

A. Indledning

A.1 Forord

I dette kapitel gennemgås den historiske baggrund for ambiloven, ligesom der gives en orientering om de forhandlinger og overvejelser, der lå forud for lovens vedtagelse i Folketinget. Derudover er baggrunden og konsekvenserne af den lovændring, der blev gennemført 1. januar 1989, beskrevet.

I kapitlet gives der desuden en kort orientering om hvilke arbejdsgiverafgifter, der faldt væk ved ambiens indførelse samt hvilke ordninger, der blev ændret.

Sidst i kapitlet omtales lov om lønsumsafgift for virksomheder i den finansielle sektor, herunder baggrunden for lovens indførelse.

I kap. B - Love finder man i øvrigt såvel lovforslag med tilhørende lovbemærkninger som betænkning mv.

A.2. Omlægningen af arbejdsgiverafgifter til ambi

A.2.1 Formål og baggrund

Regeringen nedsatte i august 1987 en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra henholdsvis arbejdsministeriet, finansministeriet, økonomiministeriet og skatteministeriet.

Arbejdsgruppen skulle analysere og fremkomme med forslag til ændring af arbejdsgiverafgifterne.

Baggrunden for at nedsætte arbejdsgruppen var, at lønomkostningerne i danske virksomheder i løbet af 1986 og 1987 var steget mere end i de konkurrerende udenlandske virksomheder.

De danske virksomheders konkurrenceevne var således forringet, og man forudså, at betalingsbalanceunderskuddet ville blive forværret, hvis der ikke skete en justering af den økonomiske politik.

Arbejdsgruppen kom med sin rapport i efteråret 1987. I rapporten pegede man på, at finansieringen af arbejdsmarkedsordningerne burde omlægges fra at være en afgift baseret på antallet af ansatte, til et bidrag, der var baseret på virksomhedernes momsgrundlag. Det ville, mente man, på én og samme tid give en sikker og målrettet forbedring af konkurrenceevnen og samtidig virke som et incitament for virksomhederne til at ansætte flere medarbejdere.

Arbejdsgruppens rapport indgik i regeringens drøftelse med arbejdsmarkedets parter - de såkaldte trepartsdrøftelser. Drøftelserne resulterede i, at man sidst i 1987 bl.a. indgik forlig om at:

- omlægge finansieringen af visse arbejdsmarkedsordninger
- indføre en kompensation for arbejdsgivernes udgifter til ATP og arbejdsskedeforsikring
- nedsætte arbejdsgiverperioden for sygedagpenge, sådan at arbejdsgiverne ved en medarbejders sygdom kun skulle betale sygedagpenge for den første uge mod tidligere 5 uger.

A.2.1.1 Lovforslaget

På baggrund af forliget med arbejdsmarkedets parter fremsatte skatteministeren den 9. december 1987 forslag til lov om arbejdsmarkedsbidrag. Samtidig med dette forslag blev der stillet forslag om bortfald og lempelser af nogle af arbejdsgiverafgifterne.

Efter forslaget skulle der betales et bidrag på 2,5 % af erhvervsmæssig virksomhed og anden økonomisk virksomhed, der består i levering af ydelser mod vederlag.

Lovforslaget omfattede dermed både momspligtige og momsfrie aktiviteter, bortset fra social forsorg og bistand, amatørsport, udlejning mv. af fast ejendom, kunstnerisk virksomhed samt persontransport direkte til og fra udlandet.

Virksomheder, der overvejende var finansieret af offentlige midler, og som ikke havde betalt til de gamle ordninger, var heller ikke omfattet af forslaget.

Efter lovforslaget skulle kun virksomheder med et ambigrundlag på over 200.000 kr. om året betale bidrag. Herved ville et stort antal virksomheder - ca. 200.000 - blive fritaget.

I lovforslaget var der lagt op til, at toldvæsenet skulle beregne bidraget for alle momsregistrerede virksomheder.

A.2.1.2 Folketingsbehandlingen

Under folketingets behandling af lovforslaget blev det påpeget, at mindre virksomheder - hovedsagelig som følge af kompensationen for ATP mv. - ville blive udsat for en urimelig konkurrence set i forhold til virksomheder inden for samme branche med flere ansatte.

Man påpegede også, at en bundgrænse på 200.000 kr. ville medføre omgåelse.

Skatteministeren fremsatte herefter et ændringsforslag, som bl.a. betød en ophævelse af bundgrænsen på 200.000 kr.

Som et alternativ til bundgrænsen indeholdt ændringsforslaget forslag om indførelse af et særligt fradrag (bundfradrag) til personligt ejede virksomheder med et årligt ambigrundlag under 500.000 kr.

