

STATSMINISTERIET

Den 6. april 1992

MATERIALESAMLING

VEDRØRENDE

AMBI-SAGEN.



Under Statsministeriets ledelse har der været nedsat en arbejdsgruppe bestående af embedsmænd fra Arbejdsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Skatteministeriet, Udenrigsministeriet og Økonomiministeriet med henblik på udarbejdelse af en materialesamling vedrørende loven om arbejdsmarkedsbidrag (AMBI-ordningen) herunder særligt EF-aspekterne, samt af den hermed sammenhængende brevveksling med EF-kommissionen.

Baggrunden for arbejdsgruppens arbejde har været Markedsudvalgets spørgsmål nr. 72 af 2. april 1992, udenrigsministerens foreløbige svar af 2. april 1992 og Markedsudvalgets samråd med skatteministeren den 3. april 1992.

Ved sin udarbejdelse af materialesamlingen, har arbejdsgruppen medtaget følgende dokumenter:

1. Dokumenter, som er udvekslet mellem ministre og ministerier vedrørende EF-aspekterne, i forbindelse med AMBI-ordningen fra det helt forberedende arbejde i sommeren 1987 indtil lovens vedtagelse.
2. Svar til skatte- og afgiftsudvalget vedrørende EF-aspekter i forbindelse med behandlingen af lovforslag L 118. (AMBI-ordningen).
3. Officielle dokumenter, som er udvekslet mellem regeringen og EF-kommissionen vedrørende AMBI-lovens EF-forenelighed indtil september 1991, hvor kommissionens stævning fremkom. De væsentligste dokumenter er allerede fremsendt til Markedsudvalget.

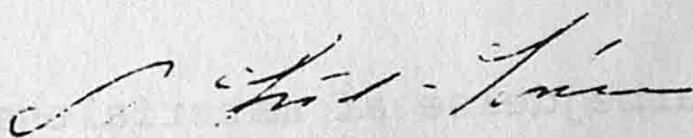
4. Offentlige dokumenter i forbindelse med den præjudicielle sag. Dommen er allerede fremsendt til Markedsudvalget.

Følgende dokumenter, er ikke medtaget i materialesamlingen.

1. Henvendelser og svar fra private organisationer og borgere vedrørende AMBI-ordningen.
2. Interne notitser vedrørende AMBI mellem embedsmænd i det enkelte ministerium og mellem dem og deres egen minister.
3. Arbejdsnotater og lignende vedrørende AMBI-ordningen, som ikke indeholder EF-retlige aspekter, men som først og fremmest er af økonomisk karakter.

Materialesamlingen er ordnet kronologisk.

P.a.v.



Asger Lund-Sørensen

Den 6. april 1992

Oversigt over medsendt materiale i forbindelse med besvarelsen af
Markedsudvalgets spørgsmål nr. 72 af 2. april 1992.

1. - Udenrigsministeriets notits af 1. juli 1987 om bl.a. arbejds-giverbidrag.
2. - Finansministerens notat af 2. juli 1987 om initiativer til forbedring af konkurrenceevnen.
3. - Arbejdsministeriets notat af 9. juli 1987 om forbedring af konkurrenceevnen gennem nedsættelse af de indirekte lønomkostninger.
4. - Budgetdepartementets notat af 27. juli 1987 om selektive arbejds-giverafgifter.
5. - Arbejdsministeriets notat af 28. juli 1987 om muligheden af at gennemføre en differentiering af arbejds-giverafgifter.
6. - Kommissorium af 11. august 1987 for en arbejdsgruppe om arbejds-giverafgifterne.
7. - Oversigt af 14. august 1987 over arbejdsopgaver for arbejdsgruppen om arbejds-giverafgifter.
8. - Notits fra Tolddepartementet (af 24. august 1987?) om arbejds-giverbidrag og EF-reglerne.
9. - Notat af 27. august 1987 fra Arbejdsministeriet til arbejdsgruppen vedrørende arbejds-giverafgifter samt øvrige indirekte lønomkostninger og notat af 27. august om mulige modeller for en omlægning af arbejds-giverafgifterne i konkurrenceøjemed.
10. - Notat af 9. september 1987 fra Skatteministeriet om omlægning af arbejds-giverafgifterne via en momsmodel.
11. - Notat af september 1987 fra DØS vedrørende EF's regler for statsstøtte m.v.
12. - Brev af 17. september 1987 fra arbejdsgruppen vedrørende arbejds-giverafgifter til Udenrigsministeriet.
13. - Svar af 17. september 1987 fra Udenrigsministeriet på ovennævnte.
14. - Brev af 17. september 1987 fra Udenrigsministeriet til Ju-

stitsministeriet med bilag.

15. - Telex af 18. september 1987 fra Udenrigsministeriet til Skatteministeriet.
16. - Statusrapport af september 1987 fra arbejdsgruppen om arbejdsgiverafgifter.
17. - Notat af 22. september 1987 fra Skatteministeriet vedrørende statusrapport afgivet af arbejdsgruppen om arbejdsgiverafgifter.
18. - Notat af 25. september 1987 fra Arbejdsministeriet vedrørende omlægning af arbejdsgiverafgifterne.
19. - Arbejdsministeriets oversigt af 25. september 1987 over udestående problemer i forbindelse med den foreslåede omlægningsmodel og notat af 25. september 1987 vedrørende omlægning af arbejdsgiverafgifterne.
20. - Udenrigsministeriets udkast af 28. september 1987 om forslag til omlægning af arbejdsgiverafgifter.
21. - Udenrigsministeriets udkast af 30. september 1987 til notat om forslag til omlægning af arbejdsgiverafgifter.
22. - Notat af 1. oktober 1987 fra Udenrigsministeriet om omsætningsafgifter og indirekte skatter.
23. - Budgetdepartementets brev af 6. oktober 1987 til Udenrigsministeriet.
24. - Udenrigsministeriets notat af 6. oktober 1987 om forslag til omlægning af arbejdsgiverafgifter.
25. - Arbejdsministeriets brev af 9. oktober 1987 indeholdende notat af 8. oktober 1987 om EF-retlige forhold.
26. - Udkast til notits af 15. oktober 1987 fra Arbejdsministeriet, Finansministeriet, Økonomiministeriet og Skatteministeriet om EF-retlige aspekter af omlægningsmodellen vedrørende arbejdsgiverafgifter.
27. - Rapport af oktober 1987 med bilag om omlægning af arbejdsgiverafgifter og notits af 16. oktober 1987 om de EF-retlige aspekter af omlægningsmodellen vedrørende arbejdsgiverafgifter.
28. - Udsendelse af materiale til regeringens Koordinationsudvalg den 21. oktober 1987.
29. - Justitsministeriets notat af 3. november 1987 om forholdet mellem statsstøtteregler om den påtænkte omlægning af arbejdsgiverafgifterne.

30. - Brev af 6. november 1987 fra Finansministeriet til Justitsministeriet, bilagt ekstrakt af Kommissionens økonomiske årsrapport 1986-87.
31. - Budgetdepartementets notat af 10. november 1987 om arbejdsgiverafgifterne: lempelse for mindre erhvervsdrivende.
32. - Brev af 10. november 1987 fra Finansministeriet til Justitsministeriet, indeholdende et af Finansministeriet udarbejdet udkast til statsministerens indlæg i trepartsforhandlingerne den 17. november 1987.
33. - Arbejdsministeriets brev af 11. november 1987 til Udenrigsministeriet med bilag.
34. - Notits af 11. november 1987 fra Budgetdepartementet om udarbejdelse af materiale om EF-spørgsmål.
35. - Fremsendelse af 11. november 1987 fra Budgetdepartementet til Justitsministeriet af 3. udkast til statsministerens indlæg i trepartsforhandlingerne den 17. november 1987.
36. - Udsendelse af 12. november 1987 til regeringens koordinationsudvalg samme dag vedrørende trepartsforhandlingerne om omlægning af arbejdsgiverafgifterne.
37. - Arbejdsministeriets notat af (12.) november 1987 om omlægning af arbejdsgiverafgifterne.
38. - Udsendelse af 17. november 1987 til regeringens koordinationsudvalg den 18. november 1987 indeholdende notat om den videre procedure i forbindelse med spørgsmålet om forholdet mellem EF-retten og den nye afgift samt udkast til statsministerens skrivelse til Lord Cockfield.
39. - Udkast af 16. november 1987 til Kommissorium for 10-dagesudvalget.
40. - Notits af 16. november 1987 fra Tolddepartementet.
41. - Arbejdsministeriets notits af 16. november 1987 om navnet på AMBI'en.
42. - Statsministerens indlæg den 17. november 1987 ved trepartsforhandlingerne.
43. - Arbejdsministeriets notat af 17. november 1987 om omlægning af arbejdsgiverafgifter.
44. - Statsministerens udtalelse til pressen den 17. november 1987 i forbindelse med trepartsdrøftelserne.
45. - Kommissorium for 10-dages udvalget af 18. november 1987
46. - Notits af 18. november 1987 om titlen på opkrævningsloven

- (Justitsministeriet, Arbejdsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet og Økonomiministeriet) samt en alternativ version til udkast til statsministerens brev til Lord Cockfield.
- 47. - Udkast af 25. november 1987 til Fælleserklæring fra regeringen, DA, LO, FTF og SALA.
 - 48. - Brev af 26. november 1987 fra Udenrigsministeriet til Arbejdsministeriet om udkast til fælleserklæringen.
 - 49. - 2 notater af henholdsvis 27. november og 2. december 1987 fra Skatteministeriet om forskellige ændringsforslag i AMBI-forslaget.
 - 50. - Brev af 2. december 1987 fra Udenrigsministeriet til Arbejdsministeriet vedrørende udkast til fælleserklæringen.
 - 51. - Svar til Skatte- og afgiftsudvalget vedrørende EF-aspekter i forbindelse med behandlingen af L 118.
 - 52. - Skatteministerens bemærkninger til Folketingets skatte- og afgiftsudvalg vedrørende bilag 61 - ad L 118.
 - 53. - Aide Memoire overgivet af udenrigsministeren til Kommissionens præsident i forbindelse med Rådmødet den 22. februar 1988.
 - 54. - Udenrigsministeriets skrivelse af 14. marts 1988 med bilag vedrørende en henvendelse fra Kommissionen af 2. marts 1988 med efterfølgende korrespondence.
 - 55. - Retsmøderapport i sag C-200/90 (Dansk Denkavit ApS og P. Poulsen Trading ApS mod Skatteministeriet)
 - 56. - Manuskript til den danske regerings mundtlige indlæg i sag C-200/90 den 28. november 1991.
 - 57. - Generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C.-200/90 den 30. januar 1993.

Page 6

1.4.554. 1.4.554. 1.4.554.

1.4.554. 1.4.554. 1.4.554.

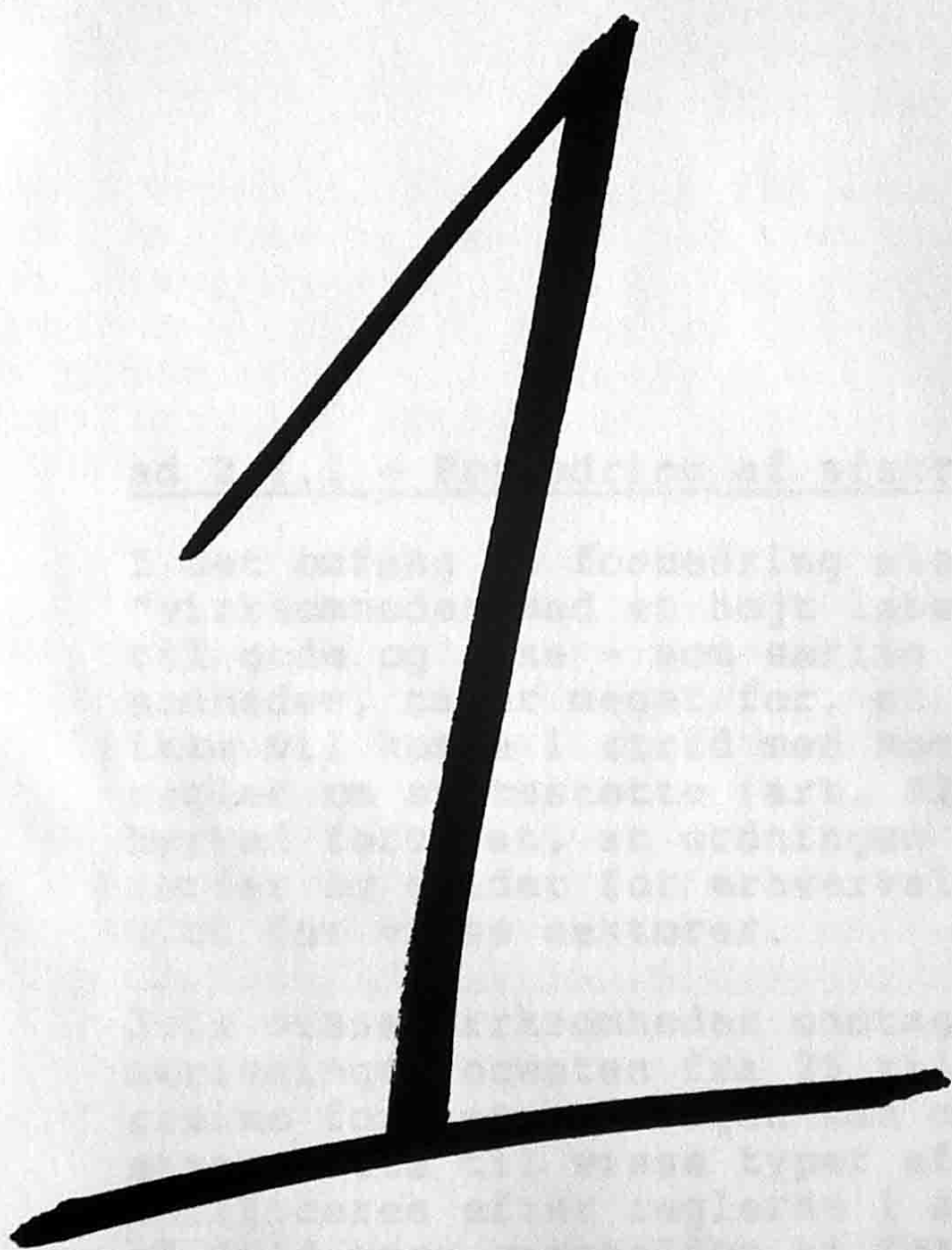
1.4.554. 1.4.554. 1.4.554.

1.4.554. 1.4.554. 1.4.554.

1.4.554. 1.4.554. 1.4.554.

1.4.554. 1.4.554. 1.4.554.

1.4.554. 1.4.554. 1.4.554.



1.4.554. 1.4.554. 1.4.554.

1.4.554. 1.4.554. 1.4.554.

1.4.554. 1.4.554. 1.4.554.

1.4.554. 1.4.554. 1.4.554.

UDENRIGSMINISTERIET
Departementet for Udenrigsøkonomi

M.S., j.nr. 400.A.3.

Den 1. juli 1987.

PV/ph
NKONKUR

N O T I T S

Møde i det parallelle
embedsmandsudvalg.
Initiativer til for-
bedring af konkurren-
ceevnen.

Forslag om afskriv-
ningsregler, særlige
henlæggelser og ar-
bejdsgiverbidrag.

ad 2.1.1 - Forbedring af afskrivningsreglerne.

I det omfang en forbedring alene vil komme kategorien "virksomheder med et højt løbende investeringsomfang" til gode og ikke - som særlig kategori - eksportvirksomheder, taler meget for, at den foreslåede ordning ikke vil komme i strid med Rom-traktatens almindelige regler om statsstøtte (art. 92 og følgende). Det er herved forudsat, at ordningen bygger på objektive kriterier og gælder for erhvervslivet som helhed og ikke blot for visse sektorer.

Hvis visse virksomheder undtages fra forhøjelsen af afskrivningsprocenten fra 25 til 30%, er der imidlertid en risiko for, at ordningen kan opfattes som en form for statsstøtte til visse typer af virksomheder, der skal notificeres efter reglerne i art. 93 i EØFT. Det vil i så fald være vanskeligt at forudsige, om Kommissionen vil finde, at der er tale om ulovlig statsstøtte, d.v.s. statsstøtte (jfr. art. 92 i EØFT), der fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller produktioner i et omfang, der kan medføre påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

Undtagelserne i art. 92, stk. 2 (social støtte til enkelte forbrugere, støtte i forbindelse med naturkatastrofer, særlig støtte i anledning af Tysklands deling) finder ikke anvendelse. Der kan næppe heller i det her omtalte tilfælde blive tale om, at ordningen kan omfattes af undtagelserne i art. 92, stk. 3 (f.eks. støtte til udviklingen af visse erhvervsgrene, som ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider med den fælles interesse, jfr. art. 92, stk. 3, c)).

ad 2.1.2 - Særlige henlæggelser for værditilvækst ved eksport.

Såfremt det alene vil være eksportindtjeningen, der vil være kriteriet for, om en virksomhed kan opnå særlige henlæggelser, vil der næppe være tvivl om, at ordningen vil falde ind under statsstøttereglerne i art. 92 og 93. Ordningen skal derfor i princippet notificeres. Det kan anses som sikkert, at Kommissionen vil underkende ordningen, i hvert fald i det omfang den også vedrører eksport til andre EF-lande.

Kommissionen har således blandt andet underkendt en fransk ordning, der indebar en særligt fordelagtig rente i forbindelse med lån til virksomheders eksport til andre EF-lande, en græsk ordning, der indebar visse statstilskud ved eksport til andre medlemslande, samt visse elementer af den danske eksportfinansiering, for så vidt der var tale om eksport til andre EF-lande.

I det omfang virksomheder eksporterer til andre EF-lande, vil konsekvenserne af ordningen formentlig også være i modstrid med Traktatens art. 98, der er en af Traktatens få regler om direkte skatter, og som forbyder refusion af direkte skatter ved eksport inden for EF.

Det forhold, at henlæggelsesordningen alene skulle gælde med hensyn til dækning af tab på debitorer, hvor der ikke på anden vis er sikret garanti, tab i forbindelse med produktansvar eller skader ved bortkomst, tyveri m.v., vil ikke kunne ændre ved det forhold, at ordningen vil stride mod EF-reglerne, såfremt den alene gælder for eksportvirksomheder og (også) omfatter eksport til andre EF-lande.

ad arbejdsgiverbidrag

Med hensyn til en ordning, der medfører tilskud med henblik på compensation af udgifter i form af arbejdsgiverbidrag for visse (import og/eller eksportkonkurrerende) virksomheder, kan anføres betragtninger som de oven for under ad 2.1.1. anførte med hensyn til en ordning, der forbedrer afskrivningsmulighederne for visse virksomheder. Det bemærkes iøvrigt, at Kommissionen har underkendt en græsk ordning, hvorefter arbejdsgiverbidrag blev refunderet for visse virksomheder.

o o o

Det kan til slut bemærkes, at man fra Kommissionens side, bortset fra støtte til især stål- og skibsbygningsindustrien, har accepteret visse ordninger, der indebærer ydelse af statsmidler til visse større grupper af virksomheder (og erhvervsmæssige aktiviteter), der ikke er branchemæssigt defineret. For eksempel kan nævnes, at Kommissionen for nylig har godkendt en generel fransk

støtte til små og mellemstore virksomheder, dog under forudsætning af anmeldelse i mere vigtige enkelttilfælde. Nævnes kan også, at Kommissionen har accepteret vesttysk støtte til forskning og udvikling (løntilskud) samt projektilskud inden for informationsteknologi. For UK's vedkommende har Kommissionen for nylig godkendt en særlig støtte på 200 millioner pund til forskning og udvikling inden for informationsteknologi. I det omfang, ordninger som de nævnte måtte være egnet til at fremme eksporten, kunne man fra dansk side overveje tilsvarende støtteordninger.

M.S., den 1. juli 1987.

2

1987-1988

Den 2. juli 1987

Initiativer til forbedring af konkurrenceevnen.1. Målsætning for konkurrenceevneforbedringen.

Siden andet halvår 1986 er der sket en betydelig forværring af danske virksomheders konkurrenceevne. Mere tilfredsstillende økonomiske udsigter forudsætter en klar forbedring af konkurrenceevnen, således at danske eksporterhverv påny kan vinde markedsandele. Det må være målet at retablere den forholdsvis høje indtjeningsevne, som konkurrenceerhvervene havde i årene 1984, 1985 og 1986. Det vil kræve en overordentlig stærk indsats, hvor en række midler må tages i anvendelse.

Fastkurspolitikken må videreføres, og der er kun få muligheder for at påvirke de indgåede overenskomster 1987-1989. Hovedvægten i et samlet initiativ til forbedring af konkurrenceevnen må derfor være en lempelse af erhvervsskatterne og en nedsættelse af arbejdsgiverafgifterne.

Rammerne for det samlede initiativ må indrettes efter, at konkurrenceerhvervene kan fastholde den høje indtjeningsevne. En lempelse af erhvervsskatterne og en nedsættelse af arbejdsgiverafgifterne vil belaste statsfinanserne. Det er derfor nødvendigt at begrænse lempelserne til konkurrenceerhvervene. I modsat fald vil belastningen af statsfinanserne blive for stor, eller det vil ikke være muligt at realisere målsætningen om at fastholde konkurrenceerhvervenes indtjeningsevne.

2. Elementerne i et samlet økonomisk-politisk initiativ til forbedring af konkurrenceevnen.

2.1. Skattelettelser til erhvervene.

Som mulige elementer kan nævnes:

(1) En forbedring af afskrivningsreglerne.

Afskrivningssatsen for driftsmidler m.v. kan i anskaffelsesåret forhøjes fra 25 til 30 pct. I sammenhæng hermed bør der indføres en pristalsregulering i afståelsesåret, således at den selvstændige opgørelse af årets nyanskaffelser helt undgås.

En forhøjelse af førsteårsafskrivningerne indebærer en tidsmæssig fremrykning af afskrivningerne og bevirker dermed en øjeblikkelig likviditetsforbedring for virksomhederne. Alle afskrivningsberettigede driftsmidler medtages under ordningen. Endvidere er alle virksomhedsformer omfattet.

Det samlede provenutab skønnes for indkomståret 1987 ved fuld udnyttelse at ligge på 1 mia.kr. Langt fra alle udnytter dog afskrivningen fuldt ud. Provenutabet vil måske derfor snarere blive i størrelsesordenen 500 mill.kr. Den foreslåede ordning er nærmere beskrevet i bilag 1 fra Skattedepartementet.

(2) Særlig forbedring til eksporterende virksomheder.

Der kan etableres en særlig henlæggelsesordning, hvor eksporterende virksomheder får skattefradrag for henlæggelser til imødegåelse af tab på udenlandske debitorer. Der kan årligt henlægges indtil 10 pct. af værditilvæksten ved eksport af varer. Værditilvæksten ved eksport beregnes forholdsmæssigt. Den maksimale henlæggelsesperiode er 2 år.

Ordningen vil medføre en udskydelse af skattebetalingen i 2 år. Den udskudte skat skønnes maksimalt at kunne komme op på ca. 4-6 mia.kr. Provenutabet vil dog fremkomme gradvis i løbet af en kortere årrække.

Det er tvivlsomt, om forslaget vil være i overensstemmelse med gældende EF-bestemmelser, jfr. bilag 6 fra Udenrigsministeriet. I øvrigt henvises til bilag 2 og 7 fra Skattedepartementet og Det økonomiske Sekretariat.

(3) Differentieret selskabsskat.

Selskabsskatten kan differentieres efter indkomstens art. Selskabernes skattepligtige indkomst opgøres efter de gældende regler, og indkomsten opdeles i driftsindkomst og kapitalindkomst. Driftsindkomsten kunne f.eks. beskattes med 40 pct., mens kapitalindkomst fortsat beskattes med 50 pct. Ordningen tænkes at være midlertidig.

Forslaget opretholder den ensartede beskatning af afkast af finansielle fordringer, som aftaltes i skattereformen. Derimod lettes beskatningen af indkomster indtjent ved egentlig produktion af varer og tjenesteydelser. Herved begunstiges afkast af sådanne investeringer i forhold til afkast af finansielle aktiver.

Ordningen skønnes at medføre et provenutab i størrelsesordenen godt 1 mia.kr. årligt. Der henvises i øvrigt til bilag 3 fra Skattedepartementet.

(4) Forbedrede fradragsmuligheder for forsknings- og udviklingsudgifter.

- a) Det foreslås, at den eksisterende fradragsret for udgifter til erhvervsrettet forskning udvides til også at gælde virksomhedernes udgifter til grundforskning.
- b) Det foreslås, at der gives fradragsret for gaver til godkendte private og offentlige forskningsinstitutioner, hvilket bl.a. kan få betydning for forskerparker. Det er tanken, at de modtagelsesberettigede institutioner skal godkendes af en forskningskyndig myndighed som f.eks. Planlægningsrådet for Forskning.

- c) Det foreslås, at "gamle" investeringsfondshenlæggelser kan frigives til forsknings- og udviklingsformål, selv om der ikke er tale om afskrivningsberettigede udgifter.

Der har også været rejst forskellige forslag om, at forsknings- og udviklingsudgifter skulle kunne fradrages ud over 100 pct. Disse forslag afvises dog af det forsknings- og udviklingsudvalg, som afgav betænkning i 1986, jfr. bilag 4 fra Skattedepartementet.

(5) Lempelse af beskatning for eksportmedarbejdere.

Der kan gives mulighed for at halvere skatten af udlandslønnen for privat ansatte medarbejdere, der opholder sig i udlandet over 6 måneder fordelt på 2 kalenderår.

Det kan overvejes at forbedre reglerne for offentligt ansatte, der udsendes som led i systemeksport, så de stilles mere lige med privat ansatte eksportmedarbejdere.

Udvalget til undersøgelse af eksportmedarbejders skatteforhold har foreslået at forhøje den nuværende skattefri godtgørelse, som gives ud over udlæg efter regning, fra 25 til 50 pct. af ligningsrådets takster, således at der skattefrit kan udbetales 175 kr. pr. dag til dækning af udokumenterede merudgifter.

Et mindretal foreslog i stedet for en ændring af udlandsstandardfradraget, jfr. bilag 5 fra Skattedepartementet.

(6) Betalingsbetingelser for eksportmoms.

Betalingsbetingelserne for den eksisterende ordning for forskudsvis udbetaling af eksportmoms kan forbedres.

Normalt indbetaler virksomhederne moms kvartalsvis. For eksportvirksomheder, der regelmæssigt har moms til gode hos toldvæsenet, er der etableret en særlig ordning, som likviditetsmæssigt modsvarer dette forhold. Udgangspunktet for den forskudsvis tilbagebetaling af eksportmoms er den tilgodehavende (netto) moms i den seneste 12 måneders periode. Ordningen kan ændres, så udgangspunktet for den forskudsvis udbetaling fremover sker på grundlag af virksomhedens forventede omsætning.

Provenutabet, der opstår i løbet af det første år efter ændringen, andrager godt 200 mill.kr., hvilket svarer til en rentegevinst på ca. 25 mill. kr. årligt. Der henvises i øvrigt til bilag 8 fra departementet for told- og forbrugsafgifter.

(7) Udvidelse af ordning for eksportmoms.

Ordningen for forskudsvis udbetaling af eksportmoms kan udvides.

En del eksportvirksomheder kan efter gældende regler ikke få fordel af den forskudsvis udbetaling af eksportmoms. Det skyldes, at deres skyldige moms fra hjemmemarkedets omsætningen overstiger deres "eksportmoms". Ca. 25 pct. af eksporten stammer fra disse virksomheder. Dertil kommer, at en række af de virksomheder, som allerede er under ordningen for eksportmoms, ikke har fuld glæde af ordningen, fordi den skyldige moms fra omsætningen på hjemmemarkedet modregnes i eksportmomsen. Ordningen kan således udvides og forbedres ved, at der generelt etableres en ordning, så "eksportmomsen" fuldt ud udbetales til virksomhederne.

Provenutabet skønnes maksimalt til 3 mia.kr., og dette opstår i løbet af ét år. Dette svarer til en årlig rentegevinst på 350 mill. kr. Der henvises i øvrigt til bilag 8 fra departementet for told- og forbrugsafgifter.

2.2. Nedsættelse af arbejdsgiverbidrag.

For at opnå den tilstrækkelige forbedring af virksomhedernes konkurrenceevne må det skønnes at være nødvendigt at nedsætte arbejdsgiverbidragene. Det er imidlertid helt afgørende, at en nedsættelse ikke omsættes i højere lønstigninger. Det er derfor nødvendigt med en tæt kontakt med parterne på arbejdsmarkedet for at opnå forståelse for en afdæmpet lønudvikling. Forslaget om nedsættelse af arbejdsgiverbidragene kan derfor ikke konkretiseres, før der er mulighed for kontakt med parterne. Men det er vigtigt, at forslaget medtages i en løsere udformning, for at det samlede initiativ kan fremstå med tilstrækkelig styrke.

Lempelsen til de konkurrenceudsatte virksomheder bør være af en størrelsesorden på 3-4 pct. af lønsummen. Der bør ikke gives tilskud til hjemmemarkedserhverv som finansielle institutioner, liberale erhverv og detailhandel. På grundlag af momsregistrets erhvervsoplysninger kan der udarbejdes en negativliste over virksomheder, der ikke skal have tilskud. Da erhvervsoplysningerne ikke tidligere har været anvendt som grundlag for tilskud eller lignende, må der gives virksomhederne adgang til at ændre erhvervsoplysning. Der bør formentlig nedsættes et særligt navn til vurdering af virksomheders ønske om ændret erhvervstilknytning.

Det må være målet, at de samlede lønomkostninger i konkurrenceerhvervene (lønstigninger og ændringer af arbejdsgiverbidrag) holdes under udlandets i overenskomstperioden marts 1987 til marts 1989. I så fald er det realistisk, at stigningen i konkurrenceerhvervenes lønomkostninger i foregående og indeværende overenskomstperiode taget under ét kommer under udlandets.

Der bør tages kontakt til arbejdsmarkedets parter for at få parternes aksept og medvirken til en afdæmpet lønudvikling. Med en nedsættelse af arbejdsgiverafgifterne for konkurrenceerhvervene på 3-4 pct. er den opstillede målsætning for de

11
samlede lønomkostninger realistisk, såfremt lønstigningerne i den kommende to-års periode får det omfang, som parterne selv vurderede ved indgåelse af overenskomsterne.

Det bør endvidere tilstræbes, at kontakten med parterne får et forløb, der lægger op til meget begrænsede lønstigninger i 2. del af den 4-årige overenskomstperiode.

En ulempe ved ovenstående forslag kan være, at det kan blive vanskeligt at udsondre de virksomheder, som skal modtage tilskuddet. Dertil kommer, at der kan være en risiko for, at forslaget er EF-stridigt.

Det er derfor som alternativ foreslået generelt at fjerne /nedsætte arbejdsgiverbidragene og kombinere dette med en forhøjelse af momsen. Da der ikke betales moms af eksporterede varer, vil eksporterhvervene få fuld gavn af bortfaldet (reduktionen) af arbejdsgiverbidragene. Da importen også fordyres ved en momsforhøjelse, vil også importkonkurrerende erhverv opnå en fordel, i det omfang nedsættelsen af arbejdsgiverbidragene for de enkelte virksomheder modsvarer momsforhøjelsen.

BUDGET DEPARTMENT

STATE OF TEXAS
COMPTROLLER GENERAL
OFFICE OF THE COMPTROLLER
GENERAL
1000 NORTH BRASS
DALLAS, TEXAS 75202

Mr. J. B. Thomas

San Antonio, Texas

Enclosed are the following:

Date: 1/15/68

- ☐ 1. Budget of the Department of _____
- ☐ 2. Budget of the Department of _____
- ☐ 3. Budget of the Department of _____
- ☐ 4. Budget of the Department of _____
- ☐ 5. Budget of the Department of _____
- ☐ 6. Budget of the Department of _____
- ☐ 7. Budget of the Department of _____
- ☐ 8. Budget of the Department of _____
- ☐ 9. Budget of the Department of _____
- ☐ 10. Budget of the Department of _____
- ☐ 11. Budget of the Department of _____
- ☐ 12. Budget of the Department of _____
- ☐ 13. Budget of the Department of _____
- ☐ 14. Budget of the Department of _____
- ☐ 15. Budget of the Department of _____
- ☐ 16. Budget of the Department of _____
- ☐ 17. Budget of the Department of _____
- ☐ 18. Budget of the Department of _____
- ☐ 19. Budget of the Department of _____
- ☐ 20. Budget of the Department of _____

3

Don't Vangle
Don't Vangle

BUDGETDEPARTEMENTET

CHRISTIANSBORG SLOTSPLADS 1
1218 KØBENHAVN K
TELEGRAMADR.: FINANS
TLF. (01) 11 44 88

Kc. Jens Thomsen
Det økonomiske Sekretariat

Fremsendes uden følgeskrivelse

Dato 2/7-87

- ☐ Ifølge aftale
- ☐ I henhold til brev telefonsamtale af _____
- ☐ Tilbagesendes med tak for lån
- ☐ Ring venligst herom til _____ lokal _____
- ☒ Til orientering
- ☐ Til senere drøftelse
- ☐ Til godkendelse
- ☐ En udtalelse udbedes
- ☐ Til underskrift
- ☐ Ønskes retur
- ☐ Kvittering udbedes
- ☐ Vedlagt check kr. _____
- ☐ Følger pr. giro kr. _____
- ☐ De bedes snarest belejligt hertil Indsende

Dorrit Vanglo
Underskrift
Dorrit Vanglo



2 JULI 1987

København, den

J.nr. Ø 87-110-14

Økonomiminister
Anders Andersen
Slotsholmsgade 12
1216 København K.

Til brug på mødet vedrørende forbedring af konkurrenceevnen fredag den 3. juli 1987, kl. 14.00, er udarbejdet vedlagte oversigtsnotat samt bilag 1-8. Notatet indeholder en foreløbig gennemgang af de forslag, der blev diskuteret på ministerudvalgets møde den 19. juni samt enkelte yderligere forslag.

På grundlag af drøftelserne på mødet i morgen er det meningen, at der udarbejdes et indstillingsnotat med henblik på forelæggelse i regeringens koordinationsudvalg forud for regeringens møde på Sauntehus den 13. og 14. august 1987.

Arbejdsministeren og jeg fortsætter overvejelserne om, hvorledes en reduktion af arbejdsgiverafgifterne/arbejdsgivertilskud kan udformes. I notatet er denne ordning derfor kun behandlet summarisk.

Venlig hilsen

Palle Simonsen

Kopi sendt til medlemmerne af det parallelle embedsmandsudvalg.

Den 9. juli 1987

JW/jg

opgave nr. 12a



Notat
om
forbedring af konkurrenceevnen
gennem nedsættelse af de indirekte lønomkostninger

I. De nyligt indgåede overenskomster skønnes at medføre, at lønstigningerne bliver højere i Danmark end i udlandet. Dette vil forringe konkurrenceerhvervenes stilling og dermed besværliggøre en nedbringelse af betalingsbalanceunderskuddet.

Der ses ikke mulighed for at ændre indholdet af de indgåede overenskomster. En påvirkning af de samlede lønomkostninger må derfor ske ved at nedsætte de indirekte lønomkostninger.

For at sikre at konkurrenceerhvervenes lønomkostninger kommer til at ligge under udlandets, skønnes det at være nødvendigt med en nedsættelse af de indirekte lønomkostninger, svarende til 3-4 % af de samlede lønomkostninger - samtidig med at det sikres, at en nedsættelse ikke giver sig udslag i lønstigninger.

En nedsættelse af de indirekte lønomkostninger kan ske **enten** ved at nedsætte bidragene til de forskellige sociale og arbejdsmarkedsordninger, **eller** ved at yde et generelt tilskud til nedbringelse af de indirekte lønomkostninger. I det følgende diskuteres disse muligheder, ligeledes diskuteres muligheden for at gøre eventuelle foranstaltninger målrettede, således de kun kommer konkurrenceerhvervene til gode.

II. De indirekte lønomkostningers sammensætning og størrelse fremgår af vedlagte bilag. Det ses heraf, at de indirekte lønomkostninger udgør 20 % af de samlede lønomkostninger. Endvidere ses, at de indirekte lønomkostningers andel af de samlede lønomkostninger er steget fra godt 18 % i 1982 til 20 % i dag, og at bidraget til arbejdsløshedsforsikringen står for langt den største stigning.

Vedrørende mulighederne for at ændre de enkelte elementer i de indirekte lønomkostninger kan anføres følgende:

a) **Ferie- og sønehelligdagstillæg**

Nedsættelse af udgifterne til ferietillæg forudsætter en nedsættelse af ferietillæggets **størrelse** (12 1/2 %) og at feriens længde forkortes - begge dele vil kræve ændring af ferieloven, hvad der er helt urealistisk. Hertil kommer, at der i en række overenskomster **aftalemæssigt** er fastsat bedre ferievilkår end de i ferieloven indeholdte. For så vidt angår sønehelligdagstillægget baserer dette sig alene på **aftaler** mellem arbejdsmarkedets parter.

b) **Sygedagpenge**

En nedsættelse af sygedagpengenes **størrelse** synes ikke realistisk, hvortil kommer at en differentiering af størrelsen efter ansættelsesområdet vil være helt umuligt. Arbejdsgiverperioden for betaling af sygedagpenge blev nedsat fra 13 til 5 uger i forbindelse med ophævelsen af karensdagen. En yderligere nedsættelse er næppe realisabel, bl.a. fordi det vil medføre en mindre interesse hos arbejdsgiverne for medarbejdernes sygefravær. En genindførelse af karensdagen er heller ikke tilrådelig, dels fordi den stort set lige er blevet afskaffet, dels fordi erfaringerne viser, at en lang række arbejdsgivere ikke benytter sig af muligheden.

Det skal dog bemærkes, at sygedagpengene udgør en relativ stor andel af de indirekte lønomkostninger (11,9 %), hvorfor man ikke ganske kan udelukke, at der (på længere sigt) bør ske nedsættelse af arbejdsgivernes udgifter hertil. En eventuel nedsættelse af arbejdsgivernes udgifter til sygedagpenge skal i givet fald helst ske på en sådan måde, at arbejdsgivernes interesse for medarbejdernes sygefravær ikke svækkes.

c) **Arbejdsskadeforsikring**

Den lovpligtige arbejdsskadeforsikring tegnes i private forsikringsselskaber og betales alene af arbejdsgiverne. Det er næppe realistisk at forestille sig, at det offentlige påtager sig (nogle) private arbejdsgivers betaling til private forsikringsselskaber vedrørende arbejdsskadeforsikringen.

En nedsættelse af arbejdsgivernes betaling til arbejdsskadeforsikring vil endvidere blokere for en yderligere differenciering af præmierne med det formål, at præmierne i højere grad skal komme til at virke som en økonomisk tilskyndelse for virksomhederne til at forbedre arbejdsmiljøet. (I dag bygger præmierne på en gruppendifferentiering, hvor differencieringen dog er ubetydelig).

d) **ATP**

En nedsættelse af ATP-bidraget må anses for uigennemførligt, specielt under hensyntagen til at de kommende forhøjelser af ATP-bidraget baserer sig på en **aftale** mellem DA og LO.

e) **Uddannelsesfond**

Oprettelsen af en uddannelsesfond, samt arbejdsgivernes bidrag hertil, baserer sig alene på bestemmelser i **kollektive overenskomster**.

f) **Lønmodtagernes Garantifond**

Fonden finansieres i dag alene ved arbejdsgiverbidrag. Skal dette princip opretholdes, forudsætter en nedsættelse af konkurrenceerhvervenes arbejdsgiveres bidrag til fonden en tilsvarende øgning af de øvrige arbejdsgiveres bidrag - hvilket der næppe vil være forståelse for i den sidstnævnte gruppe.

Det vil imidlertid være muligt at lade staten finansiere fonden - ud fra det synspunkt, at det ikke er rimeligt, at velfungerende virksomheder skal have udgifter som følge af, at andre virksomheder går konkurs.

Der skal i givet fald være tale om en generel ordning. Den økonomiske virkning for virksomhederne - såvel som statens merudgift - vil være begrænset, da bidraget til Lønmodtagernes Garantifond er den klart mindste del af de indirekte lønomkostninger (jfr. bilaget).

Såfremt staten overtager finansieringen af LG, bør det få konsekvenser for sammensætningen af LG's bestyrelse. En anden mulighed er selvfølgelig helt at nedlægge fonden, såfremt staten skal overtage fondens økonomiske forpligtelser.

g) **Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER)**

AER er en ved lov oprettet privat fond, der omfordeler midler mellem de private arbejdsgivere til finansiering af lære- og praktikpladser. Arbejdsgivernes bidrag til AER kan ophæves/nedsættes enten ved at fonden nedlægges, og staten påtager sig forpligtelsen til at udbetale tilskud direkte til de arbejdsgivere, der har lærlinge og efg-elever (i så fald må ordningen omfatte alle arbejdsgivere), eller ved at staten påtager sig at indbetale de beløb, som arbejdsgiverne henholdsvis konkurrenceerhvervenes arbejdsgivere skulle have indbetalt til fonden.

Det bemærkes, at ordningen vedrørende tilskud til oprettelse af lære- og praktikpladser aftrappes frem til 1990, til gengæld forventes en erhvervsuddannelsesreform at medføre større udgifter til refusion af løn under skoleophold m.v.

Et eventuelt forslag, der vedrører AER, må forinden beslutning tages afhandles med Undervisningsministeriet.

h) **Arbejdsgivernes bidrag til førtidspension**

Dette må opfattes som en ren arbejdsgiverafgift til delvis dækning af statens udgifter til førtidspension (tidligere invalidepension). Bortset fra det statslige provenutab ses intet at tale imod at afskaffe dette bidrag.

i) **Arbejdsløshedsforsikring**

Der er historisk tradition for, at udgifterne til arbejdsløshedsforsikring og efterløn delvis finansieres gennem bidrag fra såvel arbejdstagere som arbejdsgivere. I dag udgør lønmodtagernes årlige bidrag 8 x den maksimale dagpengestørrelse, mens arbejdsgiverne årligt betaler 12 x den maksimale dagpengesats pr. ansat.

Bortset fra det statslige provenutab synes intet at tale imod, at arbejdsgivernes bidrag bliver fastsat efter samme formel som lønmodtagernes - det vil sige 8 x den maksimale dagpengesats pr. ansat pr. år. Imod et fuldstændigt bortfald af arbejdsgiverbidragene til arbejdsløshedsforsikringen synes endvidere kun at tale hensynet til den historiske tradition samt hensynet til ikke at fjerne arbejdsgivernes "ansvar" for beskæftigelsesudviklingen.

For en nedsættelse af arbejdsgivernes bidrag til arbejdsløshedsforsikringen taler, at specielt dette bidrag er steget meget betydeligt siden 1982.

j) Bedriftssundhedstjeneste (BST)

Under hensyn til den stilling, som sikkerhed på arbejdspladserne og arbejdsmiljø indtager i arbejdsmarkedspolitikken, ses der ikke grundlag for en særskilt nedsættelse af konkurrenceerhvervenes bidrag til BST, der i øvrigt kun udgør en lille del af de indirekte lønomkostninger (1 %), jfr. bilag.

k) Arbejdsmarkedets uddannelsesfond (AUD)

Da bidragene til AUD nu medregnes ved opgørelsen af skattetrykket, er den politiske hovedbegrundelse for etableringen af fonden bortfaldet, og kun hensynet til provenutabet samt hensynet til lønmodtagernes bidrag, ses at være til hinder for en nedlæggelse af fonden.

Såfremt AUD-fonden nedlægges kan dette kombineres med en reform, hvorefter arbejdsgiverne betaler for/bidrager til finansieringen af de arbejdsmarkedsuddannelser, de rent faktisk benytter ("brugerbetaling")

For så vidt angår lønmodtagernes bidrag, kan man f.eks. forestille sig, at lønmodtagerne får lov at beholde dette - eventuelt på visse betingelser - eller at det indgår i etableringen af en ny pensionsordning for arbejdsmarkedet.

Man kan også forestille sig, at fonden bevares således, at der stadig opkræves bidrag for arbejdstagerne, hvorimod der ikke opkræves bidrag for arbejdsgiverne, sammenkædet med at der indføres "brugerbetaling".

Et ophør af arbejdsgiverbidrag til AUD sammenkædet med indførelse af "brugerbetaling" må i givet fald gennemføres som en generel ordning (og ikke kun for konkurrenceerhvervene).

En gennemførelse af forslaget om "plus-fradrag" (125 %) for bl.a. udgifter til medarbejderuddannelser og -efteruddannelse vil kunne fremme bestræbelserne for at indføre "brugerbetaling" ved arbejdsmarkedsuddannelserne.

III. Sammenfattende vedrørende arbejdsgiverbidrag synes der i forbindelse med nedbringelse af de indirekte lønomkostninger gennem direkte påvirkning af delelementer heri kun at være mulighed for helt eller delvis ophævelse af arbejdsgivernes bidrag til LG, AER, førtidspension, arbejdsløshedsforsikring og AUD.

En ophævelse af arbejdsgivernes bidrag til disse ordninger vil i gennemsnit nedsætte arbejdsgivernes samlede lønomkostninger med 3,13 %. Såfremt f.eks. bidrag til arbejdsløshedsforsikringen kun nedsættes fra 12 til 8 x den maksimale dagpengesats (samtidig med at bidragene til de fire øvrige nævnte ordninger bortfalder) giver dette en nedsættelse af de samlede lønomkostninger svarende til 1,61 %. (Såfremt der samtidig indføres "brugerbetaling" ved arbejdsmarkedsuddannelserne bliver besparelserne dog mindre).

Ved en fuldstændig fjernelse af arbejdsgivernes bidrag til de nævnte fem ordninger vil staten få en merudgift på godt 6,4 mia. kr. (+ eventuelle indtægter fra "forbrugerbetalingen"). Såfremt ordningen gøres målrettet, således at kun konkurrenceerhvervene omfattes, vil udgiften for staten skønsmæssigt være 3,5 mia. kr. - eller 4,3 mia. kr. såfremt byggeriet og enkelte andre medtages i ordningen. Som anført ovenfor, kan det i visse tilfælde være vanskeligt at gøre bidragsændringerne målrettede.

IV. I stedet for at ophæve/nedsætte de nævnte arbejdsgiverbidrag for konkurrenceerhvervenes arbejdsgivere, kan der i stedet gives et generelt tilskud til disse arbejdsgivere til nedbringelse af de indirekte lønomkostninger. En sådan løsning er lovteknisk/administrativt nemmere at gennemføre - og hvis målet er at nedsætte de indirekte lønomkostninger med mere end 3 %, synes tilskudsformen at være den eneste farbare vej.

Psykologisk set vil det formentlig også være nemmere at gennemføre en målrettet ordning i forbindelse med tilskudsformen. Erhvervslivet er vel i forvejen vandt til, at der findes forskellige tilskudsmuligheder til de forskellige erhverv. Derimod er arbejdsgiverne vandt til, at alle omfattede arbejdsgivere betaler samme beløb pr. ansat pr. år til de forskellige sociale og arbejdsmarkeds-ordninger (bortset i et vist omfang fra arbejdsskadeforsikring og BST). Det vil derfor formentlig være sværere at finde forståelse hos de øvrige arbejdsgivere for, at visse erhvervsgrenes arbejdsgivere får nedsat/ophævet betalingen til nogle "ordninger".

Den største ulempe ved tilskudsmodellen synes at være, at den teknisk set må udformes på stort set samme måde som lov om tilskud til arbejdsgivernes betaling af arbejdsmarkedsbidrag, der praktisk talt lige er ophævet. Der kan således være en **politisk/psykologisk** barriere mod at indføre én ordning, der stort set svarer til en, man lige har afskaffet. Det kan endvidere ikke udelukkes, at en egentlig tilskudsordning nemmere støder an mod EF-regler, end hvis nedsættelsen af de indirekte lønomkostninger i stedet sker ved ophævelse/nedsættelse af visse arbejdsgiverbidrag.

Det skal endvidere bemærkes, at såfremt der satses på at nedsætte de indirekte lønomkostninger med 4 % via tilskudsformen, bliver der tale om et tilskud pr. ansat (+ 1. ansatte) på ca. 6.600 kr. pr. år. (I lov om tilskud til arbejdsgivernes betaling af arbejdsmarkedsbidrag var tilskudet på 2.150 kr. pr. ansat pr. år).

V. Det er tanken, at foranstaltninger til nedbringelse af de indirekte lønomkostninger skal være målrettede, således at de kun kommer konkurrenceerhvervene til gode. Begrundelsen herfor er, dels at begrænse de offentlige udgifter i forbindelse med de nævnte foranstaltninger, dels at målrette midlerne mod en forbedring af konkurrenceevnen for derigennem at øge eksporten og mindske importen.

Den nødvendige opdeling af erhverv og virksomheder foreslås baseret på toldvæsenets erhvervsstatistiske register (monsregistret). Med udgangspunkt i dette register skulle det være muligt at opdele de registrerede virksomheder som hørende til henholdsvis **konkurrenceerhverv** eller **hjemmemarkedserhverv**.

En opdeling af erhverv og virksomheder på den foreslåede måde rejser imidlertid en række problemer:

For det første er det ud fra en juridisk betragtning problematisk at basere tildelingskriteriet på et register, der ikke tidligere har haft administrative formål, men så vidt det ses alene har haft statistiske formål. Betænkelighederne bliver ikke mindre af, at der er tale om en registrering af virksomhederne på baggrund af disses frivillige (og mere eller mindre tilfældige) indberetninger. En anvendelse af registeret som grundlag for tildeling af tilskud eller fastsættelse af arbejdsgiverbidragets størrelse må i givet fald kombineres med indførelse af en "kontrol" vedrørende korrekt registrering af virksomhederne, jfr. nedenfor.

Et andet problem består i overhovedet at afgøre, hvad der er konkurrenceerhverv henholdsvis rene hjemmemarkedserhverv. En opdeling på **erhvervs**-niveau vil være nemmere - men til gengæld også mere grov og usikker - end en opdeling på **virksomheds**-niveau.

Et tredje problem vil bestå i kategorisering af virksomheder under de forskellige erhverv. Et problem i denne sammenhæng vil være, at mange virksomheder på samme tid kan have flere aktiviteter, som burde henregnes til forskellige erhvervs-kategorier. Der opstår herved problemet, om en sådan virksomhed skal henregnes under én erhvervskategori, og da hvilken, eller om virksomheden skal "deles op", og de enkelte "dele" henføres til forskellige erhvervskategorier. Et andet problem i forbindelse med registreringen vil være, at da registreringen baseres på virksomhedernes frivillige indberetning, vil virksomhederne have et stort økonomisk incitament til at forsøge at blive registreret som henhørende til et konkurrenceerhverv.

En målrettet ordning, der baserer sig på toldvæsenets erhvervsstatistiske register, må derfor under alle omstændigheder kombineres med opbygningen af en administration, først og fremmest i forbindelse med de betydelige kontrolproblemer i forbindelse med indberetning og registrering. Alt efter hvor "fintmasket" man ønsker at gøre registreringen, og dermed tilskudskriteriet, vil de administrative problemer (og hermed også størrelsen af ressourcerne til den omhandlede administration) øges - størst, såfremt man beslutter, at tilskuddet til den enkelte virksomhed skal beregnes ud fra andelen af tilskudsberettigede aktiviteter i forhold til de samlede aktiviteter i virksomheden - mindst, såfremt man benytter en ren kategorisering efter brancher (denne vil til gengæld give flest "uretfærdigheder").

Såfremt tildelingen af tilskud eller fritagelsen for betaling af "arbejdsmarkedsbidrag" baseres på den nævnte registrering, kan det af retssikkerhedsmæssige grunde være nødvendigt at oprette en ankeinstans, hvortil virksomhederne kan forelægge sager vedrørende administrationens indplacering af den enkelte virksomhed i registret.

VI. Sammenfattende kan det siges,

- 1) Lovteknisk og administrativt set vil det være nemmest at gennemføre en nedsættelse af de inddirekte lønomkostninger ved at nedsætte arbejdsgivernes bidrag til en eller flere af de sociale og arbejdsmarkedsordninger.

Dette forudsætter imidlertid, at der bliver tale om generelle nedsættelser, som gælder for alle arbejdsgivere.

(Det forudsættes formentlig endvidere, at der ikke bliver tale om at nedsætte de samlede lønomkostninger med mere end ca. 3 % - da der ellers ikke er arbejdsgiverbidrag nok at nedsætte).

- 2) Såfremt det af statsfinansielle eller andre politiske grunde fastholdes, at nedsættelsen af de indirekte lønomkostninger skal være målrettede, således de kun omfatter konkurrenceerhvervene, vil det til gengæld være lovteknisk/administrativt lettere at gennemføre dette ved at yde et generelt tilskud til konkurrenceerhvervenes arbejdsgivere frem for at nedsætte disses bidrag til en eller flere af de fem nævnte sociale og arbejdsmarkedsordninger.

I denne forbindelse skal det fremhæves

at det vil være teknisk muligt at basere en sådan tilskudsordning på momsregistret,

at det imidlertid vil rejse en række juridiske og tekniske problemer,

at jo mere "retfærdigt" og detaljeret registrerings/tilskudsgrundlaget ønskes, des flere administrative ressourcer må der afsættes til at forvalte ordningen.

- 3) I fortsættelse af tanken om at basere en målrettet indsats på registreringen i momsregistret, er det nærliggende at overveje, at konvertere de fem nævnte arbejdsgiverbidrag til et bidrag, der beregnes på grundlag af virksomhedernes værditilvækst, således som den opgøres i momsregistret.

En sådan ordning vil automatisk undtage eksportaktiviteter fra beregningsgrundlaget for arbejdsgiverbidraget.

Desuden vil en sådan ordning være administrativt nemmere at gennemføre end en målrettet tilskudsordning, da den baserer sig på et eksisterende administrativt benyttet system.

LØNMKOSTNINGER I DEN PRIVATE SEKTOR 1982-1987

7. Jul. 1987

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Andel i 1987
	----- øre pr. time -----								pct.
Gennemsnitlig timefortj.	5020	5469	6002	6400	6702	7006	7384	8018	78,76
Diverse tillæg	105	114	122	134	146	158	169	184	1,81
Direkte lønmkostninger	5125	5583	6124	6534	6848	7164	7553	8202	80,57
Stigning i pct.		8,94	9,69	6,69	4,81	4,61	5,43	8,57	
Ferie- og S&H-tillæg	896	879	995	1063	1115	1169	1234	1337	13,15
Sygedagpenge	156	173	180	161	165	187	200	244	2,40
Arbejdsskadeforsikring	26	24	24	28	30	32	31	33	,32
ATP	16	16	42	42	43	43	43	44	,43
Uddannelsesfond	5	5	5	5	10	10	10	10	,10
Løn. Garantifond	1	3	5	4	4	2	2	1	,01
AER	10	14	20	22	38	53	48	49	,48
Førtidspension	3	3	3	3	3	11	11	11	,11
Arbejdsløshedsforsikring	29	31	49	207	208	208	213	231	2,27
Bedriftssundhedstjeneste	0	21	18	18	19	19	20	20	,20
AUD	0	0	0	0	27	25	22	26	,26
Arbejdsgivertilskud	0	0	0	0	0	0	-119	-30	-,29
Indirekte lønmkostninger	1051,84	1168,55	1341,21	1552,68	1661,95	1759,29	1714,31	1977,89	19,43
Stigning i pct.		11,10	14,77	15,77	7,04	5,86	-2,56	15,37	
Indir. lønm ex a.tilsk.	1051,84	1168,55	1341,21	1552,68	1661,95	1759,29	1833,31	2007,89	19,72
Stigning i pct.		11,10	14,77	15,77	7,04	5,86	4,21	9,52	
Samlede lønmkostninger	6176,84	6751,55	7465,21	8086,68	8509,95	8923,29	9267,31	10179,89	109
Stigning i pct.		9,30	10,57	8,32	5,23	4,86	3,86	9,85	
Heraf fra:									
Direkte lønmkostninger		7,41	8,01	5,49	3,88	3,71	4,36	7,09	
Indirekte lønmkostninger		1,89	2,56	2,83	1,35	1,14	,83	1,88	
Lovmæssige indir. lønmk.		1,89	2,17	2,83	1,28	1,14	,83	1,87	
Aftalemæssige indir. lønmk.		0	,39	0	,07	0	0	,01	
Arbejdsgivertilskud		0	0	0	0	0	-1,33	,96	

Indirekte lønomkostninger i den private sektor

9. Jul. 1987

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Beløb 1987
	----- kr pr ansat pr år -----						mio. l
Sygedagpenge	3276	2926	3003	3403	3541	4217	5400
Arbejdsskadeforsikring	1092	1201	1456	1601	1630	1680	750
AIP	778	778	778	778	778	778	930
Uddannelsesfond	182	182	182	182	182	182	230
Lønsm. Garantifond	90	80	72	40	32	25	32
AER	360	396	693	954	865	865	1041
Førtidspension	50	50	50	190	190	190	224
Arbejdsløshedsforsikring	893	3416	3416	3416	3492	3720	4600
Bedriftssundhedstjeneste	328	328	346	346	364	364	140
AUD	0	0	486	446	383	461	540
Arbejdsgivertilskud	0	0	0	0	-2150	-539	-629
Indirekte lønomkostninger	7049	9357	10482	11356	9307	11943	13258
Indir. lønomk ex a.tilsk.	7049	9357	10482	11356	11457	12482	13887

BUDGETDEPARTEMENTET

Dan 27. juli 1967

Jrnr. 9

11/11

Supplerende notat om relative arbejdsforhold.

Indledning

For at opnå en tilstrækkelig forbedring af konkurrenceevnen af den danske økonomi er det nødvendigt at sætte i værk en række foranstaltninger, der har til formål at styrke konkurrenceevnen af den danske økonomi.

Arbejdsforhold i virksomheder

Arbejdsforholdene i virksomhederne er af afgørende betydning for konkurrenceevnen af den danske økonomi. I forbindelse med arbejdsforholdene i virksomhederne er der tale om en række forhold, der har betydning for konkurrenceevnen af den danske økonomi. Disse forhold er bl.a. løn, arbejdstid, ferie, pension, sundhed og sikkerhed.

I forbindelse med arbejdsforholdene i virksomhederne er der tale om en række forhold, der har betydning for konkurrenceevnen af den danske økonomi. Disse forhold er bl.a. løn, arbejdstid, ferie, pension, sundhed og sikkerhed.

I forbindelse med arbejdsforholdene i virksomhederne er der tale om en række forhold, der har betydning for konkurrenceevnen af den danske økonomi. Disse forhold er bl.a. løn, arbejdstid, ferie, pension, sundhed og sikkerhed.

I forbindelse med arbejdsforholdene i virksomhederne er der tale om en række forhold, der har betydning for konkurrenceevnen af den danske økonomi. Disse forhold er bl.a. løn, arbejdstid, ferie, pension, sundhed og sikkerhed.

I forbindelse med arbejdsforholdene i virksomhederne er der tale om en række forhold, der har betydning for konkurrenceevnen af den danske økonomi. Disse forhold er bl.a. løn, arbejdstid, ferie, pension, sundhed og sikkerhed.

Den 27. juli 1987

J.nr. Ø

tg/jl

Supplerende notat om selektive arbejdsgiverafgifter.

Indledning

For at opnå en tilstrækkelig forbedring af konkurrenceevnen må der ske en nedsættelse af arbejdsgiverbidragene. Nedsættelsen bør koncentrereres om konkurrence udsatte erhverv.

Beskrivelse af ordningen.

Udgangspunktet for afgrænsningen af virksomheder omfattet af ordningen er momsregistret. I momsregistret er virksomhederne opdelt i 9 hovedafdelinger, 35 afdelinger, 45 hovedgrupper, 103 grupper og 573 brancher. Der er således mulighed for at selektere virksomhederne helt ned på brancheniveau.

En række typiske hjemmemarkedserhverv er ikke registreret i momsregistret og udelades dermed automatisk af ordningen. Det gælder bank- og forsikringsvirksomhed, privat sundhedsvirksomhed, ejendomsadministration, indenlandsk personfordring, rejsebureauvirksomhed m.v.

Derudover er der behov for en yderligere afgrænsning af typiske hjemmemarkedserhverv, der ikke skal omfattes af ordningen. Foruden byggeriet drejer det sig om store dele af servicesektoren.

Indenfor servicesektoren medtages derfor kun fragtvognmænd, sø-og skibstransport samt tilknyttede transporttjenester.

Det har tidligere været foreslået at medtage engroshandel i ordningen, mens detailhandel udelukkes. Argumentet var, at en stor del af eksportomsætningen sker gennem engroshandlen. Administrativt er det imidlertid næsten umuligt at sondre

mellem engros- og detailhandel, ligesom hovedparten af engroshandlen er indenlandsk. Dette taler for, at al handel holdes ude af ordningen. Et yderligere argument herfor er, at omkostningslettelsen vil komme gennem produktionsleddet. Ved udelukkelse af handel opstår der derimod et problem forbundet med, at der i forbindelse med detailhandel ofte sker en vis produktion. Der kan derfor blive tale om konkurrenceforvridning sektorerne imellem ved udelukkelse af handel. En mulig løsning er at yde al handel delvis nedsættelse af arbejdsgiverbidragene.

Et selvstændigt problem i forbindelse med ovennævnte selektion ud fra momsregistret er, at virksomhederne indplaceres i registret efter hovedaktiviteten. Dele af virksomhedens aktiviteter kan således f.eks. være tilskudsberettigede omend indplaceringen efter hovedaktiviteten udelukker virksomheden fra ordningen.

Problemet reelle omfang mindskes dog betydeligt ved at selektionen hovedsageligt foretages på et højt niveau i momsregistret. Kun et meget begrænset antal virksomheder skønnes at have aktiviteter i flere hovedafdelinger/hovedgrupper.

Administration af ordningen

Udgangspunktet for administrationen af ordningen er som nævnt virksomhedens indplacering i momsregistret. Da indplaceringen er foretaget på baggrund af frivillige indberetninger fra virksomhederne uden økonomiske konsekvenser er registret på nuværende tidspunkt næppe tilstrækkeligt ajourført. Ud fra toldkamrenes kendskab til det lokale erhvervsliv vil der forholdsvis let kunne ske en vurdering af, hvorvidt en omplacering er nødvendig.

I forbindelse med toldvæsenets revidering af virksomhedernes placering i registret modtager alle virksomheder skriftlig meddelelse om branceplaceringen. I det omfang at en virksomhed er uenig i toldvæsenets klassificering, skal der i

første omgang rettes henvendelse til toldkamrene om at blive omklassificeret på baggrund af dokumentationsmateriale fra virksomheden.

Såfremt henvendelsen ikke resulterer i en ændret placering i momsregistret bør der etableres en klageadgang over toldvæsenets indplacering til Momsnævnet.

Da indplaceringen i momsregistret i dag bygger på frivillige indberegninger om hovedaktiviteten, skal disse fremover gøres pligtige både ved 1. gangs registrering og ved ændring i hovedaktiviteten.

Indstilling

Som det fremgår af ovenstående, er den skitserede ordning til nedbringelse af arbejdsgiverbidragene for visse erhverv administrativt mulig, omend en vis administrationsbyrde er uundgåelig. Administrationsbyrden ved klageadgangen til toldvæsenet og Momsnævnet begrænses dog betydeligt, jo grovere selektionskriterierne er, d.v.s. jo højere et niveau i momsregistret udskillelsen af virksomhederne sker ved.

Det indstilles derfor, at kun virksomheder indplaceret i momsregistret under hovedafdelingerne landbrug, råstofudvinding og fremstillingserhverv medtages i ordningen, idet fragtvognmænd, sø- og flytransport samt tilknyttede transporttjenester ligeledes medtages.

En yderligere begrundelse for denne afgrænsning er, at problemer omkring EF-bestemmelserne minimeres, eventuelt undgås. Dette skyldes, at nedsættelsen af arbejdsgiverbidragene sker bredt for alle produktionsvirksomheder og ikke knytter sig eksplicit til udvalgte branchers eksportpræstation m.v.

1947 - 1948 - 1949



Doc. 28 JUL 1947
I. 80
EE/4
page 17 58

Notat
om

Forhøret i forbindelse med undersøgelsen af den

1. I forbindelse med undersøgelsen af den

2. I forbindelse med undersøgelsen af den

3. I forbindelse med undersøgelsen af den

4. I forbindelse med undersøgelsen af den

5. I forbindelse med undersøgelsen af den

6. I forbindelse med undersøgelsen af den

7. I forbindelse med undersøgelsen af den

8. I forbindelse med undersøgelsen af den

201 - Nr. 840 af 18/12 1987.



