offentlige underskud og stigende gældskvoter. De finanspolitiske lempelser har været nødvendige for at styrke aktiviteten og beskæftigelsen under krisen. Råderum og udfordringer har været forskellig blandt landene, og det har bevirket, at omfanget og behovet for finanspolitiske lempelser har varieret landene imellem.

Konsolidering er nødvendig for landene nu, dels for at undgå gælds-fælde, som kan presse renteniveauet op, og dels for at sikre fremadrettede handlemuligheder i den økonomiske politik i tilfælde af nye økonomiske tilbageslag. Desuden er konsolidering en nødvendighed for at sikre den finanspolitiske holdbarhed på sigt.

EU's finansministre vedtog den 20. oktober 2009 nogle overordnede principper for finanspolitisk konsolidering, bl.a. at landene som hovedregel skal starte konsolideringen i 2011 og en række lande før, samtidig med at den årlige strukturelle konsolidering som minimum skal udgøre ½ pct. af BNP. Henstillingerne er nu inden for rammerne af Stabilitets og Vækstpagten, hvor anbefalingerne er, at underskuderne nedbringes til under Traktatens grænse på 3 pct. af BNP.

I maj havde 19 lande, og siden hen også Danmark m. f., fået henstillinger om dels at bringe underskuddet ned under 3 pct. af BNP inden givne frister samt at gennemføre strukturelle budgetforbedringer, mens Grækenland har fået en skærpet henstilling.

I starten af året har de forskellige lande fremlagt deres stabilitetsprogrammer (euro-lande) og konvergensprogrammer (ikke euro-lande). Disse programmer indeholder bl.a. planer for hvordan EU-landene vil håndtere deres finanspolitiske udfordringer.

Programmerne viser, at EU – landene generelt planlægger at efterleve henstillingerne, og de væsentligste konklusioner er:

- Konsolidering af de offentlige finanser. En stor del af landene er allerede begyndt at gennemføre konsolidering af de offentlige finanser, og landene planlægger at efterleve de respektive krav til budgetforbedringerne. I gennemsnit skal landene stramme finanspolitikken med ca. 1 ¼ af BNP, men med store variationer på tværs af landene.
- De færreste lande har fremlagt konkrete konsolideringsplaner for 2011 og de efterfølgende år, men generelt har landene fremlagt konkrete tiltag for 2010.
- Konsolidering af de offentlige finanser blandt landene er baseret på et forudsat konjunktur opsving og finanspolitiske stramninger. Landene planlægger at stramme mere på udgiftssiden end på indtægtssiden.

- Et flertal af landene har gennemført eller har planer om at gennemføre reformer af deres finanspolitiske rammer for at støtte konsolideringen af de offentlige finanser og styrke den finanspolitiske styring.

Skattepolitiske tiltag som reaktion på den finansielle krise og den økonomiske nedgang

Den vestlige verden står overfor en masse udfordringer, som sammen med udfordringerne fra genopretningen efter den internationale finansielle krise, betyder, at det er nødvendigt at reagere for at sikre fortsat vækst. Globaliseringen betyder fortsat gode muligheder for OECD-landene men også store problemer, hvor de teknologiske ændringer forbliver en af de helt store udfordringer i den økonomiske politik og kan være en kritisk faktor ift den fremtidige vækst.

OECD's studier viser generelt, at det er væksthæmmende at have lave person- og virksomhedsskatter, hvilket tilskynder til investeringer i human kapital, investeringer, innovation, iværksætter, risikovillighed mv. OECD anbefaler, at hvis man ønsker en provenuneutral vækstskabende skattereform, så bør man udskifte provenu fra personlige indkomstskatter med mindre forvridende skatter som skatter på ejendom eller forbrug. Et problem med sådanne reformer kan dog være at fordelingen af skattebyrden bliver mere skæv.

Trenden i OECD-landene er generelt en udbredning af skattebaserne og en reduktion af skattesatserne.

Hvordan bør skatterne udbredes

Den konsolidering der sker i form af øget skatteprovenu kan ske på forskellige måder – men det er vigtigt, at konsolideringen sker så skånsomt som muligt, så de højere skatter ikke er ødelæggende for væksten.

Moms

Økonomisk teori sammen med gevinsterne ved nemmere administration peger på en bred base og en enhedsmoms. På trods af dette viser erfaringer, at det ofte har været svært at øge momsbasen. Når momsen øges, har det ofte negative fordelings effekter. For at afbøde dette kan det evt. være en mulighed at målrette skattefradrag til lavindkomstgrupper.

Personlige indkomstskatter og sociale bidrag

Når der tages højde for, at de personlige indkomstskatter og sociale bidrag står for ca. 50 pct. af skatteprovenuet i OECD-landene, så anses det ikke for fordelagtigt at hæve disse endnu mere, da der kan være store adfærdsmæssige effekter forbundet hermed. Derudover vil det øge kilen mellem indkomstskatter (plus sociale bidrag) og fx selskabsskatten.