Bundfradraget, som var på 3.000 kr., skulle gives til personligt ejede virksomheder uden ansatte og gradvis nedtrappes, for helt at bortfalde, hvis virksomheden havde 2 fuldtidsansatte. Bundfradraget skulle først udbetales i det følgende år, idet man først da kendte virksomhedens ambigrundlag.

Ændringsforslaget medførte også, at virksomhederne selv skulle angive ambi. Ambien skulle betales hvert kvartal (halvår for landbrug).

Lovforslaget blev - med de nævnte ændringer - vedtaget den 18. december 1987 og trådte i kraft 1. januar 1988.

A.2.2 De gamle arbejdsgiverafgifter

Ambi afløste følgende arbejdsgiverafgifter:

- Lønmodtagernes Garantifond (LG)
- Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER)
- Arbejdsløshedsforsikring
- Førtidspension
- Arbejdsmarkedets Uddannelsesfond (AUD)

Indbetalingerne til ordningerne, der hidtil var sket via en fællesopkrævning kaldet FOK, bortfaldt ved ambiens indførelse.

Ordningerne som sådan blev ikke ophævet, men finansieres nu hovedsagelig via statskassen i stedet for som tidligere via arbejdsgiver- og lønmodtagerbidrag.

De bortfaldne arbejdsgiverafgifter ville i 1988 have været på 5.838 kr. pr. fuldtidsansat udover den først ansatte.

To andre ordninger blev berørt af omlægningen, nemlig ATP og arbejdsskade-forsikring.

Arbejdsgiverne betaler efter omlægningen fortsat ATP for deres ansatte, ligesom de fortsat tilbageholder lønmodtagerens andel

af ATP i forbindelse med lønudbetalingen. Det samlede ATP-bidrag skal også fortsat indbetales til ATP hvert kvartal.

Private arbejdsgivere, som er ambiregistreret, får imidlertid kompensation for en del af deres egen andel af ATP-betalingen, ligesom de får kompensation for den gennemsnitlige udgift til arbejdsskadeforsikring.

Kompensationen for ATP og arbejdsskadeforsikring er på henholdsvis 1.166,40 kr. og 1.800 kr. om året pr. fuldtidsansat (1990-tal).

Arbejdsgiverne tilbageholder fortsat lønmodtagerens andel af AUD-bidraget ved lønudbetalingen, men bidraget opkræves ved modregning i kompensationsbeløbene for ATP og arbejdsskadeforsikring. Forskelsbeløbet udbetales i forbindelse med ambiopkrævningen.

Virksomheder, som ikke er ambiregistreret, får ikke kompensation for deres udgifter til ATP og arbejdsskadeforsikring, og de skal selv indbetale lønmodtagerens AUD-bidrag.

Den samlede besparelse som følge af omlægningen af arbejdsgiverafgifterne, herunder nedsættelsen af arbejdsgiverperioden for sygedagpenge, kompensation for ATP mv., blev pr. 1. januar 1988 opgjort til et gennemsnitligt beløb på 10.000 kr. pr. fuldtidsansat.

A.2.3 Lov om arbejdsmarkedsbidrag

Lov om arbejdsmarkedsbidrag - i daglig tale kaldet ambiloven - trådte i kraft 1. januar 1988.

Efter loven skal der betales et bidrag (ambi) af erhvervsmæssig virksomhed samt af anden økonomisk virksomhed, der består i levering af ydelser mod vederlag.

Det betyder, at alle momsregistrerede virksomheder skal betale ambi. Derudover skal også virksomheder, som sælger momsfri ydelser - med de tidligere nævnte undtagelser - betale ambi.

Alt i alt er ca. 420.000 virksomheder omfattet af ambiloven.

Ambien er på 2,5% af virksomhedens ambigrundlag.

Ambigrundlaget er som hovedregel virksomhedernes indenlandske salg minus deres indenlandske momsbelagte køb. Dvs. at der ikke skal betales ambi af eksport, og at der ikke er fradrag for køb foretaget i udlandet.

For visse virksomheder, for hvilke det er forbundet med store vanskeligheder at opgøre et egentligt salg og køb, er ambigrundlaget virksomhedens lønsum tillagt 90%. De virksomheder, der er tale om, er nævnt i et bilag til loven og omfatter bl.a. foreninger, pengeinstitutter samt forsikringsselskaber.

Virksomheder, som har et negativt ambigrundlag, får udbetalt en godtgørelse på 2,5% af ambigrundlaget. Det drejer sig bl.a. om eksport og om virksomheder, der har så store momsbelagte investeringer og udgifter, at de overstiger virksomhedens salg.

A.2.3.1 Ændringen af ambiloven

Ambiloven blev lige fra starten mødt med skarp kritik fra flere sider.

Specielt de mange små virksomheder, som enten ikke havde betalt til de ophævede ordninger, eller som så deres omkostninger stige som følge af ambi, kritiserede loven.