Den 28 JULI 1987

1. kt.

EE/tl

opgave 12 08

Notat

om

muligheden af at gennemføre en differentiering af arbejdsgiverafgifter.

I. I notat af juli 1987 har tolddepartementet beskrevet, hvorledes en differentiering af arbejdsgiverbidragene, baseret på momsnomenklaturen, kan finde sted.

I det følgende vurderes forslaget i lyset af den hidtidige diskussion for og imod en sådan differentiering.

II. Diskussionen falder i 4 hovedpunkter.

1. **Formålet** med differentieringen er at give en lettelse alene til de konkurrenceudsatte erhverv (eksporterhvervene og importkonkurrerende erhverv).

Efter tolddepartementets forslag er bl.a. alle fremstillingserhvervene og både en **gros- og detailhandel** omfattet, så som udgangspunkt må man sige, at alle der har en rimelig forventning om en lettelse, vil være omfattet.

Der er imidlertid undtagelser herfra. Således er byggeri (hovedafdeling 5) **ikke** omfattet, uanset at der indenfor denne branche notorisk er eksportvirksomheder. Tolddepartementet gør også opmærksom på, at en virksomhed der driver erhverv indenfor begge områder, men er registreret som en virksomhed, der skal have lettelse, får en konkurrencefordel overfor virksomheder, der alene driver erhverv indenfor en af de ikke fritagne grupper.

Betragtningen kan iøvrigt føres videre: Ikke mindst servicefagene (knap 20 % af den private beskæftigelse) vil formentlig hævde, at de yder et nødvendigt bidrag til produktionen på samme måde som underleverandører.

Hertil kommer imidlertid, at der stadig er så mange, der skal have rabat, at det alligevel bliver for dyrt for staten: Tolddepartementet foreslår principalt, at handelen i sin helhed får rabat. Det betyder, at 743.000 eller 58 % skal have rabat. Hvis rabatten er på 3 % af lønnen, koster det ca. 3,3 mia.kr. Hvis handelen **ikke** får rabat, vil kun 476.000 eller 37 % være omfattet, og det vil koste ca. **2,1 mia.kr.**

2. **EF's regler om konkurrenceforvridning** bør ikke overses, navnlig ikke i en periode hvor Danmark har EF-formandskabet.

Jo mere tydeligt et indgreb er begrundet med og udformet, således at det støtter eksporten og de importkonkurrerende erhverv, jo større risiko er der for, at Danmark vil blive indklaget for EF-Domstolen. Om udsigterne for en sådan sag må der forhandles nærmere med justitsministeriet og udenrigsministeriet.

Meget afhænger som sagt af præsentationen.

3. Der er alvorlige **retssikkerhedsmæssige** problemer ved et system, der udelukkende bygger på momsnomenklaturen, og den måde denne bliver etableret på.

Der har været gjort opmærksom på problemerne med virksomheder af blandet karakter, og virksomheder der har ændret karakter over tiden uden at blive henført til en ny gruppe.

Endvidere forekommer det, som om der er en begrænset kontrol af de oplysninger fra virksomheden, der danner grundlag for registreringen - bl.a. fordi en virksomhed ikke hidtil har haft nogen særlig interesse i at give misvisende oplysninger. Det får de nu, og det må derfor antages, at alle virksomheder, der har mulighed for det, vil undertrykke betydningen af afgiftsbelagte aktiviteter og understrege betydningen af de øvrige. (Der henvises til eksemplerne på former for blandet virksomhed i tolddepartementets notat).

Hvis virksomheder selv får herredømmet over, om de bliver opkrævet for afgift eller ej, vil det stride mod grundfæstede, forvaltningsretlige principper, navnlig princippet om, at staten skal behandle borgerne (her virksomhederne) ens, "den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning".

Det må derfor stærkt anbefales, at en virksomheds øjeblikkelige placering i momsnomenklaturen kun danner udgangspunktet for afgørelse om afgiftspligt eller ej, og at den endelige placering, som foreslået af tolddepartementet, bygger på en konkret vurdering ud fra klare kriterier af den enkelte virksomheds forhold. I første omgang naturligvis af de virksomheder, der påstår, at de med urette bliver afkrævet afgift, men i anden omgang må der også ske kontrol af de virksomheder, der er blevet fritaget på grundlag af registreringen. Kontrollen må gentages med mellemrum, fordi virksomhederne kan skifte karakter.

4. I snæver teknisk-administrativ henseende er det en nødvendig og tilstrækkelig betingelse fra ATP-husets (Fællesopkrævningens) side, at man får opgivet de arbejdsgivernumre, for hvilke der ikke skal opkræves bidrag.

Af hensyn til ATP-husets administration er det derfor nødvendigt, at en blandet virksomhed for at få (delvis) afgiftsfrihed henvises til at sektionere sig i afgiftsfrie og afgiftsbelagte enheder med hver sine arbejdsgivernumre. Da afgifterne beregnes af beskæftigelsen skal der foretages en fordeling af de ansatte på afgiftsbelagte og afgiftsfrie aktiviteter.

Kontrollen og fordelingen må foretages af momsmyndighederne, som formentlig er de eneste, der har den fornødne kendskab til virksomhedernes produktionsforhold.

Der erindres om, at en lettelse på 3 % kan man kun nå ved fuldstændigt at fjerne arbejdsgiverbidragene til **arbejdsløshedsforsikring, AUD, AER, førtidspension og eventuelt LG**, således at disse bidrag fremtidigt kun opkræves for 40 % af den samlede arbejdsstyrke.

Der må advares imod at indføre "delvis rabat" til nogle erhverv (handelen). Det er ensbetydende med en særlig sats, og dette vil uvægerligt komplicere og fordyre administrationen.

III. Sammenfattende må man sige, at tolddepartementets forslag i meget høj grad lever op til målsætningen om at lette konkurrenceerhvervene, selvom der vil komme kraftige protester fra bygge- og servicefag - og i givet fald naturligvis også fra handelen. I sine svar på disse angreb skal man passe på ikke at blotte sig i forhold til EF. Til gengæld bliver udgiften for statskassen massiv og kritikken mod det netop afskaffede **arbejdsgivertilskud** vil blive genoplivet.

Af forvaltningsretlige grunde kan man ikke blive stående ved den eksisterende momsnomenklatur, men må iværksætte kontrol i princippet af alle 140.000 virksomheder. Det må forudses, at virksomhederne af den grund bliver tilskyndet til strukturændringer som f.eks. oprettelse af egne (ikke selvstændige) handels- og serviceafdelinger, som der ikke iøvrigt ville være driftsøkonomisk begrundelse for. Der kan i den forbindelse eventuelt opstå lønpres og forvridninger af lønstrukturer, når prisen på arbejdskraft påvirkes "udefra".

SECRET
U.S. DEPARTMENT OF STATE

11 AUG 1957
10-11-57
XX/TK
CP 10-11-57

RE: [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

ARBEJDSMINISTERIET
Arbejdsmarkedspolitisk Sekretariat

Den 11. august 1987
Sag nr. 85-03
KK/TR
Opgave 85-03g

Kommissorium for en arbejdsgruppe om arbejdsgiverafgifter

Som led i regeringens overvejelser om initiativer til forbedring af konkurrenceevnen nedsættes en arbejdsgruppe om arbejdsgiverafgifter.

Baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse er den betydelige forringelse af konkurrenceevnen samt behovet for at der foretages en gennemgang af det nuværende system for opkrævning af arbejdsgiverafgifter. Hensigten er at analysere og fremkomme med forslag til omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne, så omkostningerne for de udlandskonkurrerende erhverv lettes.

Resultatet af gruppens arbejde skal foreligge snarest muligt. Arbejdsgruppens oplæg vil indgå i regeringens drøftelser med arbejdsmarkedets parter, hvorefter det endelige forslag vil blive udarbejdet. Medio september 1987 skal arbejdsgruppen afgive statusrapport.

Arbejdsgruppen består af repræsentanter fra Arbejdsministeriet (formand), Finansministeriet, Økonomiministeriet samt Ministeriet for Skatter og Afgifter.



Director, Federal Bureau of Investigation
Washington, D.C.
100-443882
100-443882
100-443882

Date: 11-10-1967
To: AMS
From: SAC, New York
Subject: [illegible]
Re: [illegible]

[Large handwritten 'Z' mark covering the main body of the document]



Den 14. august 1987

Kontorchef Henrik Fugman
Økonomiministeriet
Det økonomiske Sekretariat
Slotsholmsgade 12
1218 København K.

Date 14.8.1987
Kontor AMS
Sag nr 84-03
Sagsber LB/TR
Opgave nr

Modtagers
sag nr

Ved mødet i arbejdsgruppen om arbejdsgiverafgifter deltog følgende medlemmer: kommitteret Jørgen Rosted, Budgetdepartementet, kontorchef Hans Nielsen, Budgetdepartementet, kontorchef Henrik Fugman, Det økonomiske Sekretariat, kontorchef Hans Larsen, Departementet for Told- og Forbrugsafgifter, afdelingschef Erik Hjelm-Knudsen, Departementet for Told- og Forbrugsafgifter, fuldmægtig Jens Holger Helboe-Hansen, Departementet for Told- og Forbrugsafgifter, konsulent Kaj Kjærsgaard, Arbejdsministeriet og fuldmægtig Jørn Wæver, Arbejdsministeriet.

./. Som aftalt vedlægges en ny udgave af oversigten af gruppens arbejdsopgaver, revideret efter de retningslinier der blev aftalt på mødet.

Med venlig hilsen

Lars Brejnrod

ARBEJDSMINISTERIET

Arbejdsmarkedspolitisk Sekretariat

Den 14. august 1987

Sag nr. 84-03

LB/TR

Opgave 84-03a

Arbejdsopgaver og organisation frem til medio september for arbejdsgruppen om arbejdsgiverafgifter, som det besluttedes på gruppens første møde den 14. august 1987

Det følgende er en oversigt over hvilke opgaver der skal løses, inden arbejdsgruppen foretager første afrapportering medio september (jfr. kommissoriet).

Arbejdet organiseres ved at der etableres tre uformelle arbejdsgrupper til behandling af punkterne A-C nedenfor. Deltagerne i arbejdsgrupperne fremgår under hvert enkelt punkt.

Arbejdsgrupperne sørger hver for sig for at fremskaffe tidligere udarbejdet materiale til belysning af problemstillingerne.

Gruppe A indkaldes af Budgetdepartementet, mens grupperne B og C indkaldes i Arbejdsministeriet.

Arbejdsopgaver:

- A) En beskrivelse af den samfundsøkonomiske baggrund (konkurrenceevne, indtjeningsevne, lønudvikling mv.) for behovet for at lette og/eller omlægge arbejdsgiverafgifterne, herunder en vurdering af hvilke konsekvenser det vil have ikke at gøre noget. (Thomas Gelting, Budgetdepartementet, Lars Brejnrod, Arbejdsministeriet, NN, DØS).
- B) En beskrivelse af det nuværende system af arbejdsgiverafgifter, herunder hvilke konsekvenser den konkrete udformning af

det har på beskæftigelse mv. (Jørn Wæver, Arbejdsministeriet, Lars Brejnrod, Arbejdsministeriet).

- C) Opstilling og analyse af de mulige alternative modeller der kan tænkes (Jacob Fuchs, Budgetdepartementet, Anne Jøker, Budgetdepartementet, Paul Brüniche-Olsen, Arbejdsministeriet, NN, DØS, NN, Tolddepartementet.

Hidtil har der været nævnt 4 modeller:

- 1) Uændret beregningsgrundlag, men med forskellige satser for forskellige brancher, evt. udformet som en tilskudsordning til udvalgte brancher.
- 2) Bortfald/omlægning af enkelte af ordningerne.
- 3) Omlægning af beregningsgrundlaget fra antal beskæftigede til værditilvækstmålet fra momssystemet (afgiftstilsvaret), dog med inddragelse af ikke-momsbelagte varer og tjenesteydelser.
- 4) Omlægning af beregningsgrundlaget til at være den indenlandske værditilvækst (afgiftstilsvar + eksport - import), også kaldes proms.

For disse fire modeller (og evt. andre) skal i hvert fald følgende forhold belyses:

- Hvilke samfundsøkonomiske effekter vil det have?
- hvilke fordelingsmæssige konsekvenser vil det have,
- hvilke administrative konsekvenser/problemer vil der være, og
- vil modellen kunne skabe problemer i forhold til EF eller andre af Danmarks internationale aftaler?

Tidsplan:

2. Møde fredag den 28. august 1987 kl. 13.00

Her behandles udkast til punkterne A og B samt udkast til beskrivelse samt vurderinger af de administrative konsekvenser af modellerne under punkt C. Materiale udbringes senest torsdag formiddag.

3. møde torsdag den 10. september 1987 kl. 13.00

Her behandles det samlede udkast til punkt C. Endvidere har gruppen en første drøftelse af statusrapportens opbygning. Materiale udbringes senest onsdag formiddag.

4. møde onsdag den 16. september 1987 kl. 10.00

Her behandles et af sekretariatet sammenskrevet udkast til statusrapport med henblik på forelæggelse for departementschefkredsen ultimo ugen. Materiale udbringes senest mandag.

Mellem 2. og 3. møde inddrages Udenrigs- og Justitsministerierne bl.a. med henblik på at vurdere modellerne i lyset af Danmarks EF-medlemsskab.

Klager 8. hoveddirektive art. 31 fastsætter det, at dette direktiv ikke er bindende for, at en medlemsstat opretholder eller indfører afgifter på forskellige varer og på spil og vedkommende, ligesom på afgifter og på afgifter og på afgifter. Indførselsafgifter og på afgifter og på afgifter og på afgifter, der ikke tager alle for skatter og afgifter, der ikke har været for skatter og afgifter.

2

~~CONFIDENTIAL~~

100-443887-100

1. The first of the two is a large, black, oval-shaped mark, which is a stylized representation of the letter 'O'.

Arbejdsgiverbidrag og EF-reglerne.

Der er blevet spurgt om et arbejdsgiverbidrag, der beregnes på grundlag af virksomhedernes årlige momsgrundlag vil være i strid med EF's regler.

Efter 6.momsdirektivs art. 33 fastsættes det, at dette direktiv ikke er til hinder for, at en medlemsstat opretholder eller indfører afgifter på forsikringskontrakter og på spil og væddemål, punktafgifter, indregistreringsafgifter og i det hele taget alle former for skatter og afgifter, der ikke har karakter af omsætningsafgift.

De anførte afgifter skal kun tages som eksempler, det vigtigste er at der ikke må fastsættes en ¹⁾ fiskal afgift, der har karakter af ²⁾ omsætningsafgift.

Fra dansk side var man oprindelig meget betænkelig ved at akceptere en sådan afgift men det har vist sig, at der har været ualmindelig stille omkring denne artikel. Jeg har kun kunnet finde én dom nr. 295/84, der vedrører spørgsmålet. Dommen fastslår, at art. 33 ikke omfatter en afgift, som ikke er fiskal, som skal betales af selskaber eller visse former for selskaber til sociale sikringsordninger, og som beregnes på grundlag af de afgiftspligtige selskabers samlede årlige omsætning.

Kan ~~kan~~ den foreslåede bidragsordning betragtes som en fiskal afgift.

På baggrund af at arbejdsgiverbidraget ikke skal ^{indgå} i statens normale indtægter, men skal anvendes som bidrag til arbejdsløshedskasser, ulykkesforsikring, ATP og lignende kan bidraget ikke betegnes som en fiskal afgift. På denne baggrund er det underordnet, at grundlaget for opkrævningen af bidraget er det samme som momsgrundlaget.

Såfremt man fastslår, at bidraget ikke er en form for skat vil det heller ikke blive spørgsmålet om det strider mod traktatens art. 95-99.

D. Blum -

24 16

© 1994 by the copyright owner. All rights reserved.

[illegible]

14-00000

Arbejdsgruppens vedr.
arbejdsgiverafgifterne,
Sekretariatet.

Dato 27. august 1987

Kontor AMS

Sag nr. 84-03

Sagsbeh. LB/JN

Opgave nr.

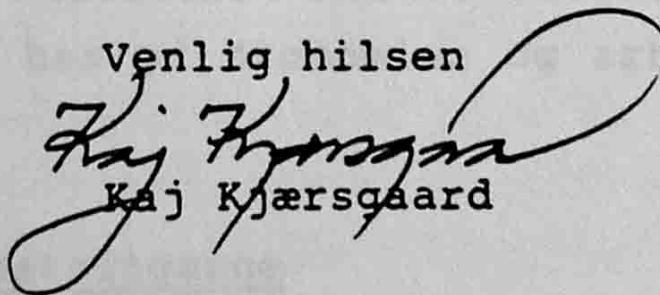
Modtagers
sag nr.

Til arbejdsgruppens medlemmer

Til brug for mødet i morgen fredag den 28. august 1987 kl. 13.00
./ i Arbejdsministeriet, mødesalen på 2. sal, vedlægges papirer fra
arbejdsgrupperne B og C. Materiale fra arbejdsgruppe A forventes
udsendt senere på dagen fra Budgetdepartementet/DØS.

På mødet vil vi dels diskutere de fremsendte papirer, og dels
tage en diskussion af det fortsatte arbejde.

Venlig hilsen


Kaj Kjærsgaard

ARBEJDSMINISTERIET

Arbejdsmarkedspolitisk Sekretariat

1. kontor

Den 27. august 1987

Sag nr. 84-03 (AMS)

1041-31 (1.kt.)

JW/LB/JN

Opgave 84-03/

Notat

om

det nuværende system for arbejdsgiverafgifter samt
øvrige indirekte lønomkostninger

De samlede lønomkostninger udgøres foruden af den direkte løn til arbejdstagerne samt diverse tillæg af en række arbejdsgiverafgifter samt øvrige indirekte lønomkostninger. Sammensætningen af de samlede lønomkostninger samt udviklingen heri fremgår af det vedhæftede bilag 1, mens afgiftssatserne for en række af ordningerne fremgår af bilag 2. I det følgende vil der dels blive gjort rede for de enkelte elementer, herunder hvordan de beregnes, hvordan de opkræves mv., og dels blive diskuteret hvilke effekter den nuværende indretning af systemet har på økonomien og arbejdsmarkedet.

De enkelte elementer af lønomkostningerne

I. SØGNE-HELLIGDAGSTILLÆG OG UDDANNELSESFOND

Ligesom selve lønnen er størrelsen af søgne-helligdagstillæg samt arbejdsgiverens bidrag til uddannelsesfond alene fastsat i kollektive overenskomster eller individuelle ansættelsesaftaler. Da disse lønelementer således ikke er fastsat ved lov, ses der heller ikke at være grundlag for at lovgive på disse områder.

II. FERIETILLÆG OG SYGEDAGPENGE

I henhold til ferieloven optjenes der ved fuld beskæftigelse gennem et helt kalenderår 5 ugers ferie. Til brug ved afholdelsen af ferien får den ferieberettigede udbetalt enten sin normale løn på ferietidspunktet samt et ferietillæg, der udgør 1 pct. af indtjeningen det foregående kalenderår, eller en feriegodtgørelse på 12½ pct. af indtjeningen det foregående kalenderår.

I henhold til lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel har lønmodtagere, der har været beskæftiget hos samme arbejdsgiver mindst 40 timer inden for de sidste 4 uger, og som ikke har krav på at få udbetalt fuld løn under sygdom, krav på at få udbetalt dagpenge under sygdom fra arbejdsgiveren i indtil 5 uger. Sygedagpengene udgør 90 pct. af lønnen på sygdomstidspunktet.

For såvel feriepenge som sygedagpenge er der således tale om ydelser, som alle arbejdsgivere er forpligtet til at betale til alle ansatte, der opfylder visse generelt fastsatte betingelser.

Der ses ikke at være grundlag for at disse ydelser fuldt ud omfattes af forslagene til omlægninger. Det kan overvejes, hvorvidt arbejdsgiverens udgifter til sygedagpenge generelt kan reduceres.

III. ARBEJDSSKADEFORSIKRING OG BEDRIFTSSUNDHEDSTJENESTE

For så vidt angår arbejdsskadeforsikring er der tale om lovpligtige forsikringer, der tegnes i private forsikringsselskaber og som betales alene af arbejdsgiverne. Det er næppe realistisk at forestille sig, at det offentlige påtager sig (nogle) private arbejdsgiveres betaling til private forsikringsselskaber vedrørende arbejdsskadeforsikringen.

For så vidt angår bedriftssundhedstjeneste er dette oprettet i henhold til bestemmelser i arbejdsmiljøloven. Udgifterne afholdes alene af arbejdsgiverne.

For såvel arbejdsskadeforsikring som bedriftssundhedstjeneste gælder, at under hensyn til den stilling, som sikkerhed på arbejdspladserne og arbejdsmiljø indtager i arbejdsmarkedspolitikken, ses der ikke grundlag for en særskilt nedsættelse af konkurrenceerhvervenes bidrag til disse ordninger, da det vil blokere for en differentiering af præmierne/bidragene med det formål, at præmier/bidrag i højere grad skal komme til at virke som en økonomisk tilskyndelse for virksomhederne til at forbedre arbejdsmiljøet.

Endelig skal bemærkes, at udgifterne til såvel arbejdsskadeforsikring som bedriftssundhedstjeneste udgør en meget beskedent del af de samlede lønomkostninger.

IV. ATP

Formålet med etableringen af Arbejdsmarkedets Tillægspension var at sikre en tillægspensionsordning for lønmodtagerne.

Bidrag til ATP udgør for tiden 1.166,40 kr. pr. år pr. heltidsansat, hvoraf lønmodtageren betaler 1/3.

ATP-bidraget vil kun vanskeligt kunne omfattes af en omlægning, idet systemet er opbygget sådan at den enkeltes pension er knyttet til de indbetalinger der er gjort på vedkommendes ATP-konto frem til pensioneringen. Denne tilknytning til personerne vil næppe kunne opretholdes ved en overgang til et andet beregningsgrundlag eller ved en nedsættelse af bidragene for visse brancher. Dertil kommer, at de kommende forhøjelser af ATP-bidraget baserer sig på en aftale mellem arbejdsmarkedets parter. Det skal her bemærkes, at den mulighed, der for offentligt ansatte er for at aftale, at de ikke skal være omfattet af forhøjelsen af ATP-bidraget, forudsætter, at de i forvejen er omfattet af en pensionsordning, eller at de penge, der ellers skulle have været betalt i forhøjet ATP-bidrag, i stedet anvendes til etablering af en pensionsordning for den pågældende overenskomstgruppe.

V. LØNMODTAGERNES GARANTIFOND (LG), ARBEJDSGIVERNES ELEVREFUSION (AER), BIDRAG TIL FØRTIDSPENSION, ARBEJDSLØSHEDSFORSIKRING OG ARBEJDSMARKEDSUDDANNELSESFONDEN (AUD)

- 1) Formålet med Lønmodtagernes Garantifond er at sikre, at lønmodtagerne i tilfælde af deres arbejdsgivers konkurs eller betalingsstandsning rimeligt hurtigt kan få fuld dækning for tilgodehavende løn mv.

Fondens udgifter dækkes alene ved bidrag fra arbejdsgiverne. Dette bygger blandt andet på et synspunkt om, at arbejdsgiverne i sådanne situationer har en kollektiv forpligtelse til at sikre, at lønmodtagerne får deres tilgodehavende løn mv.

Arbejdsgivernes bidrag til LG har været faldende fra 1984, hvor det udgjorde 72 kr. pr. år pr. heltidsansat til 1987, hvor det udgør 28 kr. pr. år pr. heltidsansat. Fra 1. januar 1987 er arbejdsgiverne fritaget for at betale bidrag for første ansatte.

- 2) AER er en ved lov oprettet fond, der omfordeler midler mellem de private arbejdsgivere til finansiering af lære- og praktikpladser. Fonden finansieres alene ved bidrag fra arbejdsgiverne - ud fra en betragtning om, at arbejdsgiverne kollektivt må bære udgifterne til de nødvendige lære- og praktikpladser. Fra AER ydes tilskud til oprettelse af lære- og praktikpladser, refusion af løn under skoleophold samt befordringsgodtgørelse.

Arbejdsgivernes bidrag til AER udgør i 1987 954 kr. pr. år pr. fuldtidsansat. (Arbejdsgiverne er dog fritaget for at betale bidrag for første ansatte). Det bemærkes, at ordningen vedrørende tilskud til oprettelse af lære- og praktikpladser aftrappes frem til 1990, til gengæld forventes en erhvervsuddannelsesreform at medføre større udgifter til refusion af løn under skoleophold mv.

3) Der er historisk tradition for, at udgifterne til arbejdsløshedsforsikring og efterløn delvis finansieres gennem bidrag fra såvel arbejdstagere som arbejdsgivere. I dag udgør lønmodtagernes årlige bidrag 8 gange den maksimale dagpenge-størrelse, medens arbejdsgiverne årligt betaler 12 gange den maksimale dagpengesats pr. ansat (p.t. 4.104 kr. pr. år pr. fuldtidsansat - idet arbejdsgiveren dog ikke betaler for første ansatte). Dette bidrag hører til dem der er steget mest de seneste år, hvilket har haft to årsager. For det første blev det ved indførelsen af efterlønnen i 1979 besluttet, at den skulle finansieres af arbejdsmarkedets parter. Derudover er bidragene hævet generelt, med det formål at forøge forsikringselementet i arbejdsløshedssystemet.

4) Arbejdsgivernes bidrag til førtidspension må opfattes som en ren arbejdsgiverafgift til delvis dækning af statens udgifter til førtidspension (tidligere invalidepension).

Bidraget til førtidspension udgør p.t. 208 kr. pr. år pr. heltidsansat, dog betales ikke bidrag for første ansatte.

5) Oprettelsen af Arbejdsmarkedsuddannelsesfonden havde til formål at dække udgifterne ved arbejdsmarkedsuddannelser gennem bidrag fra arbejdsgivere og lønmodtagere. Fondens udgifter finansieres for 50 pct.'s vedkommende ved bidrag fra arbejdstagere og for 50 pct.'s vedkommende ved bidrag fra arbejdsgivere. I 1987 udgør lønmodtagernes årsbidrag 460,80 kr. pr. lønmodtager og arbejdsgivernes bidrag udgør 508,40 kr. pr. år pr. heltidsansat, idet arbejdsgiveren dog fritages for bidrag for første ansatte.

Fælles for de 5 ordninger er, at de opkræves gennem det såkaldte Fællesopkrævningssystem (FOK). Arbejdsgivernes bidrag til ordningerne beregnes af ATP på grundlag af indbetalte ATP-bidrag i en forudgående 3-måneders periode. En fuldstændig ophævelse af visse arbejdsgiveres bidrag til disse ordninger vil i gennemsnit nedsætte disse arbejdsgiveres samlede lønomkostninger med 3,1 pct.

Såfremt man ønsker at fastholde, dels at LG og AER alene finansieres ved arbejdsgiverbidrag, dels arbejdsgivernes andel af finansieringen af AUD, arbejdsløshedsforsikring og førtidspension, vil en nedsættelse af visse arbejdsgiveres bidrag medføre en tilsvarende forøgelse af de resterende arbejdsgiveres bidrag. En anden mulighed er selvfølgelig, at staten påtager sig at finansiere en del af de udgifter, der i dag finansieres af (visse af) arbejdsgiverne. Såfremt staten ønsker at overtage finansieringen af de nævnte ordninger for så vidt angår den del, som i dag dækkes ved arbejdsgiverbidrag fra konkurrenceerhvervene, vil statens udgifter skønsmæssigt ligge på 3,5-4,3 mia.kr. alt efter hvilke brancher, der henregnes til konkurrenceerhvervene (jff. notat af 26. august 1987 om mulige modeller).

Det skal i den forbindelse bemærkes, at der pågår overvejelser om at ændre finansieringen af arbejdsmarkedsuddannelserne således, at arbejdsgiverne ikke længere pålægges et generelt bidrag til AUD, men at arbejdsgiverne i stedet skal betale for/bidrage til finansieringen af de arbejdsmarkedsuddannelser, de rent faktisk benytter ("brugerbetaling"). Et ophør af arbejdsgiverbidrag til AUD sammenkædet med indførelse af "brugerbetaling" vil i givet fald blive gennemført som en generel ordning (og ikke kun for konkurrenceerhvervene).

I stedet for at ophæve/nedsætte de nævnte arbejdsgiverbidrag for konkurrenceerhvervenes arbejdsgivere, kan det i stedet gives et generelt tilskud til disse arbejdsgivere til nedbringelse af de indirekte lønomkostninger. En sådan løsning er lovteknisk og administrativt nemmere at gennemføre - og hvis målet er at nedsætte de indirekte lønomkostninger med mere end 3 pct., synes tilskudsformen at være den eneste farbare vej. I givet fald vil en tilskudsordning kunne administreres via FOK. (Skulle man imidlertid vælge at ophæve/nedsætte de nævnte arbejdsgiverbidrag for alle arbejdsgivere, vil det lovteknisk og administrativt set være nem-

mest at gennemføre dette ved at nedsætte arbejdsgivernes bidrag til de enkelte ordninger).

Hvadenten man vælger at yde tilskud til konkurrenceerhvervenes arbejdsgiveres udgifter til indirekte lønomkostninger, eller man ønsker at ændre lovgrundlaget for de enkelte ordninger, således at der i den enkelte lov fastsættes et mindre bidrag for konkurrenceerhvervenes arbejdsgivere end for de øvrige arbejdsgivere, vil dette kræve opbygning af et register, hvorefter man kan sonde mellem konkurrenceerhverv og øvrige erhverv.

En ændring af grundlaget for beregning af arbejdsgiverafgifter - fra beskæftigelse til fx omsætning eller værditilvækst - vil medføre, at disse arbejdsgiverbidrag ikke længere vil kunne opkræves af FOK, og at de derfor må opkræves i et andet (nyt eller allerede etableret) system.

Effekter af den nuværende indretning af arbejdsgiverafgiftssystemet

Samtlige de nuværende arbejdsgiverafgifter har som beregningsgrundlag et mål for den anvendte arbejdskraftmængde. For de fleste af afgifterne anvendes antallet af fuldtidsbeskæftigede i virksomheden, mens enkelte anvender antallet af præsterede arbejdstimer. At anvende antallet af fuldtidsbeskæftigede/arbejdstimer som grundlag for beregningen af arbejdsgiverafgifterne betyder, at arbejdskraften fordyres relativt til de øvrige produktionsfaktorer.

Af systemet er indrettet på denne måde kan der gives gode argumenter for. Det kan således for en række af ordningerne synes oplagt, at det er antallet af beskæftigede de anvendes som beregningsgrundlag. For fx arbejdsløshedsforsikringen kan der argumenteres for, at forsikringssystemet har til hensigt at tilgodese arbejdskraften i tilfælde af arbejdsløshed, og at der derfor er naturligt, at der tages udgangspunkt i den enkelte virksomheds anvendte arbejdskraftmængde ved beregningen af virksomhedens bi-

drag til ordningen. På samme måde kan der argumenteres hvad angår førtidspensionsbidrag, AER, AUD m.fl. Det kan endvidere nævnes, at dette princip anvendes af de fleste øvrige lande vi normalt sammenligner os med.

Modsatningen til dette argument er imidlertid, at samtlige de omkostninger der skal afholdes til de forskellige ordninger, i sidste instans skal tages ud af økonomiens samlede produktionsresultat. Dette kunne tilsige, at man i stedet som beregningsgrundlag for virksomhedens bidrag til ordningerne anvendte mål for virksomhedernes produktionsresultat i stedet for deres beskæftigelse.

Specielt om arbejdsløshedsforsikringen gælder der yderligere, at det anvendte beregningsgrundlag har den u hensigtsmæssige virkning, at virksomheder der forøger beskæftigelsen og dermed er med til at reducere ledigheden samtidig bliver pålagt større udgifter til arbejdsløshedsforsikringen.

Den "ensidige beskatning" af arbejdskraften, som det nuværende system af arbejdsgiverafgifter er udtryk for, har betydning for hvordan de enkelte virksomheder sammensætter anvendelsen af deres produktionsfaktorer. Alt andet lige betyder systemet, at der til en produktion af en given størrelse anvendes mindre arbejdskraft og mere kapital end i en situation hvor afgifterne påhvilede de forskellige produktionsfaktorer ligeligt.

De arbejdsgiverafgifter der her er tale om er hovedsageligt indført i 80'erne. I 1980 udgjorde således de 1,0 pct. af lønsummen mod 3,6 pct. i 1987. I et historisk perspektiv kan det diskuteres om det har været fornuftigt at forhøje de beskæftigelsesafhængige afgifter i en periode hvor ledigheden har været høj, mens arbejdskraften i 60'erne og 70'erne hvor ledigheden var lav ikke i samme grad var afgiftsbelagt.

Det er forbundet med store vanskeligheder at skønne over hvor stor den omfordelende effekt af det nuværende system er, idet det kræver kendskab til hvordan økonomiens produktionsfunktion ser

ud, og herunder særligt hvordan kapital og arbejdskraft kan substituere hinanden i produktionen. ADAM giver på grund af sin opbygning ikke sådanne muligheder, idet der ikke i modellen indgår en produktionsfunktion hvor der umiddelbart er substitutionsmuligheder mellem arbejdskraft og kapital. SMEC - det økonomiske råds model - har imidlertid indbygget en produktionsfunktion hvor det er muligt at substituere mellem arbejdskraft og kapital på investeringstidspunktet. På baggrund af denne model kan det skønnes, at hvis man som beregningsgrundlag for arbejdsgiverafgifterne (som her er forudsat at udgør 3,1 pct. af lønsummen, idet ATP og uddannelsesfonden ikke er medregnet) havde anvendt virksomhedernes værditilvækst i stedet for deres beskæftigelse, ville beskæftigelsen have været 10.-15.000 personer større end den er i dag, samtidig med at kapitalanvendelsen ville være tilsvarende lavere.

Dette regnestykke er alene udtryk for den rene substitutionseffekt, idet det for det første er antaget, at virksomhedernes samlede omkostninger er uændrede. Der er ligeledes set bort fra de øvrige effekter en sådan omlægning ville have haft på det økonomiske forløb. Virksomhederne ville fx over en periode have foretaget færre investeringer, som følge af den mindre kapitalbehov, hvilket på kort sigt påvirker efterspørgslen, og på længere sigt kan have nogle udbudseffekter. Udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge ville have været mindre, produktionens fordeling på sektorer ville være en anden, idet byrden af afgifterne ville være fordelt anderledes end i dag. Endelig er effekten på betalingsbalancen, og dermed den restriktion denne lægger på den økonomiske politik ikke medtaget.

Bilag 1

LØNOMKOSTNINGER I DEN PRIVATE SEKTOR 1982-1987

25. Aug. 1987

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Andel i 1987
	-----øre pr. time-----								pct.
Gennemsnitlig timefortj.	5020	5469	6002	6400	6702	7006	7384	8084	78,81
Diverse tillæg	105	114	122	134	146	158	169	185	1,80
Direkte lønomkostninger	5125	5583	6124	6534	6848	7164	7553	8269	80,61
Stigning i pct.		8,94	9,69	6,69	4,81	4,61	5,43	9,40	
Ferie- og S&H-tillæg	806	879	995	1063	1115	1169	1234	1350	13,16
Sygedagpenge	156	173	180	161	165	187	200	244	2,38
Arbejdsskadeborsikring	26	24	24	28	30	32	31	33	,32
ATP	16	16	42	42	43	43	43	44	,43
Uddannelsesfond	5	5	5	5	10	10	10	10	,10
Løns. Garantifond	1	3	5	4	4	2	2	1	,01
AER	10	14	20	22	38	53	48	49	,48
Førtidspension	3	3	3	3	3	11	11	11	,11
Arbejdsløshedsforsikring	29	31	49	207	208	208	213	231	2,25
Bedriftssundhedstjeneste	0	21	18	18	19	19	20	20	,19
AUD	0	0	0	0	27	25	22	26	,25
Arbejdsgivertilskud	0	0	0	0	0	0	-119	-30	-,29
Indirekte lønomkostninger	1052	1169	1341	1553	1662	1759	1714	1989	19,39
Stigning i pct.		11,10	14,77	15,77	7,04	5,86	-2,56	16,01	
Indir. lønomk ex a.tilsk.	1052	1169	1341	1553	1662	1759	1833	2019	19,68
Stigning i pct.		11,10	14,77	15,77	7,04	5,86	4,21	10,12	
Saaledes lønomkostninger	6177	6752	7465	8087	8510	8923	9267	10258	100
Stigning i pct.		9,30	10,57	8,32	5,23	4,86	3,86	10,69	

Indirekte lønomkostninger i den private sektor

25. Aug. 1987

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Beløb 1987
	----- kr pr ansat pr år -----						mio. kr
Sygedagpenge	3276	2926	3003	3403	3541	4217	5400
Arbejdsskadeforsikring	441	504	545	588	557	586	750
ATP	778	778	778	778	778	778	930
Uddannelsesfond	182	182	182	182	182	182	230
Lønm. Garantifond	90	80	72	40	32	25	32
AER	360	396	693	954	865	865	1041
Førtidspension	50	50	50	190	190	190	224
Arbejdsløshedsforsikring	893	3416	3416	3416	3492	3720	4600
Bedriftssundhedstjeneste	328	328	346	346	364	364	140
AUD	0	0	486	446	383	461	540
Arbejdsgivertilskud	0	0	0	0	-2150	-539	-629
Indirekte lønomkostninger	6397	8659	9571	10342	8234	10849	13258
Indir. lønomk ex a.tilsk.	6397	8659	9571	10342	10384	11388	13887

ARBEJDSMINISTERIET
FINANSMINISTERIET
MINISTERIET FOR SKATTER OG AFGIFTER
ØKONOMINISTERIET

Den 27. august 1987
Sag nr. 84-03
PBO/TR
84-03d

Notat

om

mulige modeller for en omlægning af
arbejdsgiverafgifterne i konkurrenceevneøjemed

I dette notat giver indledningsvis en beskrivelse af forskellige modeller for en nedsættelse/omlægning af arbejdsgiverafgifterne, der letter omkostningerne for de udlandskonkurrerende erhverv. Efterfølgende behandles de med modellerne forbundne administrative konsekvenser og problemer. Modellerne må betragtes som grundmodeller, der i visse tilfælde kan/skal kombineres for at få den ønskede effekt.

1. Beskrivelse af modellerne til omlægning af arbejdsgiverafgifterne.

Model 1 (den generelle model)

Som den mest enkle model kan peges på en generel nedsættelse af arbejdsgiverafgifterne gennemført på det eksisterende beregningsgrundlag via bortfald/omlægning af enkelte af arbejdsgiverbidragene subsidiært et arbejdsgivertilskud i lighed med det i perioden 1985-87 gældende. En sådan model vil ikke målrettet betyde en omkostningslettelse for de konkurrenceudsatte brancher alene, men vil lette de indirekte lønomkostninger for alle erhverv. En forbedring af de konkurrenceudsatte erhvervs konkurrenceevne af en given størrelse vil derfor være relativt provenuekrævende for det offentlige i forhold til en mere målrettet model.

Model 2 (model med branchedifferentiering)

Som en mere målrettet model end model 1 kunne vælges en model, hvor der blev foretaget en branchebaseret differentiering af arbejdsgiverbidraget afhængig af branchens konkurrenceudsathed. På samme måde som tilfældet er med model 1, kan der være tale om brancheafhængig bortfald/nedsættelse af enkelte af arbejdsgiverbidragene eller arbejdsgivertilskud til konkurrenceudsatte brancher. Der kunne evt. være tale om en trindeling, således at visse brancher opnår delvist nedslag for arbejdsgiverbidragene. Fordeelen ved denne model i forhold til førnævnte er, at man ved at satse på konkurrenceudsatte brancher med et givet provenue opnår en større konkurrenceevneforbedring for de udvalgte brancher. Ud over administrative problemer, jfr. nedenfor, er det en væsentlig ulempe ved en sådan differntiering, at diskontinuitet i de forskellige afgifts-/tilskudssatser vil skabe meget opmærksomhed i organisationer mv. omkring den enkelte branches placering og i virksomhederne omkring den enkelte virksomheds placering.

Denne model har den fordel frem for model 1,4 og 5, at den åbner op for at der både tages hensyn til de eksportkonkurrerende brancher og de importkonkurrerende brancher.

Tages der udgangspunkt i brancheopdelingen ifølge ISIC, kunne det som et foreløbigt udgangspunkt tænkes, at følgende brancher fik rabat på arbejdsgiverbidragene:

Hovedafdeling 1	Landbrug mv.
Hovedafdeling 2	Råstofudvinding
Hovedafdeling 3	Fremstillingserhverv
Gruppe 71,14	Fragtvognmænd
Hovedgruppe 71,2	Søtransport
Hovedgruppe 71,3	Lufttransport
Hovedgruppe 71,9 ^{*)}	Tilknyttede transporttjenester

^{*)} Bortset fra rejsebureauer.

Virksomheden vil ikke kunne opnå rabat, hvis virksomheden er placeret således:

Hovedafdeling 4	El-, gas-, varme- og vandforsyning
Hovedafdeling 5	Bygge og anlæg
Afdeling 63	Restauration og hotel
Resten af hovedafdeling 7	Hovedsagelig persontransport, post, telegraf og telefon
Hovedafdeling 8	Bank, forsikring, ejendomshandel, ejendomsad- ministration mv.
Hovedafdeling 9	Tjenesteydelser (reparation af TV, frisør- virksomhed etc.).

Der rejser særlige problemer, for såvidt angår engros- og detail-
handelsvirksomheder (resten af hovedafdeling 6).

Ud fra en konkurrencebetragtning ville det være nærliggende at
mene, at detailhandelsvirksomheder ikke skal kunne opnå rabat på
arbejdsgiverbidraget. For engroshandelsvirksomheder er forholdet
mere diskutabelt, idet mange engrosfirmaer udover at forsyne den
hjemlige detailhandel også udfører eksportforretninger for frem-
stillingsvirksomheder og landbruget for både engros- og detail-
handelsvirksomheder gælder det endvidere, at de til tider udfører
aktiviteter af fremstillingsmæssig art (bageri i tilknytning til
brødudsalg i supermarkeder, slagteriafdelingen, der videreforar-
bejder slagtekroppe, skrædedervirksomhed etc.), hvilket medfører,
at disse aktiviteter vil blive udsat for en urimelig forskelsbe-
handling, hvis kun de rene fremstillingsvirksomheder får rabat.

Da det er forbundet med store administrative vanskeligheder at
skelne mellem engros- og detailhandel, vil det i spørgsmålet om
rabatgivning være mest hensigtsmæssigt at betragte disse virksom-
heder under ét.

Ved eventuelt at lade hele handelsgruppen få halv rabat, løser
man ikke vanskelighederne ved at skelne mellem handels- og frem-
stillingsvirksomhed, men giver en gennemsnitlig (over)kompensati-
on for handelsvirksomhedernes fremstillingsaktiviteter.

Model 3 (moms-modellen)

For at undgå ulemperne ved branchedifferentiation af arbejdsgiverafgifterne, kunne man i stedet overveje at ændre beregningsgrundlaget for afgifterne på en sådan måde, at de udlandskonkurrerende erhverv i særlig grad blev tilgodeset. De nedenfor skitserede modeller 3 og 4 bygger begge på et alternativt beregningsgrundlag i form af forskellige værditilvækstmål fra momssystemet, der opfylder dette kriterie.

Begge modeller indebærer, at arbejdsgiverafgifterne omlægges fra at være en ensidig "beskatning" af produktionsfaktoren arbejdskraft til at være en beskatning af værditilvækst og dermed indirekte af både arbejdskraft og kapital. I den forbindelse må det tilføjes, at det kan være nødvendigt at argumentere for, hvorfor afgifter, der anvendes til dækning af udgifter i forbindelse med arbejdskraften, skal indkræves med værditilvæksten (samtlige produktionsfaktorer) som grundlag. Det kan her nævnes, at de med arbejdskraften forbundne udgifter i sidste ende alligevel skal udredes af produktionsresultatet, hvorfor det vil være naturligt, at beregne afgiften på grundlag af dette.

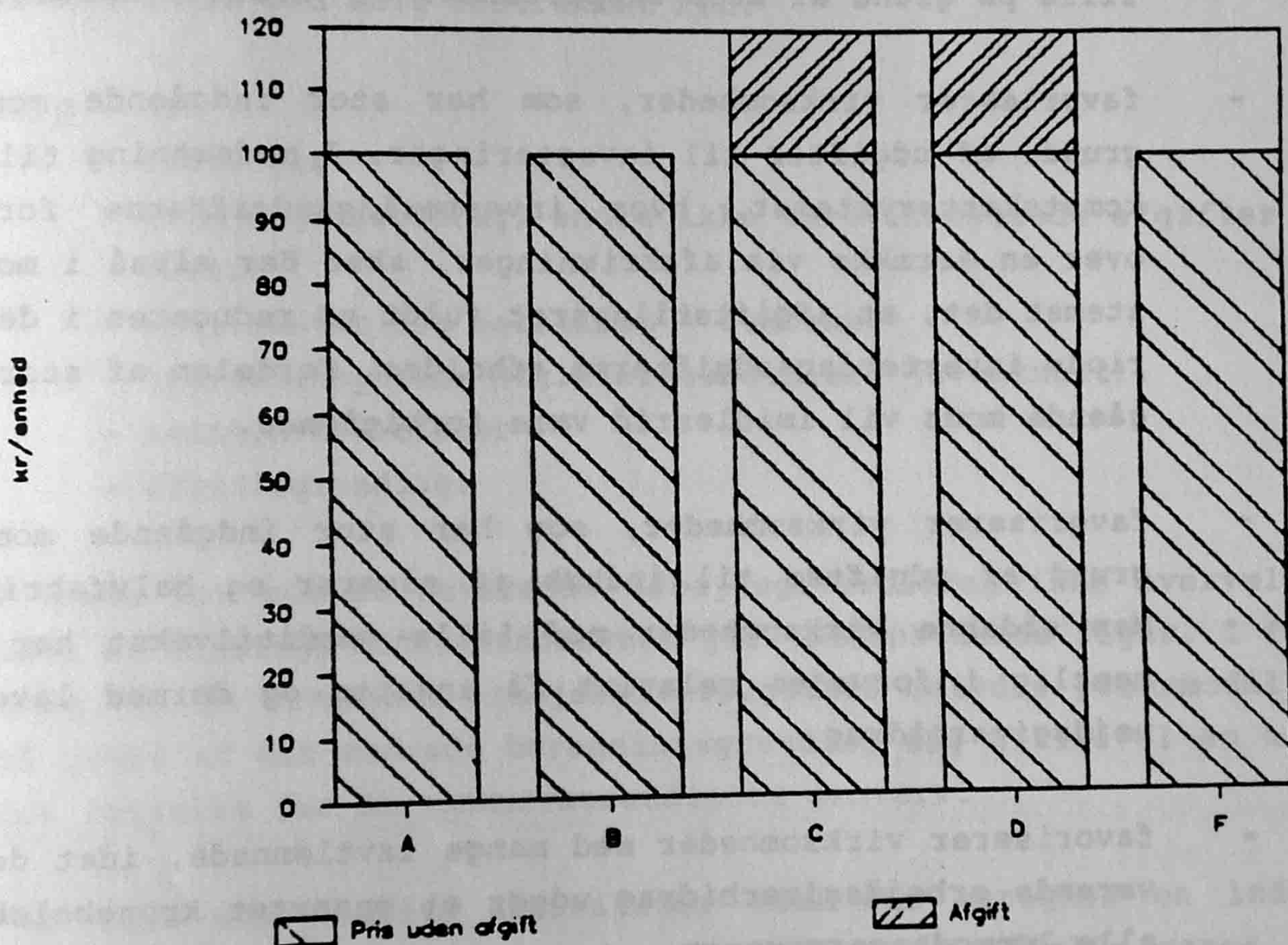
I model 3 er beregningsgrundlaget afgiftstilsvaret i momssystemet, der består af afgiftspligtig indenlandsk værditilvækst (indenlandsk omsætning - køb) samt moms af import. Den indenlandske værditilvækst beregnes i momssystemet som afsætningen af varer og tjenester excl. eksport og ikke-momspligtige tjenesteydelser fratrukket indkøbte (importerede eller indenlandske) råvarer, halvfabrikata og investeringsgoder.

Model 3 er parallel til en momsforhøjelse, idet virksomhederne kan overvælte bidraget i forbrugerpriserne uden at møde øget konkurrence fra import (moms på import) eller have sværere ved at eksportere (fritagelse for eksport). Bidrag af momsgrundlaget vil dog ikke i modsætning til moms fremgå direkte af fakturaer, og bidraget vil kunne opkræves på andre terminer end moms og kunne bogføres særskilt.

For de nuværende momsfri aktiviteter (offentlige tjenester, finansiel virksomhed, læger, porto etc.) kan der beregnes et momsgrundlag enten ved den almindelige metode (salg - køb) eller mest simpelt ved lønsum tillagt f.eks. 50 pct., jfr. afsnit 2.

Bidrag til momsgrundlaget i forhold til de udenlandske konkurrerende erhverv kan illustreres ved følgende figur:

Behandling af moms ved udenrigshandel.



- A: Pris i udland af udenlandsk vare
- B: Pris i Danmark af dansk vare før afgift
- C: Pris i Danmark af importvare efter afgift
- D: Pris i Danmark af dansk vare efter afgift
- E: Pris i udland af dansk vare både før og efter afgift

Momsmodellen har sammenholdt med det nuværende system for opkrævning af arbejdsgiverafgifter den fordel at virksomhederne kan overvælte bidraget uden at skade den internationale konkurrenceevne. En nedsættelse af traditionelle arbejdsgiverbidrag sammenholdt med et provenuneutral bidrag af momsgrundlaget vil generelt

aflaste virksomhederne med hele beløbet og belaste det private og offentlige konsum, de offentlige investeringer boligbyggeriet samt de ikke-momspligtige tjenesteydende erhverv tilsvarende.

Momsmodellen har sammenholdt med det nuværende system for opkrævning af arbejdsgiverafgifter følgende virkninger, nemlig at den

- favoriserer virksomheder, hvis afgiftspligtige omsætning er lille på grund af stor eksportandel af værditilvæksten.
- favoriserer virksomheder, som har stor indgående moms på grund af udgifter til investeringer. I modsætning til indkomstskattesystemet, hvor investeringsudgifterne fordeles over en årrække via afskrivninger, sker der altså i momssystemet det, at afgiftstilsvaret fuldt ud reduceres i den periode investeringsudgifterne afholdes. Fordelen af stor indgående moms vil imidlertid være forbigående.
- favoriserer virksomheder, som har stor indgående moms på grund af udgifter til indkøb af råvarer og halvfabrikata. Men sådanne virksomheder med lille værditilvækst har formentlig i forvejen relativt få ansatte og dermed lave arbejdsgiverbidrag.
- favoriserer virksomheder med mange lavtlønnede, idet de nuværende arbejdsgiverbidrag udgør et ensartet kronebeløb for alle lønmodtagergrupper.
- er til ugunst for virksomheder, hvis værditilvækst i højere grad består af restindkomst end andre virksomheder. Det kan være virksomheder, som har en god indtjening på grund af tidligere gennemførte investeringer, der har overflødiggjort arbejdskraft og/eller gjort virksomhedens produktion mere effektiv.

Det skal dog understreges, at den eksportfritagelse, der sker i momssystemet, foretages for den virksomhed, der endeligt eksporterer varen og ikke nødvendigvis for den producerende virksomhed.

Model 4 (proms-modellen)

I model 3 blev afgiftsbelastningen flyttet fra arbejdsgiverne til de indenlandske forbrugere mv. Der kan dog også med momsteknikken konstrueres et afgiftssystem, der vil belaste virksomhederne. Afgiftsgrundlaget er den indenlandske værditilvækst. Dette kan for de nuværende momsregistrerede virksomheder beregnes som momsgrundlaget tillagt eksporten men fratrasket importen. Grundlaget er med andre ord salg fratrasket køb:

Salg - køb =

- lønninger
- + arbejdsgiverbidrag, andre ikke varetilknyttede afgifter netto.
- + nettorenter fra selskabet + overskud
- + (varetilknyttede afgifter-subsidier) (eventuelt).
- nettoinvesteringer
- = afgiftsgrundlag.

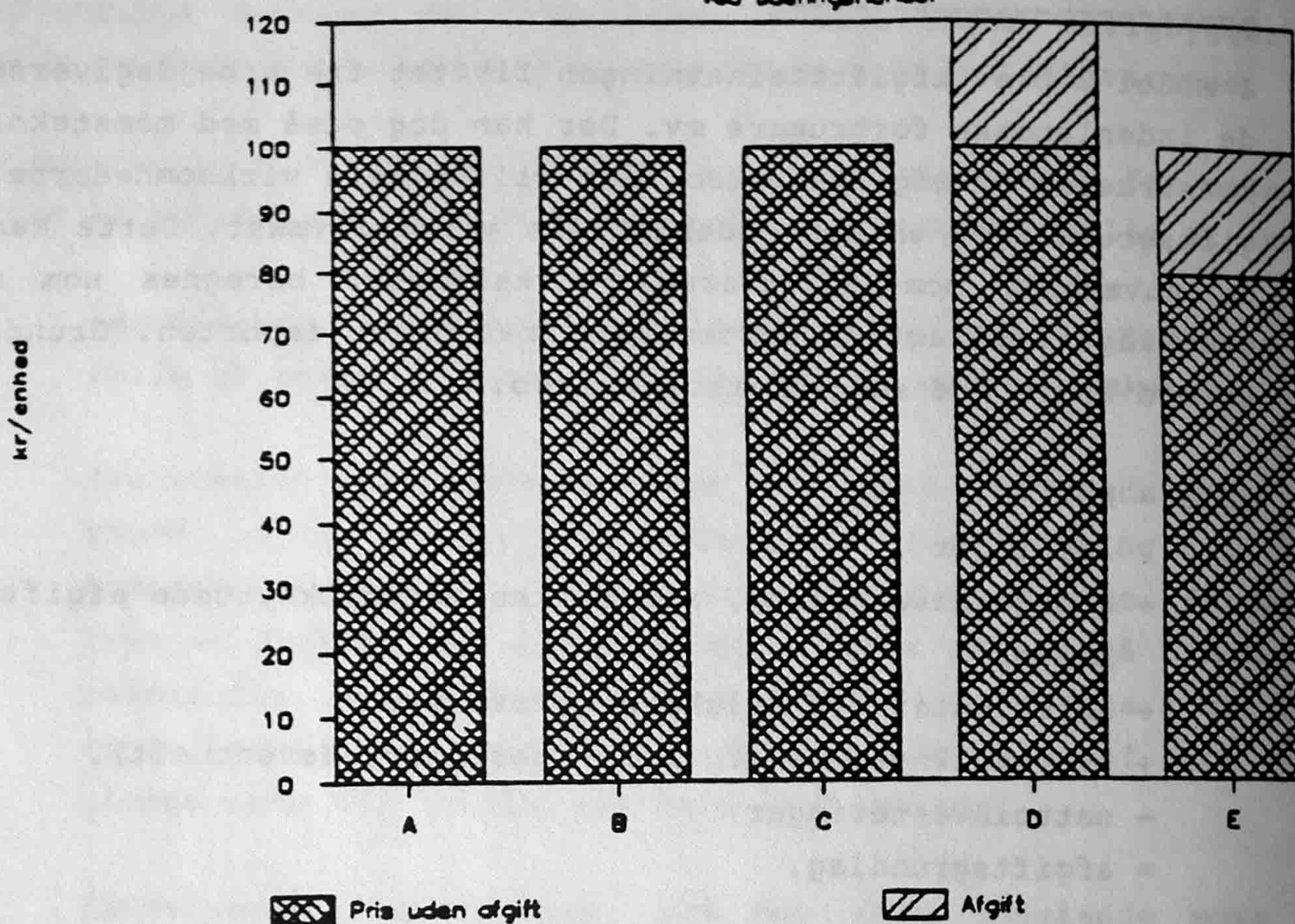
Promsen kan som de nuværende arbejdsgiverbidrag ikke overvælttes uden at forringe konkurrenceevnen jfr. nedenstående figur. I forhold til de nuværende arbejdsgiverafgifter betyder promsmodellen på grund af det ændrede beregningsgrundlag dog alligevel en mindre lettelse for de konkurrenceudsatte erhverv.

For ikke momspligtige aktiviteter skal der beregnes en indenlandsk værditilvækst. Dette kan i de fleste tilfælde gøres ret simpelt på samme måde som for momspligtige aktiviteter. For den finansielle sektor er der dog visse administrative vanskeligheder og grundlaget for disse kan eventuelt være lønsum tillagt f.eks. 50 pct.

Ved umiddelbart at lægge momsgrundlaget til grund ved den videre udregning af promsgrundlaget indkluderes varespecifikke afgifter og subsidier. Bidrag af promsgrundlaget vil således umiddelbart forhøje punktafgifter og subsidier. Hvis dette ikke ønskes, kan punktafgifterne uden større problemer fratrækkes grundlaget og de varespecifikke subsidier med lidt større vanskeligheder tillægges grundlaget (persontransport etc.).

Behandling af arbejdsgiverbidrag

ved udenrigshandel



A: Pris i udlandet af udenlandsk vare

B: Pris i Danmark af dansk vare før afgift

C: Pris i Danmark af importvare efter afgift

D: Pris i Danmark og udlandet af dansk vare efter afgift uden tilpasning af faktorpriser eller valutakurs

E: Pris i Danmark og udlandet af dansk vare efter afgift efter tilpasning af faktorpriser eller valutakurs.

I forhold til de nuværende arbejdsgiverbidrag vil bidrag af promsgrundlaget udvide beskatningsgrundlaget fra nu, hvor alene fremmed arbejdskraft afgiftsbelægges til også at omfatte arbejdsgivervederlag og kapitalindtægter. Der vil dog være fradrag for nettoinvesteringer.

Promsmodellen har sammenholdt med det nuværende system for opkrævning af arbejdsgiverbidrag følgende virkninger, nemlig at den:

- Favoriserer virksomheder i vækst, der har store investeringer, idet investeringer straks kan fradrages skattegrundlaget. Virksomheder der benytter en konkurrenceevneforbedring til faktisk at øge eksporten og importsubstituerende produktion ved at investere i øget kapitalapparat, opnår således en fordel i forhold til de virksomheder, der ikke ændrer aktivitetsniveau eller de virksomheder, der har store overskud som følge af tidligere investeringer og nu tilbageholdt vækst.
- Favoriserer virksomheder med arbejdsintensiv produktion, men belaster mindre virksomheder, hvor den selvstændiges arbejdsindsats udgør en stor del af virksomhedens værditilvækst (kan eventuelt udlignes ved at indføre et bundfradrag pr. enkeltmandsejet virksomhed).
- Favoriserer virksomheder med mange lavtlønnede, idet de nuværende arbejdsgiverbidrag udgør et ensartet kronebeløb for alle lønmodtagere.
- I forhold til de nuværende bidrag i en vis udstrækning vil være til fordel for fremstillingsvirksomheder i gennemsnit og jfr. pind 1 således til større fordel for vækstindustrier.

På noget længere sigt kan promsmodellen udgøre et nyt skattegrundlag, der kan aflaste indkomstskatter og forbrugsafgifter når/hvis valuta- og beskæftigelsesbalanceproblemerne bliver løst.

Bidrag af promsgrundlaget vil kunne brachedifferentieres med de samme fordele og ulemper som de nuværende arbejdsgiverafgifter, jfr. model 2. En sådan kombination vil sandsynligvis være nødvendig for at tilgodese de konkurrenceudsatte brancher i tilstrækkelig grad.

Model 5 (indkomstskattemodellen)

Som muligt alternativ til de fire ovenfor skitserede modeller kan der peges på en indkomst skattemodel.

En sådan model kunne bestå i, at man udskrev arbejdsgiverafgifterne på det grundlag, hvorpå der i forvejen udskrives indkomstskat af selskaber og personligt ejede virksomheder. Afgiften vil da reelt blot blive et tillæg til selskabsskatteprocenten henholdsvis udskrivningsprocenten for virksomhedsskat.

På denne måde ville arbejdsgiverafgifterne kunne baseres på et allerede eksisterende administrativt system, som ydermere har det fortrin frem for momssystemet, at det omfatter alle virksomheder.

Til forskel fra såvel momsmodellen og det nuværende system for arbejdsgiverafgifter vil arbejdskraftforbruget slet ikke komme til at indgå i grundlaget for arbejdsgiverafgifternes beregning, når indkomstskattemodellen anvendes. Det vil alene være virksomhedens overskud som indgår, og jo større overskuddet er, jo højere bliver afgiftsbetalingen. Om dette er ønskelige effekter skal ikke nærmere overvejes her.

Ligesom i momsmodellen vil investeringsudgifterne fragå i grundlaget for afgiftsberegningen. Men hvor investeringsudgifterne i momsmodellen kan fradrages fuldt ud i det år, investeringsudgiften afholdes, vil indkomstskattemodellen kun muliggøre fradrag i det tempo, de skattemæssige afskrivningsregler tillader dette. Omvendt giver indkomstskattemodellen adgang til at fradrage forskellige omkostninger, som momsmodellen ikke tillader. Det gælder f.eks. renteudgifter og udgifter til forskellige tjenesteydelser, som ikke er momspligtige.

Indkomstskattemodellen medfører ikke som momsmodellen (model 3) afgiftsfritagelse for eksportindtægter. Dermed svarer den til den gældende ordning for arbejdsgiverafgifter.

Også denne model skal sandsynligvis kombineres med model 2 for at opnå en tilstrækkelig effekt.

2. Administrative konsekvenser og problemer ved modellerne

I det foregående afsnit antydedes nogle af de problemer, der vil være ved gennemførelse af de fire modeller. De administrative

konsekvenser og problemer kan opdeles i tre hovedproblemer. For det første er der ved modellerne med uændret beregningsgrundlag (model 1 og model 2) tale om administrative problemer i relation til hvilke af de enkelte arbejdsgiverafgifter, der skal bortfalde/omlægges, ifald der ikke vælges en model med et arbejdsgiver-tilskud. For det andet rejser der sig for modellen med branchedifferentiering (model 2) administrative problemer i forbindelse med afgrænsningen af de nedslags-/tilskudsberettigede brancher. For det tredje rejser der sig i forbindelse med modellerne med ændret beregningsgrundlag (model 3 og model 4) et behov for opbygning af særlige procedurer til administration af ordningerne. Disse tre hovedområder skal beskrives nedenfor.

Der vil selvfølgelig være mulighed for at kombinere de forskellige modeller. En branchedifferentiering (model 2) vil kunne indbygges i model 3-5, men er i praksis ikke relevant for model 3, når det antages, at afgiften under alle omstændigheder overvæltes på forbrugerpriserne, hvorimod en sådan kombination skønnes nødvendig for model 4 og 5's vedkommende. Det vil også være muligt at kombinere model 1 med model 3-5, hvis en indførelse af en af modellerne 3-5 kombineres med delvist bortfaldt af de nuværende arbejdsgiverafgifter. En sådan kombination vil kunne komme på tale, hvis den isolerede effekt af model 3-5 ikke er tilstrækkelig, eller hvis det ønskes at holde et uændret forbrugerprisniveau (model 3).

Modellerne skal også vurderes i relation til deres overensstemmelse med EF's regler. En foreløbig vurdering siger, at model 1, 4 og 5 ikke vil være i strid med EF's regler, mens model 2 (og kombinationer hvor denne indgår), og måske model 3 vil kunne indebære problemer i relation til EF-lovgivning. Dette vil nu blive undersøgt nærmere.

Bortfald af enkelte arbejdsgiverafgifter

Der består følgende enkelte arbejdsgiverafgifter (indirekte lønomkostninger):

- ferie- og søgnehelligdagstillæg
- sygedagpenge
- arbejdsskadeforsikring
- ATP
- Uddannelsesfond
- Lønmodtagernes Garantifond (LG)
- Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER)
- Arbejdsgivernes bidrag til førtidspension
- Arbejdsløshedsforsikring
- Bedriftssundhedstjenesten (BST)
- Arbejdsmarkedets uddannelsesfond (AUD).

Ferie- og søgnehelligdagstillæggen og uddannelsesfonden kan det af aftalemæssige grunde ikke anses for hensigtsmæssigt at gribe ind i, ligesom indgreb i betalingen til arbejdsskadeforsikringen og bedriftssundhedstjenesten må anses for uhensigtsmæssige. Tilbage bliver bidragene til sygedagpenge samt bidragene til ATP, LG, AER, førtidspension, arbejdsløshedsforsikringen og AUD, der opkræves af ATP i forbindelse med det fælles opkrævningssystem (FOK). For så vidt angår de førstnævnte kan en omlægning/bortfald af enkelte af disse afgifter ~~kan~~ således tage udgangspunkt i dette system, og byder ikke i sig selv på væsentlige administrative problemer.