Med tiden er skattebasen for de personlige indkomstskatter blevet mere kompleks, idet regeringer løbende har indført forskellige skattefradrag, der enten er økonomisk eller socialt betinget. Hvis de personlige indkomstskatter skal øges, anbefaler OECD, at lave en nærmere analyse over, om det kan være en fordel henholdsvis økonomisk og fordelingsmæssigt at ændre skattebasen (brede basen ud).

Der bør også være en form for konsistens i beskatningen. Hvis et land eksempelvis ikke beskatter den beregnede leje fra ejerbolig i indkomstskatten, så er det svært at retfærdiggøre at blive ved med at give rentefradrag på lånene. Et alternativ til en direkte afskaffelse af rentefradragene kunne være et loft over fradragets størrelse eller værdi.

OECD peger på, at undersøge fordelene ved at afskaffe forskellige særordninger inden for pensionsområdet, medarbejderaktier, venture kapital mv.

Selskabsskatter

På trods af behovet for økonomisk konsolidering så vil en stigning i selskabsskatten være en uattraktiv løsning for lande der i forvejen har relative høje selskabsskatter (over 25 pct.). Men der kan være muligheder for at udbrede baserne.

De skattemæssige afskrivninger afviger ofte fra den reelle økonomiske værdi. De skattemæssige afskrivningsregler er ofte meget generelle og firkantede, og har en tendens til at være mere fordelagtige end de burde være. OECD anbefaler derfor at landene ser nærmere på dette område.

Der har været en tendens til at gearing af virksomheder er steget over tid, hvilket afspejler de skattemæssige begunstigelser ved at have gæld pga. rentefradrag på virksomhedsniveau. Forrentning af egenkapital beskattes derimod både på virksomheds- og person niveau (dvs. hårdere).

En række lande har vedtaget mere målrettede foranstaltninger for at begrænse mulighederne for overdrevne rentefradrag, restriktioner på gæld/egenkapitalrater eller på renteudgifters andel af indtjening før renteudgifter, skat og afskrivninger (EBITDA). Men det bør bemærkes, at sådanne restriktioner kan indføre nye forvridninger.

En anden måde at udbrede skattebasen kan være at skærpe reglerne ift fradrag ved tab fx ved at reducere antallet af år, hvor det er muligt at udskyde tab.

Kapitalgevinster

Når man beskatter kapitalgevinster på aktieavancer involverer det en form for dobbeltbeskatning, idet den profit som giver anledning til disse gevinster også indgår i selskabsbeskatningen. Når kapitalgevinstbeskatningen er lavere end udbyttebeskatningen er der et incitament for aktionærerne til at overskud kan fordeles via tilbagekøb af egne aktier, hvilket medfører tabt skatteprovenu og tilskynder til uøkonomisk brug af ressourcer på skatteplanlægning.

OECD anbefaler yderligere, at muligheden for at lukke huller i forbindelse med omrokering af indkomst undersøges nærmere. Det er i dag muligt i en række

lande eksempelvis at omrokere indkomst fra udbytte til skattefri avancer, hvilket tilskynder til skatteplanlægning.

Grønne afgifter

En udfordring er både at hæve skatteprovenuet og derved støtte konsolideringen og samtidig have ambitiøse mål for reduktionen af drivhusgasser. Det er formegentligt ikke muligt at skatteprovenuet fra grønne afgifter kan afhjælpe de offentlige finanser signifikant på den korte bane. Men på længere sigt kan det ifølge OECD være mulig, at opkræve et væsentligt skatteprovenu, såfremt afgifterne er designet ordentligt.

Bankskatter

Som følge af den finansielle krise er der i mange lande et ønske om, at øge den finansielle sektors rolle i finansieringen af statslige tiltag til at modvirke effekterne af den finansielle krise og eventuelt kommende kriser i den finansielle sektor.

I en række lande er der allerede indført/planlægges der indført fonde, som skal understøtte bankafviklinger under ordnede forhold i fremtidige krisescenarier. I f.eks. Sverige er det besluttet at opbygge en fond på 2½ pct. af BNP gennem årlige bidrag på 0,036 pct. af bankernes passive ekskl. egenkapital.

I Danmark er der udover bankpakke 1 og 2, indført en afviklingsmodel for nødlidende banker, hvor sektoren kollektivt dækker evt. resterende tab efter at usikrede kreditorer har dækket forholdsmæssigt. Der er dog ikke tale om en egentlig fondeopbygning.

Den finansielle krise har også sat fornyet fokus på tidligere danske og internationale overvejelser om mulighederne for, at skærpe beskatningen af den finansielle sektor. Der foregår for tiden drøftelser i EU-regi om mulighederne for, at indføre en egentlig bankskat på EU-niveau. Bankskatten foreslås umiddelbart udformet som en finansiel aktivitetsskat (Financial Activities Tax, FAT), hvor skatten skal udgøre en procentdel af værditilvæksten i de finansielle virksomheder og grundlaget skal udgøres af lønsum plus overskud. Skatten minder om den danske lønsumsafgift, men har en bredere base, da grundlaget også omfatter overskud.

Spørgsmålet om bankskatter skal drøftes på det officielle ECOFIN møde den 7. september 2010, hvorfor en egentlig dansk stillingtagen til spørgsmålet om bankskatter på EU-niveau ikke er afklaret på nuværende tidspunkt.