De momsregistrerede virksomheder kritiserede også, at de skulle udfylde to angivelser - én for moms og én for ambi - på trods af, at det regnskabsmæssige

grundlag for angivelserne i de fleste tilfælde var ens.

Ambiloven blev derfor ændret fra og med 1. januar 1989, sådan at:

- told- og skattevæsenet beregner ambi for stort set alle momsregistrerede virksomheder. Beregningen sker på grundlag af oplysningerne i momsangivelsen samt på grundlag af de oplysninger, man har om virksomhedernes import
- det maksimale bundfradrag til personligt ejede virksomheder er forhøjet fra 3.000 kr. til 6.000 kr.

Overgrænsen på 500.000 kr. er fjernet, og bundfradraget bliver nu givet til alle personligt ejede virksomheder med mindre end 3 fuldtidsansatte, men nedtrappes med 2.000 kr. for hver fuldtidsansat

Bundfradraget udbetales med et acontobeløb hver opgørelsesperiode og opgøres endelig én gang om året.

- virksomheder, der ikke er personligt ejede - fx selskaber, foreninger og fonde - skal kun betale ambi, hvis ambien er over 2.000 kr. om året
- momsfri virksomheder skal kun angive og betale ambi én gang om året. Dog skal virksomheder, der beregner ambi på grundlag af lønsummen, fortsat betale ambi hvert kvartal
- betalingsfristerne for momsregistrerede virksomheder og virksomheder, som opgør ambi på grundlag af lønsummen, er forlænget med 2 måneder.

A.2.4 Omlægningen og priserne

A.2.4.1 Konkurrenceevnen

Ambi er - generelt betragtet - neutral over for såvel sammensætningen af varer og tjenesteydelser, der fremstilles og sælges til forbrug her i landet, som over for den arbejdskraft og kapital, der medgår hertil (produktionsfaktorerne).

For hovedparten af de registrerede virksomheder er ambigrundlaget forskellen mellem det indenlandske salg og det indenlandske momsbelagte køb.

Det betyder, at den del af produktionen, der eksporteres, ikke er belastet af ambi, mens den del af importen og den hjemlige produktion, der går til forbrug her i landet, belastes. Ambi påvirker derfor - isoleret set - ikke konkurrenceevnen og er neutral over for valget mellem importerede og danske varer og ydelser.

Konkurrenceevnen er derimod forbedret som følge af den samlede omlægning af arbejdsgiverafgifterne, der uden undtagelse bestod i en afgift på virksomhedernes brug af arbejdskraft.

A.2.4.2 Prisudviklingen

Omlægningen har påvirket priserne forskelligt. Påvirkningen har bl.a. været afhængig af, om virksomheden havde ansatte, om den brugte importerede eller danske varer i produktionen, og om den afsatte produkterne her i landet eller i udlandet.

De virksomheder, der fik en omkostningsforøgelse som følge af omlægningen, - bl.a. virksomheder uden ansatte samt importvirksomheder - var således nødt til at hæve priserne, mens andre - typisk løntunge virksomheder samt eksportvirksomheder - kunne sætte priserne ned.

Omlægningen gav således ikke baggrund for en generel forhøjelse af priserne med 2,5%.

A.3 Lønsumsafgift for virksomheder i den finansielle sektor

A.3.1 Formål og baggrund

Som et led i omlægningen af erhvervsbeskatningen fremsatte regeringen i december 1989 forslag om, at der blev indført en afgift - baseret på lønsummen - for den finansielle sektor.

Forslaget hang sammen med en planlagt nedsættelse af selskabsskatten og fondsbeskatningen til 40%, en nedsættelse, som især den finansielle sektor ville få betydelige fordele ved.

Folketinget vedtog lovforslaget den 15. december 1989, og loven trådte i kraft 1. juli 1990.

A.3.2 Lov om lønsumsafgift

Efter loven skal alle virksomheder inden for den finansielle sektor - uanset virksomhedsform - betale en afgift på 2% af virksomhedens afgiftsgrundlag.

Den finansielle sektor omfatter forsikringsvirksomheder, banker, sparekasser samt andelskasser, kreditforeninger, pensionskasser, børsmæglere, pantebrevshandlere og vekselerere, finansieringsfonde, investeringsforeninger og -selskaber samt andre virksomheder, som leverer finansielle ydelser i forbindelse med erhvervs-mæssig virksomhed her i landet.

Lønsumsafgiften skal dog kun betales af virksomheder, der opgør ambi på grundlag af lønsummen.

Afgiftsgrundlaget beregnes i øvrigt på samme måde som ambigrundlaget, dvs. på grundlag af virksomhedens lønsum.

Lov om lønsumsafgift har i det hele taget mange lighedspunkter med ambiloven. Virksomhederne skal således angive og betale lønsumsafgiften samtidig med ambi-en, og afgiften skal angives på ambiangivelsen.