For så vidt angår den branchedifferentierede model (model 2) bliver det imidlertid nødvendigt at indarbejde en branchedifferentiering, jfr. nedenfor.

Omlægning/bortfald af enkelte af ordningerne vil kræve, at der i de fleste tilfælde skabes en alternativ (statslig) finansiering af udgifterne. For så vidt angår sygedagpengene vil en sådan alternativ finansiering helt afhænge af den konkrete udformning af en omlægning.

Bortfald af arbejdsgivernes ATP-bidrag vil kunne ske ved at det offentlige istedet indbetalte beløbene på den enkeltes konto. De administrative forhold herom er endnu ikke afklaret.

En statslig overtagelse af finansieringen af LG bør få konsekvenser for sammensætningen af LG's bestyrelse. En anden mulighed er at nedlægge fonden og lade staten overtage fondens økonomiske forpligtigelser.

Arbejdsgivernes bidrag til AER kan ophæves/nedsættes enten ved at fonden nedlægges, og staten påtager sig forpligtelsen til at udbetale tilskud direkte til de arbejdsgivere, der har lærlinge og efg-elever (i så fald må ordningen omfatte alle arbejdsgivere), eller ved at staten påtager sig at indbetale de beløb, som arbejdsgiverne henholdsvis konkurrenceerhvervenes arbejdsgivere skulle have indbetalt til fonden.

En ophævelse af arbejdsgivernes bidrag til førtidspension byder ikke på særlige administrative problemer.

En nedsættelse af arbejdsgivernes bidrag til arbejdsløshedsforsikringen kan ske ved en nedsættelse af satsen for antal gange den maximale dagpengesats, hvilket ikke byder på administrative problemer.

Nedsættelse eller bortfald af arbejdsgivernes AUD-bidrag kan i princippet ske uden nævneværdige administrative problemer, idet der dog må ske en stillingtagen til om AUD-fonden skal bibeholdes, og om der skal ske omlægninger i lønmodtagernes bidrag. En nedsættelse/bortfald af arbejdsgivernes AUD-bidrag skal ses i lyset af en eventuel udbygning af brugerbetalingen på AMU-området.

Sammenfattende vil ændringer i bidraget til førtidspension og arbejdsløshedsforsikring kunne gennemføres med de færreste administrative problemer, mens ændringer i LG, BST og AER i alle tilfælde kræver administrative tilpasninger.

Det kan anføres, at en anvendelse af model 1, hvor der istedet gives et arbejdsgivertilskud, umiddelbart vil kunne administreres via FOK.

Branchedifferentiering

Model 2 kræver en branchedifferentiering og dermed et brancheregister koblet til opkrævningssystemet. I momsregistret findes en sådan brancheopdeling. En ordning med opkrævning via momsregistret giver nogle administrative problemer:

1) Momsnomenklaturen er ikke i alle tilfælde ajour: Ved ordningens start kan toldvæsenet foretage en gennemgang af virksomhedernes placering. Toldkamrene vil i de fleste tilfælde ved deres almindelige kendskab til det lokale erhvervsliv forholdsvis let kunne afgøre, om den nuværende placering virker rimelig.

I forbindelse med gennemgangen oplyses virksomheden om den branchepacering ved, at toldvæsenet udsender en meddelelse. Såfremt en virksomhed er uenig med toldkamrets klassificering, kan/skal virksomheden anmode om at blive omklassificeret på baggrund af dokumentationsmateriale fra virksomheden. Der bør nok etableres en forholdsvis liberal praksis.

2) Klageadgang: Der kan eventuelt åbnes klageadgang over toldkamrenes afgørelse til Momsnævnet. Da momsomenklaturen er inden for Danmarks Statistiks ressort, kan det fremføres, at Danmarks Statistik eventuelt bør høres, før nævnsafgørelse.

3) Momsnomenklaturen er ikke lovbestemt: Der bør i momsloven eller andetsteds indsættes bestemmelser om, at virksomhederne har pligt til at angive virksomhedens hovedaktivitet ved registrering og pligt til at angive, når der sker ændringer i hovedaktiviteten.

4) Arbejdsgiverafgiftsenheder (AGA enheder) er forskellig fra momsenheder: I det tilfælde, at flere AGA enheder er samregistreret momsmæssigt, er der ingen administrative problemer, idet der i det tilfælde vedlægges kopi af "sammomsregistreringsbeviset" ved opgørelse af afgift for de enkelte AGA enheder.

Såfremt AGA enheden er opdelt i flere momsenheder, kan der eventuelt ske en tilsvarende opsplitning af AGA angivelsen efter momsopsplitningen, hvis den opsplittede AGA enhed omfatter såvel rabatberettigede som ikke rabatberettigede momsenheder.

For at ordningen skal kunne fungere uden at for mange vanskeligheder, bør man være ret large ved fastsættelsen af de kriterier, man vil opsplitte virksomhederne efter.

Medens der således kan opstilles en administrationsmodel, der tilsyneladende vil kunne fungere uden alt for store praktiske vanskeligheder, er det sikkert, at ordningen vil indeholde urimeligheder i form af, at de rabatberettigede virksomheder driver bivirksomhed inden for de ikke rabatberettigede erhvervsområder (byggeri, catering, persontransport, pakketransport, finansielle aktiviteter, intern undervisning etc.) og således udsætte de ikke-rabatberettigede virksomheder for en urimelig konkurrence. Omvendt kan de ikke-rabatberettigede virksomheder drive bierhverv inden for det rabatberettigede område.

Ved den skitserede opdeling af virksomheder må det antages, at omfanget af aktiviteter inden for grænsefladerne er begrænset, men for de enkelte virksomheder vil forskelsbehandlingen givet vække megen velbegrundet bitterhed. Problemet vil kun delvis kunne løses ved, at det tillades de ikke-rabatberettigede at udskille rabatberettigede aktiviteter under særlige momsregistreringer, idet de rabatberettigede ikke vil se en interesse i at udskille de ikke-rabatberettigede aktiviteter. Dette vil dog belaste momsadministrationen noget.

Et af de administrative problemer ved en opkrævning via momssystemet er, at der skal udarbejdes særlige procedurer for så vidt angår de ikke momsregistrerede virksomheder, jfr. nedenfor. Dette vil man komme ud over, hvis det nuværende FOK-system bibeholdes. I dette system findes for nærværende ingen brancheopdeling. En brancheopdeling kunne f.eks. indlægges via Danmarks Statistiks erhvervsstatistikregister, idet dette system allerede bruges til at omarbejde ATP-indberetningerne til den branchefordelte ATP-be-

skæftigelsesstatistik.

En fortsat opkrævning via FOK men branchefordelt vil selvfølgelig medføre de samme administrative/retlige problemer omkring virksomhedernes placering, som der der er skitseret ved opkrævning via momssystemet.

Momssystemet som beregningsgrundlag

Hovedproblemet i forbindelse med at anvende momssystemet som beregningsgrundlag er behandlingen af ikke momsregistrerede virksomheder (offentlige sektor, banker, forsikringsselskaber, læger persontransport, posttjeneste mv). Inddragelse af disse virksomheder kan enten ske ved, at der for disse virksomheder bibeholdes det hidtidige opkrævningssystem, eller at der skabes et nyt værditilvækstbegreb for disse virksomheder. Dette værditilvækstbegreb kunne omfatte lønomkostninger samt virksomhedens indkøb af varer og tjenester uden moms, som er nødvendige for ydelseernes fremstilling. Hertil skal lægges et tillæg for forrentning og afskrivning af den investerede kapital. Værditilvæksten vil så svare til forskellen mellem virksomhedens beregnede omsætning og dens indkøb, herunder investeringer.

Værditilvæksten vil også kunne opgøres mere direkte, nemlig som de medgående omkostninger mv., hvoraf der ikke er svaret afgift ved købet. Værditilvæksten omfatter således lønudgifter samt værdien af medgåede ikke-afgiftspligtige ydelser samt forrentning af investeret kapital (men ikke afskrivning).

Den mest simple metode, som kunne anvendes ved opgørelsen af værditilvæksten kunne gå ud på at lægge et fast procenttillæg til lønsummen f.eks. 50 pct.

En anvendelse af moms- og promsmodellerne (samt indkomstskattemodellen) vil kræve oprettelse af administrative procedurer, der kanalisere provenuet over i de enkelte af de nuværende ordninger omkring arbejdsgiverbidrag. Herunder skal der for nogle af ordningerne også en (årlig) tilpasning af afgiftssatsen ud fra de

budgetterede udgifter til ordningerne.

Endelig kan der peges på, at visse virksomheder har såvel momsfrie som momspligtige aktiviteter, hvilket også vil indebære særlige procedurer omkring disse.

Ingen af ovennævnte administrative spørgsmål er dog uløselige eller uforholdsmæssige kostbare. Ved lave satser kan værditilvæksten uden større forvridninger beregnes tilnærmelsesvis.

For promsgrundlaget, der ønskes rensset for varetilknyttede forbrugeravgifter og subsidier, vil der eventuelt være visse vanskeligheder ved at skelne mellem subsidier, der er varetilknyttede og indkomstoverførsler. Løsning af dette spørgsmål er endnu ikke nærmere gennemarbejdet.

1

12-0-54

dato
Dokumentation: 101
10-11-87
10-11-87
grundlag for den til
5-11-87
5-11-87

Notat
om

omlægning af arbejdsgiverafgifterne
via en momsmodel

1. En omlægning af de nuværende arbejdsgiverafgifter til et bidrag af momsgrundlaget vil kunne baseres på oplysninger, som allerede er i toldvæsenets registre. De momspligtige virksomheder angiver for den foreskrevne afgiftsperiode, hvad virksomheden har haft i udgående afgifter (salgsmoms) og i indgående afgifter (købsmoms), samt hvad den har eksporteret (d.v.s. til 0-sats). Forskellen mellem indgående og udgående afgift indbetales til toldvæsenet.

På grundlag af den indbetalte afgift er det muligt at beregne virksomhedens momsgrundlag, idet det svarer til den indbetalte afgift divideret med 0,22.

Momsgrundlaget omfatter således virksomhedens egen værditilvækst, tillagt værdien af importerede varer og fratrækket værdien af eksporterede varer. Endvidere vil virksomhedens investeringer og indkøbte råvarer samt færdigvarelagre ikke blive medregnet i momsgrundlaget.

2. Det forhold, at bidrag af momsgrundlaget teknisk opgøres på en anden måde end momstilsvaret, medfører bl.a., at virksomhederne ikke skal fakturere bidraget på samme måde som moms. Man vil således ikke kunne udskrive en faktura med 22 pct. moms plus et tillæg på x pct. arbejdsgiverbidrag. Årsagen er den, at den udgående moms (salgsmomsen) beregnes på grundlag af varens salgspris, medens bidraget af momsgrundlaget beregnes på grundlag af varens værditilvækst i den enkelte virksomhed. Denne vil normalt ikke være umiddelbart kendt fra den sælgende virksomhed på grundlag af salgsprisen, idet man kommer frem til værditilvæksten ved fra salgsprisen at foretage en række fradrag fra rå- og hjælpestoffer, men derimod ikke fradrag fra lønomkostning, forrentning og profit.

4 for
Eudgetdept.

J.nr. C. 87-131-7

Brev nr. 38

Såfremt virksomheden sælger flere forskellige varer, kan man vel forestille sig, at værditilvæksten vil udgøre forskellige andele af varernes salgspriser, hvilket medfører, at virksomhederne ikke blot kan lægge bidragssatsen til momssatsen.

Det vil således ikke være muligt umiddelbart at opgøre bidraget af momsgrundlaget på den enkelte vare. Man vil derimod heller ikke i virksomhederne skulle opgøre indgående eller udgående bidrag.

På næsten tilsvarende måde som med de nuværende arbejds giverafgifter må virksomheden i gennemsnit indregne bidrag af momsgrundlaget i sine salgspriser. I en række tilfælde vil der naturligvis ikke være grundlag for en overvæltning, idet virksomheden jo slipper for at betale de nuværende arbejds giverafgifter.

3. For så vidt angår importen opkræves der under momssystemet en importmoms i forbindelse med varens indførsel. Denne fratrækker virksomhederne igen i forbindelse med deres momsangivelse fra den indenlandske omsætning. Under et system med bidrag af momsgrundlaget vil der ikke være noget særligt behov for at opkræve dette bidrag på samme måde som importmomsen. Man kan udsætte betalingen af dette bidrag, indtil importvaren videresælges af importøren, d.v.s. ~~importøren indsender sin~~ momsangivelse vedrørende den indenlandske omsætning.

Virksomhedernes momsangivelse skal således korrigeres for den fratrukne importmoms, hvis man udsætter beregningen af bidraget af importværdien, indtil den importerede vare videresælges. Såfremt den eksporteres igen uden særlig forarbejdning, skal der ikke betales bidrag af importværdien. Bidrag af importværdien vil således automatisk gennem momssystemet blive pålagt varer, der forbruges endeligt her i landet, medens bidraget vil blive afløftet, hvis varerne i mere eller mindre forarbejdet form eksporteres.

4. Omlægningen af arbejds giverafgiften til bidrag af momsgrundlaget vil kunne gennemføres, således at det fuldt ud følger momsgrundlaget. Konsekvensen heraf vil blive, at de virksomheder, som udelukkende producerer til hjemmemarkedet, vil blive belastet af bidraget fuldt ud, idet hele værditilvæksten anvendes på hjemmemarkedet.

De virksomheder, som udelukkende leverer importerede varer til forbrug her i landet, vil blive belastet fuldt ud med bidraget. Fordelen vil blive mærkbar for de virksomheder, der eksporterer deres produktion, eller de virksomheder, der foretager store investe-

p bidraget
regnes på grundlag
~~af~~

ringer. Jo større eksport, jo mindre momsgrundlag og dermed mindre bidrag.

For de virksomheder, som har større eksport end salg på hjemmemarkedet, vil momstilsvaret ~~kunne~~ blive negativt, idet den indgående afgift overstiger den udgående afgift. Efter de gældende momsregler får eksportvirksomheder derfor udbetalt den negative moms.

En fuldstændig konsekvent anvendelse af momsgrundlaget som grundlag for opkrævning af en arbejdsgiverafgift vil føre til, at der i disse tilfælde skal udbetales et beløb til den eksporterende virksomhed, som svarer til bidragssatsen multipliceret med den godtgjorte moms divideret med 0,22.

Umiddelbart vil det være en logisk ordning, som ~~ind~~ fører, at man fuldt ud kører parallelt med momssystemet, og at man opnår den symmetri i afgiftssystemet, som er karakteristisk for såvel moms- som punktafgiftssystemet, nemlig at der opkræves afgift ved indførsel samt af forbrug her i landet, men at eksporten fritages for afgifter.

En ordning med udbetaling af bidraget af momsgrundlaget vil således medføre, at en eksportværdi, som modsvare et årligt godtgjort momsbeløb på 25 mia. kr., svarende til ca. 115 mia. kr., vil få afløftning ~~fra~~ det samlede bidrag, som vil være pålagt varerne ved fremstillingen her i landet. Forslaget om at tillade en regnskabsmæssig opdeling af virksomhedernes omsætning på en eksportdel og en produktionsdel med henblik på at fremskynde tilbagebetalingen af "eksportmomsen" vil øge antallet af virksomheder med negativ moms.

5. Det kan måske i en række tilfælde virke noget anstødeligt, at det sidste led i en produktionskæde her i landet får godtgjort et beløb, som er blevet opkrævet hos de øvrige led. Hertil bemærkes, at omlægningen af de nuværende arbejdsgiverafgifter til bidrag af momsgrundlaget vil have en devalueringssignende virkning, idet importpriserne stiger, medens eksportpriserne nedsættes.

I de tilfælde, hvor en valuta devalueres, går man i øvrigt ud fra, at den fordel, som eksportøren opnår, fordeles bagud i produktionskæden. På tilsvarende måde kunne man også forvente, at den fordel, som eksportører med en negativ momsangivelse opnår, vil blive givet videre bagud i produktionskæden. Der er næppe tvivl om, at landbrugets eksportvirksomheder ville forhøje afregningspriserne til landmændene, såfremt de ved eksport fik godtgjort bidraget af momsgrundlaget.

Såfremt det imidlertid skulle virke anstødeligt at udbetale bidrag af momsgrundlaget til eksportørerne, kunne man eventuelt overveje andre ordninger, som på en eller anden måde lempede afgiften for de produktionsvirksomheder, som ikke selv direkte står for eksporten. Der kunne i den forbindelse indføres et bundfradrag i momsgrundlaget, som kompenserede for den del af eksporten, som oversteg den indenlandske omsætning.

Problemet med indførelse af et bundfradrag ville være, at man i gennemsnit kunne kompensere for afgiften af momsgrundlaget for den del af eksporten, som ikke bliver begunstiget på grund af de negative angivelser. Derimod kunne man ikke med rimelig sikkerhed opnå, at den enkelte virksomhed vil opnå en acceptabel kompensation.

Som nævnt ovenfor ville eksportværdien, der modsvarer den tilbagebetalte moms på 25 mia.kr. hos virksomheder med negative angivelser, være på ca. 115 mia.kr. Da der er ca. 300.000 momsregistrerede virksomheder, skulle bundfradraget således være på ca. 350.000 kr. Dette bundfradrag ville i øvrigt også være til fordel for de rene hjemmemarkedsvirksomheder, idet man måtte gøre det generelt.

7. Den bedste og mest rimelige ordning synes dog at være, at man fastholder, at bidraget af momsgrundlaget kan blive såvel positivt som negativt. Det må i øvrigt anses for nemmere at forklare EF-kommissionen, at det nye bidrag er en "momsforhøjelse", hvis det følger momssystemet parallelt hele vejen igennem.

8. Derimod synes der at være et andet behov for indførelse af et bundfradrag. Dette skal ses i lyset af den gældende regel om, at der ikke betales arbejdsgiverafgift af den først ansatte medarbejder. Mange enkeltmandsvirksomheder, f.eks. landbrug eventuelt med en enkelt medhjælp, betaler ikke arbejdsgiverbidrag i dag, medens de kommer til at gøre det efter en ordning om bidrag af momsgrundlaget. Der kunne i den forbindelse være grundlag for et bundfradrag, som kompenserede lønnen for den første medhjælp. Der kunne således blive tale om et bundfradrag på 200.000 kr.

9. For så vidt angår de ikke-momsregistrerede virksomheder (private og offentlige) foreligger der ikke et momstilsvær og -grundlag, som kan danne grundlag for opkrævning af et arbejdsgiverbidrag. Med henblik på at sikre en konkurrencemæssig ligestilling til de momspligtige virksomheder bør disse imidlertid omfattes af omlægningen af arbejdsgiverafgifterne til bi-

med ugen
eller månedens
som udbet
færdig i at
for moms
tilbage.

eksempler
surnesløjten
84
11.1.1964

drag af momsgrundlaget, hvilket derfor forudsætter, at der fastlægges et værditilvækstbegreb for ikke-momspligtige virksomheder, som svarer til momsgrundlaget. Den mest simple måde at fastlægge et sådant på vil være at tage udgangspunkt i lønsommen og lægge et procenttillæg til, som skulle dække forrentning af kapitalen samt profitten. Det vil også være muligt ud fra andre regnskabsmæssige oplysninger at fastlægge et passende værditilvækstbegreb for ikke-momspligtige virksomheder. Der foreligger således visse erfaringer i at fastlægge sådanne, bl.a. i tilknytning til den tidligere kommunemoms.

10. Opkrævningen af bidrag af momsgrundlaget bør henlægges til toldvæsenet, som allerede er i besiddelse af de fornødne oplysninger til beregningen heraf.

11. Med henblik på at sikre en synkroniseret overgang fra det nuværende arbejdsgiverbidragssystem kan det blive nødvendigt at basere opkrævningen af bidraget på momsangivelserne, som ligger et kvartal tidligere end det, der opkræves moms efter.

11



Notat vedrørende EFs regler for statsstøtte m.v.

Indledning

1. I afsnit 2-6 diskuteres, om et system med to satser for arbejdsgiverafgifter, hvor der ikke betales arbejdsgiverafgift for udlandskonkurrerende erhverv, er i overensstemmelse med EFs regler for statsstøtte. I afsnit 7-8 diskuteres nogle andre muligheder for at få ordningen anerkendt som værende i overensstemmelse med EFs regler. Således kunne et system med to satser for arbejdsgiverafgifter opfattes som en del af skatte- og afgiftspolitikken, ligesom der eventuelt også er mulighed for at opnå dispensation i henhold til art. 108 eller art. 109 i EØF-traktaten. En sammenfatning er indeholdt i afsnit 9.

Overensstemmelse med EØF-traktatens statsstøtteregler

2. Ifølge art. 92, stk. 1 i EØF-traktaten er statsstøtte, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Det er spørgsmålet, om bestemmelsen kan anvendes på differentierede arbejdsgiverafgifter, da det kan diskuteres, om der givet det meget store antal virksomheder og produktioner, som fritages for arbejdsgiverafgifter - er tale om en begunstigelse af visse virksomheder eller produktioner. Derimod er det givet, at ordningen vil blive betragtet som en påvirkning af samhandelen. Kommissionen anlægger en forholdsvis streng fortolkning vedrørende spørgsmålet om påvirkning af samhandelen, således har Kommissionen givet udtryk for følgende fortolkning: "..... Hvis en støttefor-

anstaltning påvirker samhandelen mellem medlemslandene, giver støtten sig udslag i, at virksomhedens stilling forbedres i forhold til de konkurrerende virksomheders stilling inden for denne samhandel, og samhandelen må betragtes som påvirket af støtten; der er da risiko for, at konkurrencesituationen fordrejes". (EF-Kommissionen, "Fjortende Beretning om Konkurrencepolitikken", 1985, s. 132).

Kommissionens politik med hensyn til statsstøtte synes gennem de senere år at være blevet skærpet. En indsats mod statsstøtte indgik som en vigtig del af Delors-kommissionens program ved tiltrædelsen. Siden 1980 er der - bl.a. som følge af skærpet kontrol - blevet grebet ind over for et større antal statsstøttesager end tidligere.

3. Det er spørgsmålet, om differentierede arbejdsgiverafgifter kunne falde ind under undtagelsesbestemmelserne nævnt i art. 92, stk. 3. Ifølge art. 92, stk. 3b kan støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse, eller som afhjælper en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, betragtes som forenelig med fællesmarkedet. I afsnit 4 vurderes, om ordningen kunne fritages under henvisning til, at den afhjælper en alvorlig forstyrrelse i medlemsstatens økonomi. I afsnit 5 vurderes det, om ordningen kan falde ind under bestemmelsen om fælleseuropæisk interesse. Ifølge art. 92, stk. 3c kan støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner betragtes som forenelig med fællesmarkedet, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Det vurderes i afsnit 6, om denne undtagelsesbestemmelse kan gøres gældende med hensyn til differentierede arbejdsgiverafgifter.

4. Såvidt vides har kun en medlemsstat hidtil påberåbt sig, at statsstøtteforanstaltninger skulle afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i medlemsstatens økonomi. Dette var tilfældet med Italien i 1971, hvor regeringen gennem-

førte en række foranstaltninger på grund af vanskeligheder i den nationale økonomi (nedgang i aktiviteten, større ledighed og aftagende vækst i investeringerne). Blandt foranstaltningerne var:

- refusion af velfærdsafgifter betalt af små industrivirksomheder og håndværksvirksomheder i Syditalien
- midlertidig refusion - for et år - af velfærdsafgifter betalt af håndværksvirksomheder, små og mellemstore virksomheder samt tekstilvirksomheder i hele Italien.

Kommissionen kunne ved sin behandling af de italienske foranstaltninger ikke godkende fritagelsen for velfærdsafgifter i Syditalien. Med hensyn til den midlertidige fritagelse for velfærdsafgifter udtalte Kommissionen, at den ikke - bortset fra ekstraordinære omstændigheder - kunne godkende en forlængelse udover et år for de små og mellemstore virksomheder, og under alle omstændigheder kunne Kommissionen kun godkende, at tekstilsektoren fik fritagelse for et år. Da den italienske regering ensidigt forlængede ordningen for yderligere et år, accepterede Kommissionen forlængelsen for de små og mellemstore virksomheder, men krævede fritagelsen for tekstilindustrien bragt til ophør, hvilket den italienske regering accepterede. Ordningen blev bragt endelig til ophør efter to års varighed for små og mellemstore virksomheder.

På baggrund af Kommissionens indstilling i sagen vedrørende Italien fra 1971, er det formentlig usandsynligt, om Kommissionen under henvisning til en alvorlig forstyrrelse i økonomien vil godkende en dansk ordning, der ligeledes indebærer en fritagelse for arbejdsgiverafgifter. Der er flere elementer i den danske ordning, der må antages at gøre Kommissionen yderligere negativt indstillet. For det første er den danske ordning ikke - i modsætning til den italienske - midlertidig. Kommissionen lagde ved vurderingen af den italienske ordning vægt på den midlertidige karakter*). For det andet omfatter den danske ordning samtlige virksomheder og ikke blot små og

mellemstore virksomheder. Kommissionen har ved gentagne lejligheder udtrykt en velvillig indstilling over for støtte til små og mellemstore virksomheder.

5. Det er spørgsmålet, om en dansk ordning med differentierede arbejdsgiverafgifter kan bringes ind under art. 92 stk. 3, litra b) under henvisning til, at ordningen fremmer en "fælleseuropæisk interesse". Kommissionen har anlagt en ret bred fortolkning af, hvad der forstås ved "fælleseuropæisk interesse" og godkendt en række generelle støtteordninger under henvisning til denne bestemmelse. Kommissionen har ved bedømmelsen af statsstøtteforanstaltninger udtrykt en positiv forhåndsindstilling over for støtte til forskning og udvikling, til innovation, til miljøinvesteringer, til højteknologiindustrier samt til små og mellemstore virksomheder. Med hensyn til investeringsstøtte, miljøinvesteringer samt støtte til industriel forskning og udvikling har Kommissionen opstillet nogle faste beløbsmæssige grænser for støtte, inden for hvilke Kommissionen normalt vil være indstillet på at godkende støtte (jfr. EF-kommissionen, "Fjortende Beretning om Konkurrencepolitikken", 1985, s. 133; EF-kommissionen, "Femte Beretning om Konkurrencepolitikken", 1986, s. 164; samt EF-kommissionen, "Tiende Beretning om Konkurrencepolitikken", 1981, s. 118).

Generelt har Kommissionen ved gentagne lejligheder udtalt, at den er betænkelig ved støtteordninger med et mere generelt sigte, f.eks. ordninger med henblik på at mindske ledigheden eller øge investeringerne. I flere tilfælde har Kommissionen grebet ind over for sådanne generelle støtteordninger. Hvis Kommissionen i første omgang ikke har grebet ind over for en generel støtteordning, har den krævet, enten at støtteordningen blev anvendt som en del af en støtteordning med et sektorformål eller med et regionalt formål, eller at medlemsstatens regering skal forelægge vigtigere enkeltsager til særlig vurdering for Kommissionen. Kommissionens politik med hensyn til generelle støtteordninger kom til udtryk bl.a. i EF-kommissio-

nen, "Tiende Beretning om Konkurrencepolitikken", 1981, s. 145:

De generelle støtteordninger har ud fra et kontrolmæssigt synspunkt givet anledning til særlige problemer for Kommissionen. Af de grunde, der er anført i tidligere beretninger, kan Kommissionen ikke tage endelig stilling til sådanne ordninger straks ved den officielle anmeldelse. Ordningerne omfatter støtte, der hverken har sektoralt eller regionalt sigte, og som ydes af medlemsstaterne i henhold til disses generelle interventionsbeføjelser. Da sådan støtte ikke har noget specifikt sigte, omfattes den ikke af EØF-traktatens art. 92, stk. 3. Kommissionen kan derfor ikke meddele dispensation med hjemmel i de beføjelser, der er tillagt den i denne artikel. Dette er økonomisk set logisk, idet Kommissionen - da der ikke foreligger oplysninger om støttemodtagerne - ikke kan fastslå, hvilke virkninger sådanne generelle støtteordninger eventuelt kan få på konkurrencen og samhandelen. Kommissionen erkender dog, at det ville være urimeligt, om man udelukkede muligheden for indførelsen af ethvert retsgrundlag for sådanne støtteordninger, da det er nødvendigt, at medlemsstaterne har generelle beføjelser til hurtigt at gribe ind, såfremt de anser dette for nødvendigt. Kommissionen tillader derfor normalt, at der indføres generelle støtteordninger, men kræver dog samtidig, at medlemsstaterne på forhånd anmelder enhver ordning med sektoralt eller regionalt sigte, som de ønsker at gennemføre på grundlag af deres beføjelser, eller hvis dette ikke finder sted, da de tilfælde af større betydning, hvor en sådan ordning bringes i anvendelse. Kommissionen understreger, at den omstændighed, at den ikke rejser indsigelser mod indførelse af sådanne generelle beføjelser, ikke betyder, at den på forhånd anlægger en positiv vurdering af støtteordninger med et

regionalt eller sektoralt sigte eller af enkelttilfælde.

Endvidere skal det bemærkes, at der med hensyn til de tilfælde, der ikke anmeldes på forhånd, gennemføres en efterfølgende indberetningsprocedure, således at Kommissionen løbende kan undersøge forholdene og eventuelt fremsætte forslag til foranstaltninger".

Med hensyn til ordninger, der har til formål at forøge beskæftigelsen, har Kommissionen lagt vægt på, at ordningen ikke blot bevarer status quo, men hovedsagelig tager sigte på at skabe nye arbejdspladser**).

Kommissionen har ved gentagne lejligheder slået fast, at den ikke vil godkende ordninger, der har til formål at fremme eksporten til andre medlemslande (jfr. f.eks. EF-kommissionen, "Second Report on Competition Policy", 1973, s. 99; samt EF-kommissionen, "Sjette Beretning om Konkurrencepolitikken", 1977, s. 133). Så vidt vides har der ikke tidligere været sager med ordninger, der har indebåret støtte til alle udlandskonkurrerende erhverv, men på baggrund af Kommissionens indstilling over for eksportstøtte, er det ikke usandsynligt, at en sådan ordning også vil blive afvist af Kommissionen. Der vil formentlig være større sandsynlighed for, at en ordning med differentiering af arbejdsgiverafgifter kan godkendes af Kommissionen, hvis fritagelsen for arbejdsgiverafgifter ikke strengt baserer sig på en skelnen mellem udlandskonkurrerende og ikke-udlandskonkurrerende sektorer, og hvis der anvendes en anden begrundelse for indgrebet, f.eks. nedbringelse af ledigheden.

6. Det er spørgsmålet, om differentierede arbejdsgiverafgifter kan godkendes under henvisning til bestemmelsen i art. 92, stk. 3, litra c) om støtte til fremme af udvikling "af visse erhvervsgrane, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse" . En forudsætning for, at Kommissionen vil godkende en sådan støtte, er, at de positive

61

virksomheder af støtten opvejer den negative virkning på samhandelen. Formentlig er det usandsynligt, om ordningen kan skydes ind under denne bestemmelse, da et meget stort antal sektorer vil være omfattet af fritagelsen for arbejdsgiverafgift. Ordningen synes klart at have en generel karakter (jfr. ovenfor).

Alternativer til godkendelse under statsstøttebestemmelserne

7. Det var konklusionen i afsnit 2-6, at mulighederne for at opnå Kommissionens godkendelse af differentierede arbejdsgiverafgifter under statsstøttebestemmelserne er tvivlsom. Man kunne eventuelt forsvare, at der ikke er tale om statsstøtte, da der ikke - som forudsat i art. 92 stk. 1 - foreligger begunstigelse af visse virksomheder eller produktioner. I stedet kunne differentierede arbejdsgiverafgifter opfattes som en del af skatte- og afgiftspolitikken. Om Kommissionen vil acceptere en sådan fortolkning, er dog usikkert. Kommissionen har ved flere lejligheder betragtet en midlertidig fritagelse eller refusion af arbejdsgiverafgifter som statsstøtte. Bortset fra den ovenfor nævnte italienske sag fra 1971 har der dog i alle tilfælde været tale om en refusion for forholdsvis snævert afgrænsede sektorer. Så vidt vides er der ikke i de øvrige EF-lande tale om en differentiering af arbejdsgiverafgifter efter erhvervssektorer. I Italien er der en differentiering af arbejdsgiverafgifter, men differentieringen går på arbejdstagergrupper og regioner.

For skatter og afgifter er der i henhold til art. 95 i EØF-traktaten et forbud mod diskrimination over for import. På denne baggrund vil det formentlig være mest hensigtsmæssigt, hvis afgrænsningen af sektorer, der fritages for arbejdsgiverafgifter, ikke udelukkende sker efter udlandskonkurrerende sektorer, og hvis der anvendes en anden begrundelse end styrkelse af konkurrencestilling.

8. Eventuelt kunne man anvende art. 109 i EØF-traktaten, der giver en medlemsstat mulighed for at træffe beslutninger ved en "pludselig krise vedrørende betalingsbalancen". Italien har tidligere anvendt denne begrundelse, uden at der forelå nogen egentlig valutakrise, hvilket dog ikke blev anerkendt af EF. Herefter kunne man eventuelt opnå Kommissionens godkendelse i henhold til art. 108 vedrørende gensidig bistand. Det er klart, at en anvendelse af proceduren i art. 108-109 vil give anledning til politiske problemer, ligesom man løber risikoen for, at EF ikke vil godkende ordningen, eller at EF eventuelt stiller supplerende betingelser.

Sammenfatning

9. Det er konklusionen i afsnit 2-6, at det formentlig ikke er sandsynligt, at en ordning, hvor udlands-konkurrerende erhverv fritages for arbejdsgiverafgifter, kan godkendes af EF-kommissionen som værende i overensstemmelse med EFs regler om statsstøtte. Det kan ikke udelukkes, at Kommissionen vil opfatte ordningen i lighed med ordninger for eksportstøtte, hvilket udelukker godkendelse. Selv hvis det anerkendes, at ordningen ikke har til formål at forbedre konkurrencestillingen for de udlands-konkurrerende erhverv, er det heller ikke på forhånd givet, at ordningen kan godkendes af EF-kommissionen. Kommissionen har ved flere lejligheder udtrykt en forbeholden holdning for generelle støtteordninger, særlig hvis disse ikke bidrager til at skabe en mere dynamisk erhvervsstruktur. Det vil formentlig være vanskeligt under henvisning til art. 92, stk. 3, litra b) at påberåbe sig, at ordningen afhjælper en alvorlig forstyrrelse i medlemsstatens økonomi. Kommissionen har ved en tidligere lejlighed - i 1971 - udtalt, at den i så fald kun vil godkende en midlertidig ordning.

Formentlig vil der blive skabt færre problemer i relation til EF, hvis ordningen præsenteres som en del af skatte- og afgiftspolitikken (en arbejdsgiverafgift med

Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads
att. konsulent Laurids Mikaelson

Dato 17.9.1987
Kontor AMS
Sag nr. 84-03
Sagsbeh. PBO/TR
Opgave nr.

Modtagers
sag nr.

HASTER

Bemærkninger senest d.d. kl 12 på
klf. 01-92 59 27

med *Paul Brünche-Olsen*

Omlægningsmodellen må tillige vurderes i lyset af EF's regler, idet det må forventes, at den påtænkte omlægning vil blive fulgt med opmærksomhed i EF-regi. Udenrigsministeriet har givet en foreløbig vurdering af modellen i relation til EØF-traktaten. Den sammenhæng mellem de enkelte ordninger og disses finansiering, som modellens fastholder, betyder, at afgiften ikke kan opfattes som en rent fiskal afgift. Ordningen kan betragtes som en intern afgift, for hvilke gælder, at den indenlandske produktion ikke må begunstiges i forhold til importen. Den byrdefordeling, der ligger i det umiddelbare provenu fra import og indenlandsk værditilvækst, kan opfattes som ulige behandling. Hertil kommer, at en sådan intern afgift skal påhvile den samlede omsætning. Det kan betyde, at eksportomsætningen må inkluderes i beregningsgrundlaget.

Hvis omlægningen kan opfattes som en fiskal afgift på et momsli-gnende grundlag, må den i højere grad vurderes at være i overens-stemmelse med EF's regler.

Udenrigsministeriet

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS COPENHAGEN

RELATIONS BLAD 2
19-1945 COPENHAGEN K
11 30 00
14 05 33
11 00 00

13

Total number of pages: _____
Please request missing pages by fax (45 540333) or by phone (45 920377)

Udenrigsministeriet

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS COPENHAGEN

ASIATISK PLADS 2
DK-1448 COPENHAGEN K
Telephone (1) 92 00 00
Telefax (1) 54 05 33
Telex 31292 etr dk

TELEFAX COMMUNICATION

17 IX 12 23

Date: 17. september 1987

File: M.S., j.nr. 400 Q/Jur

From: M.S., Peter Vesterdorf

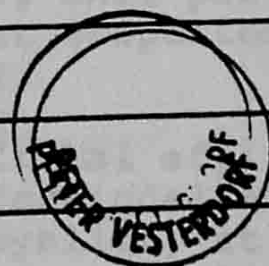
To : Det Økonomiske Sekretariat

Att.: Fuldmægtig Finn Østrup

Umfax number: 3670

Desk by: 12.30

Heading (Entête): Omlægning af arbejdsgiverbidrag



Enclosure:.....

.....Dated.....

Total number of pages: 2 including this cover page.

Please request missing pages by fax (1) 540533 or by phone (1) 920577

66
Arbejdsministeriet
Laksegade 19
1083 København K.

Att.: Poul Brüniche-Olsen, AMS

M.S., j.nr. 400.Q/Jur.

Den 17. september 1987.

Udenrigsministeriet foreslår, at den fremsendte tekst justeres til følgende:

Omlægningsmodellen må tillige vurderes i lyset af EF-retten, idet det må forventes, at den påtænkte omlægning vil blive genstand for en kritisk analyse såvel i EF-regi som i andre lande. Udenrigsministeriet har givet en foreløbig vurdering af modellen i relation til EØF-traktaten og EF-domstolens praksis. Den sammenhæng mellem de enkelte sociale ordninger og disses finansiering, som modellen fastholder, betyder, at afgiften ikke kan opfattes som en rent fiskal afgift. Ordningen kan betragtes som en intern afgift, for hvilke gælder, at den indenlandske produktion ikke må begunstiges i forhold til importen. Den byrdefordeling, der ligger i modellens belastning af henholdsvis import og indenlandsk værditilvækst, kan opfattes som ulige behandling. Hertil kommer, at en sådan intern afgift, hvis den opretholdes som en ikke fiskal afgift, formentlig skal påhvile den samlede omsætning. Det kan betyde, at eksportomsætningen må inkluderes i beregningsgrundlaget.

Hvis omlægningen kan ændres til en fiskal afgift på et momslignende grundlag, d.v.s. uden forbindelse med de sociale ordninger, er det mere sandsynligt, at den vil kunne accepteres som værende i overensstemmelse med EF-retten.

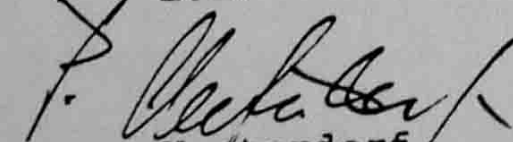
----- O -----

Udenrigsministeriet overlader det til udvalget at vurdere, om ovenstående formuleringer udgør en tilstrækkeligt klar advarsel.

Undertegnede anmoder endvidere om at blive ringet op, når teksten er modtaget i Arbejdsministeriet.

P.M.V.

E.B.


Peter Vesterdorf

14

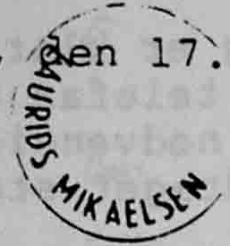
AFGAEI

President Karsten Engel-Servicio
Constituyente



M.S., j.nr. 400.Q/Jur.

København, den 17. september 1987.



Kære Karsten,

Som du kan se, er dette et underhåndsbrev af en vis tykkelse. Jeg vil gerne orientere dig om en sag, som vi blev inddraget i torsdag sidste uge. Sagen har siden givet anledning til hovedbrud her hos os, og vi er langt fra færdige med den.

Jeg vil gerne orientere dig, fordi sagen givetvis på et senere tidspunkt kan udvikle sig sådan, at du også vil få den forelagt. Når jeg gør det underhånden, er det af den grund, at de fire ministerier, som arbejder på sagen, har fået til opgave selv at arbejde på et projekt om omlægning af arbejdsgiverbidrag. Dette udvalg har så selv besluttet, at de ville bede Udenrigsministeriet om at vurdere, hvordan Kommissionen og andre ville se på sagen.

Vi har her i ministeriet valgt ikke at gøre noget for at komme med i udvalgsarbejdet. Vi ved jo, at der skal gøres noget for konkurrenceevnen. Vi har derfor (kun) spillet rollen som en samtalepartner og har i den egenskab, altså som gæst, deltaget ca. 2 timer i et møde i udvalget, som fandt sted i går. Mødet varede så vidt jeg ved hele dagen.

Det er altså dette udvalg, som må bestemme, hvem der skal høres hvornår. Alt afhængig af det videre forløb er det muligt, at vi vil anbefale en gennemgang, hvor også I deltager. Men ellers må man gå ud fra, at sagen jo kommer op i regeringen eller til lovteknisk gennemgang hos jer. Foreløbig foreslår jeg, at du holder dig til min orientering og kommenterer sagen over for mig, hvis du har lyst.

I ikke-kronologisk rækkefølge vedlægger jeg et brev fra Arbejdsministeriet af 15. september bilagt en statusrapport, en notits af 10. september med continuation fra Peter Vesterdorf om de første kontakter om sagen, en notits af 14. september med continuation om de næste kontakter, en notits af 15. september, som indeholder vores interne refleksioner, og endelig en telefax af 17. september, som indeholder vores forslag til en foreløbig kommentar af juridisk karakter, som udvalget vil indsætte i statusrapporten, vist nok side 22. Dette materiale forslag jeg, at du orienterer dig i. Derudover vedlægges yderligere tre dokumenter, som har karakter af undervejs-arbejdsdokumenter.

AFGÆT

Konsulent Karsten Hagel-Sørensen
Justitsministeriet

Jeg er klar over, at selv vores notits af 15. september og telefax af 17. september er foreløbige, men det har de nødvendigvis måttet være, al den stund vi først har modtaget statusrapporten den 15. september.

Det umiddelbare indtryk er, at Kommissionen og andre medlemsstater givetvis vil spørre øjnene op, når de opdager, at importen her vil skulle bære ca. 2/3 af udgifterne til de sociale arbejdsmarkedsordninger, som forudses omlagt. Det er derfor nødvendigt, at vi ser grundigt på sagen, men således, at det bliver muligt at fremme den.

Jeg vil nu til en gang i næste uge lave et nogenlunde grundigt og forhåbentlig konstruktivt notat. Det er min fornemmelse, at de fire ministerier er enige i, at en tilpasning vil være hensigtsmæssig. Jeg fornemmer, at man er meget interesseret i rådgivning.

Det ligger imidlertid fast herfra, at der kun er tale om rådgivning.

Som du forstod af min indledning, beder jeg dig om at betragte dette underhåndsbrev som det, det er, nemlig et underhåndsbrev fra mig til dig.

Med venlig hilsen

Laurids Mikaelson

Arbejdsgruppen vedr.
arbejdsgiverafgifter



Arbejdsministeriet

15.9.1987

Dato AMS
Kontor 84-03
Sag nr PBO/TR
Sagsbeh 84-03i
Opgave nr

Modtagers
sag nr



MS	-	Bil.
16/9 6 OKT. 1987		

Der indkaldes hermed til møde i arbejdsgruppen onsdag den 16. september 1987 kl. 10.00 i Arbejdsministeriet, Laksegade 19, 2. sal.

- ./.
- På mødet skal vedlagte udkast til statusrapport diskuteres. Der pågår stadig drøftelser om administrative og økonomiske konsekvenser ved de skitserede modeller. Resultaterne heraf vil blive fremlagt på mødet.

P. M. V.

E. B.

Kaj Kjærsgaard

ARBEJDSGRUPPEN
OM
ARBEJDSGIVERAFGIFTER

STATUSRAPPORT

ARBEJDSMINISTERIET
FINANSMINISTERIET
ØKONOMIMINISTERIET
SKATTEMINISTERIET

SEPTEMBER 1987

I. INDLEDNING

Arbejdsgruppen blev nedsat på mødet den 10. august 1987 i regeringens koordinationsudvalg med følgende kommissorium:

" Som led i regeringens overvejelser om initiativer til forbedring af konkurrenceevnen nedsættes en arbejdsgruppe om arbejdsgiverafgifter.

Baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse er den betydelige forringelse af konkurrenceevnen samt behovet for at der foretages en gennemgang af det nuværende system for opkrævning af arbejdsgiverafgifter. Hensigten er at analysere og fremkomme med forslag til omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne, så omkostningerne for de udlandskonkurrerende erhverv lettes.

Resultatet af gruppen arbejde skal foreligge snarest muligt. Arbejdsgruppens oplæg vil indgå i regeringens drøftelser med arbejdsmarkedets parter, hvorefter det endelige forslag vil blive udarbejdet. Medio september 1987 skal arbejdsgruppen afgive statusrapport.

Arbejdsgruppen består af repræsentanter fra Arbejdsministeriet (formand), Finansministeriet, Økonomiministeriet samt Ministeriets for Skatter og Afgifter."

I nedenstående statusrapport er der dels givet en beskrivelse af det nuværende system for arbejdsgiverafgifter, og dels opstillet to modeller til løsning af de i kommissoriet nævnte problemer. Endvidere indeholder rapporten en indstilling vedrørende valg af model samt en diskussion af, hvordan det med den valgte model vil være muligt at opnå en konkurrenceevneforbedring på 5 pct. Det skal understreges, at valget mellem de to modeller er sket ud fra principielle overvejelser, samt at det om begge modeller gælder, at der fortsat udestår en række uafklarede spørgsmål. Disse skønnes imidlertid at være af en sådan karakter og et sådant omfang, at det vil være forsvarligt på det foreliggende grundlag at tage den principielle diskussion om de to modeller.

II. DEN SAMFUNDSØKONOMISKE BAGGRUND

I Økonomisk Oversigt fra maj 1987 skønnedes det, at betalingsbalanceunderskuddet i 1988 vil blive på stort set samme niveau som i 1987, mens ledigheden ville stige med 30-40.000 personer. På trods af, at enkelte af forudsætningerne for maj-skønnet har ændret sig, giver det ikke grundlag for at ændre på disse skøn.

Dermed er situationen den, at det samlede balanceproblem vil vokse markant i 1988, og formentlig også i de nærmest følgende år, såfremt der ikke foretages justeringer af den økonomiske politik.

En af hovedårsagerne til dette ugunstige forløb er, at den danske konkurrenceevne i 1986 og navnlig i 1987 forværres betydeligt.

Gennem perioden 1983-1985 lå stigningstakten i de danske lønomkostninger på et niveau lidt under udlandets, mens udviklingen i 1986 var stort set parallel i Danmark og udlandet. I 1986 blev en forværring af konkurrenceevnen dog kun undgået via indførelsen af arbejdsgivertilskuddet. I 1987 skønnes de danske lønomkostninger at ville ligge ca. 11 pct. over niveauet i 1986. Af denne stigning stammer 4½ pct. fra 1986, herunder særligt fra arbejdstidsnedsættelsen i december, mens knap 1½ pct. stammer fra fjernelsen af arbejdsgivertilskuddet. Tilbage er der ca. 5 pct. som er et skøn over effekten af de nye overenskomster på gennemsnitslønnen i 1987.

Overenskomsternes betydning for konkurrenceevneforværringen i 1987 kan således synes beskeden, men det skal erindres, at samtliga de øvrige faktorer var kendte på det tidspunkt, hvor de nye overenskomster blev indgået. Derudover gælder det, at denne opgørelsesmetode (stigningen i gennemsnitslønnen fra år til år) flytter en del af stigningen til det kommende år. De lønforløb, der ligger bag ovenstående opgørelse viser således, at overenskomsterne koster 7½ pct. gennem 1. overenskomstår og lidt mindre i 2. overenskomstår.

For at få et samlet billede af lønkonkurrenceevnen må der yderligere tages højde for udviklingen i den effektive kronekurs.

Fra 1983 og frem til midten af 1985 betød valutakursudviklingen en forbedring af den danske konkurrenceevne. Derefter vender udviklingen, primært som følge af dollarens fald, således at valutakursudviklingen frem til begyndelsen af 1987 forringer konkurrenceevnen. I 1986 lå den effektive kronekurs 4½ pct. over niveauet fra 1985, mens den i første halvår 1987 har ligget ca. 4 pct. over niveauet for 1986. De seneste måneder er udviklingen imidlertid vendt, og kronekursen for hele 1987 vil sandsynligvis ligge noget lavere end for 1. halvår. Et samlet skøn for hele 1987 er temmelig usikkert, men konkurrenceevnen vil sandsynligvis blive forværret med et par procent i 1987 som følge af valutakursudviklingen.

Samlet må konkurrenceevnen skønnes at være forværret med i alt 12-14 pct. siden 1985. Udviklingen i årene derefter afhænger - foruden af valutakursudviklingen - af midtvejsforhandlingerne om lønsatser, primo 1989.

Den danske lønstigningstakt sammenholdt med udlandets samt valutakursudviklingen er to vigtige dele til vurdering af Danmarks samlede konkurrenceevne, men langt fra de eneste forhold af betydning. En række øvrige faktorer bør inddrages, hvis der skal gives et dækkende billed af udviklingen i den samlede konkurrenceevne. Det kan være størrelser som produktivitetsudvikling, lønudvikling for funktionærer, kapitalomkostninger mv. Disse størrelser er imidlertid overordentligt vanskelige at måle, og i endnu højere grad at sammenligne internationalt.

Som indikator for udviklingen i den samlede konkurrenceevne kan i stedet anvendes forskellige mål for udviklingen i konkurrenceerhvervenes indtjeningsforhold. Indtjeningsmål indebærer endvidere den fordel, at de siger noget om, hvordan konkurrenceerhvervenes muligheder er for at investere i nye produkter, nye produktionsmetoder mm., og dermed for at opbygge det produktionsapparat og

de produkter der skal til, for på længere sigt helt at eliminere balanceproblemerne. Vanskeligheden ved at anvende indtjeningsmål som indikator for konkurrenceevneudviklingen er, at man ikke på nogen veldefineret måde kan isolere konkurrenceerhverves indtjening (især ikke de importkonkurrerende erhvervs) fra hjemmemarkedserhvervenes.

Hvis der, på trods af disse problemer, ses på den samlede fremstillingssektor har indtjeningen siden den steg kraftigt i 1982-1983 været relativt stabil frem til 1986. Derefter, og særlig markant i indeværende år er det gået tilbage for indtjeningen i fremstillingserhvervene. Det må således skønnes, at alene i fremstillingssektoren er indtjeningen forringet med op imod 10 mia. kr. siden 1986.

Sammenfattende må det siges, at uanset hvordan man måler konkurrenceevnen, er der sket en markant forringelse i 1986 og særligt i 1987.

For at undgå at dette fører til, at det samlede balanceproblem vokser i de kommende år, er det af afgørende betydning, at erhvervslivets konkurrenceevne forbedres markant.

III. DET NUVÆRENDE SYSTEM FOR ARBEJDSGIVERAFGIFTER SAMT ØVRIGE INDIREKTE LØNOMKOSTNINGER

Virksomhedernes samlede lønomkostninger udgøres dels af den direkte løn incl. diverse tillæg til arbejdstagerne og dels af en række indirekte lønomkostninger. Af nedenstående tabel 1 fremgår det dels hvilke elementer, der indgår i de indirekte lønomkostninger (idet ferie- og søgne-helligdagsbetaling dog ikke er medtaget), og dels hvor meget de koster.

Tabel 1

Indirekte lønomkostninger i den private sektor, 1982-1987

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Samlet udgift i 1987
	-----	Kr. pr.	fuldtidsansat	pr. år	-----	-----	- Mill.kr.-
Uddannelsesfond	91	91	182	182	182	182	230
Sygedagpenge 1)	3276	2926	3003	3403	3541	4217*	5400
Arbejdsskadeforsikring	441	504	545	588	557	586*	750
Bedriftssundhedstjeneste	328	328	346	346	364	364	140
ATP	778	778	778	778	778	778	930
Lønmodt. Garantifond	90	80	72	40	32	25	32
AER	360	396	693	954	865	865	1041
Førtidspension	50	50	50	190	190	190	224
Arbejdsløshedsforsikring	893	3416	3416	3416	3492	3720	4600
AUD	0	0	486	446	383	461	540
Indir.lønomkost. i alt	6306	8568	9571	10432	10384	11388	13887
Arbejdsgivertilskud	0	0	0	0	-2150	-539	-629
Indirekte lønomkostninger incl.arbejdsgivertilskud	6306	8568	9571	10342	8234	10849	13258

Anm.: Tallene er gennemsnitstal, og kan derfor afvige fra de faktiske satser, fx fordi der ikke betales for den først ansatte.

*) Skøn.

1) Beregnet på basis af DA's opgørelser.

I det følgende vil der dels blive diskuteret, hvilke effekter den nuværende indretning af systemet har på økonomien og arbejdsmarkedet og dels blive gjort rede for de enkelte ordninger, herunder hvordan bidragene beregnes, hvordan de opkræves mv., samt hvorvidt de vil kunne indgå i forslagene til omlægninger.

De indirekte lønomkostninger kan opdeles i tre forskellige typer. Ferie-, søgne-helligdagsbetaling samt sygedagpenge er karakteriseret ved at de beregnes som en procentdel af arbejdstagerens løn. For bedriftssundhedstjeneste og arbejdsskadeforsikring er der tale om lovgivningsmæssige ordninger som arbejdsgiverne i princippet finansierer efter omkostningerne ved den. For alle de øvrige er der tale om, at arbejdsgiverne betaler et fast beløb pr. beskæftiget/arbejdstime til finansiering af ordningen. De sidstnævnte vil herefter blive benævnt som arbejdsgiverbidrag.

III.1. Effekter af den nuværende indretning af arbejdsgiverafgiftssystemet

Samtlige de nuværende arbejdsgiverafgifter har som beregningsgrundlag et mål for den anvendte arbejdskraftmængde. For de fleste af afgifterne anvendes antallet af fuldtidsbeskæftigede i virksomheden, mens enkelte anvender antallet af præsterede arbejdstimer. At anvende sådanne beskæftigelsesmål som grundlag for beregningen af arbejdsgiverafgifterne betyder, at arbejdskraften fordyres relativt til de øvrige produktionsfaktorer.

At systemet er indrettet på denne måde kan der godt argumentes for. Det kan således for en række af ordningerne synes oplagt, at det er antallet af beskæftigede der anvendes som beregningsgrundlag. For fx arbejdsløshedsforsikringen kan der argumenteres for, at systemet har til hensigt at tilgodese arbejdskraften i tilfælde af arbejdsløshed, og at det derfor er naturligt, at der tages udgangspunkt i den enkelte virksomheds anvendte arbejdskraftmængde ved beregningen af virksomhedens bidrag til ordningen. På samme måde kan der argumenteres hvad angår førtidspensionsbidrag, AER, AUD m.fl. Det kan endvidere nævnes, at dette princip anvendes af de fleste øvrige lande vi normalt sammenligner os med.

Modsætningen til dette argument er imidlertid, at samtlige de omkostninger der skal afholdes til de forskellige ordninger, i sidste instans skal tages ud af økonomiens samlede produktionsresultat.

tat. Dette kunne tilsige, at man i stedet som beregningsgrundlag for virksomhedens bidrag til ordningerne anvendte mål for virksomhedens produktion i stedet for dens beskæftigelse.

Specielt om arbejdsløshedsforsikringen gælder der yderligere, at det anvendte beregningsgrundlag har den u hensigtsmæssige virkning, at virksomheder der forøger beskæftigelsen og dermed er med til at reducere ledigheden samtidig bliver pålagt større udgifter til arbejdsløshedsforsikringen.

Denne "ensidige beskatning" af arbejdskraften har betydning for hvordan de enkelte virksomheder sammensætter anvendelsen af deres produktionsfaktorer. Alt andet lige betyder systemet, at der til en produktion af en given størrelse anvendes mindre arbejdskraft og mere kapital end i en situation hvor afgifterne påhvilede de forskellige produktionsfaktorer ligeligt.

De arbejdsgiverafgifter der her er tale om er hovedsageligt indført i 80'erne. I 1980 udgjorde de således ca 1 pct. af lønsummen mod ca. 3 pct. i 1987. I et historisk perspektiv kan det diskuteres om det har været fornuftigt at forhøje de beskæftigelsesafhængige afgifter i en periode, hvor ledigheden var høj, mens arbejdskraften i 60'erne og 70'erne hvor ledigheden var lav ikke i samme grad var afgiftsbelagt.

III.2. De enkelte dele af de indirekte lønomkostninger

i) Søgne-helligdagstillæg og uddannelsesfond.

Ligesom selve lønnen er størrelsen af søgne-helligdagstillæg samt arbejdsgiverens bidrag til uddannelsesfond alene fastsat i kollektive overenskomster eller individuelle ansættelsesaftaler. Da disse lønelementer således ikke er fastsat ved lov, er der ikke grundlag for at inddrage disse ordninger i en omlægning.

ii) Ferietillæg.

I henhold til ferieloven optjenes der ved fuld beskæftigelse gennem et helt kalenderår 5 ugers ferie. Til brug ved afholdelsen af ferien får den ferieberettigede udbetalt enten sin normale løn på ferietidspunktet samt et ferietillæg, der udgør 1 pct. af indtjeningen det foregående kalenderår, eller en feriegodtgørelse på 12½ pct. af indtjeningen det foregående kalenderår.

For feriepengene er der således tale om en ydelse, som alle arbejdsgivere er forpligtet til at betale til alle ansatte, der opfylder visse generelt fastsatte betingelse, samt at ydelsen går direkte fra den enkelte arbejdsgiver til den enkelte arbejdstager, idet feriegiro mv. alene anvendes til midlertidig opbevaring. Hertil kommer, at der ved kollektiv overenskomst eller individuel ansættelsesaftale kan være fastsat længere ferie og/eller større ferietillæg/-godtgørelse end fastsat i ferieloven. Dermed vil feriepengene kun vanskeligt kunne indgå i forslagene til omlægninger.

iii) Sygedagpenge.

I henhold til lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel har lønmodtagere, der har været beskæftiget hos samme arbejdsgiver mindst 40 timer inden for de sidste 4 uger, og som ikke har krav på at få udbetalt fuld løn under sygdom, krav på at få udbetalt dagpenge under sygdom fra arbejdsgiveren i indtil 5 uger, hvorefter forpligtelsen overgår til staten. Sygedagpengene skal udgøre mindst 90 pct. af lønnen på sygdomstidspunktet.

Sygedagpengene er ligesom feriepengene en ydelse der går direkte fra den enkelte arbejdsgiver til den enkelte arbejdstager, for såvidt angår arbejdsgiverperioden. De samlede udgifter til sygedagpenge deles således mellem arbejdsgiverne og det offentlige. Der er derfor ikke noget i vejen for, at denne fordeling kunne ændres med det formål at lette virksomhedernes indirekte lønomkostninger. Det er imidlertid ikke muligt at reducere virksomhe-

dernes omkostninger til sygedagpenge markant ved at ændre på den-
ne fordeling, uden samtidig at fjerne virksomhedernes incitamen-
ter til at holde styr på medarbejdernes sygelighed. Fx vil en af-
kortning af arbejdsgiverperioden til tre uger kun reducere virk-
somhedernes udgifter til sygedagpenge med ca. 10 pct., men vil
medføre øget offentlig administration. Den eneste mulighed for at
inddrage sygedagpenge i omlægningen vil derfor være, at give et
generelt tilskud til nedsættelse af arbejdsgivernes udgifter til
sygedagpenge.

iv) Arbejdsskadeforsikring og bedriftssundhedstjeneste.

Bedriftssundhedstjeneste er oprettet i henhold til bestemmelser i
arbejds miljøloven. Udgifterne afholdes alene af arbejdsgiverne.
For så vidt angår arbejdsskadeforsikring er der tale om lovplig-
tige forsikringer, der tegnes i private forsikringsselskaber og
som betales alene af arbejdsgiverne.

For såvel arbejdsskadeforsikring som bedriftssundhedstjeneste
gælder, at under hensyn til den stilling, som sikkerhed på ar-
bejdspladserne og arbejdsmiljø indtager i arbejdsmarkedspolitik-
ken, vil det ikke være hensigtsmæssigt at inddrage disse ordnin-
ger i en omlægning, da det vil blokere for en differentiering af
præmierne/bidragene med det formål, at præmier/bidrag i højere
grad skal komme til at virke som en økonomisk tilskyndelse for
virksomhederne til at forbedre arbejdsmiljøet.

Endelig skal bemærkes, at udgifterne til såvel arbejdsskadefor-
sikring som bedriftssundhedstjeneste udgør en meget beskedent del
af de samlede lønomkostninger.

v) ATP.

Arbejdsmarkedets tillægspension er etableret med det formål at
sikre en tillægspensionsordning for lønmodtagerne. Bidraget til
ATP udgør for tiden 1.166,40 kr. pr. år pr. fuldtidsansat, hvoraf
lønmodtageren betaler 1/3. Bidraget sættes op med 50 pct. pr.

1/1.1988, og med samme beløb pr. 1/1.1990.

Bortfald af arbejdsgivernes ATP-bidrag kan ske ved at staten i stedet indbetaler beløbene på den enkeltes konto. De administrative problemer er ikke afklarede, men vil formentlig være overkommelige, idet arbejdstagernes bidrag fortsat vil skulle indbetales på normal vis, og "arbejdsgiverbidraget" til den enkeltes konto vil herudfra kunne beregnes.

Imod at inddrage ATP i omlægningen taler imidlertid, at bidragenes størrelse baserer sig på aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. Dette forhold, samt at spørgsmålet om en generel arbejdsmarkedspensionsordning fortsat er uafklaret betyder, at det i den nuværende situation ikke vil være hensigtsmæssigt at inddrage ATP i omlægningen.

vi) Lønmodtagernes Garantifond (LG), Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER), førtidspension, arbejdsløshedsforikring og arbejdsmarkedsuddannelsesfonden (AUD).

- a) Formålet med Lønmodtagernes Garantifond er at sikre, at lønmodtagerne i tilfælde af deres arbejdsgivers konkurs eller betalingsstandsning rimeligt hurtigt kan få fuld dækning for tilgodehavende løn mv.

Fondens udgifter dækkes alene ved bidrag fra arbejdsgiverne. Dette bygger blandt andet på et synspunkt om, at arbejdsgiverne i sådanne situationer har en kollektiv forpligtelse til at sikre, at lønmodtagerne får deres tilgodehavende løn mv. Arbejdsgivernes bidrag til LG har været faldende fra 1984, hvor det udgjorde 72 kr. pr. år pr. heltidsansat, til 1987, hvor det udgør 28 kr. pr. år pr. heltidsansat. Fra 1. januar 1987 er arbejdsgiverne fritaget for at betale bidrag for første ansatte.

Arbejdsgivernes belastning af LG-bidrag kan fjernes ved at staten overtager finansieringen af fonden, hvilket imidler-

tid bør få konsekvenser for sammensætningen af fondens bestyrelse. En omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne vil ikke være noget problem i forhold til LG.

- b) AER er en ved lov oprettet fond, der omfordeler midler mellem de private arbejdsgivere til finansiering af lære- og praktikpladser. Fonden finansieres alene ved bidrag fra arbejdsgiverne - ud fra en betragtning om, at arbejdsgiverne kollektivt må bære udgifterne til de nødvendige lære- og praktikpladser. Fra AER ydes tilskud til oprettelse af lære- og praktikpladser, refusion af løn under skoleophold samt befordringsgodtgørelse.

Arbejdsgivernes bidrag til AER udgør i 1987 954 kr. pr. år pr. fuldtidsansat. (Arbejdsgiverne er dog fritaget for at betale bidrag for første ansatte). Det bemærkes, at ordningen vedrørende tilskud til oprettelse af lære- og praktikpladser aftrappes frem til 1990, til gengæld forventes en erhvervsuddannelsesreform at medføre større udgifter til refusion af løn under skoleophold mv.

Arbejdsgivernes bidrag til AER kan ophæves/nedsættes enten ved at fonden nedlægges, og staten påtager sig forpligtelsen til at udbetale tilskud direkte til de arbejdsgivere, der har lærlinge og EFG-elever (i så fald må ordningen omfatte alle arbejdsgivere), eller ved at staten påtager sig at indbetale de beløb, som arbejdsgiverne henholdsvis konkurrenceerhvervenes arbejdsgivere skulle have indbetalt til fonden. En omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne vil ikke volde problemer i forhold til AER.

- c) Der er historisk tradition for, at udgifterne til arbejdsløshedsforsikring og efterløn delvis finansieres gennem bidrag fra såvel arbejdstagere som arbejdsgivere. I dag udgør lønmodtagernes årlige bidrag 8 gange den maksimale dagpenge størrelse (2.736 kr. pr. medlem pr. år), medens arbejdsgi-

76
verne årligt betaler 12 gange den maksimale dagpengesats pr. fuldtidsansat (p.t. 4.104 kr. pr. år pr. fuldtidsansat), idet arbejdsgiveren dog ikke betaler for første ansatte. Dette bidrag hører til dem der er steget mest de seneste år, hvilket har haft to årsager. For det første blev det ved indførelsen af efterlønnen i 1979 besluttet, at den skulle finansieres af arbejdsmarkedets parter gennem forøgede bidrag. Derudover er bidragene hævet generelt, med det formål at forøge forsikringselementet i forsikringssystemet.

Det vil ikke volde problemer af administrativ art hverken at nedsætte dette arbejdsgiverbidrag eller at omlægge beregningsgrundlaget for det. Dog bør det nævnes, at en omlægning vil medføre, at sammenhængen mellem bidrag og dagpengeudgifter vil blive svagere, hvilket vil svækket forsikringsprincippet.

- d) Arbejdsgivernes bidrag til førtidspension må opfattes som en ren arbejdsgiverafgift til delvis dækning af statens udgifter til førtidspension (tidligere invalidepension).

Bidraget til førtidspension udgør p.t. 208 kr. pr. år pr. heltidsansat, dog betales ikke bidrag for første ansatte.

Bidraget vil uden problemer kunne fjernes/nedsættes eller omlægges til et nyt beregningsgrundlag.

- e) Oprettelsen af Arbejdsmarkedsuddannelsesfonden havde til formål at dække udgifterne ved arbejdsmarkedsuddannelserne gennem bidrag fra arbejdsgivere og lønmodtagere. Fondens udgifter finansieres for 50 pct.'s vedkommende ved bidrag fra arbejdstagere og for 50 pct.'s vedkommende ved bidrag fra arbejdsgivere. I 1987 udgør lønmodtagernes årsbidrag 460,80 kr. pr. lønmodtager og arbejdsgivernes bidrag udgør 508,40 kr. pr. år pr. heltidsansat, idet arbejdsgiveren dog fritages for bidrag for første ansatte.

Nedsættelse eller bortfald af arbejdsgivernes AUD-bidrag kan ske uden nævneværdige administrative problemer, idet der dog må ske en stillingtagen til om AUD-fonden skal bibeholdes, og om der skal ske omlægninger i lønmodtagernes bidrag. En nedsættelse/bortfald af arbejdsgivernes AUD-bidrag skal ses i lyset af en eventuel udbygning af brugerbetalingen på AMU-området.

En omlægning af beregningsgrundlaget for bidraget vil kunne foretages uden problemer.

Fælles for de 5 ordninger er, at de sammen med ATP opkræves gennem det såkaldte Fællesopkrævningssystem (FOK). Arbejdsgivernes bidrag til ordningerne beregnes af ATP på grundlag af indbetalte ATP-bidrag i en forudgående 3-måneders periode. En fuldstændig ophævelse af arbejdsgiveres bidrag til ordningerne vil i gennemsnit nedsætte arbejdsgivernes samlede lønomkostninger med ca. 2½ pct.

For disse ordninger er der ovenfor argumenteret for, at de enten kan ophæves/omlægges uden voldsomme problemer. Den mest hensigtsmæssige måde at foretage omlægningen på vil imidlertid være, at bevare samtlige ordninger uforandret, og alene ændre på finansieringen af dem, hvilket også vil være muligt for dem alle. Dette vil indebære, at man bevarer princippet om at virksomhederne er med til at finansiere dele af de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, samtidig med, at det vil blive lettere at argumentere overfor EF om, at omlægningen ikke er i strid med EF-reglerne, jf. afsnit 3.

Denne konklusion indebærer, at såfremt man ikke ændrer beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne vil konkurrenceerhvervenes indirekte lønomkostninger alene kunne nedbringes ved at give tilskud. Hvis derimod beregningsgrundlaget for bidragene ændres, kræver det, at arbejdsgiverbidragene kanaliseres tilbage til de enkelte ordninger.

III.3. Sammenfatning

Sammenfattende kan det siges, at følgende ordninger ikke hensigtsmæssigt kan indgå i en omlægning af arbejdsgiverafgifterne.

- Feriebetaling,
- søgne- og helligdagsbetaling,
- uddannelsesfond,
- arbejdsskadeforsikring,
- bedriftssundhedstjeneste og
- ATP.

Følgende omkostningselementer vil derimod kunne indgå i omlægningsmodellerne:

- Sygedagpenge,
- lønmodtagernes garantifond,
- arbejdsgivernes elevrefusion,
- arbejdsløshedsforsikring,
- førtidspension og
- arbejdsmarkedets uddannelsesfond.

IV. MODELLER FOR OMLÆGNING AF ARBEJDSGIVERAFGIFTERNE

I det foregående afsnit blev de nuværende ordninger beskrevet. Konklusionen var, at det for hovedparten af ordningerne vil være uhensigtsmæssigt at lade disse bortfalde. Dette betyder, at en omlægning af arbejdsgiverafgifterne i princippet kan ske på to måder, nemlig enten ved indførelse af arbejdsgivertilskud eller ved omlægning af finansieringen af de nuværende ordninger til et grundlag, der i sig selv forbedrer konkurrenceevnen. På denne baggrund har udvalget gennemgået forskellige modeller og kombinationer af disse. Herudfra er dannet de to modeller, der mest hensigtsmæssigt opfylder kriteriet om forbedring af de konkurrenceudsatte erhvervs situation.

Den ene model, der herefter benævnes omlægningsmodellen, har som grundlag en omlægning af finansieringen af visse af de nuværende ordninger til et beregningsgrundlag, der i sig selv forbedrer konkurrenceevnen. Et sådant beregningsgrundlag er fundet i momsgrundlaget. For at opnå en større nedsættelse af virksomhedernes lønomkostninger kan denne model kombineres med et arbejdsgivertilskud. De ordninger, der kan tænkes at indgå i en finansieringsomlægning, er de ordninger der i dag opkræves i FOK-systemet (LG, AER, arbejdsløshedsforsikring, førtidspension og AUD), fordi det vurderes som uhensigtsmæssigt at ændre finansieringen af ATP, BST, arbejdsskadeforsikringen og ferie- og søgnehelligdagsbetaling, idet disse ordninger er led i aftaler på arbejdsmarkedet eller finansieres ud fra kriterier, der er væsentlige at opretholde. For så vidt angår sygedagpengene, vurderes det ikke som hensigtsmæssigt at ændre i arbejdsgivernes betaling i arbejdsgiverperioden, men der kunne gives et generelt arbejdsgivertilskud, der indirekte kompenserer for udgifterne i arbejdsgiverperioden.

Den anden model, der herefter benævnes differentieringsmodellen, bygger på, at det nuværende beregningsgrundlag bibeholdes, men at der gives et arbejdsgivertilskud, der modregnes i de nuværende arbejdsgiverafgifter. Det er ikke blevet vurderet som realistisk at give et sådant tilskud som et generelt tilskud i lighed med

det i 1985-87 forekommende. Denne model indebærer derfor, at tilskuddet kun gives til virksomheder i konkurrenceudsatte brancher.

Nedenfor skal modellerne beskrives mere detaljeret, hvorunder de administrative og økonomiske konsekvenser ved modellerne vil blive belyst.

IV.1 OMLÆGNINGSMODELLEN

Udgangspunktet for denne model er en omlægning af finansieringen af de ordninger, der i dag opkræves via FOK-systemet. Beregningsgrundlaget ændres fra antallet af fuldtidsbeskæftigede i den enkelte virksomhed til momsgrundlaget, der består af den enkelte virksomheds afgiftstilsvær samt værdien af importerede varer. Den enkelte virksomheds afgiftstilsvær i momssystemet består af omsætningen, idet dog eksporten fritages, minus indkøb af råvarer, investeringsgoder etc. En afgift, der baserer sig på momsgrundlaget vil derfor friholde den del af produktionen, der går til eksport, mens importen vil blive afgiftsbelagt. I det nuværende beregningsgrundlag bliver importen friholdt, mens eksporten i realiteten belastes, fordi arbejdsgiverbidragene ikke tager hensyn til, i hvilket omfang produktionen eksporteres. En omlægning af finansieringen vil derfor umiddelbart forbedre erhvervenes konkurrencevilkår. Der vil være tale om, at belastningen flyttes fra den indenlandske beskæftigelse til den momsbelagte indenlandske afsætning.

Rent praktisk tænkes provenuet fra afgiften, der udgør en bidragssats som procent af momsgrundlaget, overført til de ordninger (fonde og poster på finansloven), der omfattes af finansieringsomlægningen.

Modellen indebærer, at arbejdsgiverafgifterne omlægges fra at være en ensidig "beskatning" af produktionsfaktoren arbejdskraft til at være en beskatning af værditilvækst og dermed indirekte af både arbejdskraft og kapital. Det kan her nævnes, at de med ar-

bejdskraften forbundne udgifter i sidste ende alligevel skal udredes af produktionsresultatet, hvorfor det vil være naturligt, at beregne afgiften på grundlag af værditilvæksten.

Modellen har paralleller til en momsforhøjelse, idet virksomhederne kan overvælte bidraget i forbrugerpriserne uden at møde øget konkurrence fra import (moms på import) eller have sværere ved at eksportere (fritagelse for eksport). Bidrag af momsgrundlaget vil dog ikke i modsætning til moms fremgå direkte af fakturaer, og bidraget vil kunne opkræves på andre terminer end moms og kunne bogføres særskilt.

Som nævnt ved den indledende beskrivelse af de to modeller kan der i omlægningsmodellen også indgå et arbejdsgivertilskud, der f.eks. begrundes som et tilskud til arbejdsgivernes udgifter i arbejdsgiverperioden i forbindelse med sygedagpengeordningen. Herved vil det være muligt at opnå en konkurrenceevneforbedring, der ligger udover, hvad der umiddelbart er muligt ved omlægning af FOK-afgifternes finansiering.

En omlægning af finansieringen af de nævnte arbejdsgiverafgifter kan have mere langsigtede perspektiver. I tilfælde af, at EF-harmoniseringen skaber behov for nye afgiftsformer, kan den her beskrevne afgift omlægges fra momsgrundlaget til et såkaldt promsgrundlag. Promsgrundlaget svarer til momsgrundlaget, bortset fra at eksport ikke fratrækkes i afgiftstilsvaret. Herved bliver afgiftsgrundlaget et mål for den indenlandske værditilvækst fratrukket nettoinvesteringerne. Sammenlignet med de nuværende arbejdsgiverafgifter betyder promsmodellen en belastning af den indenlandske produktion istedet for den indenlandske beskæftigelse.

En promsmodel betyder derfor ikke i sig selv en konkurrenceevneforbedring, hvorfor indførelse af en proms bør ske på et tidspunkt, hvor konkurrenceevnen er forbedret. Gennemførelsen af den her beskrevne omlægningsmodel vil imidlertid lette indførelsen af en proms.

IV.2. DIFFERENTIERINGSMODELLEN

Differentieringsmodellen bygger på et arbejdsgivertilskud til virksomheder i konkurrenceudsatte brancher. Dette tilskud skulle som det tidligere generelle arbejdsgivertilskud udregnes på grundlag af fuldtidsbeskæftigelsen og udbetales som modregning i ATP og FOK-indbetalingerne. I det tidligere arbejdsgivertilskud var der en grænse, således at tilskuddet ikke kunne overstige indbetalingen. Bibeholdes denne grænse, er den maximale lettelse i gennemsnit godt 3 pct. af lønsummen (1988-niveau). Det kan dog administrativt lade sig gøre at gennemføre en større lettelse, således at der bliver tale om et nettotilskud.

Ud over administrative problemer, jfr. nedenfor, er det en væsentlig ulempe ved differentieringsmodellen, at forskellige afgifts-/tilskudssatser vil skabe meget opmærksomhed i organisationer mv. omkring den enkelte branches placering og i virksomhederne omkring den enkelte virksomheds placering.

Tages der udgangspunkt i brancheopdelingen ifølge ISIC-nomenklaturen, kunne det som et foreløbigt udgangspunkt tænkes, at følgende brancher fik rabat på arbejdsgiverbidragene:

Hovedafdeling 1	Landbrug mv.
Hovedafdeling 2	Råstofudvinding
Hovedafdeling 3	Fremstillingserhverv
Gruppe 71,14	Fragtvognmænd
Hovedgruppe 71,2	Søtransport
Hovedgruppe 71,3	Lufttransport
Hovedgruppe 71,9*)	Tilknyttede transporttjenester

*) Bortset fra rejsebureauer.

Virksomheden vil ikke kunne opnå rabat, hvis virksomheden er placeret således:

Hovedafdeling 4	El-, gas-, varme- og vandforsyning
Hovedafdeling 5	Bygge og anlæg
Afdeling 63	Restauration og hotel
Resten af hovedafdeling 7	Hovedsagelig persontransport, post, telegraf og telefon
Hovedafdeling 8	Bank, forsikring, ejendomshandel, ejendomsad- ministration mv.
Hovedafdeling 9	Tjenesteydelser (reparation af TV, frisør- virksomhed etc.).

Der rejser sig særlige problemer, for såvidt angår engros- og detailhandelsvirksomheder (resten af hovedafdeling 6), idet engros-handel nok i stor udstrækning kan betragtes som konkurrenceudsat, fordi branchen formidler eksport.

Da det er forbundet med store administrative vanskeligheder at sondre mellem engros- og detailhandel, kan det i spørgsmålet om rabatgivning være mest hensigtsmæssigt at betragte disse virksomheder under ét.

Ved eventuelt at lade hele handelsgruppen få halv rabat, løser man ikke vanskelighederne ved at skelne mellem handels- og fremstillingsvirksomhed, men giver en gennemsnitlig (over)kompensation for handelsvirksomhedernes fremstillingsaktiviteter.

IV.3. ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AF MODELLERNE

Omlægningsmodellen

Omlægningen af finansieringen betyder, at opkrævningsenheden bliver momsnummereret i stedet for arbejdsgivernummereret, hvilket giver nogle administrative problemer.

Hovedproblemet i forbindelse med at anvende momssystemet som beregningsgrundlag er behandlingen af ikke momsregistrerede virksomheder (offentlige sektor, banker, forsikringsselskaber, læger

persontransport, posttjeneste mv). Inddragelse af disse virksomheder kan enten ske ved, at der for disse virksomheder bibeholdes det hidtidige opkrævningssystem, eller at der skabes et særligt beregningsgrundlag for disse virksomheder. Dette værditilvækstbegreb kunne omfatte lønomkostningerne samt et tillæg for forrentning af den investerede kapital. Værditilvæksten vil så svare til forskellen mellem virksomhedens beregnede omsætning og dens indkøb. Herfra kunne investeringer eventuelt fratrækkes. Den mest simple metode, som kunne anvendes ved opgørelsen af værditilvæksten kunne gå ud på at lægge et fast procenttillæg til lønsummen f.eks. 50 pct.

Derudover kan der i den version, hvor der også gives arbejdsgivertilskud og dette modregnes i bidraget fra momsgrundlaget, opstå problemer i tilfælde, hvor momsenheder og arbejdsgivernumre ikke stemmer overens. Det vil derfor være nødvendigt administrativt at åbne op for opsplitting af de nuværende arbejdsgivernumre, jfr. beskrivelsen under differentieringsmodellen.

En anvendelse af omlægningsmodellen vil kræve oprettelse af administrative procedurer, der kanalisere provenuet fra arbejdsgiverbidragene over i de enkelte ordninger.

Endelig kan der peges på, at visse virksomheder har såvel momsfrie som momspligtige aktiviteter, hvilket også vil indebære særlige procedurer omkring disse.

Ved umiddelbart at lægge momsgrundlaget til grund ved udregning af afgiften inkluderes varetilknyttede afgifter og subsidier. Hvis afgiftsgrundlaget ønskes rensset for varetilknyttede forbrugeravgifter og subsidier, vil der eventuelt være visse vanskeligheder ved at skelne mellem subsidier, der er varetilknyttede og indkomstoverførsler. Løsning af dette spørgsmål er endnu ikke nærmere gennemarbejdet.

I praksis vil bidragssatsen skulle reguleres efter de forventede udgifter til FOK-ordningerne og det samlede sygefravær. Dette vil

kunne ske på finansloven efter vurdering af de forventede udgifter.

Omlægningsmodellen må tillige vurderes i lyset af EF's regler. Den foreløbige vurdering er, at modellen formentlig vil kunne accepteres uden større problemer. Det er her udgangspunktet, at bidraget opfattes som en social afgift og ikke en fiskal afgift, herunder må der lægges vægt på, at bidraget overføres til de gældende ordninger (FOK-ordningerne), samt at afgiften ikke medfører nye kontrolprocedurer i handelsmæssig sammenhæng. Herudover kan det gøre ordningen mere acceptabel, at den på et senere tidspunkt kan lette overgangen til en proms.

Differentieringsmodellen

Differentieringsmodellen kræver en branchedifferentiering og dermed et brancheregister koblet til opkrævningssystemet. I momsregistret findes en sådan brancheopdeling, men en opkrævning via momsregistret giver nogle administrative problemer.

For det første er momsnomenklaturen ikke i alle tilfælde ajour. Ved ordningens start kan toldvæsenet foretage en gennemgang af virksomhedernes placering. Toldkamrene vil i de fleste tilfælde ved deres almindelige kendskab til det lokale erhvervsliv forholdsvis let kunne afgøre, om den nuværende placering virker rimelig.

I forbindelse med gennemgangen oplyses virksomheden om den branchepacering ved, at toldvæsenet udsender en meddelelse. Såfremt en virksomhed er uenig med toldkamrets klassificering, kan/skal virksomheden anmode om at blive omklassificeret på baggrund af dokumentationsmateriale fra virksomheden. Der bør nok etableres en forholdsvis liberal praksis.

For det andet bliver det nødvendigt, at der åbnes klageadgang over toldkamrenes afgørelse til Momsnævnet. Da momsnomenklaturen er inden for Danmarks Statistiks ressort, kan det fremføres, at

Danmarks Statistik eventuelt bør høres, før nævnsafgørelse.

Det er i den forbindelse vigtigt at påpege de retslige aspekter, idet momsnomenklaturen for nærværende ikke er lovbestemt. Der bør i momsloven eller andetsteds indsættes bestemmelser om, at virksomhederne har pligt til at angive virksomhedens hovedaktivitet ved registrering og pligt til at angive, når der sker ændringer i hovedaktiviteten.

For det tredje er arbejdsgivernumrene ofte forskellige fra momsenhederne. I det tilfælde, at flere arbejdsgivernumre er samregistreret momsmæssigt, er der ingen administrative problemer, idet der i det tilfælde vedlægges kopi af "sammomsregistreringsbeviset" ved opgørelse af afgift for de enkelte arbejdsgivernumre.

Såfremt arbejdsgivernumrene er opdelt i flere momsenheder, kan der eventuelt ske en tilsvarende opsplitning af arbejdsgivernumrene efter momsopsplitningen, hvis de opsplittede arbejdsgivernumre omfatter såvel rabatberettigede som ikke rabatberettigede momsenheder.

For at ordningen skal kunne fungere uden for mange vanskeligheder, bør man være ret large ved fastsættelsen af de kriterier, man vil opsplitte virksomhederne efter.

Mens der således kan opstilles en administrationsmodel, der tilsyneladende vil kunne fungere uden alt for store praktiske vanskeligheder, er det sikkert, at ordningen vil medføre forvridninger, når rabatberettigede virksomheder driver bivirksomhed inden for de ikke rabatberettigede erhvervsområder (byggeri, catering, persontransport, pakketransport, finansielle aktiviteter, intern undervisning etc.) og således udsætte de ikke-rabatberettigede virksomheder for en ulige konkurrence. Omvendt kan de ikke-rabatberettigede virksomheder drive bierhverv inden for det rabatberettigede område.

Ved den skitserede opdeling af virksomheder må det antages, at omfanget af aktiviteter inden for grænsefladerne er begrænset,

men for de enkelte virksomheder vil forskelsbehandlingen kunne opfattes som urimelig. Problemet vil delvis kunne løses ved, at det tillades de ikke-rabatberettigede at udskille rabatberettigede aktiviteter under særlige momsregistreringer, idet de rabatberettigede ikke vil se en interesse i at udskille de ikke-rabatberettigede aktiviteter. Dette vil dog belaste momsadministrationen noget.

Et af de administrative problemer ved en opkrævning via momssystemet er, at der skal udarbejdes særlige procedurer for så vidt angår de ikke momsregistrerede virksomheder, jfr. nedenfor. Dette vil man komme ud over, hvis det nuværende FOK-system bibeholdes. I dette system findes for nærværende ingen brancheopdeling. En brancheopdeling kunne f.eks. indlægges via Danmarks Statistiks erhvervsstatistikregister, idet dette system allerede bruges til at omarbejde ATP-indberetningerne til den branchefordelte ATP-beskæftigelsesstatistik.

En fortsat opkrævning via FOK men branchefordelt vil selvfølgelig medføre de samme administrative/retlige problemer omkring virksomhedernes placering, som der der er skitseret ved opkrævning via momssystemet.

Set i EF-sammenhæng er det den foreløbige vurdering, at modellen meget tvivlsomt vil kunne accepteres, fordi den vil blive opfattet som tilsigtet støtte til eksportvirksomheder.

IV.4. Økonomiske konsekvenser

Omlægningsmodellen

De økonomiske konsekvenser af denne model afhænger i høj grad af, i hvilket omfang den nye afgift overvæltes på priser. Omlægningen kan beskrives i to tempi. For det første bortfalder den nuværende finansiering af arbejdsgiverbidragene til ordningerne i FOK, og der gives evt. tillige et arbejdsgivertilskud begrundet i udgif-

terne til sygedagpenge/løn i arbejdsgiverperioden. Dette letter erhvervene for gennemsnitlig henholdsvis 2,6 pct. og 2,5 pct. af lønsummen. Lettelsen afhænger lidt af størrelsesfordelingen og lønhøjden i virksomhederne, jfr. bilagstabel 1, men alle private virksomheder får lettelsen. Lettelsen betyder, at finansieringen erstattes af et bidrag udregnet som en pct. af momsgrundlaget. Denne afgift rammer for totrediedeles vedkommende importvarer, og for den resterende del rammer den primært virksomheder med en lav eksportandel. I bilagstabel 1 er vist branchefordelingen af denne afgift eksemplificeret ved en afgiftssats, der giver 7,3 mia. kr. i provenu. Det ses, at fremstillingsvirksomhed som ønsket går fri, mens landbruget umiddelbart belastes. Årsagen er, at kun en meget lille del af landbrugseksporten sker direkte fra landbruget.

Det skal her understreges, at der vil være en tendens til at omlægningen betyder højere forbrugerpriser, fordi den nye afgift både rammer den del af den indenlandske afsætning, der er importeret og den del, der er indenlandsk produceret. De nuværende arbejdsgiverafgifter rammer den indenlandske produktion, og har derfor ikke kunnet overvælttes på priserne uden konkurrenceevneforringelse til følge.

Det er således sandsynligt, at afgiften overvælttes på afregningspriserne til det næste omsætningsled, og derfor i sidste instans overvælttes på forbrugerne i form af højere forbrugerpriser. Ved en almindelig momsforhøjelse faktureres denne automatisk og overvælttes dermed på forbrugerpriserne. Om dette sker ved denne afgift afhænger af flere forhold. Det er i den forbindelse vigtigt, at den nye afgift umiddelbart erstatter den hidtidige, og at opkrævningen sker med samme terminer og på tilsvarende måde som de hidtidige bidrag. Sker dette ikke, er der en fare for at bortfalddet af de nuværende opkrævninger fører til løn og/eller profitstigninger, og dermed ikke umiddelbart til konkurrenceevneforbedring samtidig med, at den nye afgift med større sandsynlighed bliver overvæltet på priserne.

Selv om indførelsen af den nye afgift sker som her beskrevet, må det alligevel forventes, at omlægningen, hvis den gøres provenu-neutral, vil føre til prisstigninger, fordi den nye afgift i højere grad end de nuværende vil kunne overvælttes på priserne. Hvis det skal sikres, at omlægningen ikke fører til et højere samlet forbrugerprisniveau, må der derfor accepteres et vist provenutab. Det kan skønnes, at en afgift der indbringer knap totrediedele af det umiddelbare provenutab vil kunne sikre uændret samlet forbrugerprisniveau.

Ovenfor er de mere generelle økonomiske virkninger ved omlægningsmodellen blevet beskrevet, men som antydnet er virkningen ikke den samme i alle brancher.

Umiddelbart bliver landbruget belastet, hvilket enten vil føre til højere priser eller lavere indtjening. For at imødegå dette, kan der indføres et bundfradrag på f.eks. 200.000 kr. af virksomhedens afgiftstilsvær. Dette vil i særlig grad gavne landbruget, og vil iøvrigt betyde, at en del virksomheder kan fritages for afgift. Det må dog i den forbindelse sikres, at der ikke sker en utilsigtet opsplittning af virksomheder på flere momsenheder, fordi der ved bundfradraget skabes et incitament til dette. Udvalget har endnu ikke afsluttet en detaljeret belysning af virkningen af indførelse af bundfradrag.

På et andet punkt kan der være behov for ændringer i forhold til det udgangspunkt, at afgiften skal beregnes på grundlag af virksomhedens afgiftstilsvær. For virksomheder med en stor eksportandel vil dette afgiftstilsvær nemlig ofte være negativt, fordi eksportomsætningen er større end den afgiftspligtige indenlandske omsætning minus køb. Dette kan på brancheniveau ses i bilagstabel 1, hvor visse brancher indenfor fremstillingsvirksomhed samt bl. a. engroshandel har et negativt momstilsvær. Udvalget har ikke i tilstrækkelig omfang fået belyst, om dette kan have utilsigtede virkninger, og derfor evt. fører til, at der ikke bør gives tilskud ved negative afgiftstilsvær.

Momsmodellen bevirker i princippet, at afgiftsbelastningen knyttes til varen snarere end til bestemte virksomheder. Det vil dog alligevel være forskellige typer af virksomheder, der umiddelbart vil have den største fordel af en omlægning til en momsmodel.

Momsmodellen vil således sammenholdt med den nuværende bidragsordning være til fordel for de virksomheder, hvis afgiftspligtige omsætning er lille set i forhold til beskæftigelsen. Det vil kunne være tilfældet for virksomheder, hvor der er:

- a) en stor andel af værditilvæksten, som går til eksport og derfor er afgiftsfri.
- b) et stort fradrag for indgående moms, som vedrører virksomhedens afgiftstilsvær. Det vil være tilfældet for virksomheder, der afholder store investeringsudgifter.
- c) et stort fradrag for indgående moms, fordi virksomheden foretager større indkøb af råvarer og halvfabrikata, f.eks. i forbindelse med lageropbygning
- d) mange lavtlønnede, idet de nuværende arbejdsgiverbidrag udgør et ensartet kronebeløb for alle lønmodtagergrupper.

Momsmodellen er derimod til mindre gunst for virksomheder, hvis værditilvækst i højere grad består af restindkomst end andre virksomheder. Det kan være virksomheder, hvis indtjening er høj på grund af tidligere gennemførte investeringer, som har reduceret arbejdskraftforbruget og gjort virksomhedens produktion mere lønsom.

Erstattes de nuværende arbejdsgiverafgifter med et momsbidrag, vil dette umiddelbart være til fordel for de ikke-momsregistrerede virksomheder. Derimod vil disse virksomheder indirekte kunne blive belastet, hvis de nye afgifter er indeholdt i priserne på de varer og tjenester, de indkøber.

Udvalget har endnu ikke belyst de økonomiske konsekvenser ved de forskellige ordninger omkring de ikke-momsregistrerede virksomheder, der kunne tænkes for disse.

Differentieringsmodellen

De økonomiske konsekvenser af differentieringsmodellen er noget nemmere at overskue. En fjernelse af FOK-bidragene og et tilskud til sygedagpengeudgifterne svarende til i gennemsnit 2½ pct. af lønsummen vil sænke de indirekte lønomkostninger i de konkurrenceudsatte brancher med ca. 4-6 pct. af lønsummen afhængig af branchen, jfr. bilagstabel 1. Provenutabet bliver ca. 5,2 mia.kr. (7,8 mia.kr. hvis engros- og detailhandel henregnes til de konkurrenceudsatte erhverv).

V. KONKLUSION OG INDSTILLING

I det foregående afsnit blev der præsenteret to modeller til ændring af de nuværende arbejdsgiverafgifter; en differentieringsmodel og en omlægningsmodel.

Differentieringsmodellen indebærer, at der på grundlag af beskæftigelsen gives et arbejdsgivertilskud til virksomheder i de konkurrenceudsatte brancher. Modellen er enkel og kan give en mærkbar konkurrenceevneforbedring for de brancher, der omfattes af tilskuddet. Der er imidlertid også væsentlige ulemper ved denne model.

For det første bliver det nødvendigt at opbygge særlige administrative procedurer, der kan sikre vurderingen af virksomhedernes branchemæssige placering. For det andet må det vurderes, at modellen vil give alvorlige problemer i EF-regi, fordi den vil kunne opfattes som tilsigtet støtte til eksportvirksomheder. Endelig må det vurderes, at modellen vanskeligt vil kunne accepteres af arbejdsgiverne og erhvervsorganisationerne, fordi den indebærer åbenbar forskelbehandling af virksomhederne.

Omlægningsmodellen indebærer, at de nuværende ordninger i FOK-systemet opretholdes, men at finansieringen omlægges til, at opkrævningen sker via en bidragssats, der beregnes ud fra momsgrundlaget. Omlægningsmodellen tænkes endvidere at omfatte et generelt arbejdsgivertilskud, der beregnes på det i ATP-ordningen gældende grundlag (fuldtidsbeskæftigelsen), men udbetales via modregning i bidraget fra momsgrundlaget. Denne model har en række fordele. For det første giver lettelsen af eksporten og belastningen af importen en målrettet konkurrenceevneforbedring. For det andet giver modellen ikke større problemer i relation til virksomhedernes branchemæssige placering i de administrative registre. For det tredje aflastes den ensidige beskatning af arbejdskraftforbruget. For det fjerde forbedrer modellen muligheden for, at der i promsen på et senere tidspunkt kan etableres et nyt beskatningsgrundlag. For det femte må det vurderes, at bidraget,

hvis det lanceres som en social afgift, der stadig skal finansiere ordningerne i FOK-systemet, formentlig vil kunne være i overensstemmelse med EF's regler.

Modellen har imidlertid også ulemper. Der er tale om en helt ny afgift og et ændret beregningsgrundlag, hvilket kan medføre utilsigtede virkninger for særlige typer af virksomheder, eller til en uhensigtsmæssig prisudvikling på visse varegrupper. Arbejdsgruppen har endnu ikke haft mulighed for at belyse disse problemer tilbundsgående. Det må dog vurderes, at problemerne kan løses på en rimelig måde.

Udvalget skal på denne baggrund indstille, at der arbejdes videre med omlægningsmodellen, idet fordelene i langt højere grad dominerer ulemperne ved denne model sammenlignet med differentieringsmodellen.

En omlægning af arbejdsgiverafgifterne efter omlægningsmodellen kan udformes på forskellig måde afhængig af hvilke økonomiske virkninger, der tilsigtes. Der vil til en vis grad være tale om en afvejning mellem konkurrenceevneforbedringen, effekten på statsfinanserne og påvirkningen af forbrugerpriserne.

Som udgangspunkt kan man tænke sig en model, hvor finansieringen omlægges for de afgifter, der i dag opkræves i FOK-systemet, således at opkrævningen erstattes af en bidragssats beregnet på momsgrundlaget. Det kan her være en målsætning, at det generelle forbrugerprisniveau lades upåvirket, og at prisstigninger på bestemte varegrupper begrænses mest muligt. En sådan model vil via ophævelsen af den nuværende finansiering betyde en lettelse svarende til ca. 2½ pct. af lønsummen. Den nye bidragssats, der i sig selv gavner konkurrenceevnen, fordi eksporten friholdes og importen inddrages, vil kunne sættes således at forbrugerprisniveauet ikke påvirkes samtidig med, at statsfinanserne kun belastes begrænset. Det umiddelbare provenutab skønnes til 2 1/4 mia.kr., men den af omlægningen afledte aktivitetsstigning bevirker, at der hurtigt opnås budgetmæssig balance. Bidragssatsen

skal i dette tilfælde være ca. x pct. af momsgrundlaget.

Idet der ønskes en forbedring, som ligger ud over de 2½ pct., må der tillige arbejdes med et arbejdsgivertilskud. Et sådant tilskud kan begrundes i et behov for helt eller delvis at fritage arbejdsgiverne for udgifter i forbindelse med medarbejderes sygdom. Disse udgifter ligger skønsmæssigt på 2½ pct. af lønsummen. Tilskuddet tænkes at være generelt og ikke afhængigt af sygefraværet hos den enkelte arbejdsgiver eller i den enkelte branche. Beregningsgrundlaget kunne være fuldtidsbeskæftigelsen, således at tilskuddet blev beregnet på grundlag af ATP-bidraget, men blev modregnet i bidraget fra momsgrundlaget. En sådan model med kombination af omlægning af beregningsgrundlaget og arbejdsgivertilskud vil også kunne gennemføres, uden at det generelle forbrugerprisniveau påvirkes samtidig med, at det samlede provenutab bliver relativt begrænset. En konkurrenceevneforbedring på 5 pct. af lønsummen samt uændret forbrugerprisniveau vil kunne opnås ved et umiddelbart provenuetab på knap 5 mia. kr., men også her vil aktivitetsstigningen hurtigt medføre budgetmæssig balance. I denne udformning vil bidragssatsen blive ca. 2 x pct. af momsgrundlaget.

I denne statusrapport har det været formålet at belyse og afklare forholdene omkring modeller til omlægning af arbejdsgiverafgifterne i konkurrenceøjemed. Principperne og de økonomiske og administrative konsekvenser ved de forskellige modeller er blevet beskrevet, men der er stadig en række uafklarede forhold omkring den indstillede omlægningsmodel. For det første må det yderligere belyses, om der kan ske nogle uhensigtsmæssige forvridninger i eksportleddene, fordi negative momstilsvær ikke giver mulighed for tilskud. For det andet må det yderligere belyses, om der kan forventes uhensigtsmæssige prisstigninger på især landbrugsvarer, eller om et bundfradrag i tilstrækkelig grad kan modvirke dette.

For det tredje må det nærmere belyses, om bestemte virksomheder vil blive uacceptabelt belastet af omlægningen. Endelig må det nærmere belyses, på hvilken måde ikke-momsregistrerede virksomhe-

der kan inddrages i omlægningen.

Afslutningsvis skal det pointeres, at omlægningen for at modvirke utilsigtede prisstigninger og for at møde bred forståelse skal gennemføres således, at den nye afgift umiddelbart erstatter de hidtidige og at opkrævningen sker med samme terminer og på tilsvarende måde som de hidtidige bidrag. Det må vurderes, at dette er administrativt realisabelt.

Bilagstabel 1. Branchefordelt provenue ved forskellige beregningsgrundlag for arbejdsiverafgifterne. 1987.

	Tilskud t. sygedagp.1) mill.kr.	Bidrag t. FOK 2) mill.kr.	Saml.løn- sum 3) mill.kr.	Andel af saml.løn- sum (bi- drag og tilskud pct.	Momsgrundlag, provenue 7,3 mia.kr. 4)	Pct. af Samlet bidrag lønsum
Landbrug mv.	183	69	5919	4,3	663	11,2
Råstofudvinding	8	8	562	1,8	- 5	- 0,9
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	375	424	15227	5,2	162	1,1
Tekstil-, og beklædnings- og læderindustri	140	153	4910	6,0	- 26	- 0,5
Træ- og møbelindustri	132	144	4916	5,6	6	0,1
Papir- og grafisk industri	202	221	9548	4,4	178	1,9
Kemisk industri	203	232	8465	5,1	-130	- 1,5
Sten-, ler- og glasindustri	91	102	3886	5,0	72	1,9
Jern- og metalværker og støberier	33	38	1128	6,3	- 38	- 3,4
Jern- og metalindustri	843	947	34318	5,2	133	0,4
Anden industri	34	36	1547	4,5	- 21	1,4
Bygge- og anlægsvirksomhed	645	643	29930	4,3	645	2,2
Engros- og detailhandel	1326	1336	43267	6,2	-252	- 0,6
Restaurations- og hotelvirksomhed	175	143	5667	5,6	180	3,2
Anden transportvirksomhed 5)	326	326	14702	4,4	32	0,2
Finansieringsvirksomhed	371	427	18240	4,4	-	-
Forretningservice	442	437	18190	4,8	529	2,9
Øvrige private tjenesteydelse incl. rep.	369	274	19047	3,4	469	2,5
I alt privat sektor	6132	5960	245278	4,9	2597 6)	1,1

Noter til bilagstabel 1:

- 1) Tilskuddet er beregnet som 2,5 pct. af lønsummen og er fordelt efter antal fuldtidsbeskæftigede.
- 2) Beregnet på grundlag antal fuldtidsbeskæftigede i 1987 fratrasket antallet af arbejdsgivernumre. Sidstnævnte er noget større end det registrerede antal førsteansatte, hvorfor det samlede bidrag er ca. 300 mill.kr. for lille. Det samlede FOK-bidrag er i 1987 5.802 kr. pr. fuldtidsbeskæftiget minus førsteansatte.
- 3) Det antages at lønsummen overalt er 7 pct. højere i 1987 end i 1986.
- 4) Det samlede momsgrundlag er skønnet til 190 mia. i import og 105 mia.kr. i indenlandsk afgiftspligtig værditilvækst for 1987. Det indenlandske momsgrundlag er herefter branchefordelt proportionalt med fordelingen af momsgrundlaget i 1984. Afgiftssatsen er sat til 2,4 pct.
- 5) Den statslige del af branchen (DSB mv.) er skønsmæssigt fra-regnet med 1/3 af branchens lønsum.
- 6) Hertil kommer bidrag fra importmoms på 4.700 mill.kr.

N O T I T S

Omlægning af arbejdsgiverafgifterne. Spørgsmålet om forenelighed med EF-retten.

M.S. har onsdag den 9. september fra M.I. modtaget et notat af 27. august 1987 fra Tolddepartementet om omlægning af arbejdsgiverafgifter. M.I. havde modtaget notatet til underretning.

Undertegnede blev dags dato ringet op af kt.chef Hans Larsen, Tolddepartementet, der anmodede om Udenrigsministeriets kommentarer til notatet til brug for et møde i dag kl. 13.00 i en arbejdsgruppe med medlemmer fra Arbejdsministeriet, Økonomiministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet. Jeg udtalte, at M.S.'s bemærkninger efter omstændighederne måtte blive foreløbige og ikke skriftlige. Denne notits gengiver i hovedtræk indholdet af samtalen med kontorchefen. For forståelighedens skyld anføres endvidere hovedindholdet af de modeller til omlægning af arbejdsgiverafgifterne, som var genstand for drøftelse i samtalen.

Notatet behandler mulighederne for gennem en omlægning/reduktion af arbejdsgiverafgifter til dækning af arbejdstagernes sociale sikring at lette omkostningerne for de udlandskonkurrerende erhverv. Notatet opstiller 5 modeller i skitseform.

Model 1:

Denne model indebærer en generel nedsættelse af arbejdsgiverafgifterne subsidiært et arbejdsgivertilskud i lighed med det for 1985-87 gældende.

Jeg bemærkede hertil, at denne ordning, der gælder ensartet for alle erhverv, må anses for EF-medholdelig.

Model 2:

Denne model indebærer en branchebaseret differentiering af arbejdsgiverbidraget afhængig af branchens konkurrenceudsathed, således at eksporterende og importkonkurrerende brancher ville opnå omkostningslettelse.

Jeg udtalte hertil, at, da ordningen er klart selektiv til fordel for eksporterende og importkonkurrerende brancher må den, selvom den i nogle tilfælde også vil være til fordel for andre brancher og ikke vil være til gavn for al eksportvirksomhed, anses for at være EF-stridig og kunne medføre en traktatkrænkelsesprocedure, såfremt den bliver Kommissionen bekendt.

Model 3:

Denne model indebærer, at virksomhedernes arbejdsgiverafgifter, der for tiden baseres alene på antallet af arbejdstagere i den enkelte virksomhed, fremtidig skal baseres på værditilvækst udregnet på basis af moms-systemet.

Afgiftsgrundlaget vil således omfatte en indirekte beskatning på såvel arbejdskraft som kapital og blive baseret på afsætningen af varen og tjenester excl. eksport og ikke momspligtige tjenesteydelser fratrasket indkøbte (importerede og indenlandske) råvarer, halvfabrikata og investeringsgoder. Denne model er parallel til en momsforhøjelse, idet virksomhederne kan overvælte bidraget på forbrugerpriserne uden at møde øget konkurrence fra import (moms på import) eller have sværere ved at eksportere (fritagelse for eksport).

Jeg udtalte over for kt.chefen, at ordningens EF-medholdelighed nok var tvivlsom, især fordi den reelt indebærer, at visse sociale udgifter finansieres på en måde, der i modsætning til det gældende arbejdsgiverafgiftssystem, medfører, at eksporterende virksomheder stilles bedre end andre virksomheder.

EF-Domstolen har i sag 295/84 (Wilmot) fastslået, at et system, hvorefter begrebet "skatter og afgifter, der ikke har karakter af omsætningsafgift" i art. 33 i det sjette momsdirektiv, skal fortolkes således, at det omfatter en afgift, der ikke er fiskal, som skal betales af selskaber til sociale sikringsordninger, og som beregnes på grundlag af de afgiftspligtige selskabers samlede årlige omsætning uden direkte at påvirke prisen på varer og tjenesteydelser.

Det fremgår af sag 295/84, at den omhandlede afgift blev opkrævet årligt på grundlag af omsætningen i det foregående år, og at afgiften ikke direkte påvirkede prisen på varer og tjenesteydelser, idet afgiftspligten ikke indtrådte ved salg af en vare.

Jeg udtalte på det ovennævnte grundlag og i lyset af kt.chefens redegørelse, at ordningen kunne antages at være EF-medholdelig (jfr. særlig forholdet til 6. momsdirektivs art. 33, der begrænser medlemslandenes adgang til at indføre nye omsætningsafgifter), i det omfang den alene indebærer en afgift, der ikke indtræder i forbin-

delse med de enkelte varetransaktioner, men alene benytter et beregnings- og afgiftsgrundlag svarende til momssystemets. Vedrørende det forhold, at formålet ikke er fiskalt, udtalte jeg, at jeg trods dommens formulering ikke fandt, at det i sig selv automatisk ville bringe enhver ny omsætningsafgift i overensstemmelse med art. 33. Afgørende måtte især være en afgifts virkninger i relation til det indre marked og bestræbelserne på harmonisering af momssystemet samt virkningen for konkurrenceforholdene i relation til andre EF-lande.

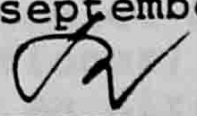
Med hensyn til sidstnævnte punkt udtalte jeg til gengæld, at ordningens EF-medholdelighed var tvivlsom, jfr. bl.a. den eksportbegunstigende virkning og det forhold, at EF-Domstolen i den ovenfor nævnte dom alene udtaler, at den i sagen omhandlede ordning, der beregnes på grundlag af selskabernes samlede årlige omsætning, er EF-medholdelig.

Model 4:

Denne model (Proms-modellen) indebærer, at afgiftsgrundlaget baseres på den indenlandske værditilvækst som beregnet på basis af momsgrundlaget. Den indenlandske værditilvækst kan beregnes som momsgrundlaget tillagt eksporten, men fratrullet importen. Grundlaget er med andre ord salg fratrullet køb.

Jeg udtalte, at model 4, selvom den nok vil tendere i retning af en beskeden fordel for de konkurrenceudsatte erhverv, som følge af den generelle udformning må antages at være EF-medholdelig.

M.S., den 10. september 1987.


PETER VESTERDORF

- - - 0 - - -

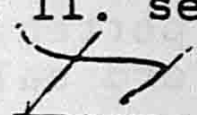
Kontinuation

Jeg har i telefonsamtaler af dags dato og i går med Finn Østrup, DØS, diskuteret et aspekt, der ikke er behandlet i ovenstående referat af min samtale med kt.chef Hans Larsen, Tolddepartementet. Det drejer sig om det forhold, at man i forbindelse med en eventuel gennemførelse af Model 3 overvejer at inddrage bl.a. finansiel virksomhed (banker m.v.) under det i Model 3 omhandlede system til finansiering af visse sociale udgifter. Finansiell virksomhed, læger, off. tjenester m.v. er ikke omfattet af det gældende, danske momssystem, og afgiftsfritagelsen er hjemlet i 6. momsdirektiv. Finn Østrup gjorde opmærksom på, at en inddragelse af finansiel

virksomhed med stor sandsynlighed ville medføre indvendinger fra bankverdenen om, at en sådan ordning vil stride mod 6. momsdirektiv, da der i realiteten vil være tale om en maskeret momsforhøjelse. Henvendelse til Kommissionen og/eller sagsanlæg ville let kunne blive følgen.

M.h.t. denne problematik kan det være rimeligt at bemærke, at indvendinger af den omtalte karakter formentlig ikke ville tælle, såfremt det i Model 3 omhandlede system iøvrigt må anses for foreneligt med 6. momsdirektiv som følge af ordningens formål såvel som dens udformning. I så fald vil der nemlig slet ikke være tale om et momssystem som sådan, men om generel arbejdsgiverafgift, som skal tjene til dækning af visse sociale udgifter som led i arbejdstagernes tryghedssystem, og som alene har det til fælles med momssystemet, at afgiftsgrundlaget er det samme. Da systemet således ikke vil være omfattet af 6. momsdirektivs bestemmelser, vil det heller ikke være nødvendigt at sikre de samme fritagelser, som 6. momsdirektiv hjemler.

M.S., den 11. september 1987.


PETER VESTERDORF

N O T I T S



Omlægning af arbejdsgiverafgifterne. Spørgsmålet om forenelighed med EF-retten.

Finn Østrup, DØS, aflagde i dag besøg i M.S. for at overrække og drøfte et i DØS udarbejdet papir angående omlægning af arbejdsgiverafgifter, der tjener til dækning af en række sociale ydelser, der gælder for arbejdstagerne.

Det fremgik af samtalen, at man af politiske årsager måtte afstå fra en generel momsforhøjelse, mens en omlægning af arbejdsgiverafgifterne måtte antages at være politisk gennemførlig.

Problemet var, efter Østrups opfattelse, at man over for EF måtte præsentere Model 3 i den i notat af 27. august 1987 (modtaget fra Tolddepartementet) omhandlede form som en moms - eller momslignende ordning, mens man i Danmark måtte præsentere den som en arbejdsgiverafgift.

I M.S. var den umiddelbare reaktion på Model 3, at den for at overholde EF-reglerne så vidt muligt måtte svare til den i sag 295/84 godkendte franske ordning (arbejdsgiverafgift med socialt formål baseret på samlet årsomsætning uden at påvirke de enkelte transaktioner). I det omfang en sådan afgift kan sidestilles med en direkte skat, kan den imidlertid ikke (jfr. art. 98 EØFT) medføre refusion for eksporterede varer, som det er forudsat med hensyn til Model 3. Det kan dog ikke helt udelukkes, at man kan hævde, at der er tale om en omsætningsafgift, som kan afløstes for så vidt angår eksport. Der kan i denne sammenhæng være brug for at studere, om man på grundlag af EF-reglerne kan fastlægge, hvorvidt afgiften i Model 3 skal betragtes som en direkte skat eller en omsætningsafgift.

Finn Østrup tilkendegav, at man i DØS snarere var af den opfattelse, at Model 3-afgiften skulle konstrueres sådan, at den mest muligt svarede til en moms, da den så lettere kunne godkendes i EF.

Det synes i den forbindelse at være et problem, at Model 3-afgiften er konstrueret sådan, at den netop på en række punkter (forfaldstidspunkt, afgiftspligtige transaktioner, fradragsmuligheder o.s.v.) ikke overholder moms-

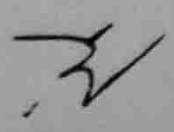
bestemmelserne i 6. momsdirektiv. Art. 33 i 6. momsdir-
ektiv forbyder indførelse i medlemslandene af nye om-
sætningsafgifter (derimod ikke forhøjelse af nugældende
satser inden for gældende omsætningsafgifter). Det i Mo-
del 3 beskrevne system er enten a) at opfatte som et nyt
omsætningsafgiftssystem, jfr. art. 33, og derfor ikke
tilladeligt, eller b) for så vidt det opfylder de i dom-
men i sag 295/84 beskrevne forudsætninger, en tilladelig
afgift af ikke fiskal karakter, som falder uden for art.
33 i kraft af formål og konstruktion. I tilfælde a) er
Model 3 afgiften direkte i strid med 6. momsdirektiv og
derfor ikke tilrådelig. Med hensyn til tilfælde b) gæl-
der, at Model 3-afgiften forudsætter mulighed for at fo-
retage fradrag i beregningsgrundlaget for så vidt angår
eksportandelen, hvilket ikke synes muligt efter art. 98
EØFT, hvis afgiften opfattes som en direkte skat.

Det skal bemærkes, at Østrup oplyste, at Model 3-afgif-
tens virkning principielt er identisk med en momsforhø-
jelse, der som bekendt er neutral med hensyn til samhan-
delsvirkninger inden for EF. Eksporteffekten opstår der-
ved, at den nuværende arbejdsgiverafgift fjernes (fast
beløb pr. arbejdstager), hvorved alle danske virksomhe-
der opnår en alm. omkostningslettelse, mens til gengæld
Model 3-afgiften beregnes på en måde, hvorved virksomhe-
der, der helt eller overvejende eksporterer, i kraft af
fradrag af eksportandelen, ikke belastes eller kun i be-
grænset omfang belastes af Model 3, og andre virksomhe-
der belastes så meget desto tungere.

Det skal tilføjes, at Østrup også oplyste, at Model 3-
afgiften forudsættes pålagt direkte i forbindelse med
den enkelte vares import, ligesom afløftning vil ske i
forbindelse med den enkelte vareeksport. Det følger her-
af, at systemet som udgangspunkt ville forudsætte græn-
sekontrol, hvilket imidlertid forudsættes at blive af-
viklet efter fuld gennemførelse af momsharmoniseringen i
EF. Også dette forhold gør Model 3-afgiften problema-
tisk.

En afgift med de ønskede eksportfremmende virkninger i
tilfælde af en afvikling af de gældende arbejdsgiveraf-
gifter bør formentlig - for at kunne overholde EF-retten
- derfor fuldt ud overholde EF's momsdirektiver eller
søges konstrueret sådan, at den eventuelt kan godkendes
som en som følge af formål og opbygning, jfr. sag 295/84,
efter art. 33 tilladelig afgift på omsætningen, der kan
fradrages ved eksport i overensstemmelse med art. 98.
Hvorvidt dette sidste er muligt må bero på udfaldet af
en nærmere analyse, bl.a. på basis af domspraksis og
evt. Kommissionens årsberetninger m.v.

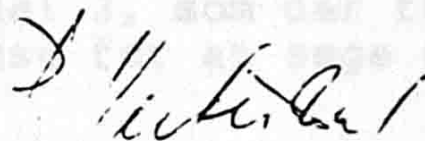
M.S., den 14. september 1987


PETER VESTERDORF

Kontinuation:

Det bemærkes, at ovenstående betragtninger var baseret på en eksplorativ udveksling af synspunkter. Efter en nøjere analyse af Model 3 synes det muligt at opfatte den foreslåede afgift som en indirekte (forbrugs) skat, der ikke er en omsætningsafgift, fordi den ikke påhviler de enkelte varetransaktioner og ikke direkte lægges på priserne. I forbindelse med indførelsen af indirekte skat baseret på omsætningen af varer og tjenesteydelser vil det antagelig være muligt at friholde eksportomsætningen, hvis skatten opfattes som en afgift på det indenlandske forbrug. Der bør imidlertid nok i så fald være tale om en fiskal afgift, der altså ikke direkte kan opfattes som øremærket til at dække visse sociale udgifter.

M.S., den 17. september 1987.


PETER VESTERTORF

M.S., j.nr. 400.Q/JUR.
Den 15. september 1987.

N O T I T S



Omlægning af arbejds-
giverafgifter. Spørgs-
mål om forenelighed med
EF-retten.

- I. M.S. er af Tolddepartementet blevet forelagt et notat af 27. april 1987 om mulige modeller for en omlægning af visse arbejdsgiverafgifter. I den følgende notits kommenteres den i notatet omtalte Model 3, som der for øjeblikket synes at være mest interesse for at søge gennemført.
- II. Model 3 giver i sin nuværende udformning anledning til følgende bemærkninger:
1. Det fremgår af Model 3, at der er tale om en momslignende afgift, der er baseret på et beregningsgrundlag, som er lig med afgiftstilsvaret (eller afgiftsgrundlaget) i momssystemet, altså den momspligtige indenlandske værditilvækst samt værdien af importen.
- Model 3-afgiften adskiller sig især fra momssystemet derved, at Model 3-afgiften ikke skal pålægges i forbindelse med de enkelte transaktioner, og der skal således ikke ske en fakturering ved den enkelte vares omsætning. Der er også på andre måder tale om, at Model 3-afgiften fraviger 6. momsdirektivs regler.
2. Det fremgår af 6. momsdirektivs art. 33, at der er forbud mod at indføre nye omsætningsafgifter i fællesskabslandene.
- Det kan imidlertid hævdes, at Model 3-afgiften ikke er en egentlig omsætningsafgift, idet omsætningsafgifter defineres som afgifter, der påhviler den enkelte vare- eller tjensteydelsestransaktion og lægges direkte oven i prisen på en vare eller en tjensteydelse. Som følge heraf vil art. 33 i 6. momsdirektiv, efter M.S.'s opfattelse, ikke være til hinder for gennemførelsen af en afgift som den i Model 3 omhandlede.
3. Model 3-afgiften kan opfattes som en indirekte skat, som påhviler det indenlandske forbrug. Der er ikke i

fællesskabsretten forbud mod indførelse af sådanne indirekte forbrugsskatter, sålænge der blot ikke er tale om omsætningsafgifter. Sådanne interne afgifter skal efter traktatens art. 95 være neutrale, således at den indenlandske produktion ikke begunstiges i forhold til importen. Imidlertid kan en indirekte skat eller en intern afgift, selv om den er generel og påhviler såvel indenlandske som udenlandske varer, som følge af dens formål alligevel være i strid med EF-retten. Dette vil blive behandlet i et efterfølgende afsnit.

4. I forbindelse med en vurdering af, hvorvidt en afgift som den i Model 3 omhandlede vil kunne være forenelig med fællesskabsretten, kan der være anledning til at fremdrage et par domme, der direkte omhandler tilsvarende eller lignende nationalt indførte afgifter, der baseres på omsætningen af varer og tjenesteydelser.

I sag 295/84 (Wilmot-dommen) tog EF-Domstolen stilling til en særlig fransk afgift, der havde til formål at finansiere visse sociale ydelser. Domstolen udtalte om den pågældende afgift, der beregnes på grundlag af virksomhedernes samlede årlige omsætning, at der var tale om en afgift af ikke fiskal karakter, og at afgiften, der påhviler den samlede årlige omsætning og ikke direkte påvirker prisen på varer og tjenesteydelser, måtte anses for forenelig med fællesskabsretten og således heller ikke var i strid med art. 33. Det bemærkes i øvrigt, at dommen i sag 295/84 bygger på den forudsætning, at en afgift ikke får karakter af en omsætningsafgift, blot fordi den er baseret på et afgiftsgrundlag, der bygger på virksomhedernes omsætning.

En anden dom, nemlig dommen i sag 73/85, der omhandlede en særlig tysk afgift på grunderhvervelser, blev også kendt EF-medholdelig af EF-Domstolen, der bl.a. tog stilling til, hvorvidt det var forbudt at anvende dobbeltbeskatning inden for EF-landene på den måde, at en transaktion, der i forvejen var omfattet af merværdiafgiften, også kunne pålægges en anden, særlig afgift. Domstolen udtalte herom, at det var der intet i fællesskabsretten, der udelukkede dette, når blot den pågældende afgift ikke havde karakter af merværdiafgift. Det er tvivlsomt, hvad man kan udlede af denne dom, udover at det ikke er i strid med fællesskabsretten at beskatte den samme transaktion to gange.

5. Dommen i sag 295/84 kan give anledning til problemer i forbindelse med indførelsen af Model 3-afgiften. Domstolen udtaler i dommen i den pågældende sag, at en ikke fiskal afgift, der påhviler den samlede årlige omsætning, og som ikke direkte påvirker de

94

enkelte varetransaktioner, ikke er i strid med fællesskabsretten. Domstolen har ikke udtrykkeligt sagt, at det er en forudsætning for en sådan afgifts EF-medholdelighed, at den påhviler den samlede årlige omsætning, men det kan ikke udelukkes, at Domstolen i forbindelse med en senere sag vil gøre det klart, at netop dette er forudsætningen for godkendelsen af en ikke fiskal afgift, der skal anvendes til dækning af visse sociale udgifter.

Det er klart, at en afgift af ikke fiskal karakter vil kunne give anledning til problemer, såfremt det kommer frem, at der kan ligge konkurrencemæssige motiver bag afgiftens indførelse.

6. Det har været nævnt i forbindelse med drøftelserne om Model 3-afgiften, at art. 98 i EØF-traktaten vil kunne stille sig i vejen for den pågældende afgift, for så vidt som art. 98 forbyder refusion af direkte skatter i forbindelse med eksport.

Art. 98 forbyder imidlertid ikke refusion i forbindelse med eksport, når der er tale om omsætningsafgifter, forbrugsafgifter og andre indirekte skatter. Art. 98 synes derfor ikke at udgøre et problem i nærværende sag, såfremt Model 3-afgiften kan betragtes som en forbrugsafgift eller en anden indirekte skat. Det kan dog ikke udelukkes, at afgiften vil kunne betragtes som en omkostning eller en direkte skat for virksomheden.

7. Den foreslåede ordning indebærer afløsning af en bestående arbejdsgiverafgift med en anden form for afgift, der i realiteten vil medføre en omfordeling mellem virksomhederne til gunst for de udlandskonkurrerende erhverv og med en merbelastning af andre erhverv til følge.

Imidlertid fremgår det af Domstolens praksis, derunder især den kendte dom Capolongo, jfr. sag 71/72, at afgifter, der ganske vist er generelle og både rammer indenlandske og udenlandske varer, alligevel kan være i strid med fællesskabsretten, såfremt en sådan afgift medfører særlige fordele for den indenlandske vareproduktion.

I det her omhandlede tilfælde vil der være tale om, at en omlægning af arbejdsgiverafgiften på grundlag af det foreliggende forslag (Model 3) især vil være til fordel for den indenlandske vareproduktion. Der vil dog også være indenlandske erhverv, der ikke opnår nogen væsentlig fordel i forhold til importsektoren.

Der er derfor grund til at befrygte, at Model 3-afgiften, i det omfang den rammer importerede varer og

tjenesteydelser, som ikke afløftes arbejdsgiverafgifter, vil blive anset for at være i strid med art. 9 i EØF-traktaten.

III. Det kan være vanskeligt at fremkomme med råd eller ændringsforslag, som vil kunne forhindre, at Model 3-afgiften vil kunne anfægtes af Kommissionen, evt. ved EF-Domstolen. Man kan sammenfatte de juridiske bemærkninger på følgende måde:

- En Model 3-afgift bør i givet fald over for Kommissionen præsenteres som en indirekte skat, men det er ikke sikkert, at Kommissionen vil anerkende, at der er tale om en indirekte skat. For direkte skatter eller omkostninger kan der ikke ydes fritagelse eller godtgørelse ved udførsel til andre medlemsstater.
- Model 3-afgiften ville sandsynligvis lettere kunne accepteres af Kommissionen, såfremt afgiften ikke belaster importen.
- Det er tvivlsomt, om Kommissionen på baggrund af Domstolens praksis vil acceptere, at afgiften beregnes på et andet grundlag end virksomhedernes samlede omsætning, altså incl. eksportomsætningen.

Det ville på denne baggrund ud fra en juridisk synsvinkel være en fordel at ændre ordningen således, at den nye afgift beregnes på grundlag af indenlandske momspligtige værditilvækst.

Det bemærkes, at belastning af import og fritagelse af eksport ville kunne opnåes, såfremt de pågældende sociale ordninger finansieres via egentlige fiskale afgifter, f.eks. en forhøjelse af momsen.

Det bemærkes for god ordens skyld, at M.S. ikke i denne notits har taget stilling til, hvorvidt Model 3-afgiften i givet fald vil stride mod statsstøttere reglerne i EØF-traktatens art. 92 som følge af en differentiering af beskatningen af virksomhederne.

M.S., den 16. september 1987.

Udenrigsministeriet

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS COPENHAGEN

ASLATICKE PLADS 3
DK-1418 COPENHAGEN N
Telephone (1) 92 00 00
Telefax (1) 94 05 33
Telex 31292 MEX DK

15

Udenrigsministeriet

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS COPENHAGEN

TELEFAX COMMUNICATION

ASIATISK PLADS 2
DK-1448 COPENHAGEN K
Telephone (1) 92 00 00
Telefax (1) 54 05 33
Telex 31292 etr dk

Date: 18. september 1987

File: M.S., j.nr. 400.O/Jur.

From: M.S.

To : Departementet for Told- og

Laurids Mikaelson

Forbrugsafgifter (01 32 36 50)

Att.: Afd.chef E. Hjelm Knudsen

Umfax number: 3694

Desk by: 11.30

Heading (Entête): Omlægning af arbejdsgiverbidrag

18 IX 11 31

Enclosure:.....

.....Dated.....

Total number of pages: 2 including this cover page.

Please request missing pages by fax (1) 540533 or by phone (1) 920577

De to modeller skal tillige vurderes i lyset af EF-retten, idet det må forventes, at den valgte model vil blive genstand for en kritisk analyse såvel i EF-regi som i andre lande.

Set i EF-sammenhæng er det den foreløbige vurdering, at differentieringsmodellen tvivlsomt vil kunne accepteres, fordi den vil blive opfattet som tilsigtet støtte til eksportvirksomheder.

Udenrigsministeriet har givet en foreløbig vurdering af omlægningsmodellen i relation til EØF-traktaten og EF-domstolens praksis.

Ved at opretholde sammenhængen mellem de enkelte sociale ordninger og disses finansiering, fremtræder afgiften som en ikke-fiskal afgift.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at den skitserede omlægningsmodel vil være i overensstemmelse med moms-direktivernes regler, fordi den nye afgift ikke kan opfattes som en egentlig omsætningsafgift, selv om der består væsentlige fælles træk. EF-domstolen har tidligere godkendt en fransk ikke-fiskal afgift, som var indført med det særlige formål at skaffe midler til sociale ordninger. Udenrigsministeriet har dog betonet, at den i sagen vurderede afgift blev beregnet på grundlag af den samlede omsætning, og at det ikke kan udelukkes, at Domstolen i en senere sag vil gøre det klart, at netop dette er en forudsætning for godkendelsen af en ikke-fiskal afgift.

Den nye afgift må tillige vurderes i forhold til de generelle bestemmelser i Traktaten, som forbyder toldlignende afgifter og interne afgifter som begunstiger den indenlandske produktion i forhold til importen.

Udenrigsministeriet har påpeget, at den nye ordnings byrdefordeling kan opfattelse som ulige behandling af importen, navnlig fordi importen i sagens natur ikke samtidig bliver aflastet for arbejdsgiverbidrag. [I givet fald] vil afgiften ikke kunne opretholdes for så vidt angår importen.

[] evt:
Hvis dette
konstateres
ved dom,

Udenrigsministeriet har foreslået, at det undersøges nærmere, om det ud fra en EF-retlig vurdering vil være mere hensigtsmæssigt, at omlægningen ændres til en fiskal afgift, d.v.s. uden forbindelse med de sociale ordninger, som herefter må finansieres af statskassen. En sådan omlægning ville lette mulighederne for at fordele byrden ligeligt på det indenlandske forbrug, altså importen og egen produktion til hjemmemarkedet, men vil til gengæld, hvis afgiften stadig knyttes tæt til momsgrundlaget, forøge risiciene for uforenelighed med EF's momsregler.

Der er ikke her taget stilling til, hvilken betydning det vil have over for EF, at man samtidig med præsensationen annoncerer, at omlægningen også skal ses i et langsigtet perspektiv, hvor overgang til en proms-model med tiden bliver mulig.

PW
 HTS
 LTH
 SV

Dec 18, September 1987

16

Amelia Gilman

Handwritten signature
 December 18, 1987

PW

HS

LTH

SV

Den 18. september 1987

5.5-22

Til medlemmerne af arbejdsgruppen om arbejdsgiverafgifter

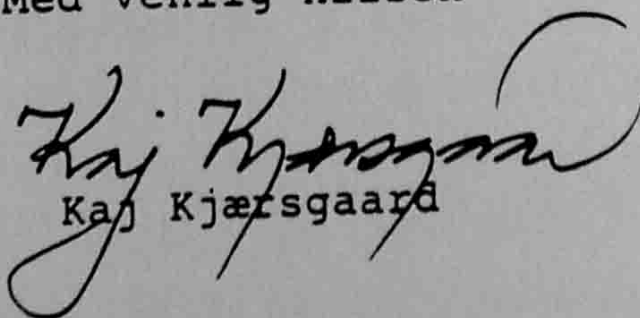
./.

Vedlagt den endelig udgave af statusrapporten.

I rapporten indstilles, at der gennemføres en omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne samt at der indføres et arbejdsgivertilskud til dækning af virksomhedernes udgifter til sygedagpenge. Omlægningen foreslås gennemført, så det gennemsnitlige forbrugerprisniveau ikke påvirkes. Forslaget giver de konkurrenceudsatte virksomheder en lettelse på 5 pct. af lønomkostningerne.

Der resterer endnu en række uafklarede forhold af mere teknisk karakter omkring den foreslåede omlægningsmodel. Udvalget fortsætter sit arbejde hermed og en endelig rapport fra arbejdsgruppen forventes færdigt i sidste halvdel af oktober.

Med venlig hilsen


Kaj Kjærsgaard

ARBEJDSGRUPPEN
OM
ARBEJDSGIVERAFGIFTER

ARBEJDSMINISTERIET
FINANSMINISTERIET
ØKONOMI- OG
SKATTEMINISTERIET

SEPTEMBER 1987

ARBEJDSGRUPPEN
OM
ARBEJDSGIVERAFGIFTER

STATUSRAPPORT

ARBEJDSMINISTERIET
FINANSMINISTERIET
ØKONOMIMINISTERIET
SKATTEMINISTERIET

SEPTEMBER 1987

5115-22

INDHOLDSFORTEGNELSE

Side

I.	INDLEDNING	3
II.	DEN SAMFUNDSØKONOMISKE BAGGRUND	4
III.	DET NUVÆRENDE SYSTEM FOR ARBEJDSGIVERAFGIFTER SAMT ØVRIGE INDIREKTE LØNOMKOSTNINGER	7
III.1	Effekter af den nuværende indretning af arbejdsgiverafgiftssystemet	8
III.2	De enkelte dele af de indirekte lønom- kostninger	9
III.3	Sammenfatning	16
IV.	MODELLER FOR OMLÆGNING AF ARBEJDSGIVERAFGIFTERNE	17
IV.1	Omlægningsmodellen	18
IV.2	Differentieringsmodellen	19
IV.3	Administrative konsekvenser af modellerne.	21
IV.4	Økonomiske konsekvenser	25
IV.5	EF-retlige forhold	30
V.	KONKLUSION OG INDSTILLING	32
	Bilagstabel	35

I. INDLEDNING

Arbejdsgruppen blev nedsat på mødet den 10. august 1987 i regeringens koordinationsudvalg med følgende kommissorium:

" Som led i regeringens overvejelser om initiativer til forbedring af konkurrenceevnen nedsættes en arbejdsgruppe om arbejdsgiverafgifter.

Baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse er den betydelige forringelse af konkurrenceevnen samt behovet for at der foretages en gennemgang af det nuværende system for opkrævning af arbejdsgiverafgifter. Hensigten er at analysere og fremkomme med forslag til omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne, så omkostningerne for de udlandskonkurrerende erhverv lettes.

Resultatet af gruppen arbejde skal foreligge snarest muligt. Arbejdsgruppens oplæg vil indgå i regeringens drøftelser med arbejdsmarkedets parter, hvorefter det endelige forslag vil blive udarbejdet. Medio september 1987 skal arbejdsgruppen afgive statusrapport.

Arbejdsgruppen består af repræsentanter fra Arbejdsministeriet (formand), Finansministeriet, Økonomiministeriet samt Ministeriets for Skatter og Afgifter."

I nedenstående statusrapport er der dels givet en beskrivelse af det nuværende system for arbejdsgiverafgifter, og dels opstillet to modeller til løsning af de i kommissoriet nævnte problemer. Endvidere indeholder rapporten en indstilling vedrørende valg af model samt en diskussion af, hvordan det med den valgte model vil være muligt at opnå en given konkurrenceevneforbedring. Det skal understreges, at valget mellem de to modeller er sket ud fra principielle overvejelser, samt at det om begge modeller gælder, at der fortsat udestår en række uafklarede spørgsmål. Disse skønnes imidlertid at være af en sådan karakter og et sådant omfang, at det vil være forsvarligt på det foreliggende grundlag at tage den principielle diskussion om de to modeller.

II. DEN SAMFUNDSØKONOMISKE BAGGRUND

I Økonomisk Oversigt fra maj 1987 skønnedes det, at betalingsbalanceunderskuddet i 1988 vil blive på stort set samme niveau som i 1987, mens ledigheden vil stige med 30-40.000 personer. På trods af, at enkelte af forudsætningerne for maj-skønnet har ændret sig, giver det ikke grundlag for at ændre på disse skøn.

Dermed er situationen den, at det samlede balanceproblem vil vokse markant i 1988, og formentlig også i de nærmest følgende år, såfremt der ikke foretages justeringer af den økonomiske politik.

En af hovedårsagerne til dette ugunstige forløb er, at den danske konkurrenceevne i løbet af 1986 og navnlig i 1987 forværres betydeligt.

Gennem perioden 1983-1985 lå stigningstakten i de danske lønomkostninger på et niveau lidt under udlandets. Fra 1985 til 1986 var lønudviklingen i Danmark og udlandet stort set parallel, men indførelsen af arbejdsgivertilskuddet betød en forbedring af lønkonkurrenceevnen på ca. 1½ pct. I 1987 skønnes de danske lønninger at ville ligge ca. 9½ pct. over niveauet i 1986, mens lønudviklingen i udlandet skønnes at ligge på 5-5½ pct. Hertil kommer at fjernelsen af arbejdsgivertilskuddet forøger de danske lønomkostninger med yderligere 1½ pct.

Af stigningen på 11 pct. i de danske lønomkostninger stammer 4½ pct. fra 1986, herunder særligt fra arbejdstidsnedsættelsen i december, mens knap 1½ pct. stammer fra fjernelsen af arbejdsgivertilskuddet. Tilbage er der ca. 5 pct. som er et skøn over effekten af de nye overenskomster på gennemsnitslønnen i 1987.

Overenskomsternes betydning for konkurrenceevneforværringen i 1987 kan således synes beskeden, men det skal erindres, at samtlige de øvrige faktorer incl. valutakursudviklingen i 1986 var kendte på det tidspunkt, hvor de nye overenskomster blev indgået. Derudover gælder det, at de lønforløb, der ligger bag ovenstående

opgørelse viser, at overenskomsterne koster 7½ pct. gennem 1. overenskomstår og lidt mindre i 2. overenskomstår.

For at få et samlet billede af lønkonkurrenceevnen må der yderligere tages højde for udviklingen i den effektive kronekurs.

Fra 1983 og frem til midten af 1985 betød valutakursudviklingen en forbedring af den danske konkurrenceevne. Derefter vender udviklingen, primært som følge af dollarens fald, således at valutakursudviklingen frem til begyndelsen af 1987 forringer konkurrenceevnen. I 1986 lå den effektive kronekurs 4½ pct. over niveauet fra 1985, mens den i første halvår 1987 har ligget ca. 4 pct. over niveauet for 1986. De seneste måneder er udviklingen imidlertid vendt, og kronekursen for hele 1987 vil sandsynligvis ligge noget lavere end for 1. halvår. Et samlet skøn for hele 1987 er temmelig usikkert, men konkurrenceevnen vil sandsynligvis blive forværret med 2-3 pct. i 1987 som følge af valutakursudviklingen. Det skal tilføjes, at de omtalte stærke forskydninger i de internationale kursrelationer gør en summarisk bedømmelse af udviklingen vanskelig.

Samlet må konkurrenceevnen skønnes at være forværret med i alt 12-14 pct. i perioden 1985-1987, hvoraf mindst halvdelen er indtruffet siden 2. halvår 1986. Udviklingen i 1988 og årene derefter afhænger - foruden af valutakursudviklingen - af midtvejsforhandlingerne om lønsatser, primo 1989.

Den danske lønstigningstakt sammenholdt med udlandets samt valutakursudviklingen er to vigtige dele til vurdering af Danmarks samlede konkurrenceevne, men langt fra de eneste forhold af betydning. En række øvrige faktorer bør inddrages, hvis der skal gives et dækkende billede af udviklingen i den samlede konkurrenceevne. Det kan være størrelser som produktivitetsudvikling, lønudvikling for funktionærer, kapitalomkostninger mv. Disse størrelser er imidlertid overordentligt vanskelige at måle, og i endnu højere grad at sammenligne internationalt.

Virkningen af disse faktorer samt naturligvis af lønudviklingen og konjunktursituationen kommer samlet til udtryk i konkurrenceerhvervenes indtjeningsforhold, som siger noget om, hvordan konkurrenceerhvervenes muligheder er for at investere i nye produkter, nye produktionsmetoder mm., og dermed for at opbygge det produktionsapparat og de produkter der skal til, for på længere sigt helt at eliminere balanceproblemerne. Vanskeligheden ved at anvende indtjeningsmål som indikator for konkurrenceevneudviklingen er, at man ikke på nogen veldefineret måde kan isolere konkurrenceerhvervenes indtjening (især ikke de importkonkurrerende erhvervs) fra hjemmemarkedserhvervenes.

Hvis der, på trods af disse problemer, ses på den samlede fremstillingssektor har indtjeningen siden den steg kraftigt i 1982-1983 været relativt stabil frem til 1985. I 1986 faldt konkurrenceerhvervenes indtjening svagt, og regnskabsopgørelser for 1. halvår 1987 tyder på, at denne udvikling er forstærket. For 1987 må der således forventes en betydelig nedgang i konkurrenceerhvervenes indtjening.

Sammenfattende må det siges, at uanset hvordan man måler konkurrenceevnen, er der sket en markant forringelse i løbet af 1986 og særligt i løbet af 1987. For at undgå at dette fører til, at det samlede balanceproblem vokser i de kommende år, er det derfor af afgørende betydning, at erhvervslivets konkurrenceevne forbedres.

III. DET NUVÆRENDE SYSTEM FOR ARBEJDSGIVERAFGIFTER SAMT ØVRIGE INDIREKTE LØNOMKOSTNINGER

Virksomhedernes samlede lønomkostninger udgøres dels af den direkte løn incl. diverse tillæg til arbejdstagerne og dels af en række indirekte lønomkostninger. Af nedenstående tabel 1 fremgår det dels hvilke elementer, der indgår i de indirekte lønomkostninger (idet ferie- og søgne-helligdagsbetaling dog ikke er medtaget), og dels hvor meget de koster.

Tabel 1

Indirekte lønomkostninger i den private sektor, 1982-1987

	1982	1983	1984	1985	1986	1987*	Samlet udgift i 1987	Pct. af lønsummen 2)
	-	Kr. pr. fuldtidsansat	pr. år	-	-	-	Mill.kr.	
Uddannelsesfond	91	91	182	182	182	177	220	0,1
Arbejdsskade-forsikring	441	504	545	588	557	600	750	0,3
Bedriftssundheds-tjeneste	328	328	346	346	364	364	140	0,1
ATP	778	778	778	778	778	778	948	0,4
Sygedagpenge 1)	3276	2926	3003	3403	3541	4259	5320	2,1
Lønmodt.								
Garantifond	90	80	72	40	32	25	31	0,0
AER	360	396	693	954	865	865	1055	0,4
Arbejdsløsheds-forsikring	893	3416	3416	3416	3492	3720	4540	1,8
Førtidspension	50	50	50	190	190	190	230	0,1
AUD	0	0	486	446	383	461	562	0,2
Indirekte lønomkostninger i alt	6307	8569	9571	10343	10384	11383	13796	5,5
Arbejdsgivertilskud	0	0	0	0	-2150	-539	-629	0,3
Indirekte lønomkostninger incl. arbejds-givertilskud	6307	8569	9571	10343	8234	10844	13167	5,3

Anm.: Tallene er gennemsnitstal, og kan derfor afvige fra de faktiske satser, fx fordi der ikke betales for den først ansatte.

*) Skøn.

1) Beregnet på basis af DA's opgørelser.

2) Beregnet ved hjælp af skøn for 1987 over den samlede lønsum i den private sektor. Ved at sætte satserne i forhold til gennemsnitslønnen som opgjort af DA fås lidt højere tal. Summen vil i det tilfælde blive 6 pct.

I det følgende vil der dels blive diskuteret, hvilke effekter den nuværende indretning af systemet har på økonomien og arbejdsmarkedet og dels blive gjort rede for de enkelte ordninger, herunder hvordan bidragene beregnes, hvordan de opkræves mv., samt hvorvidt de vil kunne indgå i forslagene til omlægninger.

De indirekte lønomkostninger kan opdeles i tre forskellige typer. Ferie-, søgne-helligdagsbetaling samt sygedagpenge er karakteriseret ved at de beregnes som en procentdel af arbejdstagerens løn. For bedriftssundhedstjeneste og arbejdsskadeforsikring er der tale om lovgivningsmæssige ordninger som arbejdsgiverne i princippet finansierer efter omkostningerne ved den. For alle de øvrige er der tale om, at arbejdsgiverne betaler et fast beløb pr. beskæftiget/arbejdstime til finansiering af ordningen. De sidstnævnte vil herefter blive benævnt som arbejdsgiverbidrag.

III.1. Effekter af den nuværende indretning af arbejdsgiverafgiftssystemet

Samtlige de nuværende arbejdsgiverafgifter har som beregningsgrundlag et mål for den anvendte arbejdskraftmængde. For de fleste af afgifterne anvendes antallet af fuldtidsbeskæftigede i virksomheden, mens enkelte anvender antallet af præsterede arbejdstimer. At anvende sådanne beskæftigelsesmål som grundlag for beregningen af arbejdsgiverafgifterne betyder, at arbejdskraften fordyres relativt til de øvrige produktionsfaktorer.

Denne "ensidige beskatning" af arbejdskraften har betydning for hvordan de enkelte virksomheder sammensætter anvendelsen af deres produktionsfaktorer. Alt andet lige betyder systemet, at der til en produktion af en given størrelse anvendes mindre arbejdskraft og mere kapital end i en situation hvor afgifterne påhvilede de forskellige produktionsfaktorer ligeligt.

Man kan dog pege på, at fx for AUD gælder, at systemet har til hensigt at finansiere efteruddannelsen af arbejdskraften og at

det derfor er naturligt, at der tages udgangspunkt i den enkelte virksomheds anvendte arbejdskraftmængde ved beregningen af virksomhedens bidrag til ordningen. På samme måde kan der argumenteres, hvad angår førtidspensionsbidrag, AER, og LG. Det kan endvidere nævnes, at dette princip anvendes af de fleste øvrige lande vi normalt sammenligner os med.

Specielt om arbejdsløshedsforsikringen gælder det dog, at det anvendte beregningsgrundlag har den uhensigtsmæssige virkning, at virksomheder der forøger beskæftigelsen og dermed er med til at reducere ledigheden samtidig bliver pålagt større udgifter til arbejdsløshedsforsikringen.

De arbejdsgiverafgifter der her er tale om er hovedsageligt indført i 80'erne. I 1980 udgjorde de således ca. 1 pct. af lønsummen mod ca. 3 pct. i 1987.

III.2. De enkelte dele af de indirekte lønomkostninger

i) Ferietillæg.

I henhold til ferieloven optjenes der ved fuld beskæftigelse gennem et helt kalenderår 5 ugers ferie. Til brug ved afholdelsen af ferien får den ferieberettigede udbetalt enten sin normale løn på ferietidspunktet samt et ferietillæg, der udgør 1 pct. af indtjeningen det foregående kalenderår, eller en feriegodtgørelse på 12½ pct. af indtjeningen det foregående kalenderår.

For feriepengene er der således tale om en ydelse, som alle arbejdsgivere er forpligtet til at betale til alle ansatte, der opfylder visse generelt fastsatte betingelser, samt at ydelsen går direkte fra den enkelte arbejdsgiver til den enkelte arbejdtager, idet feriegiro mv. alene anvendes til midlertidig opbevaring. Hertil kommer, at der ved kollektiv overenskomst eller individuel ansættelsesaftale kan være fastsat længere ferie og/eller større ferietillæg/-godtgørelse end fastsat i ferieloven. Dermed vil fe-

riepengene kun vanskeligt kunne indgå i forslagene til omlægninger.

ii) Søgne-helligdagstillæg og uddannelsesfond.

Ligesom selve lønnen er størrelsen af søgne-helligdagstillæg samt arbejdsgiverens bidrag til uddannelsesfond alene fastsat i kollektive overenskomster eller individuelle ansættelsesaftaler. Da disse lønelementer således ikke er fastsat ved lov, må det vurderes som uhensigtsmæssig at inddrage disse ordninger i en omlægning.

iii) Arbejdsskadeforsikring og bedriftssundhedstjeneste.

Bedriftssundhedstjeneste er oprettet i henhold til bestemmelser i arbejdsmiljøloven. Udgifterne afholdes alene af arbejdsgiverne. For så vidt angår arbejdsskadeforsikring er der tale om lovpligtige forsikringer, der tegnes i private forsikringsselskaber og som betales alene af arbejdsgiverne.

For såvel arbejdsskadeforsikring som bedriftssundhedstjeneste gælder, at under hensyn til den stilling, som sikkerhed på arbejdspladserne og arbejdsmiljø indtager i arbejdsmarkedspolitikken, vil det ikke være hensigtsmæssigt at inddrage disse ordninger i en omlægning, da det vil blokere for en differentiering af præmierne/bidragene med det formål, at præmier/bidrag i højere grad skal komme til at virke som en økonomisk tilskyndelse for virksomhederne til at forbedre arbejdsmiljøet.

Endelig skal bemærkes, at udgifterne til såvel arbejdsskadeforsikring som bedriftssundhedstjeneste udgør en meget beskeden del af de samlede lønomkostninger.

iv) ATP.

Arbejdsmarkedets tillægspension er etableret med det formål at sikre en tillægspensionsordning for lønmodtagerne. Bidraget til

ATP udgør for tiden 1.166,40 kr. pr. år pr. fuldtidsansat, hvorefter lønmodtageren betaler 1/3. Bidraget sættes op med 50 pct. pr. 1. januar 1988, og med samme beløb pr. 1. januar 1990.

Bortfald af arbejdsgivernes ATP-bidrag kan ske mod at staten i stedet indbetaler beløbene på den enkeltes konto. De administrative problemer er ikke afklarede, men vil formentlig være overkommelige, idet arbejdstagernes bidrag fortsat vil skulle indbetales på normal vis, og "arbejdsgiverbidraget" til den enkeltes konto vil herudfra kunne beregnes.

Imod at inddrage ATP i omlægningen taler imidlertid, at bidragenes størrelse baserer sig på aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. Dette forhold, samt at spørgsmålet om en generel arbejdsmarkedspensionsordning fortsat er uafklaret betyder, at det i den nuværende situation ikke vil være hensigtsmæssigt at inddrage ATP i omlægningen.

v) Sygedagpenge.

I henhold til lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel har lønmodtagere, der har været beskæftiget hos samme arbejdsgiver mindst 40 timer inden for de sidste 4 uger, og som ikke har krav på at få udbetalt fuld løn under sygdom, krav på at få udbetalt dagpenge under sygdom fra arbejdsgiveren i indtil 5 uger, hvorefter forpligtelsen overgår til staten. Sygedagpengene skal udgøre mindst 90 pct. af lønnen på sygdomstidspunktet.

Sygedagpengene er ligesom feriepengene en ydelse der går direkte fra den enkelte arbejdsgiver til den enkelte arbejdstager, for såvidt angår arbejdsgiverperioden. De samlede udgifter til sygedagpenge deles således mellem arbejdsgiverne og det offentlige. Der er ikke noget til hinder for, at denne fordeling kunne ændres med det formål at lette virksomhedernes indirekte lønomkostninger. Det er imidlertid ikke muligt at reducere virksomhedernes omkostninger til sygedagpenge markant ved at ændre på denne fordeling, uden samtidig at fjerne virksomhedernes incitament til

at begrænse medarbejdernes sygelighed. Fx vil en afkortning af arbejdsgiverperioden til tre uger kun reducere virksomhedernes udgifter til sygedagpenge med ca. 10 pct., samtidig med at det medfører øget offentlig administration.

Den eneste mulighed for at inddrage sygedagpengene i omlægningen vil derfor være, at give et generelt tilskud til nedsættelse af arbejdsgivernes udgifter til sygedagpenge. Derved bevares virksomhedernes incitament til at begrænse sygefraværet, idet den enkelte virksomheds nettoudgifter til sygedagpenge fortsat hænger snævert sammen med sygeligheden på virksomheden.

vi) Lønmodtagernes Garantifond (LG), Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER), førtidspension, arbejdsløshedsforikring og arbejdsmarkedsuddannelsesfonden (AUD).

- a) Formålet med Lønmodtagernes Garantifond er at sikre, at lønmodtagerne i tilfælde af deres arbejdsgivers konkurs eller betalingsstandsning rimeligt hurtigt kan få fuld dækning for tilgodehavende løn mv.

Fondens udgifter dækkes alene ved bidrag fra arbejdsgiverne. Dette bygger blandt andet på et synspunkt om, at arbejdsgiverne i sådanne situationer har en kollektiv forpligtelse til at sikre, at lønmodtagerne får deres tilgodehavende løn mv. Arbejdsgivernes bidrag til LG har været faldende fra 1984, hvor det udgjorde 72 kr. pr. år pr. heltidsansat, til 1987, hvor det udgør 28 kr. pr. år pr. heltidsansat. Fra 1. januar 1987 er arbejdsgiverne fritaget for at betale bidrag for første ansatte.

Arbejdsgivernes betaling af LG-bidrag kan fjernes ved at staten overtager finansieringen af fonden, hvilket imidlertid bør få konsekvenser for sammensætningen af fondens bestyrelse. En omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne vil ikke være noget problem i forhold til LG.

- b) AER er en ved lov oprettet fond, der omfordeler midler mellem de private arbejdsgivere til finansiering af lære- og praktikpladser. Fonden finansieres alene ved bidrag fra arbejdsgiverne - ud fra en betragtning om, at arbejdsgiverne kollektivt må bære udgifterne til de nødvendige lære- og praktikpladser. Fra AER ydes tilskud til oprettelse af lære- og praktikpladser, refusion af løn under skoleophold samt befordringsgodtgørelse.

Arbejdsgivernes bidrag til AER udgør i 1987 954 kr. pr. år pr. fuldtidsansat. (Arbejdsgiverne er dog fritaget for at betale bidrag for første ansatte). Det bemærkes, at ordningen vedrørende tilskud til oprettelse af lære- og praktikpladser aftrappes frem til 1990, til gengæld forventes en erhvervsuddannelsesreform at medføre større udgifter til refusion af løn under skoleophold mv.

Arbejdsgivernes bidrag til AER kan ophæves/nedsættes enten ved at fonden nedlægges, og staten påtager sig forpligtelsen til at udbetale tilskud direkte til de arbejdsgivere, der har lærlinge og EFG-elever (i så fald må ordningen omfatte alle arbejdsgivere), eller ved at staten påtager sig at indbetale de beløb, som arbejdsgiverne henholdsvis konkurrenceerhvervenes arbejdsgivere skulle have indbetalt til fonden. En omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne vil ikke volde problemer i forhold til AER.

- c) Der er historisk tradition for, at udgifterne til arbejdsløshedsforsikring og efterløn delvis finansieres gennem bidrag fra såvel arbejdstagere som arbejdsgivere. I dag udgør lønmodtagernes årlige bidrag 8 gange den maksimale dagpengestørrelse (2.736 kr. pr. medlem pr. år), medens arbejdsgiverne årligt betaler 12 gange den maksimale dagpengesats pr. fuldtidsansat (p.t. 4.104 kr. pr. år pr. fuldtidsansat), idet arbejdsgiveren dog ikke betaler for første ansatte. Dette bidrag hører til dem der er steget mest de seneste år, hvilket har haft to årsager. For det første blev det ved

indførelsen af efterlønnen i 1979 besluttet, at den skulle finansieres af arbejdsmarkedets parter gennem forøgede bidrag. Derudover er bidragene hævet generelt, med det formål at forøge forsikringselementet i forsikringssystemet.

Det vil ikke volde problemer af administrativ art hverken at nedsætte dette arbejdsgiverbidrag eller at omlægge beregningsgrundlaget for det. Dog bør det nævnes, at en omlægning vil medføre, at sammenhængen mellem bidrag og dagpengeudgifter vil blive svagere, hvilket vil svække forsikringsprincippet.

- d) Arbejdsgivernes bidrag til førtidspension må opfattes som en ren arbejdsgiverafgift til delvis dækning af statens udgifter til førtidspension (tidligere invalidepension).

Bidraget til førtidspension udgør p.t. 208 kr. pr. år pr. heltidsansat, dog betales ikke bidrag for første ansatte.

Bidraget vil uden problemer kunne fjernes/nedsættes eller omlægges til et nyt beregningsgrundlag.

- e) Oprettelsen af Arbejdsmarkedsuddannelsesfonden havde til formål at dække udgifterne ved arbejdsmarkedsuddannelserne gennem bidrag fra arbejdsgivere og lønmodtagere. Fondens udgifter finansieres for 50 pct.'s vedkommende ved bidrag fra arbejdstagere og for 50 pct.'s vedkommende ved bidrag fra arbejdsgivere. I 1987 udgør lønmodtagernes årsbidrag 460,80 kr. pr. lønmodtager og arbejdsgivernes bidrag udgør 508,40 kr. pr. år pr. heltidsansat, idet arbejdsgiveren dog er fritaget for bidrag for den første ansatte.

Nedsættelse eller bortfald af arbejdsgivernes AUD-bidrag kan ske uden nævneværdige administrative problemer, idet der dog må ske en stillingtagen til om AUD-fonden skal bibeholdes, og om der skal ske omlægninger i lønmodtagernes bidrag. En nedsættelse/bortfald af arbejdsgivernes AUD-bidrag skal ses

i lyset af en eventuel udbygning af brugerbetalingen på AMU-området.

En omlægning af beregningsgrundlaget for AUD-bidraget vil kunne foretages uden problemer.

Fælles for de 5 ordninger er, at de sammen med ATP opkræves gennem det såkaldte Fællesopkrævningssystem (FOK). Arbejdsgivernes bidrag til ordningerne beregnes af ATP på grundlag af indbetalte ATP-bidrag i en forudgående 3-måneders periode. En fuldstændig ophævelse af arbejdsgiveres bidrag til ordningerne vil i gennemsnit nedsætte arbejdsgivernes samlede lønomkostninger med ca. 2½ pct.

For disse ordninger er der ovenfor argumenteret for, at de enten kan ophæves/omlægges uden voldsomme problemer. Den mest hensigtsmæssige måde at foretage omlægningen på vil imidlertid være, at bevare samtlige ordninger uforandret, og alene ændre på finansieringen af dem, hvilket også vil være muligt for dem alle. Dette vil indebære, at man bevarer princippet om at virksomhederne er med til at finansiere dele af de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger.

Denne konklusion indebærer, at såfremt man ikke ændrer beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne vil konkurrenceerhvervenes indirekte lønomkostninger alene kunne nedbringes ved at give tilskud. Hvis derimod beregningsgrundlaget for bidragene ændres, betyder det blot at opkrævningsmetoden ændres.

III.3. Sammenfatning

Sammenfattende kan det siges, at følgende ordninger ikke hensigtsmæssigt kan indgå i en omlægning af arbejdsgiverafgifterne, og at byrden ved dem således højst kan påvirkes gennem generelle arbejdsgivertilskud.

- Feriebetaling,
- søgne- og helligdagsbetaling,
- uddannelsesfond,
- arbejdsskadeforsikring,
- bedriftssundhedstjeneste og
- ATP.

Følgende omkostningselementer vil derimod kunne indgå i en omlægning:

- Sygedagpenge,
- lønmodtagernes garantifond,
- arbejdsgivernes elevrefusion,
- arbejdsløshedsforsikring,
- førtidspension og
- arbejdsmarkedets uddannelsesfond.

Specielt, for såvidt angår sygedagpenge, kan disse som nævnt ikke aflastes via en omlægning, men gennem tilskud, som kan finansieres via en af de senere beskrevne modeller.

IV. MODELLER FOR OMLÆGNING AF ARBEJDSGIVERAFGIFTERNE

I det foregående afsnit blev de nuværende ordninger beskrevet. Konklusionen var, at det for hovedparten af ordningerne vil være uhensigtsmæssigt at lade arbejdsgivernes bidrag til disse bortfalde. Dette betyder, at en omlægning af arbejdsgiverafgifterne i princippet kan ske på to måder, nemlig enten ved indførelse af arbejdsgivertilskud eller ved omlægning af finansieringen af de nuværende ordninger til et grundlag, der medvirker til en forbedring af konkurrenceevnen. På denne baggrund har udvalget gennemgået forskellige modeller og kombinationer af disse. Herudfra er dannet to modeller, der opfylder kriteriet om forbedring af de konkurrenceudsatte erhvervs situation.

Den ene model, der herefter benævnes omlægningsmodellen, har som grundlag en omlægning af finansieringen af visse af de nuværende ordninger til et beregningsgrundlag, der i sig selv forbedrer konkurrenceevnen. Et sådant beregningsgrundlag er fundet i momsgrundlaget. De ordninger, der kan tænkes at indgå i en finansieringsomlægning, er de ordninger der udover ATP i dag opkræves i FOK-systemet (LG, AER, arbejdsløshedsforsikring, førtidspension og AUD). Det vurderes som uhensigtsmæssigt at ændre finansieringen af ATP, BST, arbejdsskadeforsikringen og ferie- og søgnehelighedsbetaling, idet disse ordninger er led i aftaler på arbejdsmarkedet eller finansieres ud fra kriterier, der er væsentlige at opretholde. For at opnå en tilstrækkelig effekt på konkurrenceevnen er det endvidere nødvendigt at inddrage sygedagpengene. På dette område skønnes det ikke hensigtsmæssigt at ændre i arbejdsgivernes betaling i arbejdsgiverperioden, men der kan gives et generelt arbejdsgivertilskud, der kompenserer for udgifterne i arbejdsgiverperioden.

Den anden model, der herefter benævnes differentieringsmodellen, bygger på, at det nuværende beregningsgrundlag bibeholdes, men at der gives et arbejdsgivertilskud, der modregnes i de nuværende arbejdsgiverafgifter. Det er ikke umiddelbart blevet vurderet som realistisk at give et sådant tilskud som et generelt tilskud i lighed med det i 1985-87 forekommende, selv om det administrativt

ville være det enkleste, og bedst i overensstemmelse med markedsvilkårene. Den her skitserede model indebærer derfor, at tilskuddet kun gives til virksomheder i konkurrenceudsatte brancher.

Nedenfor skal modellerne beskrives mere detaljeret, hvorunder de administrative og økonomiske konsekvenser ved modellerne vil blive belyst.

IV.1. Omlægningsmodellen

Udgangspunktet for denne model er en omlægning af finansieringen af LG, AUD, AER, førtidspension og arbejdsløshedsforsikring kombineret med et tilskud som compensation for udgifterne til sygedagpenge/løn i forbindelse med medarbejderes sygefravær. Beregningsgrundlaget ændres for de fem ordninger fra antallet af fuldtidsbeskæftigede i den enkelte virksomhed til et nyt bidragsgrundlag, som svarer til momsgrundlaget. Dette kan beregnes som den enkelte virksomheds afgiftstilsvær incl. importmomstilsvær, divideret med 0,22. I momsgrundlaget medregnes virksomhedens egen værditilvækst fratrukket værdien af eksportede varer. I det samlede momsgrundlag indgår også værdien af importerede varer. Endvidere vil virksomheders investeringer herunder lagerinvesteringer ikke blive medregnet i momsgrundlaget. En afgift, der baserer sig på momsgrundlaget, vil derfor friholde den del af produktionen, der går til eksport, mens importen vil blive afgiftsbelagt. I det nuværende beregningsgrundlag for arbejdsgiverafgifter bliver importen friholdt, mens eksporten i realiteten belastes, fordi arbejdsgiverbidragene ikke tager hensyn til, i hvilket omfang produktionen eksporteres. En omlægning af finansieringen vil derfor umiddelbart forbedre erhvervenes konkurrencevilkår. Der vil være tale om, at belastningen flyttes fra den indenlandske beskæftigelse til den momsbelagte indenlandske afsætning.

For så vidt angår de private ikke-momsregistrerede virksomheder, (pengeinstitutter, forsikringsselskaber samt visse private servicefunktioner), tænkes udarbejdet et særligt beregningsgrundlag, der som udgangspunkt har lønsummen. Både de momsregistrerede og

ikke-momsregistrerede offentlige virksomheder tænkes også ind-
draget.

Rent praktisk tænkes provenuet fra afgiften, der udgør en bi-
dragssats som procent af bidragsgrundlaget, overført til de ord-
ninger (fonde og poster på finansloven), der omfattes af finan-
sieringsomlægningen.

Det nye bidragsgrundlag giver i højere grad end det nuværende mu-
lighed for, at virksomhederne kan overvælte bidraget i forbruger-
priserne uden at møde øget konkurrence fra import, fordi denne
også belægges med afgift. Afgiftsprovenuet vil dog i modsætning
til moms ikke fremgå direkte af fakturaer, og bidraget vil kunne
opkræves på andre terminer end moms og kunne bogføres særskilt.
Afgiften forudsættes fortsat at være fradragsberettiget i virk-
somhedernes skattepligtige indkomst.

Som nævnt ved den indledende beskrivelse af de to modeller indgår
der i omlægningsmodellen også et arbejdsgivertilskud, der begrun-
des som et tilskud til arbejdsgivernes udgifter i arbejdsgiverpe-
rioden i forbindelse med sygedagpengeordningen. Herved opnås en
konkurrenceevneforbedring, der ligger udover, hvad der umiddel-
bart er muligt ved omlægning af FOK-afgifternes finansiering.

IV.2. Differentieringsmodellen

Differentieringsmodellen bygger på et arbejdsgivertilskud til
virksomheder i konkurrenceudsatte brancher. Dette tilskud skulle
som det tidligere generelle arbejdsgivertilskud udregnes på
grundlag af fuldtidsbeskæftigelsen og udbetales som modregning i
FOK-indbetalingerne. I det tidligere arbejdsgivertilskud var der
en grænse, således at tilskuddet ikke kunne overstige indbetalin-
gen. Bibeholdes denne grænse, er den maximale lettelse i gennem-
snit godt 3 pct. af lønsummen (1988-niveau). Det kan dog admini-
strativt lade sig gøre at gennemføre en større lettelse, således
at der bliver tale om et nettotilskud.

Ud over administrative problemer, jfr. nedenfor, er det en væsentlig ulempe ved differentieringsmodellen, at forskellige afgifts-/tilskudssatser vil skabe meget opmærksomhed i organisationer mv. omkring den enkelte branches placering og i virksomhederne omkring den enkelte virksomheds placering.

Tages der udgangspunkt i brancheopdelingen ifølge ISIC-nomenklaturen, kunne det som et foreløbigt udgangspunkt tænkes, at følgende brancher fik rabat på arbejdsgiverbidragene:

Hovedafdeling 1	Landbrug mv.
Hovedafdeling 2	Råstofudvinding
Hovedafdeling 3	Fremstillingserhverv
Gruppe 71,14	Fragtvognmænd
Hovedgruppe 71,2	Søtransport
Hovedgruppe 71,3	Lufttransport
Hovedgruppe 71,9 ^{*)}	Tilknyttede transporttjenester

^{*)} Bortset fra rejsebureauer.

Virksomheden vil ikke kunne opnå rabat, hvis virksomheden er placeret således:

Hovedafdeling 4	El-, gas-, varme- og vandforsyning
Hovedafdeling 5	Bygge og anlæg
Afdeling 63	Restauration og hotel
Resten af hovedafdeling 7	Hovedsagelig persontransport, post, telegraf og telefon
Hovedafdeling 8	Bank, forsikring, ejendomshandel, ejendomsadministration mv.
Hovedafdeling 9	Tjenesteydelser (reparation af TV, frisørvirksomhed etc.).

Der rejser sig særlige problemer, for såvidt angår engros- og detailhandelsvirksomheder (resten af hovedafdeling 6), idet engroshandel nok i stor udstrækning kan betragtes som konkurrenceudsat, fordi branchen formidler eksport og input til erhvervene.

Da det er forbundet med store administrative vanskeligheder at sondre mellem engros- og detailhandel, kan det i spørgsmålet om rabatgivning være mest hensigtsmæssigt at betragte disse virksomheder under ét.

IV.3. Administrative konsekvenser af modellerne

Omlægningsmodellen

Hovedproblemet i forbindelse med at anvende moms-systemet som beregningsgrundlag er behandlingen af ikke momsregistrerede virksomheder (offentlige sektor, banker, forsikringsselskaber, læger, persontransport, posttjeneste mv). Inddragelse af disse virksomheder kan enten ske ved, at der for disse virksomheder bibeholdes det hidtidige opkrævningssystem, eller at der skabes et særligt beregningsgrundlag i form af et værditilvækstbegreb for disse virksomheder. Dette værditilvækstbegreb kunne omfatte lønomkostningerne samt et tillæg for forrentning af den investerede kapital. Værditilvæksten vil så svare til forskellen mellem virksomhedens beregnede omsætning og dens indkøb. Herfra kunne investeringer eventuelt fratrækkes.

Det anbefales, at man starter med den simple metode, hvor opgørelsen af værditilvæksten kunne ske ved at lægge et fast procenttillæg til lønsummen f.eks. 50 pct. På længere sigt kan man da overgå til et rigtigere værditilvækstbegreb.

Derudover kan der i den version, hvor der også gives arbejdsgivertilskud og dette modregnes i provenuet fra bidragetsgrundlaget, opstå problemer i tilfælde, hvor momsenheder og arbejdsgivernumre ikke stemmer overens. Det vil derfor være nødvendigt administrativt at åbne op for opsplitting af de nuværende arbejdsgivernumre, jfr. beskrivelsen under differentieringsmodellen.

Omlægningen af finansieringen betyder endvidere, at opkrævningsenheden bliver momsnummeret i stedet for arbejdsgivernummeret, hvilket giver nogle administrative problemer. Dette er dog kun et

overgangsproblem.

En anvendelse af omlægningsmodellen vil kræve oprettelse af administrative procedurer, der kanalisere provenuet fra arbejdsgiverbidragene over i de enkelte ordninger.

Endelig kan der peges på, at visse virksomheder har såvel momsfrie som momspligtige aktiviteter, hvilket også vil indebære særlige procedurer omkring disse.

Ved umiddelbart at lægge momsgrundlaget til grund ved udregning af afgiften inkluderes varetilknyttede afgifter og subsidier. Hvis afgiftsgrundlaget ønskes rensset for varetilknyttede forbrugeravgifter og subsidier (f.eks. energiafgifter og sygesikringsrefusion af lægeudgifter), vil der være visse vanskeligheder ved at skelne mellem subsidier, der er varetilknyttede og indkomstoverførsler. Administrative hensyn taler derfor for, at afgifter og subsidier indgår i beregningsgrundlaget - som tilfældet er med momsen.

Det provenu, der fremkommer ved det nye bidrag, skal helt eller delvist anvendes til finansiering af de bibeholdte ordninger samt tilskuddet til sygedagpengeudgifter. I praksis vil bidragssatsen skulle reguleres efter de forventede udgifter til FOK-ordningerne og det samlede sygefravær. Det bemærkes, at der med uændret bidragssats vil være tale om et stigende provenu over tiden, fordi bidragsgrundlaget automatisk bliver større.

Differentieringsmodellen

Differentieringsmodellen kræver en branchedifferentiering og dermed et brancheregister koblet til opkrævningssystemet. I momsregistret findes en sådan brancheopdeling, og det tænkes at tilskuddet skal udbetales via FOK-systemet på grundlag af attest fra toldmyndighederne på, at virksomheden er tilskudsberettiget. FOK-systemet står således fortsat for udbetalingen, mens toldvæsenene alene stiller de fornødne registeroplysninger til rådighed. En sådan opkrævning via momsregistret giver imidlertid administrative

ve problemer.

For det første er momsnomenklaturen ikke i alle tilfælde ajour. Ved ordningens start kan toldvæsenet foretage en gennemgang af virksomhedernes placering. Toldkamrene vil i de fleste tilfælde ved deres almindelige kendskab til det lokale erhvervsliv forholdsvis let kunne afgøre, om den nuværende placering virker rimelig.

I forbindelse med gennemgangen oplyses virksomheden om dens branchepacering ved, at toldvæsenet udsender en meddelelse. Såfremt en virksomhed er uenig med toldkamrets klassificering, kan/skal virksomheden anmode om at blive omklassificeret på baggrund af dokumentationsmateriale fra virksomheden. Der bør nok etableres en forholdsvis liberal praksis.

For det andet bliver det nødvendigt, at der åbnes klageadgang over toldkamrenes afgørelse til et særligt nævn, f.eks. Momsnævnet. Da momsnomenklaturen er inden for Danmarks Statistiks ressort, kan det fremføres, at Danmarks Statistik eventuelt bør høres, før nævnsafgørelse.

Det er i den forbindelse vigtigt at påpege de retslige aspekter, idet momsnomenklaturen for nærværende ikke er lovbestemt. Der bør i momsloven eller andetsteds indsættes bestemmelser om, at virksomhederne har pligt til at angive virksomhedens hovedaktivitet ved registrering og pligt til at angive, når der sker ændringer i hovedaktiviteten.

For det tredje er arbejdsgivernumrene ofte forskellige fra momsenhederne. I det tilfælde, at flere arbejdsgivernumre er samregistreret momsmæssigt, er der ingen administrative problemer, idet i det tilfælde vedlægges kopi af "sammomsregistreringsbeviset" ved opgørelse af afgift for de enkelte arbejdsgivernumre.

Såfremt arbejdsgivernumrene er opdelt i flere momsenheder, kan eventuelt ske en tilsvarende opsplittning af arbejdsgivernumrene efter momsopsplittningen, hvis de opsplittede arbejdsgiver-

numre omfatter såvel rabatberettigede som ikke rabatberettigede momsenheder.

For at ordningen skal kunne fungere uden for mange vanskeligheder, bør man være ret large ved fastsættelsen af de kriterier, man vil opsplitte virksomhederne efter.

Mens der således kan opstilles en administrationsmodel, der tilsyneladende vil kunne fungere uden alt for store praktiske vanskeligheder, er det sikkert, at ordningen vil medføre forvridninger, når rabatberettigede virksomheder driver bivirksomhed inden for de ikke rabatberettigede erhvervsområder (byggeri, catering, persontransport, pakketransport, finansielle aktiviteter, intern undervisning etc.). Herigennem udsættes de ikke-rabatberettigede virksomheder for en ulige konkurrence. Omvendt kan de ikke-rabatberettigede virksomheder drive bierhverv inden for det rabatberettigede område, hvilket vil være et problem i de tilfælde, hvor virksomheden ikke kan opdeles.

Ved den skitserede opdeling af virksomheder må det antages, at omfanget af aktiviteter inden for grænsefladerne er begrænset, men for de enkelte virksomheder vil forskelsbehandlingen kunne opfattes som urimelig. Problemet vil delvis kunne løses ved, at det tillades de ikke-rabatberettigede at udskille rabatberettigede aktiviteter under særlige momsregistreringer, idet de rabatberettigede ikke vil se en interesse i at udskille de ikke-rabatberettigede aktiviteter. Dette vil dog belaste momsadministrationen noget.

IV.4. Økonomiske konsekvenser

Omlægningsmodellen

De økonomiske konsekvenser af denne model afhænger i høj grad af, i hvilket omfang den nye afgift overvæltes på priser. Omlægningen kan beskrives i to tempi. For det første bortfalder den nuværende finansiering af arbejdsgiverbidragene til ordningerne i FOK, og

der gives tillige et arbejdsgivertilskud begrundet i udgifterne til sygedagpenge/løn i arbejdsgiverperioden. Dette letter erhvervene for gennemsnitlig henholdsvis 2,6 pct. og 2,5 pct. af lønsummen. Lettelsen afhænger lidt af størrelsesfordelingen og lønhøjden i virksomhederne, jfr. bilagstabel 1, men alle private virksomheder får lettelsen. Finansieringsomlægningen betyder, at de nuværende bidrag erstattes af et bidrag udregnet som en pct. af det nye bidragsgrundlag, der svarer til momsgrundlaget. Denne afgift betales for totrediedeles vedkommende af importvarer, og for den resterende del opkræves primært i virksomheder med en lav eksportandel. Det må imidlertid tilføjes, at afgiften på import i sidste instans kun belaster import, der går til forbrug, boliginvesteringer og offentligt forbrug, mens den ikke belaster erhvervsinvesteringer herunder lagerforøgelse og eksport. I bilagstabel 1 er vist branchefordelingen af denne afgift eksemplificeret ved en afgiftssats på 3 pct. Det ses, at fremstillingsvirksomhed som ønsket går fri, mens landbruget umiddelbart belastes. Årsagen er, at kun en meget lille del af landbrugseksporten sker direkte fra landbruget.

Det er meget væsentligt at påpege, at tallene i bilagstabel 1 kun viser, hvilke brancher, der umiddelbart belastes eller begunstiges. Som omtalt tidligere vil det, selv om afgiften ikke kan faktureres, være sandsynligt at afgiften via priserne føres videre til næste omsætningsled. Omvendt må det forventes, at den afgiftslettelse, der ligger i det endelige eksportled, i vidt omfang føres tilbage til de foregående omsætningsled. Dette vil særlig sikkert ske i de tilfælde - som for landbrugseksporten - hvor der er en tæt sammenhæng mellem den eksporterende enhed og producenten.

Hvis omlægningen skal være provenuneutral vil der være en tendens til at omlægningen betyder højere forbrugerpriser, idet aflastningen af eksporten for de eksisterende arbejdsgiverafgifter, skal finansieres af en afgift, der alene påhviler den indenlandske afsætning.

Hvis der skal sikres uændrede forbrugerpriser, må der derfor påregnes provenutab af omlægningen. Det kan skønnes, at en afgift der indbringer omkring trefjerdedele af det umiddelbare provenutab vil kunne sikre uændret samlet forbrugerprisniveau. Hertil kommer, at omlægningen i et vist omfang vil påvirke de relative priser. Således vil der være størst sandsynlighed for prisstigninger på varer, der har et stort importindhold (fordi importerede råvarer mv. nu pålægges afgift), eller hvor restindkomsten udgør en stor andel af værditilvæksten (fordi hele værditilvæksten nu afgiftsbelægges). Hertil kommer, at varer der alternativt kan eksporteres, måske udsættes for relativt højere prisstigninger (fordi eksport betyder lettelse for afgift). Ud fra en samlet vurdering er det muligt, at specielt landbrugsprodukter kan stige i pris.

Det er således sandsynligt, at afgiften overvæltes på afregningspriserne til det næste omsætningsled, og derfor i sidste instans overvæltes på forbrugerne i form af højere forbrugerpriser. Ved en almindelig momsforhøjelse faktureres denne automatisk og overvæltes dermed på forbrugerpriserne. Det er i den forbindelse vigtigt, at den nye afgift umiddelbart erstatter den hidtidige, og at opkrævningen sker med samme terminer og på tilsvarende måde som de hidtidige bidrag. Sker dette ikke, er der en fare for at bortfaldet af de nuværende opkrævninger fører til lønstigninger, og dermed ikke umiddelbart til konkurrenceevneforbedring samtidig med, at den nye afgift med større sandsynlighed bliver overvæltet på priserne.

Ovenfor er de mere generelle økonomiske virkninger ved omlægningsmodellen blevet beskrevet, men som antydnet er virkningen ikke den samme i alle brancher.

Indførelsen af et bundfradrag på f.eks. 200.000 kr. kunne opfattes som en erstatning for fradraget for første ansatte i de nuværende ordninger, hvilket er særlig relevant for landbruget. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at et bundfradrag ikke er en hensigtsmæssig foranstaltning. For landbrugsprodukternes vedkommende er priserne baseret på verdensmarkedspriserne, og et bund-

fradrag vil ikke kunne forhindre, at omlægningen giver sig udslag i højere priser på hjemmemarkedet herunder højere fødevarepriser. Derimod kan et bundfradrag have en klar psykologisk effekt. Der udestår derfor et problem omkring omlægningens påvirkning af prisen på visse varer, herunder fødevarepriserne.

Et bundfradrag vil iøvrigt kunne give vanskeligheder i forhold til EF, fordi der herved kan blive tale om, at der ved eksport gives afgiftsgodtgørelse for en afgift, der ikke fuldt ud er opkrævet i tidligere led.

Udvalget har også belyst forholdet omkring udbetaling af negative bidrag. Disse kan opstå fordi der gives tilskud til sygedagpengeudgifterne, og fordi virksomheder med stor eksportandel eller høje investeringer/mange råvareindkøb kan have større modregning end den afgiftspligtige indenlandske omsætning. Hertil kommer, at bidragsgrundlaget kan variere stærkt fra kvartal til kvartal. Det kan virke anstødeligt, at der skal udbetales i visse tilfælde meget store beløb, men udvalget finder det uhensigtsmæssigt, hvis negative bidrag (tilskud) bortfalder.

Negative bidrag vil typisk opstå i eksportleddet. Det må imidlertid anføres, at et tilskud i dette led vil være en afløftning af en afgift, der har ligget på tidligere led, samt at forbindelsen mellem eksportled og producentled i langt de fleste tilfælde vil være så nær, at tilskuddet via afregningspriserne vil blive tilbageført til producenterne, hvilket også er erfaringen fra moms-systemet.

I relation til eksportpakkens forslag om udskilning af eksportenhederne med henblik på hurtig momsafregning, vil en omlægning, der ikke indeholder muligheden for negative bidrag virke direkte imod denne del af eksportpakken. Det må også anses for uhensigtsmæssigt, at virksomheder, der i afregningsperioden har negativt bidrag på grund af høje investeringer ikke kan få udbetalt negative bidrag.

Omlægningsmodellen bevirker i princippet, at afgiftsbelastningen knyttes til varerne og deres endelige anvendelse snarere end til bestemte virksomheder. Det vil dog alligevel være forskellige typer af virksomheder, der umiddelbart vil have den største fordel af en omlægning til det nye beregningsgrundlag.

Modellen vil således sammenholdt med den nuværende bidragsordning være til fordel for de virksomheder, hvis afgiftspligtige omsætning er lille set i forhold til beskæftigelsen. Det vil kunne være tilfældet for virksomheder, hvor der er en stor andel af værditilvæksten, som går til eksport og derfor er afgiftsfri, eller hvor der er et stort fradrag for indgående moms, som vedrører virksomhedens bidrag. Det vil være tilfældet for virksomheder, der afholder store investeringsudgifter. Også virksomheder med mange lavtlønnede vil blive relativt bedre stillet, idet de nuværende arbejdsgiverbidrag udgør et ensartet kronebeløb for alle lønmodtagergrupper.

Modellen er derimod til mindre gunst for virksomheder, hvis værditilvækst i højere grad består af restindkomst end andre virksomheder. Det kan være virksomheder, hvis indtjening er høj på grund af tidligere gennemførte investeringer, som har reduceret arbejdskraftforbruget og gjort virksomhedens produktion mere lønsom.

Udvalget har ikke nærmere belyst, i hvilket omfang bestemte enkeltvirksomheder bliver særlig belastet.

Erstattes de nuværende arbejdsgiverafgifter med det nye bidrag, vil dette umiddelbart være til fordel for de ikke-momsregistrerede virksomheder. Disse virksomheder vil dog indirekte kunne blive belastet, hvis de nye afgifter er indeholdt i priserne på de varer og tjenester, de indkøber. Det er allerede nævnt, at disse virksomheder som udgangspunkt skal betale en afgift som en andel af lønsummen tillagt en procentsats, men at det skal tilstræbes, at der senere kan indføres et beregningsgrundlag med basis i værditilvæksten i lighed med afgiften for de momsregistrerede virksomheder. For den væsentlige del af disse virksomheder, nemlig

pengeinstitutter, forsikringsvirksomheder mv. eksisterer der imidlertid i dag ikke noget anvendeligt værditilvækstmål.

Offentlige virksomheder tænkes også inddraget i et nyt beregningsgrundlag, men den nærmere udformning er endnu ikke fastlagt.

Afslutningsvis skal der peges på endnu tre problemområder. Det første drejer sig om, hvorvidt den nye afgift i lighed med de nuværende skal være fradragsberettiget i virksomhedernes skattepligtige indkomst. Det er udvalgets indstilling, at det i lyset af betydningen af, at ordningen ses som en ren finansieringsomlægning vil være mest hensigtsmæssigt, at der opnås fradragsret. En ordning uden fradragsret vil kunne betyde en lavere bidragsats, som iøvrigt vil få relativt størst betydning for landbruget og andre virksomheder med få ansatte.

For det andet er det spørgsmålet, om punktafgifter og subsidier i lighed med det, der er tilfældet for momsgrundlaget, skal indgå i bidragsgrundlaget. Hvis det sker, kan der opstå uhensigtsmæssige prisvirkninger eller uhensigtsmæssig belastning af virksomheder på områder med høje afgifter (energi, drikkevarer, tobak mv.) Det vil imidlertid være forbundet med en del administrative problemer at udskille punktafgifter og især subsidier. En løsning kunne være, at afhjælpe uheldige prisvirkninger via justering af de pågældende afgiftssatser.

Endelig betyder det forhold, at afgiften ikke kan fratrækkes i det enkelte omsætningsled, at der i brancher med fast procentvis avance på indkøbsprisen kan blive tale om større prisstigninger end afgiften umiddelbart medfører. Udvalget mener dog ikke problemet er særlig stort.

Differentieringsmodellen

De økonomiske konsekvenser af differentieringsmodellen er noget nemmere at overskue. Et tilskud svarende til FOK-bidragene og et tilskud til sygedagpengeudgifterne på tilsammen 5 pct. af lønsummen vil sænke de indirekte lønomkostninger i de konkurrenceudsat-

te brancher med ca. 4-6 pct. af lønsummen afhængig af branchen, jfr. bilagstabel 1. Provenutabet bliver ca. 5,2 mia.kr. (7,8 mia. kr. hvis engros- og detailhandel henregnes til de konkurrenceudsatte erhverv).

IV.5. EF-retlige forhold

De to modeller skal tillige vurderes i lyset af EF-retten, idet det må forventes, at de vil blive genstand for en kritisk analyse såvel i EF-regi som i andre lande. Udenrigsministeriet har givet en foreløbig vurdering af modellerne i relation til EØF-traktaten og EF-domstolens praksis.

Set i EF-sammenhæng er det den foreløbige vurdering, at differen-tieringsmodellen meget tvivlsomt vil kunne accepteres, fordi den vil blive opfattet som tilsigtet støtte til eksportvirksomheder.

Udenrigsministeriet har givet en foreløbig vurdering af omlæg-ningsmodellen i relation til EØF-traktaten og EF-domstolens praksis.

Ved at opretholde sammenhængen mellem de enkelte sociale ordninger og disses finansiering, fremtræder afgiften som en ikke-fiskal afgift.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at den skitserede omlægningsmodel vil være i overensstemmelse med momsdirktivernes regler, fordi den nye afgift ikke kan opfattes som en egentlig omsætningsafgift, selv om der består væsentlige fælles træk. EF-domstolen har tidligere godtkendt en fransk ikke-fiskal afgift, som var indført med det særlige formål at skaffe midler til sociale ordninger. Udenrigsministeriet har dog betonet, at den i sagen vurderede afgift blev beregnet på grundlag af den samlede omsætning, og at det ikke kan udelukkes, at Domstolen i en senere sag vil gøre det klart, at netop dette er en forudsætning for godkendelsen af en ikke-fiskal afgift.

Den nye afgift må tillige vurderes i forhold til de generelle bestemmelser i Traktaten, som forbyder toldlignende afgifter og indtægter som begunstiger den indenlandske produktion i forhold til importen.

Udenrigsministeriet har påpeget, at den nye ordnings byrdefordeling kan opfattes som ulige behandling af importen, navnlig fordi importen i sagens natur ikke samtidig bliver aflastet for arbejdsgiverbidrag. I givet fald vil afgiften ikke kunne opretholdes for så vidt angår importen.

Udenrigsministeriet har foreslået, at det undersøges nærmere, om det ud fra en EF-retlig vurdering vil være mere hensigtsmæssigt, at omlægningen ændres til en fiskal afgift, dvs. uden forbindelse med de sociale ordninger, som herefter må finansieres af statskassen. En sådan omlægning ville lette mulighederne for at fordele byrden ligeligt på det indenlandske forbrug, altså importen og egen produktion til hjemmemarkedet, men vil til gengæld, hvis afgiften stadig knyttes tæt til momsgrundlaget, forøges risiciene for uforenelighed med EF's momsregler.

Der er ikke her taget stilling til, hvilken betydning det vil have over for EF, at man samtidig med præsentationen annoncerer, at omlægningen også skal ses i et langsigtet perspektiv, hvor overgang til en proms-model med tiden bliver mulig.

V. KONKLUSION OG INDSTILLING

I det foregående afsnit blev der præsenteret to modeller til ændring af de nuværende arbejdsgiverafgifter; en differentieringsmodel og en omlægningsmodel.

Differentieringsmodellen indebærer, at der på grundlag af beskæftigelsen gives et arbejdsgivertilskud til virksomheder i de konkurrenceudsatte brancher. Modellen er enkel og kan give en mærkbar konkurrenceevneforbedring for de brancher, der omfattes af tilskuddet. Der er imidlertid også væsentlige ulemper ved denne model.

For det første bliver det nødvendigt at opbygge særlige administrative procedurer, der kan sikre vurderingen af virksomhedernes branchemæssige placering. For det andet må det vurderes, at modellen vil give alvorlige problemer i EF-regi, fordi den vil kunne opfattes som tilsigtet støtte til eksportvirksomheder. Endelig må det vurderes, at modellen vanskeligt vil kunne accepteres af arbejdsgiverne og erhvervsorganisationerne, fordi den indebærer åbenbar forskelbehandling af virksomhederne.

Omlægningsmodellen indebærer, at de nuværende ordninger opretholdes, men at finansieringen omlægges til, at opkrævningen sker via en bidragssats, der beregnes ud fra momsgrundlaget. Omlægningsmodellen tænkes endvidere at omfatte et generelt arbejdsgivertilskud til kompensation for udgifterne til sygedagpenge, der beregnes på det i ATP-ordningen gældende grundlag (fuldtidsbeskæftigelsen), men udbetales via modregning i bidraget fra det nye beregningsgrundlag.

Denne model har en række fordele. For det første giver lettelsen af eksporten og belastningen af importen en målrettet konkurrenceevneforbedring. For det andet giver modellen ikke større problemer i relation til virksomhedernes branchemæssige placering i de administrative registre. For det tredje aflastes den ensidige beskatning af arbejdskraftforbruget.

Det skal anføres, at en grundig vurdering af modellens EF-medholdighed kan medføre korrektioner til modellen.

Modellen har imidlertid også ulemper. Der er tale om en helt ny afgift og et ændret beregningsgrundlag, hvilket kan medføre utilsigtede virkninger for særlige typer af virksomheder, eller til en uhensigtsmæssig prisudvikling på visse varegrupper. Arbejdsgruppen har endnu ikke haft mulighed for at belyse disse problemer tilbundsående. Det må dog vurderes, at disse problemer kan løses.

Udvalget skal på denne baggrund indstille, at der arbejdes videre med omlægningsmodellen. Der er for udvalget ingen tvivl om, at fordelene i langt højere grad opvejer ulemperne ved omlægningsmodellen end ved med differentieringsmodellen.

En omlægning af arbejdsgiverafgifterne efter omlægningsmodellen kan udformes på forskellig måde afhængig af hvilke økonomiske virkninger, der tilsigtes. Der vil til en vis grad være tale om en afvejning mellem konkurrenceevneforbedringen, effekten på statsfinanserne og påvirkningen af forbrugerpriserne.

Som udgangspunkt er tænkt en model, hvor finansieringen omlægges for såvidt angår bidragene til LG, AUD, AER, førtidspension og arbejdsløshedsforsikringen, således at den nuværende opkrævning erstattes af en bidragssats beregnet på momsgrundlaget. Bidraget vil blive opkrævet på samme terminer og på samme måde som de hidtidige arbejdsgiverafgifter. I forlængelse heraf arbejdes der med et arbejdsgivertilskud. Et sådant tilskud kan begrundes i et behov for at fritage arbejdsgiverne for udgifter i forbindelse med medarbejderes sygdom. Tilskuddet tænkes at være generelt og ikke afhængigt af sygefraværet hos den enkelte arbejdsgiver eller i den enkelte branche. Beregningsgrundlaget kunne være fuldtidsbeskæftigelsen, således at tilskuddet blev beregnet på grundlag af ATP-bidraget, men blev modregnet i det nye bidrag.

En sådan model med kombination af omlægning af beregningsgrundlaget og arbejdsgivertilskud vil kunne gennemføres, uden at det

gennemsnitlige forbrugerprisniveau påvirkes samtidig med, at det samlede provenutab bliver relativt begrænset. En lettelse af løn-omkostningerne på 5 pct. af lønsummen samt uændret forbrugerprisniveau vil betyde, at bidragssatsen skal være på ca. 3 pct. Det umiddelbare provenutab, og dermed lempelsen af finanspolitikken bliver på ca. 3 mia.kr. Denne bidragssats er udregnet under forudsætning af, at de ikke-momsregistrerede virksomheder belægges med afgift, at der ikke gives bundfradrag, at negative bidrag udbetales samt at bidragene er fradragsberettigede. Det kan tilføjes, at den af omlægningen afledte aktivitetsstigning bevirker, at der hurtigt kan forventes opnået budgetmæssig balance.

I denne statusrapport har det været formålet at belyse og afklare forholdene omkring modeller til omlægning af arbejdsgiverafgifterne i konkurrenceøjemed. Principperne og de økonomiske og administrative konsekvenser ved de forskellige modeller er blevet beskrevet, men der er stadig en række uafklarede forhold omkring den indstillede omlægningsmodel.

Således må det belyses, om den valgte udformning af omlægningsmodellen giver en uhensigtsmæssig belastning af bestemte virksomheder og virksomhedstyper, samt om bestemte varegrupper udsættes for uhensigtsmæssige prisstigninger. Derudover må der arbejdes videre med vurdering af modellen i lyset af dens EF-medholdighed.

Bilagstabel 1. Branchefordelt provenue ved forskellige beregningsgrundlag for arbejdsgiverafgifterne. 1987.

	(1) Tilskud t. sygedagp.1)	(2) Bidrag t. FOK 2)	(3) Saml.løn- sum 3)	(4) Andel af saml.løn- sum (1)+ (2)/(3)	(5) Momsgrundlag, 9,2 mia.kr.) 4)	(6) Pct. af lønsum (5)/(3)
	----- mill.kr. -----		----- pct. -----		mill.kr.	pct.
Landbrug mv.	183	74	5919	4,3	829	14,0
Råstofudvinding	8	9	562	3,4	- 8	- 1,5
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	375	457	15227	5,5	203	1,3
Tekstil-, og beklædnings- og læderindustri	140	165	4910	6,2	- 33	- 0,7
Træ- og møbelindustri	132	155	4916	5,8	8	0,2
Papir- og grafisk industri	202	238	9548	4,6	223	2,3
Kemisk industri	203	250	8465	5,4	- 63	- 1,9
Sten-, ler- og glasindustri	91	110	3886	5,2	90	2,3
Jern- og metalværker og støberier	33	41	1128	6,6	- 48	- 4,2
Jern- og metalindustri	843	1020	34318	5,4	166	0,5
Anden industri	34	39	1547	4,7	- 26	- 1,7
Bygge- og anlægsvirksomhed	645	692	29930	4,5	806	2,7
Engros- og detailhandel	1326	1439	43267	6,4	-315	- 0,7
Restaurations- og hotelvirksomhed	175	154	5667	5,8	225	4,0
Anden transportvirksomhed 5)	326	351	14702	4,6	40	0,3
Finansieringsvirksomhed	371	460	18240	4,6	-	-
Forretningservice	442	470	18190	5,0	661	3,6
Øvrige private tjenesteydelse incl. rep.	369	295	19047	3,5	586	3,1
I alt privat sektor	6132	6418	245278	5,1	3246 6)	1,3

Noter til bilagstabel 1:

- 1) Tilskuddet er beregnet som 2,5 pct. af lønsummen og er fordelt efter antal fuldtidsbeskæftigede.
- 2) Den samlede udgift stammer fra tabel 1, mens erhvervsfordelingen er lavet med udgangspunkt i den offentliggjorte ATP-statistik. Det samlede FOK-bidrag er i 1987 5.802 kr. pr. fuldtidsbeskæftiget minus førsteansatte.
- 3) Det antages at lønsummen overalt er 7 pct. højere i 1987 end i 1986.
- 4) Det samlede momsgrundlag er skønnet til 190 mia. i import og 105 mia.kr. i indenlandsk afgiftspligtig værditilvækst for 1987. Det indenlandske momsgrundlag er herefter branchefordelt proportionalt med fordelingen af momsgrundlaget i 1984. Afgiftssatsen er sat til 3 pct. Provenuet fra ikke-momsregistrerede virksomheder indgår ikke. Såfremt der anvendes lønsum + 50 pct. som afgiftsgrundlag, må dette skønnes at blive på op imod 1 mia.kr.
- 5) Den statslige del af branchen (DSB mv.) er skønsmæssigt fra-regnet med 1/3 af branchens lønsum.
- 6) Hertil kommer bidrag fra importen på ca. 5,9 mia.kr.

17

Slutt til Skatte departementet og undervisningsminister 31.12.87

J.nr. A. 3616.

Notat
vedrørende
statusrapport afgivet af arbejdsgruppen
om arbejdsgiverafgifter.

1. Under drøftelserne af initiativer til forbedring af konkurrenceevnen besluttede regeringen, at det nærmere skulle undersøges, hvorvidt der gennem en omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifter kunne ske en lettelse af omkostningerne for de udlandskonkurrerende erhverv.

En arbejdsgruppe fik til opgave at afgive en statusrapport herom medio september med henblik på at et oplæg kunne indgå i regeringens påtænkte drøftelser med arbejdsmarkedets parter.

2. Arbejdsgruppens rapport foreligger nu. Statusrapporten beskriver 2 modeller til omlægning af finansieringen af nogle af de eksisterende arbejdsgiverbidrag. De ordninger, hvor arbejdsgivernes finansiering i givet fald kan omlægges, er:

- lønmodtagernes garantifond
- arbejdsgivernes elevrefusion
- arbejdsløshedsforsikring
- førtidspension og
- arbejdsmarkedets uddannelsesfond.

Arbejdsgivernes bidrag til disse ordninger andrager 2 1/2 pct. af lønsummen. Hertil kommer sygedagpengene (2,1 pct. af lønsummen), hvor arbejdsgiverne vil kunne blive aflastet via et tilskud svarende til deres gennemsnitlige udgifter til sygedagpenge.

De 2 modeller benævnes differentieringsmodellen og omlægningsmodellen.

3. Differentieringsmodellen indebærer, at der gives et arbejdsgivertilskud til virksomheder i de konkurrenceudsatte brancher. Denne model er dog af flere grunde (administrativt og i relation til EF-bestemmelser) fundet uhensigtsmæssig, og arbejdsgruppen har derfor indstillet, at der alene arbejdes videre med omlægningsmodellen.

4. Ved omlægningsmodellen ændres grundlaget for finansieringen af de ovennævnte 5 arbejdsgiverafgifter. Disse finansieres i dag på grundlag af antallet af fuldtidsbeskæftigede. Det foreslås, at finansieringen fremover sker ved et bidrag beregnet ud fra momsgrundlaget, således som det opgøres i momssystemet i dag.

Momsgrundlaget kan beregnes som virksomhedens afgiftstilsvær (forskellen mellem udgående og indgående afgift) incl. importmomstilsværet (som betales i forbindelse med importen) divideret med 0,22. I momsgrundlaget indgår hverken virksomhedens eksport eller investeringer, herunder lager- og råvareinvesteringer, uanset om disse er indført eller indkøbt i indlandet.*)

De nuværende arbejdsgiverafgifter belaster produktionen herunder eksporten, men friholder importen. Omlægningen vil derfor umiddelbart forbedre erhvervenes konkurrencevilkår.

5. Et arbejdsgiverbidrag beregnet på et momsgrundlag har helt klart en række fælles træk med en momsforhøjelse. Den eneste forskel er den manglende viderefakturering af arbejdsgiverafgiften. Selvom et bortfald af de nævnte arbejdsgiverafgifter herunder arbejdsgivernes bidrag til sygedagpenge, i alt 12,5 mia.kr., fuldt ud skulle dækkes ind ved en finansiering via det nye grundlag, har arbejdsgruppen alligevel skønnet, at der ville blive en vis virkning på forbrugerpriserne. Årsagen hertil er, at de nuværende arbejdsgiverafgifter kun er væltet fuldt ud igennem på priserne på hjemmemarkedsvarer. Da importen også bliver belastet, vil det nye bidrag i videre udstrækning blive overvæltet på såvel hjemmemarkedsvarer som varer, der konkurrerer med indførte varer. Nedsættes finansieringen til ca. $\frac{3}{4}$ af det nuværende grundlag, forventes omlægningen derimod ikke at have nogen virkning på de gennemsnitlige forbrugerprisniveau. Bidragsprocenten skal være ca. 3 pct. (3 pct. af momsgrundlaget på 300 mia.kr. = 9 mia.kr.). Finanspolitikken lempes herved med ca. 3 mia.kr.

*) Særkendet ved momsens er, at den ikke belaster de momsregistrerede virksomheder under ét i deres indbyrdes handel. Hvad der er udgående afgift for den ene virksomhed, vil være indgående afgift for den anden. På samme måde friholdes virksomhedernes forbrug af investeringer, råvarer m.v. for afgift, uanset om de indføres eller indkøbes her i landet. Endvidere friholdes eksporten. Først i det øjeblik der faktureres afgift til en ikke-registreret køber (typisk den endelige forbruger), opstår der et nettotilsvær i relation til staten. Tilsværet fra de momsregistrerede virksomheder i deres indbyrdes handel under ét er 0.

6. Der er i rapporten (s. 24-31) fremdraget nogle spørgsmål, som også må forventes rejst under ministrenes videre drøftelser.

a. Forbrugerpriserne.

Omlægningen kan som nævnt tilrettelægges således, at det gennemsnitlige forbrugerprisniveau ikke ændres. Det skal dog bemærkes, at der må forventes ændringer i de relative priser. Således må det forventes, at energi- og fødevarerpriser vil stige, medens prisen på typiske hjemmemarkedsvare vil falde.

b. Omlægningen vil være til ugunst for visse erhverv og til fordel for andre.

En finansiering, der ændres fra at være baseret på antal beskæftigede til virksomhedens værditilvækst i momssystemet giver - som tilsigtet - nogle ændrede betalingsbyrder til fordel for eksporterhvervene. Rapporten nævner muligheden af et særligt bundfradrag og undladelse af udbetaling af et tilskud til virksomheder med et negativt tilsvær. Departementet er enig i de forhold, der taler herimod (s. 27). Departementet skal tilføje, at rapporten synes at overvurdere dette spørgsmål, bl.a. på baggrund af de beregninger, der fremlægges. Disse beregninger lægger nok i for stort omfang vægt på den tilsyneladende store indflydelse, som importen har på fordelingen af finansieringsbyrden. Umiddelbart bidrager importen til finansieringen, hvad enten der er tale om forbrugsvarer eller investeringsgoder råstoffer o.lign. Det reelle er imidlertid, at importerede varer ligesom indenlandske kun belastes, når og hvis de overgår til den endelige forbruger. Hertil kommer, at den fordel, som opnås ved eksporten af landbrugsvarer, må forventes at komme de enkelte landmænd til gode gennem bl.a. højere afregningspriser/efterbetalinger. Derved belastes f.eks. landbruget langt mindre af omlægningen end de konstaterede betalinger af importmoms af varer til landbruget skulle tyde på.

c. Ikke-momsregistrerede virksomheder.

Disse virksomheder bør inddrages under en ordning, der f.eks. indebærer, at deres bidrag fastsættes på basis af en andel af lønsommen. Dette skal nærmere overvejes.

d. EF-retlige forhold.

Udenrigsministeriet har ikke taget endelig stilling til, om omlægningen vil være i overensstemmelse med

EF-retten. Efter udenrigsministeriets foreløbige opfattelse ses der ikke at være sådanne problemer, der umiddelbart må føre til, at man må fraråde ordningen.

7. Der er ikke af udvalget formelt taget stilling til, hvor administrationen af en ny lovgivning omkring en ændret finansiering skal ligge. Tolddepartementet og andre finder det naturligt, at dette sker under tolddepartementets ansvarsområde. Det er aftalt i udvalget, at tolddepartementet udarbejder en skitse til et lovforslag i overensstemmelse med statusrapportens konklusion.

8. Det er efter departementets opfattelse overordentligt vigtigt, at arbejdet med den beskrevne omlægning fortsætter. Det vil således ikke være hensigtsmæssigt, om nogle af de endnu ikke afklarede problemer skal give anledning til, at en omlægning opgives. De er næppe større, end de kan løses. På længere sigt vil det beskrevne finansieringssystem - eller en såkaldt proms, hvor den indenlandske produktionsværdi er grundlaget - kunne medvirke til at nedsætte belastningen af vores skatte- og afgiftssystem.



Hr. statsminister Poul Schüttar
Statsministeriet
Prins Jørgens Gård 11
1218 København K

28 SEP 1987

Kære statsminister

18

Da både Højskoleministeriet og de øvrige minister-
steder den 23. august og da vi selv har de største
positive resultater ved gennemførelsen af arbejds-
beløbet i Regeringens udvalgte områder, sender jeg
til den offentlige og til den offentlige og den videre
procedur, som vil blive gennemført i 1987, som
september 1987.

Med venlig hilsen

B. Sørensen

STATSMINISTERIET

1218 København K

1218 København K



122
fm
PW
HS
LTH
SK
LBI

Hr. statsminister Poul Schlüter
Statsministeriet
Prins Jørgens Gård 11
1218 København K

Dato 28 SEP. 1987

Sag nr.

*Sten
M*

Kære statsminister

Da både finansministeren og jeg er forhindret i at deltage i minister-mødet den 29. september, og da vi nok er de, der ser de største positive perspektiver i den omlægning af arbejdsgiverafgifter, der er bebudet i Regeringens udspil herom af 18. august 1987, sender jeg til din orientering et notat om omlægningsmodellen og den videre procedure, som er aftalt i konkurrenceevneudvalget torsdag den 24. september 1987.

Med venlig hilsen

Pip Greve

STATSMINISTERIET

28. SEP. 1987

J.nr. 5/15-22

ARBEJDSMINISTERIET
Arbejdsmarkedspolitisk Sekretariat

123
Den 25. september 1987

Sag nr. 84-03

PBO/TR

Opgave 84-03n

Notat

vedr. omlægning af arbejdsgiverafgifterne

Regeringens koordinationsudvalg nedsatte den 10. august en arbejdsgruppe om arbejdsgiverafgifter, der skulle komme med forslag til omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne, så omkostningerne for de udlandskonkurrerende erhverv lettes.

1. Baggrunden for omlægningen

Udgangspunktet for arbejdet er den konstaterede udvikling i konkurrenceevnen. Konkurrenceevnen er som følge af løn- og valuta-kursudviklingen forværret med 12-14 pct. i perioden 1985-87, hvoraf mindst halvdelen er indtruffet siden 2. halvår 1986.

For at undgå at dette fører til, at det samlede balanceproblem vokser i de kommende år, er det derfor af afgørende betydning, at erhvervslivets konkurrenceevne forbedres.

Målsætningen er incl. eksportpakkens virkninger en konkurrenceevneforbedring på 7-8 pct.

Arbejdsgruppen har belyst forskellige modeller til omlægning af arbejdsgiverafgifterne, hvoraf den nedenfor skitserede model er fundet mest velegnet.

2. Omlægningsmodellen

Målsætningen for omlægningen har været en konkurrenceevneforbedring svarende til 5 pct. af lønsummen.

Udgangspunktet for omlægningen er, at de nuværende ordninger omkring arbejdsgiverafgifterne opretholdes, men at finansieringen omlægges fra at være en afgift på virksomhedens beskæftigelse til at være en afgift på virksomhedens momsgrundlag. Herved flyttes afgiften fra den indenlandske beskæftigelse til den indenlandske afsætning. Opkrævningsmåde og opkrævningsterminer ændres ikke.

Arbejdsgiverbidragene til LG, AER, AUD, arbejdsløshedsforsikring og førtidspension (i alt 6,4 mia.kr. i 1987) bortfalder i deres nuværende form, og der gives et bidrag til arbejdsgiverne på i alt 6,1 mia.kr. til dækning af udgifter til sygedagpenge/løn under sygdom.

Istedet indføres et nyt arbejdsgiverbidrag på f.eks. 3 pct. af momsgrundlaget, hvilket vil give et provenu på ca. 10 mia.kr. For ikke-momsregistrerede virksomheder og offentlige virksomheder indføres et særligt beregningsgrundlag.

3. Effekt af omlægningen

Beregningsgrundlaget betyder, at eksporten vil blive friholdt, mens importen afgiftsbelægges. Der opnås herigennem en konkurrenceevneforbedring for eksporten på 4-6 pct. afhængig af branche, og afgiftsbelægningen af importen betyder på hjemmemarkedet, at det nye bidrag i højere grad end det nuværende kan føres videre til forbrugerleddet, fordi bidraget også gælder importvarer, således at også hjemmemarkedserhvervene vil opnå en forbedret konkurrenceposition. Omlægningen indebærer, at investeringer friholdes for bidrag, fordi disse kan fradrages i beregningsgrundlaget.

Med en bidragssats på 3 pct. vil det samlede forbrugerprisniveau forbliver uændret.

Der opstår et umiddelbart provenutab på ca. 2½ mia.kr., men den af omlægningen afledte aktivitetsstigning bevirker, at der hurtigt kan forventes opnået budgetmæssig balance.

4. Problemer ved omlægningen

Der er tale om en omfattende administrativ omlægning, hvorfor der ved den konkrete udformning kan opstå endnu ikke afdækkede problemer.

Det er endnu ikke fuldt ud belyst, om den valgte udformning giver en uhensigtsmæssig belastning af bestemte virksomheder og virksomhedstyper, samt om bestemte varegrupper udsættes for uhensigtsmæssige prisstigninger. Det kan i den forbindelse nævnes, at særlige forhold gør sig gældende indenfor landbruget. For det første betyder de udefra givne eksportpriser, at prisstigninger på indenlandsk afsatte fødevarer næppe kan undgås. For det andet bliver det egentlige landbrug i relativt stor omfang belastet af den ny afgift, fordi eksporten og dermed den heraf følgende modregning i afgiften sker i andre brancher (engroshandel, næringsmiddelindustrien). Det forventes, at dette negative afgiftstilsvær i stort omfang føres tilbage i de bagvedliggende omsætningsled, men særlige tiltag f.eks. i form af et bundfradrag på 200.000 i bidragsgrundlaget kan være nødvendige.

Omlægningen må desuden vurderes i lyset af EF-retten, og en foreløbig vurdering tilsiger, at der kan opstå problemer i den forbindelse.

5. Den videre procedure

Det er nu tanken, at der skal arbejdes videre med de tilbageværende problemer.

Den nuværende arbejdsgruppe arbejder videre med de tekniske problemer, og en endelig rapport forventes færdig medio oktober. Andre implicerede ministerier vil blive inddraget på ad-hoc basis.

De forhold, der vil blive belyst i det videre udvalgsarbejde, er omlægningen vurderet i relation til EF, afhjælpning af uensigtsmæssige konsekvenser for landbrug og for forbrugerpriser på særlige varegrupper, samt en række tekniske forhold og omlægningens effekt på mere detaljeret niveau i relation til brancher og virksomheder.

Derudover skal det videre udvalgsarbejde skitsere en tidsplan for omlægningens gennemførelse.

Sideløbende hermed og i regi af arbejdsgruppen vil der blive påbegyndt et indledende arbejde omkring forberedelse af de nødvendige lovforslag.

Det endelige forslag tænkes at indgå i de efterfølgende trepartsforhandlinger.



Rīga, 25. septembris 1993.



Atļaušanas apliecinājums ar nosaukumu "L1C"

L1C

Atļaušanas apliecinājums ar nosaukumu "L1C" izdodams personai, kas ir pabeigusi obligāto militāro dienestu vai ir izpildījusi citus pienākumus, kas saistīti ar aizsardzību.

Ministru kabineta priekšsēdētājs

Kārlis Krištopans
Kārlis Krištopans

Den 25. september 1987



Til medlemmerne af arbejdsgruppen om arbejdsgiverafgifter

Der indkaldes herved til møde i arbejdsgruppen:

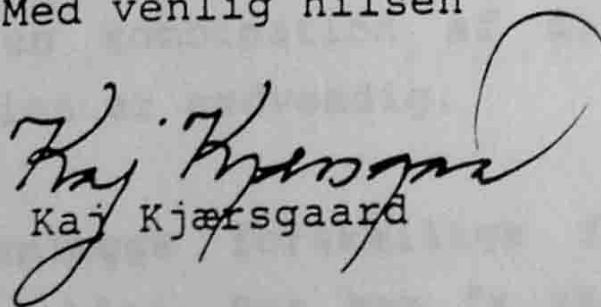
Mandag den 28. september 1987 kl. 13.00 i
Arbejdsministeriet, mødesalen på 2. sal

Det er meningen at vi på mødet, blandt andet på baggrund af mødet i regeringens konkurrenceevneudvalg i onsdags, skal diskutere det fremtidige arbejde. På mødet foreslås følgende dagsorden:

1. EF-problematikken. Udenrigsministeriet vil være tilstede.
2. Igangsættelse af lovarbejdet.
3. Drøftelse af udestående problemer. Der vedlægges notat udarbejdet på baggrund af dels statusrapporten og dels mødet i regeringsudvalget.

Til almindelig orientering vedlægges notat om omlægningen af arbejdsgiverafgifterne, der er udarbejdet efter regeringsmødet.

Med venlig hilsen



Kaj Kjærsgaard

ARBEJDSMINISTERIET

Arbejdsmarkedspolitisk Sekretariat

Den 25. september 1987

Sag nr. 84-03

LB/LC

Opgave 84-03/24

Oversigt over udestående problemer i forbindelse med den foreslåede omlægningsmodel

- EF-medholdigheden.

Udenrigsministeriet arbejder nu sammen med justitsministeriet med dette problem. Arbejdet bør afsluttes med udgangen af uge 40.

- Brancheanalyser.

De enkelte branchers betaling/belastning af ordningen skal belyses nærmere. På ministermødet blev foruden landbruget nævnt gartneri og fiskeri. Det ville være hensigtsmæssigt, hvis vi i stedet for den nuværende fordeling, som udtrykker i hvilke sektorer afgifterne opkræves, kunne fordele den efter hvor belastningen sker (fx ved at modregne for afgift betalt af varer, der ender med at blive eksporteret).

- Landbruget.

En anden måde at opgøre erhvervenes belastning på, jf. ovenfor, kan reducere problemet med landbruget, men dette erhverv vil fortsat være "nettobidragssynder" ved omlægningen. Afhængig af prisovervæltning mv. vil omlægningen føre til enten en nedsat indtjening i erhvervet eller forøgede fødevarerpriser eller en kombination af disse. En analyse af landbrugets situation er nødvendig.

Udvalget skal fremlægge forskellige forslag til hvordan landbruget kan friholdes. Det kan fx ske ved at indføre en

bundgrænse, som diskuteret i statusrapporten, eller evt. ved helt at friholde landbruget fra de nye arbejdsgiverafgifter.

- Prisanalyser.

På samme måde, som ved brancheanalyser, skal der fremlægges beregninger over hvordan prisen for væsentlige varegrupper påvirkes ved omlægningen. En mulig analysemetode er brugen af input-output-tabeller. Specielt må problemet med fødevarerpriser og energipriser belyses, og der skal fremlægges forslag til, hvordan disse varegrupper prismæssigt friholdes, fx via ændringer i afgiftssatser.

- Enkeltvirksomheder.

Der skal laves nogle eksempler på, hvordan omlægningen påvirker nogle typiske og atypiske enkeltvirksomheder, samt en vurdering af om omfanget af atypiske enkeltvirksomheder.

- Offentlige virksomheder.

Hvilke offentlige virksomheder betaler til de nuværende arbejdsgiverafgifter, og hvordan sikres det, at de også kommer til at betale den nye afgift. Skal de offentlige virksomheder, der i dag ikke bidrager, også inddrages i ordningen.

- Negative bidrag.

Problemet blev rejst på ministermødet. Vi bør evt. beskrive, hvor mange penge der skal udbetales og til hvem.

- Ikke-moms registrerede virksomheder.

Procenttillægget til lønsummen skal fastlægges.

- Afgiftssatser.

Satserne til de enkelte FOK-ordninger skal fastsættes, og det skal afklares, hvordan de skal reguleres.

- Tidsplan.

Udvalget skal skitsere en realistisk tidsplan for omlægningens gennemførelse.

ARBEJDSMINISTERIET

Arbejdsmarkedspolitisk Sekretariat

Den 25. september 1987

Sag nr. 84-03

PBO/TR

Opgave 84-03n

Notat

vedr. omlægning af arbejdsgiverafgifterne

Regeringens koordinationsudvalg nedsatte den 10. august en arbejdsgruppe om arbejdsgiverafgifter, der skulle komme med forslag til omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne, så omkostningerne for de udlandskonkurrerende erhverv lettes.

1. Baggrunden for omlægningen

Udgangspunktet for arbejdet er den konstaterede udvikling i konkurrenceevnen. Konkurrenceevnen er som følge af løn- og valuta-kursudviklingen forværret med 12-14 pct. i perioden 1985-87, hvoraf mindst halvdelen er indtruffet siden 2. halvår 1986.

For at undgå at dette fører til, at det samlede balanceproblem vokser i de kommende år, er det derfor af afgørende betydning, at erhvervslivets konkurrenceevne forbedres.

Målsætningen er incl. eksportpakkens virkninger en konkurrenceevneforbedring på 7-8 pct.

Arbejdsgruppen har belyst forskellige modeller til omlægning af arbejdsgiverafgifterne, hvoraf den nedenfor skitserede model er fundet mest velegnet.

2. Omlægningsmodellen

Målsætningen for omlægningen har været en konkurrenceevneforbedring svarende til 5 pct. af lønsummen.

Udgangspunktet for omlægningen er, at de nuværende ordninger omkring arbejdsgiverafgifterne opretholdes, men at finansieringen omlægges fra at være en afgift på virksomhedens beskæftigelse til at være en afgift på virksomhedens momsgrundlag. Herved flyttes afgiften fra den indenlandske beskæftigelse til den indenlandske afsætning. Opkrævningsmåde og opkrævningsterminer ændres ikke.

Arbejdsgiverbidragene til LG, AER, AUD, arbejdsløshedsforsikring og førtidspension (i alt 6,4 mia.kr. i 1987) bortfalder i deres nuværende form, og der gives et bidrag til arbejdsgiverne på i alt 6,1 mia.kr. til dækning af udgifter til sygedagpenge/løn under sygdom.

Istedet indføres et nyt arbejdsgiverbidrag på f.eks. 3 pct. af momsgrundlaget, hvilket vil give et provenu på ca. 10 mia.kr. For ikke-momsregistrerede virksomheder og offentlige virksomheder indføres et særligt beregningsgrundlag.

3. Effekt af omlægningen

Beregningsgrundlaget betyder, at eksporten vil blive friholdt, mens importen afgiftsbelægges. Der opnås herigennem en konkurrenceevneforbedring for eksporten på 4-6 pct. afhængig af branche, og afgiftsbelægningen af importen betyder på hjemmemarkedet, at det nye bidrag i højere grad end det nuværende kan føres videre til forbrugerleddet, fordi bidraget også gælder importvarer, således at også hjemmemarkedserhvervene vil opnå en forbedret konkurrenceposition. Omlægningen indebærer, at investeringer friholdes for bidrag, fordi disse kan fradrages i beregningsgrundlaget.

Med en bidragssats på 3 pct. vil det samlede forbrugerprisniveau forblive uændret.

Der opstår et umiddelbart provenutab på ca. 2½ mia.kr., men den af omlægningen afledte aktivitetsstigning bevirker, at der hurtigt kan forventes opnået budgetmæssig balance.

4. Problemer ved omlægningen

Der er tale om en omfattende administrativ omlægning, hvorfor der ved den konkrete udformning kan opstå endnu ikke afdækkede problemer.

Det er endnu ikke fuldt ud belyst, om den valgte udformning giver en uhensigtsmæssig belastning af bestemte virksomheder og virksomhedstyper, samt om bestemte varegrupper udsættes for uhensigtsmæssige prisstigninger. Det kan i den forbindelse nævnes, at særlige forhold gør sig gældende indenfor landbruget. For det første betyder de udefra givne eksportpriser, at prisstigninger på indenlandsk afsatte fødevarer næppe kan undgås. For det andet bliver det egentlige landbrug i relativt stor omfang belastet af den ny afgift, fordi eksporten og dermed den heraf følgende modregning i afgiften sker i andre brancher (engroshandel, næringsmiddelindustrien). Det forventes, at dette negative afgiftstilsvær i stort omfang føres tilbage i de bagvedliggende omsætningsled, men særlige tiltag f.eks. i form af et bundfradrag på 200.000 i bidragsgrundlaget kan være nødvendige.

Omlægningen må desuden vurderes i lyset af EF-retten, og en foreløbig vurdering tilsiger, at der kan opstå problemer i den forbindelse.

5. Den videre procedure

Det er nu tanken, at der skal arbejdes videre med de tilbageværende problemer.

Den nuværende arbejdsgruppe arbejder videre med de tekniske problemer, og en endelig rapport forventes færdig medio oktober. Andre implicerede ministerier vil blive inddraget på ad-hoc basis.

De forhold, der vil blive belyst i det videre udvalgsarbejde, er omlægningen vurderet i relation til EF, afhjælpning af uhensigtsmæssige konsekvenser for landbrug og for forbrugerpriser på særlige varegrupper, samt en række tekniske forhold og omlægningens effekt på mere detaljeret niveau i relation til brancher og virksomheder.

Derudover skal det videre udvalgsarbejde skitsere en tidsplan for omlægningens gennemførelse.

Sideløbende hermed og i regi af arbejdsgruppen vil der blive påbegyndt et indledende arbejde omkring forberedelse af de nødvendige lovforslag.

Det endelige forslag tænkes at indgå i de efterfølgende trepartsforhandlinger.

A large, bold, handwritten number '20' in black ink. The '2' is formed with a single stroke, starting from the top left, curving down and then straightening out to the right. The '0' is also formed with a single stroke, starting from the top right, curving down and then straightening out to the left. The ink is thick and black, and the background is a light, textured surface.

U D K A S T

N O T A T

Forslag til omlægning af
arbejdsgiverafgifter.

I. Omlægningsmodellen

1. I dette notat analyseres og vurderes den såkaldte omlægningsmodel, således som den er beskrevet i statusrapport, udarbejdet af arbejdsgruppen om arbejdsgiverafgifter, september 1987.

Arbejdsgruppen er nedsat af regeringens koordinationsudvalg den 10. august 1987 som et led i regeringens overvejelser om initiativer til forbedring af konkurrenceevnen.

Det er arbejdsgruppens opgave at "analysere og fremkomme med forslag til omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne, så omkostningerne for de udlandskonkurrerende erhverv lettes".

Arbejdsgruppen består af repræsentanter for Arbejdsministeriet (formand), Finansministeriet, Økonomiministeriet og Skatteministeriet. Udenrigsministeriet er således ikke medlem af arbejdsgruppen, men arbejdsgruppen har anmodet om, at Udenrigsministeriet (MS) bidrager med en vurdering af omlægningsmodellens EF-medholdelighed.

2. Omlægningsmodellen kan i sammenfattet form beskrives således:

En væsentlig del af de nuværende indirekte lønomkostninger inddrages i reformen, således at de enkelte sociale arbejdsmarkedsordninger i videst muligt omfang opretholdes uændret, hvorimod finansieringsformen ændres.

Følgende seks ordninger inddrages (i størrelsesorden): sygedagpenge, arbejdsløshedsforsikring, arbejdsgivernes elevrefusion (AER), arbejdsmarkedsuddannelsesfonden (AUD), førtidspension og lønmodtageres garantifond.

Finansieringen for disse ordninger ændres fra betaling efter specifikke regler fra arbejdsgiver til

arbejdstager eller fonds til betaling til et centralt opkrævningsorgan af et fælles bidrag (afgift) beregnet på et nyt grundlag.

Opkrævningsorganet fordeler i princippet de indkomne midler til finansiering af de seks sociale ordninger:

- Sygedagpengeordningen: Arbejdsgiveren udbetaler fortsat sygedagpenge til arbejdstageren i den såkaldte arbejdsgiverperiode (5 uger), men modtager et tilskud som modregning i forbindelse med opkrævningen af det nye fællesbidrag. Modregningen kan resultere i nettoudbetaling.
- De øvrige ordninger: Midlerne fordeles efter de nugældende retningslinier.

Det nye bidrag (afgift) beregnes på følgende grundlag:

- Momsregistrerede virksomheder med positivt moms-tilsvar: bidrag (f.eks. 3%) beregnes på grundlag af den enkelte virksomheds momsgrundlag. Momsgrundlaget beregnes ved at dividere den enkelte virksomheds momstilsvær (incl. importmoms) med 0,22.
- Momsregistrerede virksomheder med negativt momstilsvær: ?
- Ikke-momsregistrerede virksomheder: bidrag (samme procentsats ?) beregnet på et særligt beregningsgrundlag med udgangspunkt i den enkelte virksomheds lønsum.
- Det offentlige; ikke-momsregistreret: ?

3. Det fremgår således, at eksporten friholdes, idet eksportomsætningen ikke indgår i momsgrundlaget. Det fremgår også, at importen vil være bidragspligtig.

Det fremgår endvidere, at det nye bidrag pålignes efter forskellige principper:

- Indenlandsk produktion til indenlandsk forbrug: værditilvækst
- Indenlandsk produktion til eksport: [værditilvækst, men friholdelse i eksportleddet]
- Import: værdi
- Ikke-momspligtig produktion: lønsum
- Det offentlige: lønsum

II. Umiddelbar vurdering

Den foreslåede omlægningsmodel er for så vidt meget sammensat og kompliceret. Også ud fra et juridisk synspunkt er modellen kompliceret og ikke let at vurdere.

Modellen er dog ikke mere kompliceret end som så, når det gælder at vurdere omlægningens virkninger. Man må gå ud fra, at også den danske debat om et sådant oplæg vil give Kommissionen og andre et godt grundlag for at vurdere omlægningens slutresultat og virkninger. Følgende vil i så henseende umiddelbart falde i øjnene:

- Visse sociale arbejdsmarkedsordninger udformet til det danske arbejdsmarked lægges om, således at en væsentlig del af finansieringen pålægges importen (2/3).
- Omlægningen indebærer tillige, at eksporten fra Danmark i princippet friholdes for disse sociale omkostninger.

Det vil derfor være naturligt, at andre medlemslande og Kommissionen, og måske endda tredielande, vil fremkomme med en stærk kritik og iværksætte et hurtigt analysearbejde for at få stoppet en sådan omlægning. Set fra f.eks. et tysk synspunkt vil omlægningen umiddelbart se således ud, at tyske varer i konkurrence med danske varer på det danske marked vil skulle bære både tyske sociale arbejdsmarkedsudgifter og tilsvarende danske. Omvendt i konkurrencen på det tyske marked vil danske varer i modsætning til tyske være fritaget for en del af de normale sociale arbejdsmarkedsomkostninger.

Alene p.g.a. omlægningens umiddelbare virkninger, og dermed formentlig negative reaktioner hos EF-partnere, er det nødvendigt at foretage en grundig analyse med henblik på at undersøge, hvordan ordningen efter omlæggelsen i givet fald kan forventes bedømt i relation til de gældende EF-regler. Analysen må endvidere sigte mod at foreslå sådanne justeringer, som i givet fald kan forbedre sagens stilling eller forbedre præsentationen af den nye ordning.

III. Analyse på grundlag af de relevante EF-regler

1. Omlægningsmodellen vi i det følgende blive vurderet i lyset af Traktatens almindelige regler om afgifter og de specielle regler, som er fastlagt i rådsdirektiver om momssystemet.

Det er muligt, at Kommissionen og andre medlemsstater vil vælge at angribe en sådan ny dansk ordning

på grundlag af Traktatens almindelige regler. Det er imidlertid også muligt, at det nye system vil blive vurderet i relation til reglerne vedrørende det fælles momssystem. Endelig kan det ikke udelukkes, at det nye system vil blive angrebet ud fra begge regelsæt.

Den nye afgift (bidrag) har endnu ikke fået nogen endelige betegnelse, men således som den i den foreliggende model er beskrevet, må den betragtes som en ikke-fiskal afgift. Betegnelsen er formentlig uden større betydning i retlig henseende men kan have betydning for præsentationen.

Afgiften må betragtes som en ikke-fiskal afgift, fordi omlægningsmodellen opretholder en klar sammenhæng mellem de enkelte sociale ordninger og finansieringsmodellen.

Det bemærkes, at det måske ikke helt kan udelukkes, at den påtænkte afgift vil kunne betragtes som en direkte skat for virksomheder. Dette bør undgås, idet det i medfør af Traktatens art. 98 er udelukket at fritage eksport for direkte skatter.

Når omlægningsmodellen vurderes i det følgende, vil det være nødvendigt at koncentrere analysen om den nye models hovedelementer.

Selv om modellen har fælles træk med momssystemet, består der dog en række forskelligheder. Det er imidlertid klart, at den nye afgift ikke kan legitimeres med momsreglerne. Det forekommer derfor mest hensigtsmæssigt at indlede undersøgelsen med en analyse af de generelle traktatsbestemmelser.

2. De traktatbestemmelser, som er relevante i den foreliggende sag, er indeholdt i Traktatens art. 9, forbud mod toldlignende afgifter, og art. 95, forbud mod diskriminerende interne afgifter.

Art. 9, som er den grundlæggende bestemmelse om toldunionen, forbyder, for så vidt angår indførsel fra og udførsel til andre medlemsstater, alle afgifter med tilsvarende virkning som told. Denne bestemmelse gælder alle varer, som har oprindelse i medlemsstaterne og varer hidrørende fra tredielande, som frit kan omsættes i medlemsstaterne.

Art. 9 forbyder således ikke medlemsstaterne at opkræve afgifter med toldlignende virkning for varer fra tredielande, som ikke er i fri omsætning i medlemsstaterne. Domstolen har imidlertid i en række afgørelser præciseret, at sådanne afgifter ikke kan opkræves, idet de må betragtes som værende i strid med reglerne om den fælles toldtarif, jfr. Domstolens dom i sag 37 og 38/73, Samling 1973, side 1609.

Art. 95 i Traktaten forbyder medlemsstaterne at pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der pålægges lignende indenlandske varer. Denne bestemmelse har således til formål at sikre, at interne afgifter er neutrale.

Art. 9 er placeret i Traktatens afsnit om frie varebevægelser og art. 95 i det kapitel, som indeholder fiskale bestemmelser. Det kan imidlertid med det samme slås fast, at begge de nævnte bestemmelser gælder afgifter af enhver art, også ikke-fiskale afgifter. Se f.eks. Domstolens afgørelse af 15. december 1976 i sag 35/76, Simmenthal, samling 1976, side 118171 og i dom af 9. november 1983 i sag 158/82, Kommissionen mod Danmark (jordnøddesagen), Samling 1983, side 3573.

Det er således klart, at den nye afgift, uanset den betegnelse, som i sidste ende fastlægges, må betragtes som en afgift i Traktatens forstand, og derfor må vurderes i relation til reglerne i art. 9 og 95.

Ud fra en dansk synsvinkel vil det være formålstjenligt, om den nye afgift vil kunne klassificeres som en ikke diskriminerende intern afgift, altså en afgift, som er i overensstemmelse med bestemmelserne i art. 95. Det er tilsvarende klart, at den væsentligste risiko, set fra en dansk synsvinkel, består i, at afgiften p.g.a. sine virkninger bliver betragtet som en toldlignende afgift.

Domstolen har i sin praksis fastslået, at en konkret afgift vil kunne vurderes enten efter bestemmelsen i art. 12 eller bestemmelsen i art. 95. En afgift kan således begrebsmæssigt ikke være både en intern afgift og en toldlignende afgift, jfr. f.eks. Domstolens dom i sag 94/74, IGAV, Samling 1975, side 699.

3. Forbudet i Traktatens art. 9 omfatter enhver økonomisk byrde, som pålægges ensidigt, som belaster varen ved eller p.g.a. grænseoverskridelsen, og som særligt rammer et importeret produkt men ikke et tilsvarende indenlandsk produkt.

Om den økonomiske byrde er stor eller lille er principielt uden betydning. Byrden skal dog være pålagt af staten, men opkrævningsmåden er uden betydning, lige som det er uden betydning, om opkrævningen sker til fordel for statskassen.

Det er uden betydning, om afgiften opkræves ved grænseoverskridelsen eller senere. Det er derimod af betydning, om afgiften økonomisk belaster importen og ikke (i samme omfang og på samme måde) den tilsvarende indenlandske produktion.

Hvis en afgift herefter må klassificeres som en afgift med tilsvarende virkning som told, har det ingen betydning, om det vil kunne godtgøres, at afgiften ikke har diskriminerende eller beskyttende virkning.

Såfremt en afgift efter de ovenanførte kriterier må betragtes som en toldlignende afgift, gives i princippet kun 3 muligheder for at få afgiften godkendt som en lovlig afgift. Domstolen har anerkendt, at en afgift kan være et vederlag for en faktisk erlagt tjenesteydelse. Det er også anerkendt, at afgiften, selv om den har toldlignende karakter, kan betragtes som et led i en generel intern afgiftsordning. Endelig vil en toldlignende afgift kunne være traktat-medholdelig, såfremt den ikke er pålagt ensidigt men er legitimeret i en fællesskabsretsakt.

Det er for tidligt at vurdere, om Domstolen i givet fald vil finde, at den nye afgift er en toldlignende afgift i art. 9's forstand. Det kan imidlertid konstateres, at kun den midterste af de 3 nævnte "undtagelser" har betydning her. Det er derfor naturligt at gå videre til en generel beskrivelse af Traktatens regler om interne afgifter.

4. Domstolen har i en lang række sager taget stilling til, om konkrete afgifter måtte betragtes som interne afgifter omfattet af art. 95.

Domstolen har udtalt, at afgifter, som er led i et generelt, internt afgiftssystem, som konsekvent behandler indenlandske produkter og importerede produkter efter samme kriterier, er interne afgifter og ikke afgifter med tilsvarende virkning som told. Denne udtalelse findes f.eks. i sag 152/82, Kommissionen mod Danmark, nævnt ovenfor.

På grundlag af denne udtalelse vedrørende generelle afgiftssystemer (men det samme gælder formentlig også punktafgifter) kan det konstateres, at Domstolen lægger vægt på, at importerede produkter konsekvent behandles efter samme kriterier som den indenlandske produktion.

Med hensyn til i hvor høj grad kriterierne skal være de samme, kan der søges støtte i yderligere en række domme. Et fællestræk for disse udtalelser fra Domstolen er, at det kræver ganske særlige begrundelser og meget sjældent accepteres, at beskatningens struktur er indrettet efter forskellige principper for henholdsvis den indenlandske omsætning og importen. Det er derfor det klare udgangspunkt, at skal en afgift kunne klassificeres som en intern afgift, må den, for så vidt angår alle relevante elementer, være indrettet på en sådan måde, at den uden juste-

ringer, tilføjelser og ændringer kan anvendes helt ensartet for importerede produkter og den indenlandske produktion.

Det essentielle er naturligvis selve afgiftssatsen, afgiftsgrundlaget og det stadium i omsætningen, hvor afgiften opkræves.

Domstolen har været skrap og i en række tilfælde afvist afgifter på importerede produkter, som havde til formål at udligne en afgift på indenlandske produkter selv i tilfælde, hvor der reelt var tale om en udligning med en byrde, som ikke var tungere end den byrde, som påhvilede indenlandske produkter. I sag 132/78, Denkavit, Samling 1979, side 1923, har Domstolen således udtalt, at en afgift er en toldlignende afgift "når lignende indenlandske produkter enten slet ikke afgiftsbelægges eller afgiftsbelægges efter andre kriterier, navnlig som følge af et andet grundlag for afgiftspligtens indtræden".

Andre domme går i samme retning som Denkavitsagen. Denne praksis viser, at en medlemsstat får svært ved at legitimere en afgift som en intern afgift, såfremt teknikken i afgiftssystemet ikke er nøjagtigt den samme for importerede produkter som for den indenlandske produktion. I denne situation er det nok mindre afgørende, om byrdefordelingen faktisk er neutral.

I det foreliggende tilfælde er det ikke sådan, at afgiften, for så vidt angår import, opkræves efter kriterier, som fuldt ud er identiske med den opkrævning, som finder sted for den indenlandske produktion. For den indenlandske produktion opgøres afgiften på grundlag af en værditilvækst i virksomheden opgjort efter momslovgivningens principper, d.v.s. på grundlag af en lang række oplysninger om enkelttransaktioner, hvorimod afgiften ved import opgøres for den enkelte indførsel og på grundlag af det enkelte partis værdi. Der er også forskelle med hensyn til afgiftspligtens indtræden: i den indenlandske omsætning i takt med de forskellige transaktioner (ejerskifte); ved import formentlig ved varens ankomst til landet.

Denne forskel i opkrævningsmekanikken, som f.eks. ikke gælder for de typiske punktafgifter, giver altså anledning til usikkerhed, men det kan ikke

umiddelbart konkluderes, at forskellene i opkrævningsmetoden i sig selv gør den nye afgift til en toldlignende afgift.

Domstolen har i enkelte sager, ud over sager vedrørende momssystemet (se nedenfor), accepteret, at en afgift pålagt import kunne betragtes som et led i en intern afgiftsordning, selv om afgiftpåleggelsen på de importerede produkter skete efter andre kriterier.

Som et enkelt eksempel kan nævnes dommen i sag 32/80, Kortmann, Samling 1983, side 19. Sagen vedrørte en hollandsk ordning om opkrævning af en afgift ved registrering af lægemidler, både indenlandsk producerede og importerede lægemidler. Sagens noget specielle spørgsmål var, om en særlig lempelig engangsafgift ved parallelimport var lovlig. Domstolen fastslog i den konkrete sag, at afgiften kunne opkræves, idet den kunne betragtes som et led i et internt afgiftssystem. Det har formentlig haft betydning, at kriterierne i rimelig grad kunne sammenlignes, at forskelsbehandlingen har været nødvendig p.g.a. den særlige situation, som foreligger ved parallelimport, og at det vel ville være urimeligt, om parallelimporterede produkter ikke blev pålagt en afgift, som i et omfang kunne udligne de byrder, som var pålagt den indenlandske produktion og den normale import.

Det er derfor nok tvivlsomt, hvor meget der vil kunne udledes af Kortmannsagen med henblik på den konkrete sags vurdering. [Det må undersøges, om andre domme accepterer forskellige afgiftskriterier].

5. Domstolen har i sin praksis beskæftiget sig med de særlige problemer, som kan opstå, hvis en intern afgift p.g.a. den økonomiske og juridiske sammenhæng alligevel belaster importen tungere end den indenlandske produktion.

Den vigtigste dom i denne sammenhæng er sag 77/72, Capolongo, Samling 1973, side 611. I denne sag

[andre sager: sag 222/78, sag 94/74, sag 78/76 og andre. Nyere praksis foreligger ikke].

Det fremgår af alle disse domme, at Domstolen, selv om en afgift i øvrigt med hensyn til opkrævningsregler og økonomisk byrde må betragtes som en intern afgift i Traktatens forstand, alligevel kan være traktatstridig og forbudt i medfør af reglen i Traktatens art. 9, såfremt afgiften virker på en sådan måde, at byrden, som hviler på den indenlandske produktion, reelt er lettere, idet den helt eller delvist udlignes.

Domstolen har i disse sager foretaget en bredere vurdering af den konkrete afgift i afgiftens økonomiske/juridiske kontekst, og i alle tilfælde, med undtagelse af den nedennævnte Cucchi-sag, er Domstolen nået til den konklusion, at afgiften p.g.a. i det mindste delvis udligning for den indenlandske produktion er traktatstridig, fordi afgiften således vurderet må betragtes som en toldlignende afgift.

Domstolen har i en enkelt sag stillet ret store krav til forbindelsen mellem afgiften og lettelsen for den indenlandske produktion, se sag 77/76, Cucchi, Samling 1977, side 987. I denne sag udtalte Domstolen, at en tilsyneladende intern afgift kun er toldlignende, såfremt "der er en klart fastslået forbindelse mellem på den ene side opkrævningen af en fiskal afgift, der forskelsløst rammer de pågældende varer, hvad enten de er indenlandske eller indførte, og på den anden side den fordel, der ved midler hidrørende fra samme afgift udelukkende ydes til de indenlandske produkter".

Domstolen besvarede derfor det stillede præjudicielle spørgsmål således:

"En afgift, der indgår i et almindeligt, indenlandsk afgiftssystem, som rammer såvel indenlandske som indførte varer efter samme kriterier, kan kun udgøre en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold på betingelse af, at den udelukkende er beregnet på at finansiere aktiviteter, som særlig er til gunst for den beskattede indenlandske vare, at der foreligger identitet mellem den beskattede vare og den begunstigede indenlandske vare, og at de afgifter, som hviler på den indenlandske vare, udlignes fuldstændigt".

Denne dom tyder altså på, at Domstolen kun vil - og formentlig vil - betragte en afgift som toldlignende, hvis der er en klar og tæt forbindelse mellem afgift og lettelse for den indenlandske produktion. Dette er i et omfang et bevisproblem eller et vurderingsspørgsmål.

Det er nok på dette punkt, at den nye afgift vil kunne give anledning til størst problemer, såfremt Kommissionen og andre medlemsstater, og i givet fald Domstolen, får øje på, at den nye afgift må vurderes i en bredere økonomisk/juridisk kontekst, altså som en samlet operation med omlægning af de hidtige arbejdsgeverbidrag.

Der er forskellige forhold, som gør det naturligt at betragte afgiften i den bredere sammenhæng. Dels den historiske, at der faktisk er tale om en ny finansieringsform for visse arbejdsmarkedsordninger. Dels

den juridiske form, som indebærer betaling til et centralt fordelingsorgan, som derefter fordeler midlerne.

Den byrde, som den nye afgift indebærer, kan således for den indenlandske produktion siges at blive helt eller delvist udlignet på to måder. Dels tilbagebetales en del af provenuet som tilskud til sygedagpengeordningen. Dels lettes i hvert fald den momsregistrerede del af den indenlandske produktion, idet disse virksomheder aflastes for de hidtil gældende bidrag og fritages for at betale bidrag på grundlag af lønsummen, således som det er tilfældet for den øvrige del af den indenlandske produktion.

Hertil kommer, at en analyse af det samlede systems virkning for enkeltvirksomheder sandsynligvis vil vise, at en række danske produktionsvirksomheder ikke belastes af afgift overhovedet eller kun belastes i meget begrænset omfang, hvorimod hele importen uden de variationer, som gælder for den indenlandske produktion, belastes helt ensartet, nemlig på grundlag af importens værdi.

Den økonomiske/juridiske/historiske kontekst er således af en sådan art, at en samlet vurdering kan blive, at byrdefordelingen er ulige behandling af importen, fordi den indenlandske produktion helt eller delvist aflastes. I givet fald vil konsekvensen være, at den nye afgift, i det omfang den påhviler importen, klassificeres som en toldlignende afgift. Afgiften vil i denne situation ikke kunne opretholdes for så vidt angår importen, fordi den er i strid med Traktatens art. 9.

Det er på baggrund af denne del af analysen Udenrigsministeriets opfattelse, at det vil være en fordel, især af præsentationsmæssig karakter, om omlægningen kunne justeres på en sådan måde, at den tydelige forbindelse mellem de sociale ordninger og deres finansiering ved den nye afgift brydes. I givet fald ville det være nødvendigt at lade de sociale ordninger finansieres af statskassen. Det vil derfor sikkert også være nødvendigt at skaffe nye midler til statskassen, men det bør helst ske på en sådan måde, at den historiske og økonomiske sammenhæng bliver uklar. Det er klart, at risikoen for en vurdering af ordningen i den brede kontekst ikke hermed helt vil være fjernet, men risikoen vil i det mindste være mindre.

Såfremt en sådan adskillelse gennemføres, vil den nye afgift ikke længere fremtræde som en ikke-fiskal afgift men vil derimod være omformet til en egentlig fiskal afgift.

6. Det vil herefter blive undersøgt, i hvilket omfang den påtænkte nye afgift vil kunne hævdes at være i strid med de vedtagne momsregler. Først undersøges den nuværende afgift i den skikkelse, som foreligger, d.v.s. som en ikke-fiskal afgift. Dernæst vurderes det, om momsdirektiverne udelukker etablering af en fiskal afgift med samme karakteristika.

Analysen inddrager samtlige nugældende EF-regler vedrørende momssystemet, navnlig 1. og 6. direktiv. De øvrige direktiver er gennemgået men ses ikke at have betydning for den efterfølgende analyse.

7. Den nye afgift er som den foreligger nu en ikke-fiskal afgift. Domstolen har i en enkelt sag vurderet en fransk ikke-fiskal afgift i relation til momsreglerne. I denne sag fandt Domstolen, at den konkrete afgift ikke var direktivstridig. Der henvises til Domstolens dom af 27. november 1985 i sag 295/84, Wilmot.

Denne sag vedrører en fransk afgift, som

.....

På grundlag af denne dom kan det konkluderes, at det er muligt at etablere en ikke-fiskal afgift, som i et vist omfang beregnes på grundlag af virksomhedernes omsætning. Det kan ikke med sikkerhed fastslås, at dommen ville have fået et andet resultat, såfremt afgiften havde været en almindelig fiskal afgift.

Det kan også konkluderes, at dommen accepterer, at afgiften beregnes på grundlag af virksomhedernes samlede omsætning med fradrag af skatter og afgifter. Det kan ikke med sikkerhed forudsiges, om domsresultatet ville have været anderledes, såfremt afgiften blev beregnet alene på grundlag af den momsplichtige omsætning, altså i et vist omfang inklusive skatter og afgifter og i det hele eksklusive eksporten.

Det kan ikke af det foreliggende materiale om dommen konstateres, om den konkrete franske afgift også blev pålagt importen. Meget tyder dog på, at afgiften, der blev pålagt virksomhedernes totale omsætning, ikke blev ledsaget af en afgift på importen.

Sammenfattende er det vurderingen, at det må antages at en ikke-fiskal afgift vil kunne være forenelig med momsreglerne, men det er tvivlsomt, om Domstolen vil acceptere en afgift med det foreslåede beregningsgrundlag.

8. Forestiller man sig, at den påtænkte nye afgift udformes som en egentlig fiskal afgift, skal det undersøges, om en sådan afgift i givet fald vil kunne

angribes som værende i strid med momsdirektiverne. Det er klart, at momsdirektiverne udelukker indførelse af visse former for interne afgiftssystemer, og det skal derfor undersøges, hvilke afgiftssystemer medlemsstaterne ikke må indføre, med hvilken klarhed dette kan udledes af momsdirektiverne, og i givet fald om en fiskal afgift beregnet på den foreslåede måde er udelukket.

.....

IV. Sammenfatning og forslag

1. Det fremgår af analysen ovenfor i afsnit III, at Kommissionen og andre medlemsstater vil kunne angribe den foreslåede omlægning af arbejdsgiverbidragene på to måder, hver for sig eller parallelt.

Angribes den nye afgift på grundlag af Traktatens almindelige regler, er der en ikke uvæsentlig risiko for, at Domstolen ikke vil acceptere, at afgiften opkræves på importen, fordi afgiften betragtes som en toldlignende afgift.

Angribes den nye afgift på grundlag af de vedtagne momsdirektiver, vil det være nærliggende at antage, at det kan blive svært at forsvare afgiften som en ikke-fiskal afgift, idet den eneste foreliggende dom gør det tvivlsomt, om afgiften kan beregnes på grundlag af den momspligtige omsætning og ikke virksomhedernes samlede omsætning, ligesom det er tvivlsomt, om en sådan afgift vil kunne pålægges importen.

Omformes afgiften til en fiskal afgift, synes der at være god mulighed for at gøre gældende, at en sådan afgift beregnet på grundlag af den momspligtige omsætning, d.v.s. inklusive importen, ikke er i strid med momsreglerne.

2. Det er vurderingen, at det ikke vil være muligt at anvise korrektioner til den foreslåede omlægning, som med sikkerhed vil gøre den nye ordning traktat-medholdelig.

Det forekommer imidlertid hensigtsmæssigt at anbefale, at den økonomiske, juridiske og politiske sammenhæng mellem afløsningen af de hidtidige arbejdsgiverbidrag, på den nye afgifts indførelse og anvendelse brydes. Det er klart, at denne sammenhæng fortsat vil være til stede, men i givet fald vil være sværere for Kommissionen og andre at påvise. Muligheden for angreb og i givet fald underkendelse i medfør af de almindelige traktatregler er således stadig til stede.

Det må tilføjes, at selv en sådan omlægning ikke udelukker, at afgiften vil blive bedømt (negativt?) på grundlag af momsreglerne.

Såfremt sagen i øvrigt fremmes, forslås det, at omlægningen ændres, således at de enkelte elementer præsenteres hver for sig i regeringens lovgivningsprogram og tilsyneladende uden nogen sammenhæng overhovedet. Som omlægningen nu er beskrevet, kunne de forskellige elementer udsondres i tre (helst flere) forskellige forslag, overgang til statskassefinansiering af visse arbejdsgiverbidrag, indførelse af en fast tilskudsordning til dækning af arbejdsgivernes sygedagpengeudgifter, og endelig et andet sted i lovgivningsprogrammet indførelse af en ny fiskal afgift.

M.S., den 28. september 1987.

9. Det fremgår af art. 33 i 6. momsdirektiv, at det er forbudt medlemsstaterne at indføre nye omsætningsafgifter. Det er derimod fortsat muligt at indføre andre former for indirekte skatter og afgifter. I det herværende tilfælde er der tale om en afgift, der med overvejende sandsynlighed ikke kan karakteriseres som en omsætningsafgift, men som en indirekte afgift eller skat, der ganske vist beregnes på grundlag af virksomhedernes omsætning, men imidlertid ikke påhviler de enkelte varetransaktioner direkte, og således heller ikke faktureres i forbindelse med de enkelte transaktioner.
10. Det kan muligvis på denne baggrund antages, at en afgift som den foreslåede ikke i sig selv strider med bestemmelserne i EF's momsdirektiv, selv om afgiften opkræves på et momslignende grundlag, og vil have virkninger som en merværdiafgift.

21



12-11-12

12-11-12

12-11-12

12-11-12

12-11-12

12-11-12

12-11-12

21

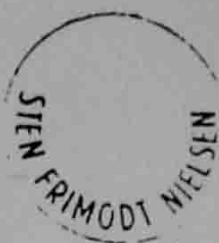
12-11-12

12-11-12

12-11-12

12-11-12

12-11-12



140
M.S., j.nr. 400.Q/Ju..
Den 30. september 1987.

U D K A S T

N O T A T

Forslag til omlægning af
arbejdsgiverafgifter.

Juridisk vurdering.

I. Omlægningsmodellen

1. I dette notat analyseres og vurderes den såkaldte omlægningsmodel, således som den er beskrevet i statusrapport, udarbejdet af arbejdsgruppen om arbejdsgiverafgifter, september 1987.

Arbejdsgruppen er nedsat af regeringens koordinationsudvalg den 10. august 1987 som et led i regeringens overvejelser om initiativer til forbedring af konkurrenceevnen.

Det er arbejdsgruppens opgave at "analysere og fremkomme med forslag til omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne, så omkostningerne for de udlandskonkurrerende erhverv lettes".

Arbejdsgruppen består af repræsentanter for Arbejdsministeriet (formand), Finansministeriet, Økonomiministeriet og Skatteministeriet. Udenrigsministeriet er således ikke medlem af arbejdsgruppen, men arbejdsgruppen har anmodet om, at Udenrigsministeriet bidrager med en vurdering af omlægningsmodellens EF-medholdelighed.

2. Omlægningsmodellen kan i sammenfattet form beskrives således:

En væsentlig del af de nuværende indirekte lønomkostninger inddrages i reformen, således at de enkelte sociale arbejdsmarkedsordninger i videst muligt omfang opretholdes uændret, hvorimod finansieringsformen ændres.

Følgende seks ordninger inddrages (i størrelsesorden): sygedagpenge, arbejdsløshedsforsikring, arbejdsgivernes elevrefusion (AER), arbejdsmarkedsuddannelsefonden (AUD), førtidspension og lønmodtagernes garantifond.

Finansieringen for disse ordninger ændres fra betaling efter specifikke regler fra arbejdsgiver til arbejdstager eller fonds til betaling til et centralt opkræv-

ningsorgan af et fælles bidrag (afgift) beregnet på et nyt grundlag.

Opkrævningsorganet fordeler i princippet de indkomne midler til finansiering af de seks sociale ordninger:

- Sygedagpengeordningen: Arbejdsgiveren udbetaler fortsat sygedagpenge til arbejdstageren i den såkaldte arbejdsgiverperiode (5 uger), men modtager et tilskud som modregning i forbindelse med opkrævningen af det nye fællesbidrag. Modregningen kan resultere i netto-udbetaling.
- De øvrige ordninger: Midlerne fordeles efter de nu-gældende retningslinier.

Det nye bidrag (afgift) beregnes på følgende grundlag:

- Momsregistrerede virksomheder med positivt momstil-svar: bidrag (f.eks. 3%) beregnes på grundlag af den enkelte virksomheds momsgrundlag. Momsgrundlaget be-regnes ved at dividere den enkelte virksomheds moms-tilsvar (incl. importmoms) med 0,22.
- Momsregistrerede virksomheder med negativt moms-tilsvar: ?
- Ikke-momsregistrerede virksomheder: bidrag (samme procentsats ?) beregnet på et særligt beregnings-grundlag med udgangspunkt i den enkelte virksomheds lønsum.
- Det offentlige; ikke-momsregistreret: ?

3. Det fremgår således, at eksporten friholdes, idet eks-portomsætningen ikke indgår i momsgrundlaget. Det frem-går også, at importen vil være bidragspligtig.

Det fremgår endvidere, at det nye bidrag pålignes efter forskellige principper:

- Indenlandsk produktion til indenlandsk forbrug: værditilvækst
- Indenlandsk produktion til eksport: [værditil-vækst, men friholdelse i eksportleddet]
- Import: værdi
- Ikke-momspligtig produktion: lønsum
- Det offentlige: lønsum

II. Umiddelbar vurdering

Den foreslåede omlægningsmodel er meget sammensat og kompliceret. Også ud fra et juridisk synspunkt er modellen kompliceret og ikke let at vurdere.

Det er mindre kompliceret at vurdere omlægningens økonomiske og konkurrerencemæssige virkninger. Man må gå ud fra, at også den danske debat om et sådant oplæg vil give Kommissionen og andre et godt grundlag for at vurdere omlægningens slutresultat og virkninger. Følgende vil i så henseende umiddelbart falde i øjnene:

- Visse sociale arbejdsmarkedsordninger udformet til det danske arbejdsmarked lægges om, således at en væsentlig del af finansieringen pålægges importen (2/3).
- Omlægningen indebærer tillige, at eksporten fra Danmark i princippet friholdes for disse sociale omkostninger.

Det vil derfor være naturligt, at andre medlemslande og Kommissionen vil fremkomme med en stærk kritik og iværksætte et hurtigt analysearbejde for at få stoppet en sådan omlægning. Set fra f.eks. et tysk synspunkt vil omlægningen umiddelbart se således ud, at tyske varer i konkurrence med danske varer på det danske marked vil skulle bære både tyske sociale arbejdsmarkedsudgifter og tilsvarende danske. Omvendt i konkurrencen på det tyske marked vil danske varer i modsætning til tyske være fritaget for en del af de normale sociale arbejdsmarkedsomkostninger.

Alene p.g.a. omlægningens umiddelbare virkninger, og dermed formentlig negative reaktioner hos EF-partnere, er det nødvendigt at foretage en grundig analyse med henblik på at undersøge, hvordan ordningen efter omlægelsen i givet fald kan forventes bedømt i relation til de gældende EF-regler. Analysen må endvidere sigte mod at foreslå sådanne justeringer, som i givet fald kan forbedre sagens stilling eller forbedre præsentationen af den nye ordning.

III. Analyse på grundlag af de relevante EF-regler

1. Det er muligt, at Kommissionen og andre medlemsstater vil vælge at angribe en sådan ny dansk ordning på grundlag af Traktatens almindelige regler. Det er imidlertid også muligt, at det nye system vil blive vurderet i relation til reglerne vedrørende det fælles moms-system. Endelig kan det ikke udelukkes, at det nye system vil blive angrebet ud fra begge regelsæt.

Den nye afgift (bidrag) har endnu ikke fået nogen endelig betegnelse, men således som den i den foreliggende

model er beskrevet, må den betragtes som en ikke-fiskal afgift.

Afgiften må betragtes som en ikke-fiskal afgift, fordi omlægningsmodellen opretholder en klar sammenhæng mellem de enkelte sociale ordninger og finansieringsmodellen.

Det bemærkes, at det måske ikke helt kan udelukkes, at den påtænkte afgift vil kunne betragtes som en direkte skat for virksomheder. Dette bør undgås, idet det i medfør af Traktatens art. 98 er udelukket at refundere direkte skatter for eksportens vedkommende.

Når omlægningsmodellen vurderes i det følgende, vil det være nødvendigt at koncentrere analysen om den nye models hovedelementer.

Selv om modellen har fælles træk med momssystemet, består der dog en række forskelligheder. Det er imidlertid klart, at den nye afgift ikke kan legitimeres med momsreglerne. Det forekommer derfor mest hensigtsmæssigt at indlede undersøgelsen med en analyse af de generelle traktatsbestemmelser.

2. De traktatbestemmelser, som er relevante i den foreliggende sag, er indeholdt i Traktatens art. 9, forbud mod toldlignende afgifter, og art. 95, forbud mod diskriminerende interne afgifter.

Art. 9, som er den grundlæggende bestemmelse om toldunionen, forbyder, for så vidt angår indførsel fra og udførsel til andre medlemsstater, alle afgifter med tilsvarende virkning som told. Denne bestemmelse gælder alle varer, som har oprindelse i medlemsstaterne og varer hidrørende fra tredielande, som frit kan omsættes i medlemsstaterne.

Art. 9 forbyder således ikke medlemsstaterne at opkræve afgifter med toldlignende virkning for varer fra tredielande, som ikke er i fri omsætning i medlemsstaterne. Domstolen har imidlertid i en række afgørelser præciseret, at sådanne afgifter ikke kan opkræves, idet de må betragtes som værende i strid med reglerne om den fælles toldtarif, jfr. Domstolens dom i sag 37 og 38/73, Samling 1973, side 1609.

Art. 95 i Traktaten forbyder medlemsstaterne at pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der pålægges lignende indenlandske varer. Denne bestemmelse har således til formål at sikre, at interne afgifter er neutrale.

Art. 9 er placeret i Traktatens afsnit om frie varebevægelser og art. 95 i det kapitel, som indeholder fiskale bestemmelser. Det kan imidlertid med det samme slås fast, at begge de nævnte bestemmelser gælder afgifter af

enhver art, også ikke-fiskale afgifter. Se f.eks. Domstolens afgørelse af 15. december 1976 i sag 35/76, Simmenthal, samling 1976, side 1871 og i dom af 9. november 1983 i sag 158/82, Kommissionen mod Danmark (jordnødde-sagen), Samling 1983, side 3573.

Det er således klart, at den nye afgift, uanset den betegnelse, som i sidste ende fastlægges, må betragtes som en afgift i Traktatens forstand, og derfor må vurderes i relation til reglerne i art. 9 og 95.

Ud fra en dansk synsvinkel vil det være formålstjenligt, om den nye afgift vil kunne klassificeres som en ikke diskriminerende intern afgift, altså en afgift, som er i overensstemmelse med bestemmelserne i art. 95. Det er tilsvarende klart, at den væsentligste risiko, set fra en dansk synsvinkel, består i, at afgiften p.g.a. sine virkninger bliver betragtet som en toldlignende afgift.

Domstolen har i sin praksis fastslået, at en konkret afgift vil kunne vurderes enten efter bestemmelsen i art. 12 eller bestemmelsen i art. 95. En afgift kan således begrebsmæssigt ikke være både en intern afgift og en toldlignende afgift, jfr. f.eks. Domstolens dom i sag 94/74, IGAV, Samling 1975, side 699.

3. Forbudet i Traktatens art. 9 omfatter enhver økonomisk byrde, som pålægges ensidigt, som belaster varen ved eller p.g.a. grænseoverskridelsen, og som særligt rammer et importeret produkt men ikke et tilsvarende indenlandsk produkt.

Om den økonomiske byrde er stor eller lille er principielt uden betydning. Byrden skal dog være pålagt af staten, men opkrævningsmåden er uden betydning, lige som det er uden betydning, om opkrævningen sker til fordel for statskassen.

Det er uden betydning, om afgiften opkræves ved grænseoverskridelsen eller senere. Det er derimod af betydning, om afgiften økonomisk belaster importen og ikke (i samme omfang og på samme måde) den tilsvarende indenlandske produktion.

Hvis en afgift herefter må klassificeres som en afgift med tilsvarende virkning som told, har det ingen betydning, om det vil kunne godtgøres, at afgiften ikke har diskriminerende eller beskyttende virkning.

Såfremt en afgift efter de ovenanførte kriterier må betragtes som en toldlignende afgift, gives i princippet kun 3 muligheder for at få afgiften godkendt som en lovlig afgift. Domstolen har anerkendt, at en afgift kan være et vederlag for en faktisk erlagt tjenesteydelse. Det er også anerkendt, at afgiften, selv om den har toldlignende karakter, kan betragtes som et led i en generel in-

tern afgiftsordning og derfor skal vurderes efter reglen i art. 95. Endelig vil en toldlignende afgift kunne være traktatmedholdelig, såfremt den ikke er pålagt ensidigt men er legitimeret i en fællesskabsretsakt.

Det kan foreløbig konstateres, at kun den midterste af de 3 nævnte "undtagelser" har betydning her. Det er derfor naturligt at gå videre til en generel beskrivelse af Traktatens regler om interne afgifter.

4. Domstolen har i en lang række sager taget stilling til, om konkrete afgifter måtte betragtes som interne afgifter omfattet af art. 95.

Domstolen har udtalt, at afgifter, som er led i et generelt, internt afgiftssystem, som konsekvent behandler indenlandske produkter og importerede produkter efter samme kriterier, er interne afgifter og ikke afgifter med tilsvarende virkning som told. Denne udtalelse findes f.eks. i sag 152/82, Kommissionen mod Danmark, nævnt ovenfor.

På grundlag af denne udtalelse vedrørende generelle afgiftssystemer (men det samme gælder formentlig også punktafgifter) kan det konstateres, at Domstolen lægger vægt på, at importerede produkter konsekvent behandles efter samme kriterier som den indenlandske produktion.

Med hensyn til i hvor høj grad kriterierne skal være de samme, kan der søges støtte i yderligere en række domme. Et fællestræk for disse udtalelser fra Domstolen er, at det kræver ganske særlige begrundelser og meget sjældent accepteres, at beskatningens struktur er indrettet efter forskellige principper for henholdsvis den indenlandske omsætning og importen. Det er derfor det klare udgangspunkt, at skal en afgift kunne klassificeres som en intern afgift, må den, for så vidt angår alle relevante elementer, være indrettet på en sådan måde, at den uden justeringer, tilføjelser og ændringer kan anvendes helt ensartet for importerede produkter og den indenlandske produktion.

Det essentielle er naturligvis selve afgiftssatsen, afgiftsgrundlaget og det stadium i omsætningen, hvor afgiften opkræves.

Domstolen har været skrap og i en række tilfælde afvist afgifter på importerede produkter, som havde til formål at udligne en afgift på indenlandske produkter selv i tilfælde, hvor der reelt var tale om en udligning med en byrde, som ikke var tungere end den byrde, som påhvilede indenlandske produkter. I sag 132/78, Denkavit, Samling 1979, side 1923, har Domstolen således udtalt, at en afgift er en toldlignende afgift "når lignende indenlandske produkter enten slet ikke afgiftsbelægges eller afgiftsbelægges efter andre kriterier, navnlig som følge af et andet grundlag for afgiftspligtens indtræden".

Andre domme går i samme retning som Denkavitsagen. Denne praksis viser, at en medlemsstat får svært ved at legitimere en afgift som en intern afgift, såfremt teknikken i afgiftssystemet ikke er nøjagtigt den samme for importerede produkter som for den indenlandske produktion. I denne situation er det nok mindre afgørende, om byrdefordelingen faktisk er neutral.

I det foreliggende tilfælde er det ikke sådan, at afgiften, for så vidt angår import, opkræves efter kriterier, som fuldt ud er identiske med den opkrævning, som finder sted for den indenlandske produktion. For den indenlandske produktion opgøres afgiften på grundlag af en værditilvækst i virksomheden opgjort efter momslovgivningens principper, d.v.s. på grundlag af en lang række oplysninger om enkelttransaktioner, hvorimod afgiften ved import opgøres for den enkelte indførsel og på grundlag af det enkelte partis værdi. Der er også forskelle med hensyn til afgiftspligtens indtræden: i den indenlandske omsætning i takt med de forskellige transaktioner (ejerskifte); ved import formentlig ved varens ankomst til landet.

Denne forskel i opkrævningsmekanikken, som f.eks. ikke gælder for de typiske punktafgifter, giver altså anledning til usikkerhed, men det kan ikke umiddelbart konkluderes, at forskellene i opkrævningsmetoden i sig selv gør den nye afgift til en toldlignende afgift.

Domstolen har i enkelte sager, ud over sager vedrørende momssystemet, accepteret, at en afgift pålagt import kunne betragtes som et led i en intern afgiftsordning, selv om afgiftpåleggelsen på de importerede produkter skete efter andre kriterier.

Som et enkelt eksempel kan nævnes dommen i sag 32/80, Kortmann, Samling 1983, side 19. Sagen vedrørte en hollandsk ordning om opkrævning af en afgift ved registrering af lægemidler, både indenlandsk producerede og importerede lægemidler. Sagens noget specielle spørgsmål var, om en særlig lempelig engangsafgift ved parallelimport var lovlig. Domstolen fastslog i den konkrete sag, at afgiften kunne opkræves, idet den kunne betragtes som et led i et internt afgiftssystem. Det har formentlig haft betydning, at kriterierne i rimelig grad kunne sammenlignes, at forskelsbehandlingen har været nødvendig p.g.a. den særlige situation, som foreligger ved parallelimport, og at det vel ville være urimeligt, om parallelimporterede produkter ikke blev pålagt en afgift, som i et omfang kunne udligne de byrder, som var pålagt den indenlandske produktion og den normale import.

Det er derfor nok tvivlsomt, hvor meget der vil kunne udledes af Kortmannsagen med henblik på den konkrete sags vurdering. [Det må undersøges, om andre domme accepterer forskellige afgiftskriterier].

5. Domstolen har i sin praksis beskæftiget sig med de særlige problemer, som kan opstå, hvis en intern afgift p.g.a. den økonomiske og juridiske sammenhæng belaster importen tungere end den indenlandske produktion.

Den vigtigste dom i denne sammenhæng er sag 77/72, Capolongo, Samling 1973, side 611. I denne sag

[andre sager: sag 222/78, sag 94/74, sag 78/76 og andre. Nyere praksis foreligger ikke].

Det fremgår af alle disse domme, at Domstolen, selv om en afgift i øvrigt med hensyn til opkrævningsregler og økonomisk byrde må betragtes som en intern afgift i Traktatens forstand, alligevel kan være traktatstridig og forbudt i medfør af reglen i Traktatens art. 9, såfremt afgiften virker på en sådan måde, at byrden, som hviler på den indenlandske produktion, reelt er lettere, idet den helt eller delvist udlignes.

Domstolen har i disse sager foretaget en bredere vurdering af den konkrete afgift i afgiftens økonomiske/juridiske kontekst, og i alle tilfælde, med undtagelse af den nedennævnte Cucchi-sag, er Domstolen nået til den konklusion, at afgiften p.g.a. i det mindste delvis udligning for den indenlandske produktion er traktatstridig, fordi afgiften således vurderet må betragtes som en toldlignende afgift.

Domstolen har i en enkelt sag stillet ret store krav til forbindelsen mellem afgiften og lettelsen for den indenlandske produktion, se sag 77/76, Cucchi, Samling 1977, side 987. I denne sag udtalte Domstolen, at en tilsyneladende intern afgift kun er toldlignende, såfremt "der er en klart fastslået forbindelse mellem på den ene side opkrævningen af en fiskal afgift, der forskelsløst rammer de pågældende varer, hvad enten de er indenlandske eller indførte, og på den anden side den fordel, der ved midler hidrørende fra samme afgift udelukkende ydes til de indenlandske produkter".

Domstolen besvarede derfor det stillede præjudicielle spørgsmål således:

"En afgift, der indgår i et almindeligt, indenlandsk afgiftssystem, som rammer såvel indenlandske som indførte varer efter samme kriterier, kan kun udgøre en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold på betingelse af, at den udelukkende er beregnet på at finansiere aktiviteter, som særlig er til gunst for den beskattede indenlandske vare, at der foreligger identitet mellem den beskattede vare og den begunstigede indenlandske vare, og at de afgifter, som hviler på den indenlandske vare, udlignes fuldstændigt".

Denne dom tyder altså på, at Domstolen kun vil - og formentlig vil - betragte en afgift som toldlignende, hvis

der er en klar og tæt forbindelse mellem afgift og letelse for den indenlandske produktion. Dette er i givet fald et bevisproblem eller et vurderingsspørgsmål.

Det er nok forbindelsen mellem indførelsen af en ny afgift og afskaffelsen af de gældende arbejdsgiverbidrag, der vil kunne give anledning til størst problemer, såfremt Kommissionen og andre medlemsstater, og i givet fald Domstolen, får øje på, at den nye afgift må vurderes i en bredere økonomisk/juridisk kontekst, altså som en samlet operation med omlægning af de hidtige arbejdsgiverbidrag.

Der er forskellige forhold, som gør det naturligt at betragte afgiften i den bredere sammenhæng. Dels den historiske, at der faktisk er tale om en ny finansieringsform for visse arbejdsmarkedsordninger. Dels den juridiske form, som indebærer betaling til et centralt fordelingsorgan, som derefter fordeler midlerne.

Den byrde, som den nye afgift indebærer, kan således for den indenlandske produktion siges at blive helt eller delvist udlignet på to måder. Dels tilbagebetales en del af provenuet som tilskud til sygedagpengeordningen. Dels lettes i hvert fald den momsregistrerede del af den indenlandske produktion, idet disse virksomheder aflastes for de hidtil gældende bidrag og fritages for at betale bidrag på grundlag af lønsummen, således som det er tilfældet for den øvrige del af den indenlandske produktion.

Hertil kommer, at en analyse af det samlede systems virkning for enkeltvirksomheder sandsynligvis vil vise, at en række danske produktionsvirksomheder ikke belastes af afgift overhovedet eller kun belastes i meget begrænset omfang, hvorimod importen formentlig vil blive belastet mere ensartet.

Den økonomiske/juridiske/historiske kontekst er således af en sådan art, at en samlet vurdering kan blive, at afgiftens byrdefordeling indebærer en ulige behandling af importen, fordi den indenlandske produktion helt eller delvist aflastes. I givet fald vil konsekvensen være, at den nye afgift, i det omfang den påhviler importen, klassificeres som en toldlignende afgift. Afgiften vil i denne situation ikke kunne opretholdes for så vidt angår importen, fordi den er i strid med Traktatens art. 9.

Det er på baggrund af denne del af analysen Udenrigsministeriets opfattelse, at det ville være en fordel, især af presentationsmæssig karakter, om omlægningen kunne justeres på en sådan måde, at den tydelige forbindelse mellem de sociale ordninger og deres finansiering ved den nye afgift brydes. I givet fald ville det være nødvendigt at lade de sociale ordninger finansiere af

statskassen. Det vil derfor sikkert også være nødvendigt at skaffe nye midler til statskassen, men det bør helst ske på en sådan måde, at den historiske og økonomiske sammenhæng bliver uklar. Det er klart, at risikoen for en vurdering af ordningen i den brede kontekst ikke hermed helt vil være fjernet, men risikoen vil i det mindste være mindre.

Såfremt en sådan adskillelse gennemføres, vil den nye afgift ikke længere fremtræde som en ikke-fiskal afgift men vil derimod være omformet til en egentlig fiskal afgift.

6. Det vil herefter blive undersøgt, i hvilket omfang den påtænkte nye afgift vil kunne hævdes at være i strid med de vedtagne momsregler. Først undersøges den foreslåede afgift i den skikkelse, som foreligger, d.v.s. som en ikke-fiskal afgift. Dernæst vurderes det, om momsdirektiverne udelukker etablering af en fiskal afgift med samme karakteristika.

Analysen er baseret på 6. momsdirektiv. De øvrige moms-direktiver ses ikke at have betydning for analysen.

7. Den nye afgift er som den foreligger nu en ikke-fiskal afgift. Domstolen har i en enkelt sag vurderet en fransk ikke-fiskal afgift i relation til momsreglerne. I denne sag fandt Domstolen, at den konkrete afgift ikke var direktivstridig, Der henvises til Domstolens dom af 27. november 1985 i sag 295/84, Wilmot.

Denne sag vedrører to franske afgifter af social karakter, dels et "bidrag til social solidaritet" dels en "afgift med henblik på gensidig bistand". Disse afgifter blev opkrævet af visse handelsselskaber på grundlag af virksomhedernes samlede årlige omsætning renset for afgifter.

Dommen er meget vanskelig at læse, især fordi det er uklart, i hvilket omfang der er tale om en konkret bedømmelse.

På grundlag af denne dom kan det dog konkluderes, at det er muligt at etablere en ikke-fiskal afgift, som i et vist omfang beregnes på grundlag af virksomhedernes omsætning. Det kan ikke med sikkerhed fastslås, at dommen ville have fået et andet resultat, såfremt afgiften havde været en almindelig fiskal afgift.

Det kan også konkluderes, at dommen accepterer, at afgiften beregnes på grundlag af virksomhedernes samlede omsætning med fradrag af skatter og afgifter. Det kan ikke med sikkerhed forudsiges, om domsresultatet ville have været anderledes, såfremt afgiften blev beregnet alene på grundlag af den momspligtige omsætning, altså i et vist omfang inklusive skatter og afgifter og i det hele eksklusive eksporten, se også nedenfor pkt. 8.

Det kan ikke konstateres, om den konkrete franske afgift også blev pålagt importen. Meget tyder dog på, at afgiften, der blev pålagt virksomhedernes totale omsætning, ikke blev ledsaget af en særlig afgift på importen.

Sammenfattende er det vurderingen, at det må antages, at en ikke-fiskal afgift vil kunne være forenelig med momsreglerne, men det er tvivlsomt, om Domstolen vil acceptere en afgift med det foreslåede beregningsgrundlag.

8. Forestiller man sig, at den påtænkte nye afgift udformes som en egentlig fiskal afgift, er det fortsat spørgsmålet, som en sådan afgift er i strid med reglerne i momsdirektiverne.

Det er klart nok, at momsdirektiverne har til formål at fjerne kumulative flerledsafgiftssystemer til fordel for et fælles momssystem. Dette kan især udledes af 1. direktiv, art. 1 og præambelen.

Det kan dog ikke mere præcist udledes af 1. direktiv, hvad det er, der karakteriserer kumulative flerledsafgifter, som altså må antages at være direktivstridige.

6. momsdirektiv indeholder i art. 33 følgende regel: Direktivet er "ikke til hinder for, at en medlemsstat opretholder eller indfører punktafgifter og i det hele taget alle former for skatter og afgifter, der ikke har karakter af omsætningsafgift".

Det afgørende synes herefter at være, om en afgift "har karakter af omsætningsafgift". Desværre indeholder direktivreglerne ikke nærmere vejledning med hensyn til, hvad det er, der giver en afgift karakter af omsætningsafgift.

Domspraksis er ikke særligt hjælpsom i så henseende, idet den eneste dom af betydning så vidt ses er den ovennævnte Wilmot-sag.

I denne sag gives vel en vis vejledning i præmis 16, første punktum, som må forstås således, at en afgift har karakter af omsætningsafgift, hvis den pålægges omsætningen af varer og tjenesteydelser og rammer den erhvervsmæssige omsætning på tilsvarende måde som moms. Det skal muligvis hertil lægges, at en afgift kun er udelukket i kraft af art. 33, hvis den truer momssystemets funktion.

Det er endvidere muligt, at det kan udledes af andet punktum i samme præmis, at en afgift kun har karakter af omsætningsafgift, hvis den direkte påvirker prisen på varer og tjenesteydelser.

Alt i alt må det dog konkluderes, at dommen ikke giver megen vejledning, fordi det er ganske uklart, hvorfor den konkrete afgift ikke har karakter af omsætningsafgift:

fordi afgiften ikke er fiskal?, eller fordi den ikke direkte påvirker prisen, idet afgiften beregnes på grundlag af den samlede omsætning?

Udenrigsministeriet er imidlertid af den opfattelse, at der kan etableres en rimelig argumentation for det standpunkt, at en ny fiskal afgift ikke har karakter af omsætningsafgift: Den påhviler ikke de enkelte transaktioner, den faktureres ikke, og den påvirker ikke direkte prisen på de enkelte varer og tjenesteydelser.

Det understreges, at der består væsentlig tvivl om resultatet, således som det også vil være tilfældet, hvis afgiften er ikke-fiskal. Usikkerheden er måske en anelse mindre, hvis afgiften er ikke-fiskal, især hvis den i øvrigt i sin struktur nærmer sig de afgifter, som var genstand for vurdering i Wilmot-sagen.

IV. Sammenfatning og forslag

1. Det fremgår af analysen ovenfor i afsnit III, at Kommissionen og andre medlemsstater vil kunne angribe den foreslåede omlægning af arbejdsgiverbidragene på to måder, hver for sig eller parallelt.

Angribes den nye afgift på grundlag af Traktatens almindelige regler, er der en ikke uvæsentlig risiko for, at Domstolen ikke vil acceptere, at afgiften opkræves på importen, fordi afgiften betragtes som en toldlignende afgift.

Angribes den nye afgift, synes der at være god mulighed for at gøre gældende, at en sådan afgift ikke har karakter af omsætningsafgift, men det er tvivlsomt, om dette synspunkt kan holde. Dette gælder, hvad enten afgiften er fiskal eller ikke-fiskal. Det er måske en anelse lettere at forsvare en ikke-fiskal afgift, men den eneste foreliggende dom gør det dog tvivlsomt, om en sådan afgift kan beregnes på grundlag af den momspligtige omsætning og ikke virksomhedernes samlede omsætning, ligesom det er tvivlsomt, om en sådan afgift særskilt vil kunne pålægges importen.

2. Det er vurderingen, at det ikke vil være muligt at anvise korrektioner til den foreslåede omlægning, som med sikkerhed vil gøre den nye ordning traktatmedholdelig.

Det forekommer imidlertid hensigtsmæssigt at overveje, om den økonomiske, juridiske og politiske sammenhæng mellem afløsningen af de hidtidige arbejdsgiverbidrag, den nye afgifts indførelse og provenuets anvendelse bør brydes. Det er klart, at denne sammenhæng fortsat vil være til stede, men i givet fald vil være sværere for Kommissionen og andre at påvise. Muligheden for angreb og i givet fald underkendelse i medfør af de almindelige traktatregler er således formindsket men stadig til stede.

Det må tilføjes, at selv en sådan omlægning ikke udelukker, at afgiften vil blive bedømt (negativt?) på grundlag af momsreglerne. Af hensyn til momsreglerne ville risikoen nok være en anelse mindre, hvis afgiften opretholdes som en ikke-fiskal afgift, især hvis beskatningsgrundlaget kunne nærme sig det i Wilmot-sagen vurderede.

Såfremt sagen i øvrigt fremmes, skønnes risikoen alt i alt nok noget mindre, hvis den nye afgift omformes til en fiskal afgift. Dette vil i givet fald kræve, at omlægningen ændres, således at de enkelte elementer præsenteres hver for sig i regeringens lovgivningsprogram og tilsyneladende uden nogen sammenhæng overhovedet. Som omlægningen nu er beskrevet, kunne de forskellige elementer undersøres i tre (helst flere) forskellige forslag: Overgang til statskassefinansiering af visse arbejdsgiverbidrag, indførelse af en fast tilskudsordning til dækning af arbejdsgivernes sygedagpengeudgifter, og endelig et andet sted i lovgivningsprogrammet indførelse af en ny fiskal afgift.

M.S., den 30. september 1987.

Med venlig hilsen

Laurids Miksa

M.S., j.nr. 400.Q/Jur.

København, den 30. september 1987.



13-11
b.j.
Lm

Kære Rosted,

./.

Jeg sender hermed et udkast til notat, som vi drøfter med Tolddepartementet hos os på fredag kl. 13. Jeg beder om, at udkastet betragtes som vores interne arbejds-pir, og at det ikke kopieres.

Der er ét problem, vi vil arbejde noget videre med, nemlig hvilke elementer Domstolen vil lægge vægt på, når det skal afgøres, om en afgift har karakter af omsætningsafgift.

Som aftalt er vi indforstået med, at udvalgets faste medlemmer kan deltage i mødet på fredag, hvis man ønsker det.

Jeg regner med, at et notat i ca. halv størrelse vil kunne være færdigt til mandag.

Med venlig hilsen

Laurids Mikaelson

Konsulent Jørgen Rosted
Budgetdepartementet

M.S., j.nr. 400.Q/Jur.

København, den 30. september 1987.



Kære Henrik Fugmann,

./.

Jeg sender hermed et udkast til notat, som vi drøfter med Tolddepartementet hos os på fredag kl. 13. Jeg beder om, at udkastet betragtes som vores interne arbejds-pir, og at det ikke kopieres.

Der er ét problem, vi vil arbejde noget videre med, nemlig hvilke elementer Domstolen vil lægge vægt på, når det skal afgøres, om en afgift har karakter af omsætningsafgift.

Som aftalt er vi indforstået med, at udvalgets faste medlemmer kan deltage i mødet på fredag, hvis man ønsker det.

Jeg regner med, at et notat i ca. halv størrelse vil kunne være færdigt til mandag.

Med venlig hilsen

for Laurids MikaelSEN

Kontorchef Henrik Fugmann
Det økonomiske Sekretariat

M.S., j.nr. 400.Q/Jur.

København, den 30. september 1987.

Q

Laurids

43.24
bud
Lm

Kære Kjærsgaard,

./.

Jeg sender hermed et udkast til notat, som vi drøfter med Tolddepartementet hos os på fredag kl. 13. Jeg beder om, at udkastet betragtes som vores interne arbejds-pir, og at det ikke kopieres.

Der er ét problem, vi vil arbejde noget videre med, nemlig hvilke elementer Domstolen vil lægge vægt på, når det skal afgøres, om en afgift har karakter af omsætningsafgift.

Som aftalt er vi indforstået med, at udvalgets faste medlemmer kan deltage i mødet på fredag, hvis man ønsker det.

Jeg regner med, at et notat i ca. halv størrelse vil kunne være færdigt til mandag.

Med venlig hilsen

Laurids MikaelSEN

Konsulent Kaj Kjærsgaard
Arbejdsministeriet

M.S., j.nr. 400.Q/Jur.

København, den 30. september 1987.

Gul



Sendt
i b
Lm

Kære Karsten,

./.
Tak for snakken om arbejdsgiverafgifterne. Her følger det næste udkast.

Der er ét problem, vi vil arbejde noget videre med, nemlig hvilke elementer Domstolen vil lægge vægt på, når det skal afgøres, om en afgift har karakter af omsætningsafgift.

Jeg er ked af, at vi ikke kunne arrangere et møde, hvor både I og Tolddepartementet kunne komme samtidig på fredag. Jeg forstår du har snakket med Peter om det, og at vi hører fra jer, før vi holder møde med Tolddepartementet fredag kl. 13.

Hvis du ikke er enig i grundlinjerne i papiret, går jeg bestemt ud fra, at vi hører fra dig. Men hvis du stadig mener, at oplægget er problematisk, synes jeg det er helt fint, hvis du forsøger over telefonen at bombardere f.eks. Hjelm Knudsen med spørgsmål og alternative forslag sådan som vi har drøftet det med hinanden.

Med venlig hilsen

Laurids Mikaelson

Konsulent K. Hagel-Sørensen
Justitsministeriet

Senest

Tolddepartementet

Ly

M.S., j.nr. 400.Q/Jur.

Den 1. oktober 1987.

NOTITS

Omsætningsafgifter og
indirekte skatter.
Definitionsspørgsmål

I forbindelse med ovennævnte sag er der rejst spørgsmål om karakteren af den foreslåede ny afgift baseret på et momslignende grundlag. Det synes at kunne være afgørende, hvorvidt afgiften set i relation til art. 33 i 6. momsdirektiv må anses for at være en ny omsætningsafgift i direktivets forstand. Sådanne, nye omsætningsafgifter kan medlemslandene ikke indføre efter ikrafttrædelsen af 6. momsdirektiv.

Det ses ikke i den til rådighed værende litteratur at foreligge nogen klar definition af begrebet omsætningsafgift, der foruden i art. 33 også forekommer i flere af EØF-traktatens artikler vedrørende skatter (bl.a. art. 98, der fastslår, at omsætningsafgifter, forbrugsafgifter og andre indirekte skatter kan refunderes ved eksport).

Art. 33 i 6. momsdirektiv fastslår, at bestemmelserne i direktivet ikke er til hinder for, at "en medlemsstat opretholder eller indfører punktafgifter, indregistreringsafgifter og i det hele taget alle former for skatter og afgifter, der ikke har karakter af omsætningsafgift".

Indirekte forbrugsskatter omfatter såvel afgifter, der betegnes som omsætningsafgifter, som andre vareafgifter.

Det synes muligt at antage, at begrebet omsætningsafgift i EØF-sammenhæng skal forstås som generelle afgifter omfattende alle eller næsten alle varer, der er knyttet til omsætningen af de enkelte varer og/eller tjenesteydelser og faktureres i forbindelse med de enkelte varetransaktioner eller tjenesteydelser, jfr. også CMLR, vol. 15, 1978, p. 309 (tax on goods).

Til kategorien omsætningsafgifter hører f.eks. de (nu ophævede) kumulative flerledsaftgifter uden fradragret (kaskadeafgifter) samt merværdiafgifter.

Til kategorien forbrugsafgifter, der ikke betegnes som omsætningsafgifter, hører (etleds) afgifter på enkeltvarer eller varegrupper. Denne kategori omfatter typisk de såkaldte "giftskatter" på tobak, alkohol m.v., men også energiafgifter m.v..

For de omsætningsafgifter og forbrugsafgifter, der knyttes til enkelte varetransaktioner, er det uden videre muligt efter EF-reglerne, jfr. art. 98 EØFT, at fratrække afgift ved eksport, idet afgiftsbeløbet kan nøje fastslås for den enkelte vares vedkommende. Noget tilsvarende gælder bilregistreringsafgifter, der hører under kategorien forbrugsafgift, men derimod ikke en omsætningsafgift, såfremt ovennævnte klassifikation lægges til grund.

Det bør i denne forbindelse nævnes, at sondringen mellem direkte og indirekte skatter er omtvistet i teorien. Det synes dog muligt at antage, at indirekte skatter er karakteriseret derved, at disse tænkes pålagt produktionen og overvæltet på forbrugerne gennem modsvarende prisforøgelser, mens direkte skatter er skatter, der fastsættes under hensyntagen til skatteydernes individuelle forhold (såsom indkomst eller formue).

Det bemærkes i denne forbindelse, at afgifter såsom stempelaftgifter, licensafgifter, reklameafgifter o.l. ikke synes omfattet af begrebet indirekte skatter, der kan refunderes, jfr. sag 45/64, Kommissionen mod Italien, Saml. 1965, p. 866. Indirekte afgifter, der skal tages i betragtning i forbindelse med udligning ved grænsepassage, jfr. bl.a. art. 96, er alene sådanne indirekte afgifter, der er knyttet indirekte eller direkte til en vare, derimod ikke afgifter, der må opfattes som en direkte skat pålagt producenten.

Den her omhandlede afgift bør formentlig klassificeres som en direkte skat på producenter baseret på et omsætningsbegreb (beregningsgrundlag). Skatten påhviler ikke den enkelte vare. Den vil ikke give anledning til udligning i forbindelse med eksport (afløftning af afgift) og giver derfor ikke problemer i forhold til art. 98. Det forhold, at eksportproduktionen ikke belastes men holdes ude ved skattens beregning, strider ikke i sig selv mod art. 98.

Problematikken omkring refusion af afgifter som omhandlet i art. 98 EØFT synes ikke relevant i det foreliggende tilfælde, da afgiften ikke hæfter på varerne, men blot beregnes på et momslignende grundlag, hvorved afgiftsgrundlaget beregnes med fradrag af eksportomsætningen. Afgørende synes i relation til art. 98 at være det forhold, at fradrag tænkes at ske for den enkelte vares eller det enkelte varepartis vedkommende i forbindelse med selve udførselsforretningen.

I den her gældende sammenhæng er det vigtigt at kunne klassificere den foreslåede afgift som en afgift, det ikke efter art. 33 i 6. momsdirektiv er forbudt en medlemsstat at indføre.

Det 6. momsdirektivs art. 33 tilsigter tydeligvis at hindre, at de fremskridt for den interne EF-samhandel,

153

der opnås ved at anvende en ensartet merværdiafgift knyttet til de enkelte varer og med ret til fradrag ved eksport som modstykke til beskatning ved import, ikke sættes over styr ved indførsel af nye, lignende systemer, der medfører problemer i forbindelse med grænsepassage.

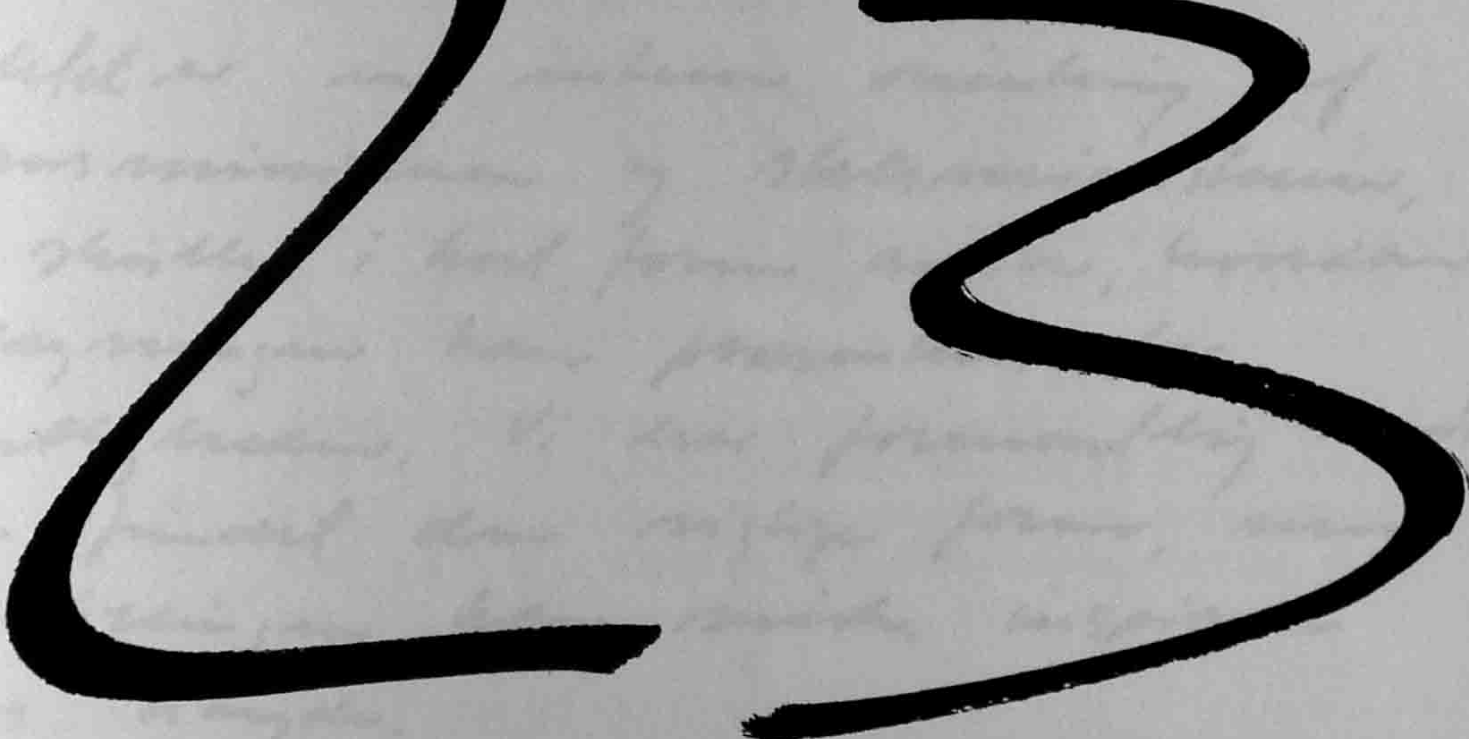
Hvad angår andre afgifter på forbrug, der påhviler den enkelte vare, såsom især punktafgifter gælder, at sådanne afgifter tænkes harmoniseret bl.a. i den hensigt at eliminere problemer i forbindelse med grænsepassage.

For så vidt angår skatter, der ikke giver anledning til problemer ved grænsepassage, såsom selskabsskatter og formentlig afgifter ad modum den her foreslåede afgift gælder, at disse ganske vist fra EF-kommissionens side tænkes enten afskaffet eller harmoniseret, men hensynet bag sådanne ønsker ligger især i ønsket om at sikre lige konkurrencevilkår, derimod ikke i at afskaffe tekniske hindringer for samhandelen som følge af afgiftsrefusion og afgiftspålæggelse.

I den nuværende situation forholder det sig imidlertid sådan, jfr. art. 33, at andre indirekte og direkte skatter frit kan indføres uden at stride mod 6. momsdirektiv. For så vidt de iøvrigt ikke strider mod andre fællesskabsbestemmelser - som f.eks. art. 9 og 95 eller statsstøttereglerne (eksportstøtte) - er medlemsstaterne derfor berettigede til at anvende sådanne skatter. Den i det foreliggende tilfælde omhandlede afgift synes på baggrund af ovenstående analyse ikke at stride mod art. 33, da det synes muligt med rette at betegne den som en direkte skat, der ikke udgør en omsætningsafgift, og det synes i den forbindelse rimeligt at gå ud fra, at det forhold, at afgiften (ganske som merværdiafgiften) ikke omfatter eksporten, vil medføre, at den ikke i sig selv vil være i strid med art. 98 EØFT.

M.S., den 1. oktober 1987.

Tot den personalen onderwijzen onderzocht
 gez. het school in 1901 de onderwijzen van
 onderwijzen van onderwijzen

A large, thick, black, stylized letter 'Z' or '3' is drawn over the text, spanning most of the width of the page. The stroke is very bold and slightly irregular, with a small loop at the bottom right.



A-1 / 1-1 / 13010

6. okt. 87

✓

S -	1 Bil.
7/10	9 OKT. 1987
400 G	fur



Lands Mikaelson

Til din personlige orientering udlægges
jeg det resultat, vi især indarbejder om
omlægningerne af arbejdsverktøjerne.

3

Notatet er en intern orientering af
finansministeren og statsministeren,
og skulle i kort form angive, hvordan
omlægningerne kan præsenteres for
offentligheden. Vi har formentlig endnu
ikke fundet den rigtige form, men
forsøgene kan måske inspirere
jeres arbejde.

Med venlig hilsen

Jørgen Roslund

5.okt.1987

156

Den økonomiske politik, efteråret 1987

Gennemførelsen af den samlede erhvervspakke (lettelse af erhvervsskatterne og omlægningen af arbejdsgiverafgifterne) er afgørende for den økonomiske udvikling i de kommende år. Uden den betydelige forbedring af konkurrenceevnen, der ligger i eksportpakken, vil det være meget vanskeligt, formentlig umuligt, at opnå et økonomisk forløb, hvor både underskuddet på betalingsbalancen og arbejdsløsheden nedbringes. For at opnå et tilfredsstillende økonomisk forløb skal erhvervspakken suppleres med en stram indkomstpolitik, nulvækst i de offentlige udgifter og opsparingsfremme.

Der redegøres i det følgende for virkningerne af arbejdsgiverbidragenes omlægning. Derefter vurderes hele erhvervspakken som led i den samlede økonomiske politik.

1. Omlægningen af arbejdsgiverbidragene

Omlægningen af arbejdsgiverbidragene indebærer, at en række af de nuværende arbejdsgiverbidrag, som er knyttet til beskæftigelsen, erstattes af et arbejdsgiverbidrag knyttet til virksomhedernes momsgrundlag.

Samfundsøkonomisk svarer effekterne af omlægningen til at afskaffe de udvalgte arbejdsgiverbidrag og derudover gennemføre en momsforhøjelse, men på kort sigt vil prisvirkningerne være anderledes.

Forbrugerpriserne

Det har været afgørende ved forberedelsen af omlægningen, at forbrugerpriserne ikke ændres. Derved sikres det, at lønmodtagernes realløn ikke berøres af indgrebet, og at købekraften af pensioner og dagpenge mv. heller ikke bliver berørt.

Hvis det nye arbejdsgiverbidrag på momsgrundlaget istedet blev gennemført som en egentlig momsforhøjelse, var der risiko for, at den samlede effekt af indgrebet på kort sigt løftede forbrugerpriserne. Det skyldes, at indregningen af momsen i forbrugerpriserne i de fleste virksomheder sker mekanisk og meget hurtigt, hvori mod lempelsen af de bidrag, der i dag er knyttet til beskæftigelsen, først efter nogen tid ville føre til lavere prisstigninger.

Ved at opkrævningen af det nye arbejdsgiverbidrag knyttet til momsgrundlaget foregår på samme måde, som de arbejdsgiverbidrag der bortfalder, sikres det, at virksomhederne prismæssigt ikke ændrer adfærd, såfremt virksomhedens nettoprovenu ved omlægningen er 0.

Alle virksomheders nettoprovenu er imidlertid ikke uændret ved omlægningen. Virksomheder med betydelig eksport vil få en lettelse, mens importvirksomheder vil få en forhøjelse, som vil blive overvæltet på forbrugerpriserne. Det betyder, at varegrupper med højt importindhold vil stige i pris.

Den samlede omlægning af arbejdsgiverbidragene skal imidlertid sikre, at de samlede forbrugerpriser er uændrede, hvorfor der må imødeses et umiddelbart provenutab ved omlægning. Endvidere skal fødevarerpriserne holdes uændrede og brændselspriserne må ikke stige i forhold til en situation uden omlægning, hvilket kræver justering af energiafgifterne. Der vil fremkomme mindre ændringer i priserne på den resterende del af privatforbruget, afhængigt af disses indhold af import og arbejdskraft, men som hovedregel vil danske varer produceret til det danske marked have lavere eller uændret pris.

Statsfinanserne

Som nævnt må der regnes med et umiddelbart provenutab for at sikre uændrede forbrugerpriser, men da den samlede omlægning vil sikre en ekspansion i de udlandskonkurrerende erhverv, vil der på længere sigt ske en styrkelse af statsfinanserne. I 1988 fremkommer en nettobelastning af statsfinanserne på et par mia.kr. Den samlede effekt af omlægningen virker allerede fra 1989 klart positivt på statsfinanserne.

De senere års kraftige forbedring af statsfinanserne gør det muligt og forsvarligt at tillade en midlertidig forringelse, når provenuet går til en forbedring af konkurrenceevnen. Netop derfor vil det heller ikke være nødvendigt med en senere forhøjelse af skattetrykket. Tværtimod er forbedringer af konkurrenceevnen og ekspansion i den private sektor en af betingelserne for lavere skattetryk. Det forholder sig anderledes med almindelige stigning i de offentlige udgifter, hvor en forhøjelse af skattetrykket er en uomgængelig nødvendighed på længere sigt.

Konkurrenceevnen

Omlægningen af arbejdsgiverbidragene indebærer en betydelig styrkelse af konkurrenceevnen.

Arbejdsgiverbidrag, der er knyttet til beskæftigelsen, belaster de danske virksomheders omkostninger i forhold til udenlandske konkurrenters, uanset om konkurrencen finder sted på eksportmarkederne eller på det danske marked. Tilsvarende medfører det en nedsættelse af omkostningerne i forhold til de udenlandske konkurrenter, hvis disse bidrag sættes ned i Danmark.

Arbejdsgiverbidrag, der er knyttet til momsgrundlaget, virker derimod neutralt på konkurrenceevnen. Det skyldes, at eksporten er fritholdt for afgift (de danske virksomheders konkurrenter på eksportmarkederne betaler heller ikke afgift til den danske stat) og at importen pålægges en afgift af samme omfang som danske varer, der afsættes på hjemmemarkedet.

Da arbejdsgiverbidragene knyttet til beskæftigelsen nedsættes med 5 pct. af lønsummen, medfører omlægningen af arbejdsgiverafgifterne en varig konkurrenceevneforbedring på ca. 5 pct.

Den umiddelbare effekt af arbejdsgiverbidragenes omlægning er en forbedring af virksomhedernes indtjening. Det er ikke afgørende for konkurrenceevnen om virksomhederne fuldt ud nedsætter deres priser svarende til den omkostningsmæssige lettelse. Tværtimod er det vigtigt for de gunstige effekter på betalingsbalancen og beskæftigelse, at den enkelte virksomhed alt efter dens markedsforhold kan disponere frit med hensyn til at nedsætte priserne eller anvende den forøgede indtjening til at investere i produktionsudstyr, produktudvikling og marketing. Derimod er det afgørende for effekten, at virksomheden opfatter den omkostningsmæssige lettelse som varig, og at omlægningen ikke fører til højere lønstigninger.

Omlægningen og EF-reglerne

Hvis omlægningen opfattes som en generel nedsættelse af alle arbejdsgiveres bidrag til sociale ordninger, og at provenutabet herved dækkes ved en momsforhøjelse, må det være oplagt, at omlægningen ikke vil stride mod EF-reglerne.

For at undgå et prishop sættes momsen ikke i vejret, men der indføres et arbejdsgiverbidrag på momsgrundlaget, som opkræves på samme terminer m.v. som de tidligere arbejdsgiverafgifter. Det betyder, at det nye arbejdsgiverbidrag ikke vil optræde på fakturaer m.v., som en almindelig momsforhøjelse, men på længere sigt vil virkningerne være nogenlunde de samme. I det omfang det

kan klargøres, at det nye arbejdsgiverbidrag på momsgrundlaget har karakter af en generel indirekte afgift, vil den ikke være i strid med EF-reglerne.

Det er imidlertid klart, at omlægningen i sin helhed alene letter de danske konkurrenceudsatte virksomheders omkostninger, hvorfor det samlede forslag vil have EF's bevågenhed.

2. De mellemfristede balanceproblemer

Uden nye økonomisk-politiske initiativer må der imødeses et samfundsøkonomiske forløb med en betydelig forværring af det dobbelte balanceproblem først og fremmest på grund af de sidste års betydelige forringelse af konkurrenceevnen.

Hvis det forudsættes, at den indenlandske efterspørgsel i Danmark vokser i samme tempo som den indenlandske efterspørgsel i udlandet, og konkurrenceevnen ikke genoprettes, fremkommer et økonomisk forløb med stadige stigninger i betalingsbalanceunderskuddet til et niveau i 1990'erne, der overstiger 1986-underskuddet. Arbejdsløsheden er i et sådant forløb væsentligt højere end i 1986 efter en kraftig stigning i 1988.

For at undgå et sådant forløb skal følgende tre betingelser opfyldes:

1. Finanspolitikken og især udgiftspolitikken skal fortsat være meget stram. Det sikrer det offentliges bidrag til, at den danske indenlandske efterspørgsel vokser langsommere end udlandets, og dermed det offentliges bidrag til den samlede opsparing.
2. Den private opsparing skal stige betydeligt. Hvis ikke skattereformen og kartoffelkuren har den tilstrækkelige effekt, må der suppleres med yderligere fremme af den private opsparing.
3. Konkurrenceevnen må genoprettes og herefter løbende forbedres. Det kræver forhandlinger med arbejdsmarkedets parter.

Genopretningen af konkurrenceevnen skal sikres af den samlede erhvervspakke.

Omlægningen af arbejdsgiverafgifterne forbedrer konkurrenceevnen varigt med ca. 5 pct. Dertil kommer en yderligere forbedring fra erhvervsskattelettelserne, der har hovedvægten i 1988.

Netop i den nuværende situation taler en del for, at effekten af det samlede indgreb vil være betydelig. De udlandskonkurrerende erhverv har med lønglidningen i 1986, nedsættelsen af arbejdstiden og overenskomsterne i 1987 fået et sådant indtjeningstab, at mange virksomheder uden indgreb vil stå i en situation, der nødvendiggør betydelige indskrænkninger. Det kan betyde tab af de positive effekter fra de seneste 5 års store investeringer.

Hvis den samlede erhvervspakke skal virke efter hensigten kræver det, at virksomhedernes forbedrede indtjening ikke omsættes i nye lønstigninger til de ansatte. Suppleres erhvervspakken med aftaler med arbejdsmarkedets parter om en afdæmpet lønudvikling og gennemføres en forøgelse af offentlig og privat opsparing, kan effekten blive ganske stor, og forhindre det temmelig dystre forløb, der i modsat fald tegner sig.

10/25/57
10-11-10-15



U.S. ...
... 1957.

24



180
M.S., j.nr. 400.Q/Jur.
Den 6. oktober 1987.

N O T A T

Forslag til omlægning af
arbejdsgiverafgifter.

EF-retlig vurdering af
forslagets hovedelementer.

I. Omlægningsmodellen

Omlægningsmodellen kan i sammenfattet form beskrives
således:

En væsentlig del af de nuværende indirekte lønomkostninger inddrages i reformen, således at de enkelte sociale arbejdsmarkedsordninger i videst muligt omfang opretholdes uændret, hvorimod finansieringsformen ændres.

Følgende seks ordninger inddrages: sygedagpenge, arbejdsløshedsforsikring, arbejdsgivernes elevrefusion (AER), arbejdsmarkedsuddannelsefonden (AUD), førtidspension og lønmodtagernes garantifond.

Finansieringen for disse ordninger ændres, således at der i fremtiden betales et fælles bidrag (afgift) beregnet på et nyt grundlag.

Det fælles bidrag fordeles til finansiering af de seks sociale ordninger:

- Sygedagpengeordningen: Arbejdsgiveren udbetaler fortsat sygedagpenge til arbejdstageren i den såkaldte arbejdsgiverperiode (5 uger), men modtager et tilskud som modregning i forbindelse med opkrævningen af det nye fællesbidrag. Modregningen kan resultere i netto-udbetaling.
- De øvrige ordninger: Midlerne fordeles efter de nu-gældende retningslinier.

Det nye bidrag (afgift) beregnes på følgende grundlag:

- Momsregistrerede virksomheder med positivt momstilsvær: bidrag (f.eks. 3%) beregnes på grundlag af den enkelte virksomheds momsgrundlag. Momsgrundlaget beregnes ved at dividere den enkelte virksomheds momstilsvær (incl. importmoms) med 0,22.
- Momsregistrerede virksomheder med negativt momstilsvær: Udbetaling af "bidrag" beregnet på grundlag af det "negative momsgrundlag".

- Ikke-momsregistrerede virksomheder: bidrag (samme procentsats) beregnet på et særligt beregningsgrundlag med udgangspunkt i den enkelte virksomheds lønsum.
- Det offentlige; ikke-momsregistreret: ?

II. Umiddelbar vurdering

Omlægningens konkurrencemæssige virkninger er ret klare. Man må gå ud fra, at også den danske debat om et sådant oplæg vil give Kommissionen og andre et godt grundlag for at vurdere omlægningens slutresultat og virkninger. Følgende vil i så henseende umiddelbart falde i øjnene:

- Visse sociale arbejdsmarkedsordninger udførelse til det danske arbejdsmarked lægges om, således at en væsentlig del af finansieringen pålægges importen.
- Omlægningen indebærer tillige, at eksporten fra Danmark i princippet friholdes for disse sociale omkostninger.

Det må forventes, at andre medlemslande og Kommissionen vil fremkomme med en stærk kritik og iværksætte et hurtigt analysearbejde for at få stoppet en sådan omlægning. Set fra f.eks. et tysk synspunkt vil omlægningen umiddelbart se således ud, at tyske varer i konkurrence med danske varer på det danske marked vil skulle bære både tyske sociale arbejdsmarkedsudgifter og tilsvarende danske. Omvendt i konkurrencen på det tyske marked vil danske varer i modsætning til tyske være fritaget for en del af de normale sociale arbejdsmarkedsomkostninger.

III. Analyse på grundlag af de relevante EF-regler

1. Det er muligt, at Kommissionen og andre medlemsstater vil vælge at angribe en sådan ny dansk ordning på grundlag af Traktatens almindelige regler om afgifter.

Det er også muligt, at det nye system vil blive vurderet i relation til reglerne vedrørende det fælles momssystem.

Endelig er det muligt, at det nye system vil kunne angribes ud fra statsstøttereglerne.

2. Selv om omlægningsmodellen har fælles træk med momssystemet, består der dog en række forskelligheder.

Der er ingen tvivl om, at en almindelig momsforhøjelse ikke ville være i strid med EF-regler af nogen art. Det gælder også, selv om en momsforhøjelse skulle tjene til at dække statskassefinansiering af de nævnte sociale ordninger.

Det er imidlertid klart, at den nye afgift i den foreliggende form ikke er en momsforhøjelse, og den kan derfor ikke EF-retligt legitimeres af EF's momsdirektiver.

3. De traktatbestemmelser om afgifter, som er relevante i den foreliggende sag, er indeholdt i Traktatens art. 9 og 95.

Art. 9, som er den grundlæggende bestemmelse om toldunionen, forbyder afgifter med tilsvarende virkning som told.

Art. 95 i Traktaten forbyder medlemsstaterne at pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der pålægges lignende indenlandske varer.

Ud fra en dansk synsvinkel vil det være formålstjenligt, om den nye afgift vil kunne klassificeres som en ikke diskriminerende intern afgift, altså en afgift, som er i overensstemmelse med bestemmelserne i art. 95.

4. Det fremgår af Domstolens praksis, at en afgift pålagt både importerede og indenlandske varer, selv om den i øvrigt med hensyn til opkrævningsregler og økonomisk byrde må betragtes som en intern afgift i Traktatens forstand, kan være traktatstridig og forbudt, såfremt afgiften virker på en sådan måde, at byrden på den indenlandske produktion reelt er lettere.

Domstolen har i disse sager foretaget en bredere vurdering af den konkrete afgift i afgiftens økonomiske/juridiske sammenhæng for at konstatere, om afgiftens provenue reelt tilbageføres til gunst for den indenlandske produktion. I sådanne tilfælde er Domstolen nået til den konklusion, at afgiften p.g.a. i det mindste delvis udligning for den indenlandske produktion er traktatstridig.

Det er forbindelsen mellem indførelsen af en ny afgift og afskaffelsen af de gældende arbejdsgiverbidrag, der vil kunne give anledning til problemer.

Den byrde, som den nye afgift indebærer, kan for den indenlandske produktion siges at blive helt eller delvist udlignet på to måder. Dels tilbagebetales en del af provenuet som tilskud til sygedagpengeordningen. Dels lettes i hvert fald den momsregistrerede del af den indenlandske produktion, idet disse virksomheder aflastes for de hidtil gældende bidrag.

Hertil kommer, at en analyse af det samlede systems virkning for enkeltvirksomheder vil vise, at en række danske virksomheder ikke belastes af afgift overhovedet eller kun belastes i meget begrænset omfang, hvorimod importen belastes mere ensartet. For danske eksportvirksomheder vil omlægningen kunne medføre nettoudbetaling.

Hvis ordningen, på grund af den økonomiske/juridiske sammenhæng opfattes som en ikke-fiskal afgift, vil vurderingen af ordningen i dens helhed blive, at afgiftens byrdefordeling indebærer en ulige behandling af importen, fordi den indenlandske produktion helt eller delvist aflastes. I givet fald vil konsekvensen være, at den nye afgift, i det omfang den påhviler importen, klassificeres som en toldlignende afgift eller en diskriminerende intern afgift. Afgiften vil i denne situation ikke kunne opretholdes for så vidt angår importen.

Det er på baggrund af denne del af analysen Udenrigsministeriets opfattelse, at det ville være en fordel, om omlægningen kunne justeres på en sådan måde, at forbindelsen mellem de sociale ordninger og deres finansiering ved den nye afgift brydes. I givet fald ville det være nødvendigt at lade de sociale ordninger finansiere af statskassen. Det vil derfor sikkert også være nødvendigt af skaffe nye midler til statskassen, men det bør ske på en sådan måde, at der ikke er nogen økonomisk/juridisk sammenhæng. Det er klart, at risikoen for en vurdering af ordningen i den brede sammenhæng ikke hermed helt vil være fjernet, men risikoen vil i det mindste være mindre.

Såfremt en sådan adskillelse gennemføres, vil den nye afgift ikke længere fremtræde som en ikke-fiskal afgift men vil derimod være omformet til en fiskal afgift.

5. Som modellen foreligger nu, må det antages, at afgiften ved import vil blive opkrævet efter regler, som ikke fuldt ud er identiske med de regler, som skal anvendes for den indenlandske produktion.

Denne forskel i opkrævningsmekanikken, som f.eks. ikke gælder for de typiske punktafgifter, giver anledning til en vis usikkerhed, idet Domstolen er tilbageholdende med at acceptere anvendelse af forskellige regelsæt for importen og den indenlandske produktion.

Det skønnes dog muligt at udforme reglerne på en sådan måde, at denne usikkerhed fjernes.

6. Betragtes den nye afgift som en intern afgift, fiskal eller ikke-fiskal, vil den endvidere skulle vurderes i relation til EF's momsdirektiver.

6. momsdirektiv indeholder i art. 33 følgende regel: Direktivet er "ikke til hinder for, at en medlemsstat opretholder eller indfører punktafgifter og i det hele taget alle former for skatter og afgifter, der ikke har karakter af omsætningsafgift".

Det afgørende synes herefter at være, om en afgift "har karakter af omsætningsafgift". Desværre indeholder direktivreglerne ikke nærmere vejledning med hensyn til,

hvad det er, der giver en afgift karakter af omsætningsafgift.

Domspraksis er ikke særligt hjælpsom i så henseende, men det er Udenrigsministeriets opfattelse, at der kan etableres en rimelig argumentation for det standpunkt, at en ny afgift ikke har karakter af omsætningsafgift: Den påhviler ikke de enkelte transaktioner, den faktureres ikke, og den påvirker ikke direkte prisen på de enkelte varer og tjenesteydelser.

Det understreges, at der består tvivl om resultatet.

7. Det kan ikke udelukkes, at Kommissionen (eller andre) vil betragte den nye afgift som en direkte skat på virksomhederne.

Dette kan i givet fald føre til den indsigelse, at afgiften er i strid med statsstøttereglerne, fordi afgiften er udformet som en direkte skat, der undtager eksportsektoren.

Anerkendes afgiften derimod som en indirekte forbrugsafgift, består dette problem ikke. F.eks. tillader Traktaten, at indirekte forbrugsafgifter refunderes ved eksport.

Domspraksis giver ikke et klart grundlag for at vurdere, om Domstolen i sidste ende vil betragte den foreslåede afgift som en indirekte forbrugsskat eller en direkte skat.

Det afgørende må antages at være, om afgiften er en vareafgift eller en afgift pålagt virksomheden, altså med virksomheden som skattesubjekt.

For så vidt angår f.eks. moms, er det klart, at moms er en vareafgift, som skal betales af forbrugerne, og at virksomheden kun står for indbetalingen til statskassen. Som et eksempel på en direkte skat, som pålægges virksomheder uanset overskud, kan nævnes ejendomsbeskatning.

Med henblik på at mindske risikoen for, at afgiften bliver klassificeret som en direkte beskatning af virksomhederne, anbefales det, at den nye afgift udformes og præsenteres som en indirekte forbrugsafgift.

IV. Sammenfatning og forslag

1. Det fremgår af analysen ovenfor i afsnit III, at Kommissionen og andre medlemsstater vil kunne angribe den foreslåede omlægning af arbejdsgiverbidragene på flere måder.

Angribes den nye ordning i sin helhed på grundlag af Traktatens almindelige regler om afgifter, er der en ri-

siko for, at Domstolen ikke vil acceptere, at afgiften opkræves på importen, fordi afgiften betragtes som mere belastende for importen.

Der synes at være god mulighed for at gøre gældende, at en sådan afgift ikke har karakter af omsætningsafgift, men det er tvivlsomt, om dette synspunkt kan holde. Dette gælder, hvad enten afgiften er fiskal eller ikke-fiskal.

Betragtes afgiften som en virksomhedsbeskatning, er der risiko for, at Domstolen vil finde, at det er ulovlig statsstøtte at friholde eksporten.

2. Det er vurderingen, at det ikke vil være muligt at anvise korrektioner til den foreslåede omlægning, bortset fra en almindelig momsforhøjelse, som med sikkerhed vil gøre den nye ordning traktatmedholdelig.

Det forekommer imidlertid hensigtsmæssigt at overveje, om den økonomiske og juridiske sammenhæng mellem afløsningen af de hidtidige arbejdsgiverbidrag, den nye afgifts indførelse og provenuets anvendelse bør brydes. Muligheden for angreb og i givet fald underkendelse i medfør af de almindelige traktatregler om afgifter er i givet fald formindsket men stadig til stede.

Det må tilføjes, at selv en sådan omlægning ikke udelukker, at afgiften vil blive bedømt (negativt?) på grundlag af momsreglerne eller vil blive betragtet som en direkte beskatning af virksomheden, der indebærer en ulovlig statsstøtte til eksporterhvervene.

Såfremt sagen i øvrigt fremmes, skønnes risikoen alt i alt nok noget mindre, hvis den nye afgift omformes til en fiskal afgift, som har karakter af en indirekte forbrugsskat. Dette vil i givet fald kræve, at omlægningen ændres, således at de enkelte elementer præsenteres hver for sig i regeringens lovgivningsprogram og uden nogen sammenhæng overhovedet.

Som omlægningen nu er beskrevet, kunne de forskellige elementer udsondres i tre (helst flere) forskellige forslag: Overgang til statskassefinansiering af visse arbejdsgiverbidrag, indførelse af en generel tilskudsordning til dækning af arbejdsgivernes sygedagpengeudgifter, og endelig et andet sted i lovgivningsprogrammet indførelse af en ny fiskal afgift.

M.S., den 6. oktober 1987.

M.S., j.nr. 400.Q/Jur.

København, den 6. oktober 1987.



Jagt og Lyst

6/10 1987

uy

Kære Rosted,

./.

Under henvisning til drøftelsen i Arbejdsministeriet i
går fremsendes hoslagt et notat om forslaget til
omlægning af arbejdsgiverafgifter.

Med venlig hilsen

Laurids Mikaelson

Kommitteret Jørgen Rosted
Budgetdepartementet

M.S., j.nr. 400.Q/Jur.

København, den 6. oktober 1987.



Jagt 5-1

27 2/10

6.4.

6.4.

Kære Kjærsgaard,

./.

Under henvisning til drøftelsen i Arbejdsministeriet i
går fremsendes hoslagt et notat om forslaget til
omlægning af arbejdsgiverafgifter.

Med venlig hilsen

Laurids Mikaelson

Konsulent Kaj Kjærsgaard
Arbejdsministeriet

M.S., j.nr. 400.Q/Jur.

København, den 6. oktober 1987.



Sent i 5.1

6/10 1987

LM

Kære Henrik Fugmann,

./.
Under henvisning til drøftelsen i Arbejdsministeriet i
går fremsendes hoslagt et notat om forslaget til
omlægning af arbejdsgiverafgifter.

Med venlig hilsen

Laurids MikaelSEN

Kontorchef Henrik Fugmann
Det økonomiske Sekretariat

M.S., j.nr. 400.Q/Jur.

København, den 6. oktober 1987.



Sent til
bil 6/10
LH

Kære Hjelm Knudsen,

./.
Under henvisning til drøftelsen i Arbejdsministeriet i
går fremsendes hoslagt et notat om forslaget til
omlægning af arbejdsgiverafgifter.

Med venlig hilsen

Laurids Mikaelson

Afdelingschef E. Hjelm Knudsen
Tolddepartementet

M.S., j.nr. 400.Q/Jur.

København, den 6. oktober 1987.



Sejt per bil
6/10 d. 10/10
Sag

Kære Peter Petersen,

./.
Under henvisning til drøftelsen i Arbejdsministeriet i
går fremsendes hoslagt et notat om forslaget til
omlægning af arbejdsgiverafgifter.

Med venlig hilsen

Laurids Mikaelson

Fuldmægtig Peter Petersen
Industriministeriet

M.S., j.nr. 400.Q/Jur.

København, den 6. oktober 1987.



jmt

fir bil

6/10 17

LH

Kære Karsten,

I sagen om arbejdsgiverafgifter har der i går været afholdt et møde i Arbejdsministeriet. Som du nok kan fornemme, kommer denne sag til at køre. Den nøjagtige timing i sagen kender jeg ikke.

- ./. Vedlagte notat er resultatet af vore drøftelser med dig og andre. Det er sendt til udvalgets medlemmer, nemlig Kaj Kjærsgaard, Henrik Fugmann, Jørgen Rosted og Hjelm Knudsen.

Med venlig hilsen

Laurids Mikaelson

Med venlig hilsen

Laurids Mikaelson

Konsulent K. Hagel-Sørensen
Justitsministeriet



M.S., j.nr.400.Q/Jur.

København, den 12. oktober 1987.

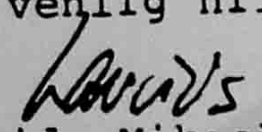
Kære Nehring,

I sagen om omlægning af arbejdsgiverafgifter har vi her i M.S. lavet en undersøgelse af de EF-retlige sider. Der har været en del papirer i sagen, men vores udtalelse til arbejdsgruppen er sammenfattet i vedlagte notat af 6. oktober 1987.

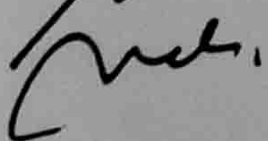
Jeg går ud fra, at I løbende modtager orientering fra anden side, og jeg ved, at vores analyseresultater vil blive refereret i den endelige rapport fra arbejdsgruppen.

Jeg sender dig papiret, fordi der jo netop nu er avis-skriverier også om de juridiske sider. Det, som er sivet til artiklen i Politiken i dag, er vel det, som skal sive, men jeg vil gerne være sikker på, at ministrene er klar over, at den juridiske vurdering reelt er noget anderledes.

Med venlig hilsen


Laurids Mikaelson

Keri LC Dept. chef
Heinrich Sch.
O.T.
L.T.H.

12/10th


Kontorchef Niels-Jørgen Nehring
Statsministeriet



18.10.1981
StA
10-10
10/10
10-10
10-10
10-10
10-10



25



Arbejdsministeriet

Til medlemmerne af arbejdsgruppen
om arbejdsgiverafgifter

Dato 9.10.1987
Kontor AMS
Sag nr 84-03
Sagsbeh LB/TR
Opgave nr 84-03u



Modtagers
sag nr.

Til brug for mødet i arbejdsgruppen mandag den 12. oktober kl. 13.00 i Arbejdsministeriets mødesal i stuen, vedlægges.

- udkast til disposition til endelig rapport til arbejdsgruppen.
- udkast til afsnit om EF-retlige forhold.
- notat om fastsættelse og regulering af arbejdsgiverbidrag til LG, AER, AUD, arbejdsløshedsforsikring og førtidspension.
- notat vedr. omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifter og spørgsmålet om den offentlige sektors inddragelse heri.
- notat om hvilke brancher og priser der belastes af omlægningen.
- notat om tidsplanen for gennemførelsen af en erhvervsafgift.
- notits vedr. anvendelsen af kvartalet som afgiftsperiode.
- notat om afgiftsgrundlaget efter forslag til lov om en erhvervsafgift.

- notits om landbrugets stilling efter omlægning af arbejdsgrænser.
- Momsregistrerede virksomheder. Negative angivelser ... (håndskrevet).

Det er meningen, at vi på mødet diskuterer de enkelte papirer med udgangspunkt i dispositionsudkastet.

Med venlig hilsen



Lars Brejnrod

Sag nr. 84-03s Disc.Tove5 LB/TR 8.10.87

EF-retslige forhold

Modellen skal ligeledes vurderes i lyset af EF-retten, idet det må forventes, at den vil blive genstand for en kritisk analyse såvel i EF-kommissionen som i de øvrige medlemslande. Udenrigsministeriet har afgivet en juridisk vurdering af modellen i relation til såvel EF-traktaten som EF-domstolens praksis:

Der er ingen tvivl om, at hvis omlægningen gennemføres ved, at arbejdsgiverafgifterne afskaffes, og det manglende provenu dækkes med en traditionel momsforhøjelse, vil det ikke være i strid med EF-reglerne.

På trods af at den nye afgift set fra en økonomisk betragtning er at ligne med en momsforhøjelse, er den det set fra en juridisk synsvinkel ikke, idet EF's moms-regler meget præcist anviser, hvordan afgiftssystemet skal indrettes.

EF-kommissionen og andre medlemsstater vil have forskellige muligheder for at angribe omlægningen, afhængig af hvordan den nye afgift klassificeres. Skatter kan enten være direkte eller indirekte, og en indirekte skat betegnes også som en afgift. Afhængig af om den nye afgift opfattes som en direkte skat, eller som en afgift, vil omlægningen kunne angribes på tre forskellige måder:

- 1) Det kan hævdes, at der er tale om en direkte virksomhedsskat. Hermed vil omlægningen skulle vurderes på grundlag af Traktatens statsstøtteregler, og det vil kunne hævdes, at Traktatens indeholder et statsstøtteelement derved, at eksportsektoren beskattes lempeligere end andre sektorer. Den eneste mulighed for at reducere dette problem er, at den nye afgift udformes og præsenteres, så den klarere fremtræder en indirekte forbrugsafgift. Dette vil imidlertid være i modstrid med det hensyn, der tilsiger, at den nye afgift på så mange punkter som muligt skal ligne de nuværende arbejdsgiverafgifter for at undgå uønskede indenlandske prisvirkninger.

- 2) Det kan hævdes, at indgrebet som helhed må betragtes som enten en intern afgift, der diskriminerer importen, eller som en toldlignende afgift. Der er ingen tvivl om, at den nye afgift af momsgrundlaget ikke i sig selv overtræder disse regler. Der er dog en risiko for, at hele indgrebet vil blive vurderet under ét. I så fald vil Kommissionen muligvis nå til det resultat, at omlægningen diskriminerer importen. Årsagen er, at den lettelse, som fjernelsen af de hidtige afgifter betyder, kun berører den danske produktion, mens den nye afgift af momsgrundlaget belaster både dansk produktion og import med den samme sats. Nettovirkningen af de to elementer er altså til ugunst for importen, uanset at den nye afgift ikke i sig selv er det. Risikoen for, at denne helhedsvurdering vil blive foretaget, kan mindskes - men ikke fjernes - hvis forslaget omformes, så forbindelsen mellem den nye afgift og de sociale ordninger brydes.
- 3) Såfremt den nye afgift betragtes som en intern afgift, skal den endvidere vurderes i lyset af EF's momsregler. Problemet er her, at den nye afgift ikke må have karakter af en omsætningsafgift. Det er vurderingen, at der vil kunne argumenteres rimeligt for dette standpunkt, men det kan ikke udelukkes, at der kan opstå problemer på dette punkt.

Ovenstående er en vurdering af de muligheder omlægningen har for at overleve en eventuel retssag ved EF-domstolen. Det bør imidlertid også vurderes, hvilke muligheder der er for politisk at undgå en situation, hvor Danmark bliver indklaget for EF-domstolen.

Det må være muligt i kredsen af medlemsstater at opnå forståelse for, at Danmark af hensyn til størrelsen af det samlede balanceproblem har et behov for at foretage indgreb, der markant forbedrer konkurrenceevnen. I den nuværende situation vil de eneste reelle alternativer til den foreslåede omlægning være enten at gennemføre omlægningen med en momsforhøjelse i stedet for den nye afgift eller ved at nedskrive kronen. Disse alternativer vil næppe være bedre set fra de øvrige medlemsstaters synspunkter, lige-

som de begge vil have en række uheldige indenlandske virkninger, som vil kunne reducere deres effekt.

g. i. svaret fald

Det er udvalgets opfattelse, at de problemer, der uomtvisteligt er med EF-medholdigheden af omlægningen, bedst tackles på det politiske plan. Der er visse muligheder for at ændre på modellen, så EF-problemerne mindskes - primært ved at bryde forbindelsen med de sociale ordninger og den nye afgift - men dette vil samtidig have nogle uheldige indenlandske effekter. Den vigtigste er, at princippet om, at ordningerne finansieres af arbejdstagere og virksomheder i fællesskab, forsvinder, ~~men også at det er~~ af afgørende betydning for de indenlandske priseffekter, at det af virksomhederne opfattes som en omlægning.

7. marts

— Der er en model
siden

ALL INFORMATION CONTAINED HEREIN IS UNCLASSIFIED
DATE 10-15-2010 BY 60322 UCBAW

A large, bold, handwritten number '26' in black ink. The '2' is formed with a thick, sweeping stroke that curves around to the left. The '6' is formed with a thick, sweeping stroke that curves around to the right, ending in a small loop. The background is white with faint, illegible text visible through the paper.

Arbejdsministeriet
Finansministeriet
Økonomiministeriet
Skatteministeriet

Til Statsministeren
Udenrigsministeren
Finansministeren
Ministeren for økonomisk samordning
Økonomiministeren
Skatteministeren
Arbejdsministeren
Industriministeren

LØBFAST

FORTROLIGT

**Notits om de EF-retlige aspekter af omlægningsmodellen
vedrørende arbejdsgiverafgifter.**

Arbejdsgruppen om arbejdsgiverafgifter har nøje vurderet de EF-retlige aspekter. Man fandt imidlertid, at det ikke var formålstjenligt, at rapporten skulle tynges med en diskussion af de EF-retlige aspekter. I stedet for diskussionen i rapporten gives der kort nedenfor en opsummering af de EF-retlige forhold på grundlag af den juridiske vurdering i Udenrigsministeriet, som Justitsministeriet er enig i. Forinden bør det nævnes, at en eventuel drøftelse af den nye afgift i EF alene vil ske på EF-kommissionens initiativ. Ikke mindst på baggrund af, at EF-problematikken klart er blevet trukket frem i dagspressens omtale af omlægningsmodellen, kan det ventes, at andre medlemslande og Kommissionen vil fremkomme med en stærk kritik og iværksætte et hurtigt analysearbejde for at få stoppet en sådan omlægning.

Det er udelukket, at den nye afgift kan betragtes som en moms, der klart ikke rejser EF-retlige problemer. Den nye afgift afviger på flere punkter fra de regler om moms, der fremgår af EF's momsdirektiver.

Det er usikkert, om modellen for omlægning af arbejdsgiverafgifter efter EF's regler vil blive betragtet som en direkte skat på virksomhederne, som en ikke-fiskal afgift (arbejdsgiverafgift, d.v.s. en afgift til finansiering af sociale formål til fordel for arbejdstagere) eller en fiskal afgift.

Hvis den nye afgift betragtes som en direkte skat på virksomheder, er der modstrid med EF's statsstøtteregele (art. 92 i EØF-traktaten), idet der i henhold til modellen ydes støtte til eksport.

Hvis den nye afgift vurderes i sammenhæng med afskaffelsen af arbejdsgiverbidragene (og tilskuddet til sygedagpengeudgifter), vil afgiften sandsynligvis af EF blive betragtet som en ikke-fiskal afgift. Den nye afgift vil i så fald være i modstrid med art. 9 eller art. 95 i EØF-traktaten, idet den belaster importen mere end den indenlandske produktion. Den indenlandske produktion begunstiges, da provenuet fra afgiften anvendes til at aflaste virksomhederne for udgifter til sociale formål.

Den omtalte risiko for en vurdering af afgiften i den brede sammenhæng kunne mindskes - men næppe elimineres - hvis omlægningen fremstod som helt adskilte foranstaltninger, hvorved modellen kunne betragtes som en fiskal afgift. En fiskal afgift kan formentlig anerkendes som værende i overensstemmelse med EF's regle. Et problem kan dog opstå i relation til art. 33 i 6. momsdirektiv, der - bortset fra moms - udelukker EF-landene fra at opretholde eller indføre afgifter, der har karakter af omsætningsafgift. Selvom der i EF-bestemmelserne (eller domspraksis) ikke findes nærmere vejledning med hensyn til hvad det er, der giver en afgift karakter af omsætningsafgift, er det dog synspunktet, at en mulig argumentation kan etableres for det standpunkt, at den nye afgift ikke har karakter af en omsætningsafgift, jfr. nedenfor.

Hvis der i modellen for omlægning af arbejdsgiverafgifterne indføres bestemmelser, således at afgiften opkræves på en anden måde over for den indenlandske produktion end over for import, f.eks. ved at der gennemføres undtagelser for enkelte erhverv, vil modellen ikke kunne anerkendes ifølge EF's bestemmelser.

Hvis EF-kommissionen - som venteligt - interesserer sig for den nye afgift, må det på baggrund af de ovenfor anførte EF-retlige synspunkter betragtes som tvivlsomt, om afgiften (eller hele omlægningsmodellen) vil

blive godkendt af EF. Set fra et andet EF-medlemslands synspunkt (f.eks. Tyskland) vil omlægningen umiddelbart se således ud, at tyske varer i konkurrence med danske varer på det danske marked vil skulle bære både tyske sociale arbejdsmarkedsudgifter og tilsvarende danske. Omvendt i konkurrencen på det tyske marked vil danske varer i modsætning til tyske være fritaget for en del af de normale sociale arbejdsmarkedsomkostninger. Det er vanskeligt at vurdere, hvilken vægt det vil få, såfremt man fra dansk side gør gældende, at en momsforhøjelse, der set fra et EF-synspunkt klart vil være at foretrække, vil have de samme virkninger.

Ligeledes på baggrund af de ovenfor anførte EF-retlige synspunkter har arbejdsgruppen konkluderet, at den eneste mulighed for at den nye afgift vil kunne accepteres af EF er at betragte den som en ren forbrugsafgift (d.v.s. en fiskal afgift) - uden at være en omsætningsafgift. Som det fremgår af diskussionen ovenfor, er det dog ingenlunde givet, at dette synspunkt vil kunne føres igennem.

Det bør herved have i erindring, at arbejdsgruppens rapport er baseret på, at der er tale om en samlet operation, hvor afskaffelsen af arbejdsgiverbidragene m.v. ses i sammenhæng med en ændret finansieringsform ved hjælp af det nye bidrag, der skal betales af virksomhederne. Dette betyder endvidere, at fremlæggelsestalen i folketinget må antages at skulle basere sig på samme betragtning.

Derimod må det i de almindelige bemærkninger til lovforslagene anses for hensigtsmæssigt at lægge vægten på det synspunkt, at der er tale om en fiskal afgift. Dette skyldes, at det i givet fald vil være lovforslagene og de dertil knyttede bemærkninger, som vil udgøre grundlaget for EF-Kommissionens analyse af forslaget og derfor for eventuelle drøftelser mellem Kommissionen og de danske myndigheder.

Over for de ovenfor anførte synspunkter, der kan ventes fremført fra EF-side kan man fra dansk side gøre følgende synspunkter gældende:

- at der er tale om en (indirekte) fiskal afgift, idet den er proportional med værditilvæksten og derved overvæltes på varepriserne. Endvidere at den nye afgift pålægges alle varer (og tjenesteydelser) til indenlandsk anvendelse - uanset varens oprindelse. Herudover kan det anføres, at den nye afgift udskrives med en ensartet procentsats, og at provenuet indgår i statskassen. Adskilt herfra vil midler til de sociale formål blive udbetalt over statsbudgettet ved hjælp af en særlig fordelingsnøgle.
- at der ikke er tale om en omsætningsafgift, idet den nye afgift ikke påhviler de enkelte transaktioner, den faktureres ikke, og den påvirker ikke direkte prisen på de enkelte varer og tjenesteydelser.
- at der ikke er tale om en direkte skat på virksomhederne, idet en sådan skat normalt fastsættes under hensyntagen til skatteydernes individuelle forhold, f.eks. indkomst eller formue. Endvidere kan det anføres, at afgiften i sidste ende kommer til at påhvile forbrugerne, og at virksomheden derfor ikke er tænkt som skattesubjekt.

For så vidt angår den i rapporten foreslåede "bagatelgrænse" (bundgrænse for virksomheders betaling af afgift) diskriminerer den ikke imod import og skulle derfor på dette punkt ikke rejse problemer i forhold til EF's regler. Det er imidlertid sådan, at fritagelsen for eksport af denne afgift vil indebære en overkompensation til den eksporterende virksomhed i det omfang, der i eksporten indgår varer købt (i tidligere led) fra en virksomhed, der ligger under "bagatelgrænsen". Dette kan af EF hævdes at udgøre statsstøtte til eksporten. Hertil kan det dog antagelig argumenteres, at "bagatelgrænsen" er indført af administrative hensyn og ikke for at støtte eksporten, og at derfor en pragmatisk juridisk vurdering må tilsige, at sådanne utilsigtede bieffekter af en hensigtsmæssig administration er acceptabel. Det er klart, at en sådan argumentation er svagere ved en høj end ved en lav "bagatelgrænse".

1111

1951

27

[Faint signature]

Statsminister Poul Schlüter
Statsministeriet,
Christiansborg,
1218 København K.

Dato 19 OKT. 1987
Sag nr

Kære statsminister,

Til din orientering fremsendes vedlagt rapporten fra embedsmandsarbejdsgruppen vedrørende (omlægning af) arbejdsgiverafgifter af oktober 1987.

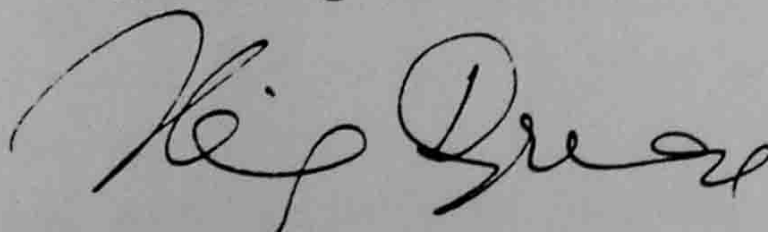
Arbejdsgruppen blev nedsat på mødet den 10. august 1987 i Regeringens Koordinationsudvalg.

Endvidere vedlægges den separat udarbejdede fortrolige notits af 16. oktober 1987 om de EF-retlige aspekter af omlægningsmodellen vedrørende arbejdsgiverafgifter.

Jeg forestiller mig (hvis du er enig heri), at rapporten vil kunne drøftes på mødet i Regeringens Koordinationsudvalg onsdag den 28. oktober 1987.

Min ministersekretær vil senere på ugen tage kontakt til dit forkontor for nærmere, at aftale det praktiske vedrørende en eventuel udsendelse til Koordinationsudvalget.

Med venlig hilsen



Henning Dyremose

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning 1
 I. INDLEDNING 1
 II. DEN SAMFUNDSØKONOMISKE BAGGRUND 2
 III. OMLÆGNING AF ARBEJDSGIVERAFGIFTER 3
 IV. EN MODEL FOR OMLÆGNING AF ARBEJDSGIVERAFGIFTER 4
 V. SAMMENFATNING 5
 Bilag 6

R A P P O R T
 O M
 O M L Æ G N I N G
 A F
 A R B E J D S G I V E R A F G I F T E R

ARBEJDSMINISTERIET
 FINANSMINISTERIET
 SKATTEMINISTERIET
 ØKONOMIMINISTERIET

OKTOBER 1987

INDHOLDSFORTEGNELSE

Side

I.	INDLEDNING	3
II.	DEN SAMFUNDSØKONOMISKE BAGGRUND	5
III.	DET NUVÆRENDE SYSTEM FOR ARBEJDSGIVERAFGIFTER SAMT ØVRIGE INDIREKTE LØNOMKOSTNINGER	8
III.1	Effekter af den nuværende indretning af arbejdsgiverafgiftssystemet	9
III.2	De enkelte dele af de indirekte lønom- kostninger	10
III.3	Sammenfatning	16
IV.	EN MODEL FOR OMLÆGNING AF ARBEJDSGIVERAFGIFTERNE	17
IV.1	Beskrivelse af modellen	17
IV.2	Principper ved modellens økonomiske virkninger	19
IV.3	Særlige problemer ved omlægningen	22
V.	SAMMENFATNING	34
Bilag		38

I. INDLEDNING

Arbejdsgruppen om arbejdsgiverafgifter blev nedsat på mødet den 10. august 1987 i regeringens koordinationsudvalg med følgende kommissorium:

"Som led i regeringens overvejelser om initiativer til forbedring af konkurrenceevnen nedsættes en arbejdsgruppe om arbejdsgiverafgifter.

Baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse er den betydelige forringelse af konkurrenceevnen samt behovet for at der foretages en gennemgang af det nuværende system for opkrævning af arbejdsgiverafgifter. Hensigten er at analysere og fremkomme med forslag til omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne, så omkostningerne for de udlandskonkurrerende erhverv lettes.

Resultatet af gruppen arbejde skal foreligge snarest muligt. Arbejdsgruppens oplæg vil indgå i regeringens drøftelser med arbejdsmarkedets parter, hvorefter det endelige forslag vil blive udarbejdet. Medio september 1987 skal arbejdsgruppen afgive statusrapport.

Arbejdsgruppen består af repræsentanter fra Arbejdsministeriet (formand), Finansministeriet, Økonomiministeriet samt Ministeriets for Skatter og Afgifter."

Den 18. september 1987 afgav arbejdsgruppen en statusrapport. Heri var opstillet to modeller til løsning af de i kommissoriet nævnte problemer. Statusrapporten blev drøftet i regeringens konkurrenceevneudvalg den 23. september 1987. Her blev det besluttet, at der skulle arbejdes videre med den model, hvor beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne blev omlagt fra antal beskæftigede til virksomhedens momsgrundlag.

Med udgangspunkt i denne model har arbejdsgruppen herefter fortsat sit arbejde med en række uafklarede forhold. I den forbindelse er de EF-retlige aspekter blevet undersøgt. Det er arbejdsgruppens vurdering, at den nye afgift - uden at være en omsætningsafgift - er en fiskal afgift, som efter EF's bestemmelser kan pålægges ved indenlandsk anvendelse, uanset varens oprindelse.

I det fortsatte arbejde er andre implicerede ministerier blevet inddraget på ad-hoc basis. Sideløbende er påbegyndt et indledende arbejde omkring forberedelse af de nødvendige lovforslag.

Nærværende rapport indeholder arbejdsgruppens forslag til retningslinier for omlægningen af arbejdsgiverafgifterne. Rapportens kapitel IV er bygget op omkring en forholdsvis kort gennemgang af de enkelte elementer og problemområder ved omlægningen, mens bilagene indeholder en fyldigere omtale og analyse af enkelte problemområder.

II. DEN SAMFUNDSØKONOMISKE BAGGRUND

I Økonomisk Oversigt fra oktober 1987 skønnes det, at betalingsbalanceunderskuddet i 1988 kun vil blive svagt forbedret i forhold til 1987, mens ledigheden vil stige med 30.-40.000 personer.

Dermed er situationen den, at det samlede balanceproblem vil vokse markant i 1988, og formentlig også i de nærmest følgende år, såfremt der ikke foretages justeringer af den økonomiske politik.

En af hovedårsagerne til dette ugunstige forløb er, at den danske konkurrenceevne i løbet af 1986 og navnlig i 1987 blev betydeligt forværret.

Gennem perioden 1983-1985 lå stigningstakten i de danske lønomkostninger på et niveau lidt under udlandets. Fra 1985 til 1986 var lønudviklingen i Danmark og udlandet stort set parallel, men indførelsen af arbejdsgivertilskuddet betød en forbedring af lønkonkurrenceevnen på ca. 1½ pct. I 1987 skønnes de danske lønninger at ville ligge ca. 9½ pct. over niveauet i 1986, mens lønudviklingen i udlandet skønnes at ligge på 5-5½ pct. Hertil kommer at fjernelsen af arbejdsgivertilskuddet forøger de danske lønomkostninger med yderligere 1½ pct.

Af stigningen på 11 pct. i de danske lønomkostninger stammer 4½ pct. fra 1986, herunder særligt fra arbejdstidsnedsættelsen i december, mens knap 1½ pct. stammer fra fjernelsen af arbejdsgivertilskuddet. Tilbage er der ca. 5 pct. som er et skøn over effekten af de nye overenskomster på gennemsnitslønnen i 1987.

Overenskomsternes betydning for konkurrenceevneforværringen i 1987 kan således synes beskeden, men det skal erindres, at samtliga de øvrige faktorer incl. valutakursudviklingen i 1986 var kendte på det tidspunkt, hvor de nye overenskomster blev indgået. Derudover gælder det, at de lønforløb, der ligger bag ovenstående

opgørelse indebærer, at overenskomsterne koster 7½ pct. gennem 1. overenskomstår og lidt mindre i 2. overenskomstår.

For at få et samlet billede af lønkonkurrenceevnen må der yderligere tages højde for udviklingen i den effektive kronekurs.

Fra 1983 og frem til midten af 1985 betød valutakursudviklingen en forbedring af den danske konkurrenceevne. Derefter vender udviklingen, primært som følge af dollarens fald, således at valutakursudviklingen frem til begyndelsen af 1987 forringer konkurrenceevnen. I 1986 lå den effektive kronekurs 4½ pct. over niveauet fra 1985, mens den i første halvår 1987 har ligget ca. 4 pct. over niveauet for 1986. De seneste måneder er udviklingen imidlertid vendt, og kronekursen for hele 1987 vil sandsynligvis ligge noget lavere end for 1. halvår. Et samlet skøn for hele 1987 er temmelig usikkert, men konkurrenceevnen vil sandsynligvis blive forværret med 2-3 pct. i 1987 som følge af valutakursudviklingen. Det skal tilføjes, at de omtalte stærke forskydninger i de internationale kursrelationer gør en summarisk bedømmelse af udviklingen vanskelig.

Samlet må konkurrenceevnen skønnes at være forværret med i alt 12-14 pct. i perioden 1985-1987, hvoraf mindst halvdelen er indtruffet siden 2. halvår 1986. Udviklingen i 1988 og årene derefter afhænger - foruden af valutakursudviklingen - af midtvejsforhandlingerne om lønsatser, primo 1989.

Den danske lønstigningstakt sammenholdt med udlandets samt valutakursudviklingen er to vigtige dele til vurdering af Danmarks samlede konkurrenceevne, men langt fra de eneste forhold af betydning. En række øvrige faktorer bør inddrages, hvis der skal gives et dækkende billede af udviklingen i den samlede konkurrenceevne. Det kan være størrelser som produktivitetsudvikling, lønudvikling for funktionærer, kapitalomkostninger, evne til at udvikle nye produkter, evne til at omstille sig til nye markeder mv. Disse størrelser er imidlertid overordentligt vanskelige at måle, og i endnu højere grad at sammenligne internationalt.

Virksomheden af disse faktorer samt naturligvis af lønudviklingen og konjunktursituationen kommer samlet til udtryk i konkurrenceerhvervenes indtjeningsforhold, som siger noget om, hvordan konkurrenceerhvervenes muligheder er for at investere i nye produkter, nye markeder, nye produktionsmetoder mm., og dermed for at opbygge det produktionsapparat, den markedssituation og de produkter der skal til, for på længere sigt helt at eliminere balanceproblemerne. Vanskeligheden ved at anvende indtjeningsmål som indikator for konkurrenceevneudviklingen er, at man ikke på nogen veldefineret måde kan isolere konkurrenceerhvervenes indtjening (især ikke de importkonkurrerende erhvervs) fra hjemmemarkedserhvervenes.

Hvis der, på trods af disse problemer, ses på indtjeningen i den samlede fremstillingssektor har den siden den steg kraftigt i 1982-1983 været relativt stabil frem til 1985. I 1986 faldt konkurrenceerhvervenes indtjening noget, og regnskabsopgørelser for 1. halvår 1987 tyder på, at denne udvikling er forstærket. For 1987 må der således forventes en betydelig nedgang i konkurrenceerhvervenes indtjening.

Sammenfattende må det siges, at uanset hvordan man måler konkurrenceevnen, er der sket en markant forringelse i løbet af 1986 og særligt i løbet af 1987. For at undgå at dette fører til, at det samlede balanceproblem vokser i de kommende år, er det derfor af afgørende betydning, at erhvervslivets konkurrenceevne forbedres.

III. DET NUVÆRENDE SYSTEM FOR ARBEJDSGIVERAFGIFTER SAMT ØVRIGE INDIREKTE LØNOMKOSTNINGER

Virksomhedernes samlede lønomkostninger udgøres dels af den direkte løn incl. diverse tillæg til arbejdstagerne og dels af en række indirekte lønomkostninger. Af nedenstående tabel 1 fremgår det dels hvilke elementer, der indgår i de indirekte lønomkostninger (idet ferie- og søgne-helligdagsbetaling dog ikke er medtaget), og dels hvor meget de koster.

Tabel 1

Indirekte lønomkostninger i den private sektor, 1982-1987

	1982	1983	1984	1985	1986	1987*	1988*)	Samlet udgift i 1988*	Pct. af lønsummen 2)
	- Kr. pr. fuldtidsansat pr. år -						-	Mill.kr.	
Uddannelsesfond	91	91	182	182	182	177	174	220	0,1
Arbejdsskade-forsikring	441	504	545	588	557	600	625	760	0,3
Bedriftssundheds-tjeneste	328	328	346	346	364	364	385	150	0,1
ATP	778	778	778	778	778	778	1166	1420	0,5
Sygedagpenge 1)	3276	2926	3003	3403	3541	4259	4400	5370	2,1
Lønmodt.									
Garantifond	90	80	72	40	32	25	25	31	0,0
AER	360	396	693	954	865	865	686	835	0,3
Arbejdsløsheds-forsikring	893	3416	3416	3416	3492	3720	3854	4695	1,8
Førtidspension	50	50	50	190	190	190	190	230	0,1
AUD	0	0	486	446	383	461	542	660	0,3
Indirekte lønomkostninger i alt	6307	8569	9571	10343	10384	11383	12047	14371	5,5
Arbejdsgivertilskud	0	0	0	0	-2150	-539	0	0	0,0
Indirekte lønomkostninger incl. arbejdsgivertilskud	6307	8569	9571	10343	8234	10844	12047	14371	5,5

Anm.: Tallene er gennemsnitstal, og kan derfor afvige fra de faktiske satser, fx fordi der ikke betales for den først ansatte.

*) Skøn.

1) Beregnet på basis af DA's opgørelser.

2) Lønsummen i den private sektor er i 1988 skønnet til 260 mia. kr. Ved at sætte satserne i forhold til gennemsnitslønnen som opgjort af DA fås lidt højere tal. Summen vil i det tilfælde blive 6 pct.

I det følgende vil der dels blive diskuteret, hvilke effekter den nuværende indretning af systemet har på økonomien og arbejdsmarkedet og dels blive gjort rede for de enkelte ordninger, herunder hvordan bidragene beregnes, hvordan de opkræves mv., samt hvorvidt de vil kunne indgå i forslagene til omlægninger.

De indirekte lønomkostninger kan opdeles i tre forskellige typer. Ferie-, søgne-helligdagsbetaling samt sygedagpenge er karakteriseret ved at de beregnes som en procentdel af arbejdstagerens løn. For bedriftssundhedstjeneste og arbejdsskadeforsikring er der tale om lovgivningsmæssige ordninger som arbejdsgiverne i princippet finansierer efter omkostningerne ved den. For alle de øvrige er der tale om, at arbejdsgiverne betaler et fast beløb pr. beskæftiget/arbejdstime til finansiering af ordningen.

III.1. Effekter af den nuværende indretning af arbejdsgiverafgiftssystemet

Samtlige de nuværende arbejdsgiverafgifter har som beregningsgrundlag et mål for den anvendte arbejdskraftmængde. For de fleste af afgifterne anvendes antallet af fuldtidsbeskæftigede i virksomheden, mens enkelte anvender antallet af præsterede arbejdstimer. At anvende sådanne beskæftigelsesmål som grundlag for beregningen af arbejdsgiverafgifterne betyder, at arbejdskraften fordyres relativt til de øvrige produktionsfaktorer.

Denne "ensidige beskatning" af arbejdskraften har betydning for hvordan de enkelte virksomheder sammensætter anvendelsen af deres produktionsfaktorer. Alt andet lige betyder systemet, at der til en produktion af en given størrelse anvendes mindre arbejdskraft og mere kapital end i en situation hvor afgifterne påhvilede de forskellige produktionsfaktorer ligeligt.

Man kan dog pege på, at fx for AUD gælder, at systemet har til hensigt at finansiere efteruddannelsen af arbejdskraften og at det derfor er naturligt, at der tages udgangspunkt i den enkelte

virksomheds anvendte arbejdskraftmængde ved beregningen af virksomhedens bidrag til ordningen. På samme måde kan der argumenteres, hvad angår førtidspensionsbidrag, AER, og LG. Det kan endvidere nævnes, at dette princip anvendes af de fleste øvrige lande vi normalt sammenligner os med.

Specielt om arbejdsløshedsforsikringen gælder det dog, at det anvendte beregningsgrundlag har den uensigtsmæssige virkning, at virksomheder der forøger beskæftigelsen og dermed er med til at reducere ledigheden samtidig bliver pålagt større udgifter til arbejdsløshedsforsikringen.

De arbejdsgiverafgifter der her er tale om er hovedsageligt indført i 80'erne. I 1980 udgjorde de således ca. 1 pct. af lønsummen mod ca. 3 pct. i 1987.

III.2. De enkelte dele af de indirekte lønomkostninger

i) Ferietillæg.

I henhold til ferieloven optjenes der ved fuld beskæftigelse gennem et helt kalenderår 5 ugers ferie. Til brug ved afholdelsen af ferien får den ferieberettigede udbetalt enten sin normale løn på ferietidspunktet samt et ferietillæg, der udgør 1 pct. af indtjeningen det foregående kalenderår, eller en feriegodtgørelse på 12½ pct. af indtjeningen det foregående kalenderår.

For feriepengene er der således tale om en ydelse, som alle arbejdsgivere er forpligtet til at betale til alle ansatte, der opfylder visse generelt fastsatte betingelser, samt at ydelsen går direkte fra den enkelte arbejdsgiver til den enkelte arbejdstager, idet feriegiro mv. alene anvendes til midlertidig opbevaring. Hertil kommer, at der ved kollektiv overenskomst eller individuel ansættelsesaftale kan være fastsat længere ferie og/eller større ferietillæg/-godtgørelse end fastsat i ferieloven. Dermed vil fe-

riepengene kun vanskeligt kunne indgå i forslaget til omlægnin-
ger.

ii) Søgne-helligdagstillæg og uddannelsesfond.

Ligesom selve lønnen er størrelsen af søgne-helligdagstillæg samt arbejdsgiverens bidrag til uddannelsesfond alene fastsat i kollektive overenskomster eller individuelle ansættelsesaftaler. Da disse lønelementer således ikke er fastsat ved lov, må det vurderes som uhensigtsmæssig at inddrage disse ordninger i omlægningen.

iii) Arbejdsskadeforsikring og bedriftssundhedstjeneste.

Bedriftssundhedstjeneste er oprettet i henhold til bestemmelser i arbejdsmiljøloven. Udgifterne afholdes alene af arbejdsgiverne. For så vidt angår arbejdsskadeforsikring er der tale om lovpligtige forsikringer, der tegnes i private forsikringsselskaber og som betales alene af arbejdsgiverne.

For såvel arbejdsskadeforsikring som bedriftssundhedstjeneste gælder, at under hensyn til den stilling, som sikkerhed på arbejdspladserne og arbejdsmiljø indtager i arbejdsmarkedspolitikken, vil det ikke være hensigtsmæssigt at inddrage disse ordninger i omlægningen, da det vil blokere for en differentiering af præmierne/bidragene med det formål, at præmier/bidrag i højere grad skal komme til at virke som en økonomisk tilskyndelse for virksomhederne til at forbedre arbejdsmiljøet.

iv) ATP.

Arbejdsmarkedets tillægspension er etableret med det formål at sikre en tillægspensionsordning for lønmodtagerne. Bidraget til ATP udgør i 1988 1.749,60 kr. pr. år pr. fuldtidsansat, hvoraf lønmodtageren betaler 1/3. Bidraget sættes op til 2.323,80 kr. pr. 1. januar 1990.

Bortfald af arbejdsgivernes ATP-bidrag kan ske mod at staten i stedet indbetaler beløbene på den enkeltes konto. De administrative problemer er ikke afklarede, men vil formentlig være overkommelige, idet arbejdstagernes bidrag fortsat vil skulle indbetales på normal vis, og "arbejdsgiverbidraget" til den enkeltes konto vil herudfra kunne beregnes.

Imod at inddrage ATP i omlægningen taler imidlertid, at bidragenes størrelse baserer sig på aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. Dette forhold, samt at spørgsmålet om en arbejdsmarkedspensionsordning fortsat er uafklaret betyder, at det i den nuværende situation ikke vil være hensigtsmæssigt at inddrage ATP i omlægningen.

v) Sygedagpenge.

I henhold til lov om dagpenge ved sygdom eller barsel har lønmodtagere, der har været beskæftiget hos samme arbejdsgiver mindst 40 timer inden for de sidste 4 uger, og som ikke har krav på at få udbetalt fuld løn under sygdom, krav på at få udbetalt dagpenge under sygdom fra arbejdsgiveren i indtil 5 uger, hvorefter forpligtelsen overgår til staten. Sygedagpengene skal udgøre mindst 90 pct. af lønnen på sygdomstidspunktet, dog med et max. på kr. 354,00 pr. dag.

Sygedagpengene er ligesom feriepengene en ydelse der går direkte fra den enkelte arbejdsgiver til den enkelte arbejdstager, for såvidt angår arbejdsgiverperioden. De samlede udgifter til sygedagpenge deles således mellem arbejdsgiverne og det offentlige. Der er ikke noget til hinder for, at denne fordeling kunne ændres med det formål at lette virksomhedernes indirekte lønomkostninger. Det er imidlertid ikke muligt at reducere virksomhedernes omkostninger til sygedagpenge markant ved at ændre på denne fordeling, uden samtidig at fjerne virksomhedernes incitament til at begrænse medarbejdernes sygelighed. Fx vil en afkorting af arbejdsgiverperioden til tre uger kun reducere virksomhedernes

udgifter til sygedagpenge med ca. 10 pct., samtidig med at det medfører øget offentlig administration.

Den eneste mulighed for at inddrage sygedagpengene i omlægningen vil derfor være, at give et tilskud til nedsættelse af arbejdsgivernes udgifter til sygedagpenge. Derved bevares virksomhedernes incitament til at begrænse sygefraværet, idet den enkelte virksomheds nettoudgifter til sygedagpenge fortsat hænger snævert sammen med sygeligheden på virksomheden.

vi) Lønmodtagernes Garantifond (LG), Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER), førtidspension, arbejdsløshedsforikring og arbejdsmarkedsuddannelsesfonden (AUD).

a) Formålet med Lønmodtagernes Garantifond er at sikre, at lønmodtagerne i tilfælde af deres arbejdsgivers konkurs eller betalingsstandsning rimeligt hurtigt kan få fuld dækning for tilgodehavende løn mv.

Fondens udgifter dækkes ved bidrag fra både private og offentlige arbejdsgiverne. Dette bygger blandt andet på et synspunkt om, at arbejdsgiverne i sådanne situationer har en kollektiv forpligtelse til at sikre, at lønmodtagerne får deres tilgodehavende løn mv. Arbejdsgivernes bidrag til LG har været faldende fra 1984, hvor det udgjorde 72 kr. pr. år pr. heltidsansat, til 1988, hvor det udgør 28 kr. pr. år pr. heltidsansat. Fra 1. januar 1987 er arbejdsgiverne fritaget for at betale bidrag for første ansatte.

En omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne vil ikke være noget problem i forhold til LG.

b) AER er en ved lov oprettet fond, der omfordeler midler mellem de private arbejdsgivere til finansiering af lære- og praktikpladser. Fonden finansieres alene ved bidrag fra arbejdsgiverne - ud fra en betragtning om, at arbejdsgiverne kollektivt må bære udgifterne til de nødvendige lære- og

praktikpladser. Fra AER ydes tilskud til oprettelse af lære- og praktikpladser, refusion af løn under skoleophold samt befordringsgodtgørelse.

Arbejdsgivernes bidrag til AER udgør i 1988 756 kr. pr. år pr. fuldtidsansat. (Arbejdsgiverne er dog fritaget for at betale bidrag for første ansatte). Det bemærkes, at ordningen vedrørende tilskud til oprettelse af lære- og praktikpladser aftrappes frem til 1990, til gengæld forventes en erhvervsuddannelsesreform at medføre større udgifter til refusion af løn under skoleophold mv.

En omlægning af beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne vil ikke volde problemer i forhold til AER.

- c) Der er historisk tradition for, at udgifterne til arbejdsløshedsforsikring og efterløn delvis finansieres gennem bidrag fra såvel arbejdstagere som private arbejdsgivere. I dag udgør lønmodtagernes årlige bidrag 8 gange den maksimale dagpengestørrelse (2.832 kr. pr. medlem pr. år), medens arbejdsgiverne årligt betaler 12 gange den maksimale dagpengesats pr. fuldtidsansat (p.t. 4.248 kr. pr. år pr. fuldtidsansat), idet arbejdsgiveren dog ikke betaler for første ansatte. Dette bidrag hører til dem der er steget mest de seneste år, hvilket har haft to årsager. For det første blev det ved indførelsen af efterlønnen i 1979 besluttet, at den skulle finansieres af arbejdsmarkedets parter gennem forøgede bidrag. Derudover er bidragene hævet generelt, med det formål at forøge forsikringselementet i forsikringssystemet.

Det vil ikke volde problemer af administrativ art at omlægge beregningsgrundlaget.

- d) Arbejdsgivernes bidrag til førtidspension må opfattes som en ren arbejdsgiverafgift til delvis dækning af statens udgifter til førtidspension (tidligere invalidepension). Det er alene de private arbejdsgivere, der betaler bidrag til ordningen.

Bidraget til førtidspension udgør 208 kr. pr. år pr. heltidsansat, dog betales ikke bidrag for første ansatte.

Bidraget vil uden problemer kunne omlægges til et nyt beregningsgrundlag.

- e) Oprettelsen af Arbejdsmarkedsuddannelsesfonden havde til formål at dække udgifterne ved arbejdsmarkedsuddannelserne gennem bidrag fra arbejdsgivere og lønmodtagere. Fondens udgifter finansieres for 50 pct.'s vedkommende ved bidrag fra arbejdstagere og for 50 pct.'s vedkommende ved bidrag fra arbejdsgivere. I 1988 udgør lønmodtagernes årsbidrag 541,50 kr. pr. lønmodtager og arbejdsgivernes bidrag udgør 597,60 kr. pr. år pr. heltidsansat, idet arbejdsgiveren dog er fritaget for bidrag for den første ansatte. Både private og offentlige arbejdsgivere bidrager til ordningen.

En omlægning af beregningsgrundlaget for AUD-bidraget vil kunne foretages uden problemer.

Fælles for de 5 ordninger er, at de sammen med ATP opkræves gennem det såkaldte Fællesopkrævningssystem (FOK). Arbejdsgivernes bidrag til ordningerne beregnes af ATP på grundlag af indbetalte ATP-bidrag i en forudgående 3-måneders periode. En omlægning af disse ordninger vil betyde, at FOK-systemet alene vil skulle opkræve arbejdstagernes AUD-bidrag. En fuldstændig ophævelse af arbejdsgiveres bidrag til de 5 ordninger vil i gennemsnit nedsætte arbejdsgivernes samlede lønomkostninger med ca. 2½ pct.

For disse ordninger er der ovenfor argumenteret for, at en omlægning til et andet beregningsgrundlag vil kunne ske uden voldsomme problemer. Dette vil indebære, at man bevarer samtlige ordninger uforandret og dermed princippet om at virksomhederne er med til at finansiere dele af de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger.

III.3. Sammenfatning

Sammenfattende kan det siges, at følgende ordninger ikke hensigtsmæssigt kan indgå i en omlægning af arbejdsgiverafgifterne, og at byrden ved dem således højst kan påvirkes gennem generelle arbejdsgivertilskud.

- Feriebetaling,
- søgne- og helligdagsbetaling,
- uddannelsesfond,
- arbejdsskadeforsikring,
- bedriftssundhedstjeneste og
- ATP.

Følgende omkostningselementer vil derimod kunne indgå i en omlægning:

- Sygedagpenge,
- lønmodtagernes garantifond,
- arbejdsgivernes elevrefusion,
- arbejdsløshedsforsikring,
- førtidspension og
- arbejdsmarkedets uddannelsesfond.

Specielt, for såvidt angår sygedagpenge, kan disse som nævnt ikke aflastes via en omlægning, men gennem tilskud, som kan finansieres via den senere beskrevne model.

IV. EN MODEL FOR OMLÆGNING AF ARBEJDSGIVERAFGIFTERNE

Arbejdsgruppen har siden statusrapporten af september 1987 arbejdet med én model for omlægning af arbejdsgiverafgifterne.

Forholdene omkring denne model vil i det følgende blive beskrevet. Indledningsvis gives i afsnit IV.1. en kort beskrivelse af modellen, herunder dens administrative gennemførelse. I afsnit IV.2. skitseres principperne bag modellens økonomiske virkninger. Endelig vil afsnit IV.3. indeholde en gennemgang af dels problemer, der eksisterer ved modellen, dels de mulige løsninger på disse problemer.

IV.1. Beskrivelse af modellen

Udgangspunktet for modellen er en omlægning af finansieringen af visse af de nuværende ordninger til et nyt beregningsgrundlag, således at omlægningen samlet betyder en forbedring i konkurrenceevnen. Et sådant beregningsgrundlag er fundet i momsgrundlaget. De ordninger, der kan tænkes at indgå i en finansieringsomlægning, er, som beskrevet i afs. III, de ordninger der udover ATP i dag opkræves i FOK-systemet (LG, AER, arbejdsløshedsforsikring, førtidspension og AUD). Omlægningen af arbejdsgiverafgifterne tænkes alene at omfatte finansieringssiden, således at de fem ordninger iøvrigt fortsætter uændret.

For at opnå en tilstrækkelig effekt på konkurrenceevnen er det endvidere nødvendigt at inddrage sygedagpengene. På dette område er det ikke hensigtsmæssigt at ændre i arbejdsgivernes betaling i arbejdsgiverperioden, men der kan gives et fast tilskud pr. fuldtidsbeskæftiget, der kompenserer for udgifterne i arbejdsgiverperioden. Tilskuddet forudsættes modregnet i den nye afgift af momsgrundlaget.

Det har været hensigten, at indbetalingsprocedurerne efter omlægningen, i så vidt omfang som muligt svarer til de nuværende op-

krævningsprocedurer. Det vil sige, at arbejdsgiverne kvartalsvis indbetaler den nye afgift.

Afgiften tænkes indbetalt til toldvæsenet den 15. januar, 15. april, 15. juli og 15. oktober med beregningsgrundlag i henholdsvis 3. og 4. kvartal i det forudgående år og 1. og 2. kvartal i det pågældende år. For landbruget foretages momsindbetalingerne halvårligt, hvorfor den her skitserede kvartalsvise afgift må beregnes ud fra det seneste halvårs momsgrundlag divideret med to. Bidragsgrundlaget er arbejdsgiverens momsgrundlag og for tilskuddets vedkommende fuldtidsbeskæftigelsen. Opgørelsen over fuldtidsbeskæftigelsen sker i forbindelse med ATP-indbetalingerne og det forudsættes, at ATP til toldvæsenet kan levere de nødvendige data således, at toldvæsenet alene optræder som opkrævende/udbetalende myndighed. Forholdene omkring sygedagpengeloven ændres iøvrigt ikke. Tilskuddet beregnes for samme arbejdsgivere, som omfattes af det nye bidrag. Administrativt betyder modregningen af tilskuddet, at virksomhedernes momsnumre skal samkøres med arbejdsgivernummeret. Forholdene herom undersøges for øjeblikket, men et første skøn tyder på, at dette ikke giver anledning til problemer.

Provenuet fra den nye afgift tilgår statskassen. Udgifterne til de enkelte ordninger tænkes finansieret fra statskassen som en andel af momsgrundlaget. Det er således tanken, at der årligt ved bekendtgørelse eller på finansloven fastsættes et bidrag udregnet som en andel (promille) af momsgrundlaget til dækning af de forventede udgifter ved ordningerne. På dette grundlag kan der tilføres de pågældende ordninger midler beregnet ud fra skønnet over udgiftsbehovet, som det sker i den gældende finansieringsordning. Tilskudssatsen og beregningsmetoden vil fremgå af de pågældende love.

For så vidt angår tilskuddet i forbindelse med medarbejderes sygdom, tænkes dette indarbejdet i sygedagpengeloven, og tilskuddet tænkes opført på finansloven under Socialministeriet. Kompetencen vedrørende forvaltningen af tilskudsloven må formentlig henføres til myndigheder under Socialministeriet, men det vil blive undersøgt nærmere, hvorvidt Ankenævnet for ATP kan være ankeinstans i

forbindelse med tilskuddet.

IV.2. Principper ved modellens økonomiske virkninger

Beregningsgrundlaget

Som omtalt ovenfor skal beregningsgrundlaget ændres for de fem ordninger fra antallet af fuldtidsbeskæftigede i den enkelte virksomhed til et nyt bidragsgrundlag, som svarer til momsgrundlaget. I momsgrundlaget medregnes virksomhedens egen værditilvækst fratrukket værdien af eksportede varer. I det samlede momsgrundlag indgår også værdien af importerede varer. Endvidere indgår virksomheders investeringer herunder lagerinvesteringer ikke i momsgrundlaget. En afgift, der baserer sig på momsgrundlaget, vil derfor friholde den del af produktionen, der går til eksport, mens den del af importen og den hjemlige produktion, der går til forbrug og boligbyggeri, vil blive afgiftsbelagt. I det nuværende beregningsgrundlag for arbejdsgiverafgifter bliver importen friholdt, mens eksporten i realiteten belastes, fordi arbejdsgiverbidragene ikke tager hensyn til, i hvilket omfang produktionen eksporteres. En omlægning af finansieringen vil derfor umiddelbart forbedre erhvervenes konkurrencevilkår. Der vil være tale om, at belastningen flyttes fra den indenlandske beskæftigelse til den momsbelagte indenlandske afsætning.

Den anvendte beregningsprocedure betyder i lighed med momsen, at punktafgifter afgiftsbelægges, hvilket særligt har betydning for varegrupper med høje punktafgifter (øl, vin, tobak, energi etc.).

Der vil ikke, som tilfældet er med momsen, blive tale om en særlig importafgift opkrævet hos importøren i forbindelse med indførslen. Den importerende virksomhed betaler først afgiften ved videresalg.

For så vidt angår de private ikke-momsregistrerede virksomheder, (pengeinstitutter, forsikringsselskaber samt visse private servicefunktioner), tænkes udarbejdet et særligt beregningsgrundlag,

for den nye afgift. Dette kan være virksomhedens omkostninger, eller det kan tage udgangspunkt i virksomhedens værditilvækst eller lønsummen. Offentlige virksomheder tænkes på lignende måde inddraget, jfr. afsnit IV.3.

Grundlæggende økonomiske virkninger

Omlægningen vil give erhvervene en omkostningsreduktion på i gennemsnit ca. 5 pct. Denne lettelse i konkurrenceevnen fremkommer, fordi bortfaldet af den gældende finansiering af de nuværende ordninger og tilskuddet i forbindelse med medarbejderes sygdom hver for sig letter erhvervene for i gennemsnit $2\frac{1}{2}$ pct. af lønsummen. Den umiddelbare lettelse afhænger af antal fuldtidsbeskæftigede i forhold til værditilvæksten. Lettelsen er mindst, hvor der er meget få ansatte, eller hvor antallet af ansatte er lille i forhold til værditilvæksten, enten fordi gennemsnitslønnen er høj, eller fordi restindkomsten udgør en stor del af værditilvæksten. Årsagen er, at de nuværende bidrag ikke opkræves for den, første ansatte, og iøvrigt udregnes på grundlag af beskæftigelsen, og dermed belaster virksomheder med mange lavtlønnede mest.

Lettelsen for de enkelte brancher svinger fra 4 pct. til ca. 6 pct., hvor f.eks. landbrug mv. samt bygge- og anlægsvirksomhed får en lettelse på omkring 4 pct., mens f.eks. tekstil-, læder- og beklædningsindustrien samt træ- og møbelindustri får en lettelse på omkring 6 pct.

Det nye bidrag belaster generelt ikke erhvervenes konkurrenceevne, fordi eksporten afløftes bidraget, og importerede varer og indenlandsk producerede varer sidestilles på hjemmemarkedet.

På samme måde, som det er gældende for det nuværende bidrag, bliver der ikke tale om, at den nye afgift automatisk vil blive overvæltet på priserne, som tilfældet f.eks. er med momsen. Fordi det nye bidrag som nævnt ovenfor både pålægges importerede varer og indenlandsk producerede varer, der afsættes på det danske marked, må det dog forventes, at bidraget på noget længere sigt

overvæltet fuldt ud i priserne. Dette er i modsætning til de nuværende bidrag, der af konkurrencemæssige hensyn vanskeligere har kunnet overvæltet på priserne.

For så vidt angår eksporten sker afløftningen for bidraget i det endelig eksporterende led, men det må forventes, at denne afløftning tilbageføres til de tidligere led i produktions- og omsætningskæden på samme måde som det antages, at ændringer i afregningspriserne på de internationale markeder ligeledes føres tilbage til de foregående led.

Afløftningen af eksporten bevirker, at der for en del virksomheder vil blive tale om et negativt bidrag. Dette er helt parallelt til momssystemet, hvor der for tiden i forbindelse med momsafregningen årligt udbetales omkring 25 mia.kr. i forbindelse med negative momstilsvare som følge af afgiftsfri eksport. Yderligere vil modregningen af tilskuddet i forbindelse med medarbejderes sygdom bevirke, at der i visse tilfælde udbetales beløb via systemet.

Makroøkonomiske virkninger

Finansieringsomlægningen er tænkt gennemført med det sigte, at der samlet ikke bliver tale om et højere forbrugerprisniveau. Dette medfører, at der optræder et umiddelbart provenutab ved omlægningen. Bortfaldet af den gældende finansieringsordning samt tilskuddet til udgifter ved sygdom medfører provenutab/udgifter på ca. 12,5 mia.kr., mens en bidragssats på 2,5 pct. der tilstræber et uændret samlet forbrugerprisniveau, men giver et provenu på 9 mia. kr., således at der samlet opstår et provenutab på ca. 3½ mia.kr. Dette provenutab er imidlertid kun umiddelbart, idet den af omlægningen afledte aktivitetsstigning bevirker, at der efter 1-2 år opnås budgetmæssig overskud. Det forventes, at omlægningen både betyder øget beskæftigelse og forbedret betalingsbalance.

Der er to årsager til, at ønsket om prisneutralitet betyder, at det er nødvendigt at tilrettelægge omlægningen, således at der

opstår et umiddelbart provenutab. For det første vil det nye bidrag som nævnt i højere grad end det gældende blive overvæltet i priserne, fordi det nye bidrag i konkurrencemæssig henseende ligestiller importerede varer og indenlandsk producerede varer, mens det gældende bidrag alene pålægges indenlandske varer via belastning af den indenlandske beskæftigelse. For det andet betyder friholdelsen af eksporten og af erhvervsinvesteringer, at en større del af provenuet skal bæres af indenlandsk forbrug.

Det er af udvalget vurderet, at det er af væsentlig betydning for prisudviklingen på specielt det korte sigt, at opkrævningen af det nye bidrag i så høj grad som muligt sker på samme måde og med de samme terminer som det gældende bidrag.

IV.3. Særlige problemer ved omlægningen

En så omfattende omlægning, som den her beskrevne, giver anledning til en nærmere belysning af de problematiske områder, der umiddelbart kan synes at forekomme. De centrale områder skal kort belyses i dette afsnit. I afsnittet henvises på de væsentligste områder desuden til mere detaljerede bilag, som er placeret bagest i rapporten.

Belastningen i de enkelte brancher

Bortfaldet af de nuværende afgifter betyder som nævnt, at virksomhederne afhængig af branche får en konkurrenceevneforbedring svarende til 4-6 pct. af lønsummen.

Som beskrevet ovenfor bliver der ved betalingen af den nye afgift tale om en umiddelbar belastning af de enkelte brancher fordelt efter, hvor stor et bidrag der umiddelbart skal betales af den enkelte branche. Ved den umiddelbare belastning forstås således den betaling af afgiften, der sker i den enkelte virksomhed. Som det tillige blev beskrevet, er denne belastning kun umiddelbar, fordi afgiften i sidste instans bæres videre til den indenlandske afsætning via forbrugerpriserne, og fordi afløftningen af ekspor-

ten føres tilbage til de forudgående led i produktions- og omsætningskæden. Denne faktiske belastning af den enkelte virksomhed og den enkelte branche, der kan opfattes som påvirkningen af indtjeningen, afhænger af hvilken prisudvikling, der kommer på virksomhedens indkøbspriser herunder priserne på importerede råvarer og investeringsvarer (inputpriser) og virksomhedens salgspriser (outputpriser). Denne prisudvikling afhænger af, i hvor høj grad det nye bidrag overvæltes på priserne, samt i hvor høj grad det nugældende bidrag er overvæltet i priserne, og derfor fører til prisreduktion ved bortfald. I de vurderinger af den faktiske belastning, der her omtales, er der ikke taget højde for den forbedring i indtjeningen, der følger af mængdemæssige ændringer (øget produktion).

Beregninger omkring den umiddelbare belastning viser, at kun landbrug og gartneri samt fiskeri skal betale mere end ved de gældende ordninger. Betalingen for landbrug og gartneri er i gennemsnit ca. 2-3.000 kr.pr. virksomhed, mens indenfor fiskeriet i gennemsnit er på ca. 7-8.000 kr.pr. virksomhed. Hertil kommer, at brancher med stor import eller afgiftsindhold også vil få en umiddelbar merudgift.

Arbejdsgruppen har på dette grundlag foretaget beregninger af den faktiske belastning i de enkelte brancher. Det antages, at det nye bidrag overvæltes fuldt ud på afregningspriserne, og at de hidtidige arbejdsgiverbidrag alt efter branchens konkurrenceudsathed har været delvis eller fuldt overvæltet. I gennemsnit regnes der med en overvæltning på mellem 70 og 80 pct. pct. For importen er der forudsat fuld overvæltning for landbrugsvarer, olieprodukter og kul og enkelte andre varegrupper, mens der for den resterende del af importen er regnet med 70 pct. overvæltning på priserne. Udvalget har vurderet, at de her nævnte prisreaktioner er realistiske, men det skal påpeges, at den faktiske prisreaktion kan være en anden, hvorfor den samlede prispåvirkning kan være noget forskellig fra den her skitserede.

Resultatet af disse beregninger er, at indtjeningen (restindkomsten) forøges i de typiske konkurrenceerhverv og er uændret i de

typiske hjemmemarkedserhverv, således at ingen brancher oplever fald i indtjeningen (restindkomsten). De brancher, der får stigende restindkomst, findes primært indenfor landbrug mv., fremstillingsvirksomhed og dele af transportvirksomhed.

Belastning på virksomhedstyper

Som anført tidligere bevirker den nye afgift i princippet, at afgiftsbelastningen knyttes til varerne og deres endelige anvendelse og ikke til bestemte virksomheder. Det antages, at afgiften i helt overvejende grad overvæltes på priserne, og derfor ikke fører til forskelsbehandling af forskellige typer virksomheder. Derimod betyder afskaffelsen af de nuværende afgifter, at virksomhederne opnår en forskellig lettelse.

Omlægningen vil derfor være til fordel for de virksomheder, hvis afgiftspligtige omsætning er lille set i forhold til beskæftigelsen. Det vil kunne være tilfældet for virksomheder, hvor der er en stor andel af værditilvæksten, som går til eksport og derfor er afgiftsfri, eller hvor der er et stort fradrag for indgående moms, som vedrører virksomhedens bidrag. Det vil være tilfældet for virksomheder, der afholder store investeringsudgifter. Også virksomheder med mange lavtlønnede vil blive relativt bedre stillet, idet de nuværende arbejdsgiverbidrag udgør et ensartet kronebeløb for alle lønmodtagergrupper.

Modellen er derimod til mindre gunst for virksomheder, hvis værditilvækst i højere grad består af restindkomst end andre virksomheder. Det kan være virksomheder, hvis indtjening er høj på grund af tidligere gennemførte investeringer, som har reduceret arbejdskraftforbruget og gjort virksomhedens produktion mere lønsom.

Et særligt problem udgør virksomheder, der betaler store punktafgifter (tobak, spiritus etc.). Disse skal i visse tilfælde betale et væsentligt større beløb i den nye afgift end de har gjort ved de oprindelige arbejdsgiverafgifter, hvilket kan være vanskeligt forklarligt, hvis den nye afgift skal opfattes som en omlægning

af arbejdsgiverafgiftssystemet. Det vil ikke være større tekniske vanskeligheder ved at ændre det nye afgiftsgrundlag for punktafgifter, men den nye afgiftsats skal da forhøjes fra 2,5 pct. til ca. 2,8 pct. for at sikre det samme provenu og den samme prisvirkning.

Det skal igen understreges, at der her er tale om den umiddelbare belastning, som ikke siger noget om, i hvilket omfang bestemte virksomheder i sidste instans belastes. Udvalget vurderer ikke, at den endelige belastning/lettelse vil være væsensforskellig for de nævnte virksomhedstyper.

Negative afgiftstilsvare

De negative afgiftstilsvare, der i lighed med momssystemet vil blive udbetalt på grund af afløftningen af eksporten, og som derudover vil optræde i forbindelse med modregning i bidraget af tilskuddet til udgifter i forbindelse med medarbejderes sygdom, vil forekomme i virksomheder, der fordeler sig på samtlige brancher. Negative afgiftstilsvare optræder også, hvis en virksomhed har høje investeringer/mange råvarekøb. Dette betyder tillige, at bidragsgrundlaget kan variere stærkt fra kvartal til kvartal.

Negative afgiftstilsvare vil dog typisk opstå i eksportleddet. Det må imidlertid anføres, at et tilskud i dette led vil være en afløftning af en afgift, der har ligget på tidligere led, og som kan være overvæltet til den eksporterende virksomhed. Endvidere vil forbindelsen mellem eksportled og producentled i langt de fleste tilfælde være så nær, at tilskuddet via afregningspriserne vil blive tilbageført til producenterne, hvilket også er erfaringen fra momssystemet. Selv uden den nære forbindelse må det forventes, at negative afgiftstilsvare efter en periode via afregningspriserne føres tilbage til de forudgående omsætningsled.

I relation til eksportpakkens forslag om udskilning af eksportenhederne med henblik på hurtig momsafregning, vil en omlægning, der ikke indeholder muligheden for negative bidrag virke direkte imod denne del af eksportpakken. Det må også anses for uensigts-

mæssigt og inkonsistent, at virksomheder, der i afregningsperioden har negativt bidrag på grund af høje investeringer ikke kan få udbetalt negative bidrag.

Oplysninger fra momsstatistikken viser, at de negative bidrag i særlig grad vil optræde indenfor engroshandel (specielt i engroshandel med landbrugsvarer), indenfor fremstillingsvirksomhed (hvor virksomhederne selv optræder som eksportør) og indenfor dele af transportvirksomhed.

Landbrugets stilling

I beregningerne vedrørende den umiddelbare betaling og faktiske belastning i de enkelte brancher adskiller landbruget sig noget fra de andre erhverv. Dette erhvervs forhold skal nærmere belyses her.

Indledningsvis skal det præciseres, at den konkurrenceevneforbedring på 4-6 pct., der fremkommer ved, at den gældende finansiering af de fem ordninger bortfalder, og der indføres tilskud til udgifter i forbindelse med medarbejderes sygdom, selvfølgelig også tilfalder landbruget og de hertil knyttede forarbejdsningssektorer.

Det nye bidrag betyder umiddelbart en merudgift for det egentlige landbrug, men samtidig en betydelig mindreudgift i de forarbejdende sektorer (mejerier, slagterier etc.). Den faktiske belastning afhænger imidlertid af graden af prisovervæltning, der sker, samt omfanget af tilbageføringen til producentleddet af negative bidrag i forbindelse med eksport. For landbruget gælder det særlige, at afsætningspriserne i forbindelse med eksport og salg til interventionslagre i høj grad er udefra givne (verdensmarkedspriser/EF-mindstepriser). Det må derfor forventes, at eksportpriserne før afløftning vil stige nogenlunde svarende til afløftningen, og det må desuden forventes, at denne prisstigning også vil slå igennem på hjemmemarkedet. Derudover må det vurderes, at den tætte sammenhæng, der i landbruget er mellem primær producent og eksportør, bevirker, at den primære produktion med stor sikkerhed

vil få sin andel af afløftningen af eksporten enten via forhøjede afregningspriser til forarbejdning eller via øget af overskud i de til forarbejdningen knyttede andelsforeninger. Der er derfor specielt med hensyn til landbrugsprodukter, meget der taler for, at det nye bidrag bliver overvæltet fuldt ud i priserne, og at den nye afgift derfor ikke belaster landbrugssektoren som helhed.

Alt i alt vurderes det derfor, at omlægningen af arbejdsgiverafgifterne vil være en betydelig fordel for landbrugssektoren som helhed, og dermed give landbruget de samme muligheder som andre erhverv for at foretage de nødvendige satsninger på markedsføring og udvikling af nye produkter og produktionsprocesser.

Arbejdsgruppen har skematisk gennemgået de økonomiske forhold omkring en særligt vanskeligt stillet landbrugsproduktion, jfr. "Notat om landbrugets stilling efter omlægning af arbejdsgiverbidrag". Derudover har arbejdsgruppen anmodet Statens Jordbrugsøkonomiske Institut om en belysning af de økonomiske konsekvenser for landbruget, jfr. "Økonomiske konsekvenser for landbruget af en omlægning af arbejdsgiverafgifterne".

Andre erhverv

To erhverv skal omtales her. Fiskerierhvervets stilling ligner på en række punkter landbrugets. Også her betyder prisfastsættelsen på verdensmarkedet, at bidraget med stor sikkerhed overvæltet på forbrugerpriserne. Det er arbejdsgruppens vurdering, at disse højere priser via afregningspriserne mellem primær producent og forarbejdningsled føres tilbage til den primære producent, jfr. "Notat om fiskerierhvervets stilling efter omlægning af arbejdsgiverbidrag".

Turisterhvervet indtager en særstilling af mere strukturel karakter, fordi dets "eksportvarer" (udenlandske turisters benyttelse af danske hoteller og turisternes forbrug i Danmark iøvrigt) afsættes på hjemmemarkedet og dets "importvarer" (danske turisters forbrug af udenlandsk valuta) ikke belastes af det nye bidrag.

Denne skævhed medfører, at turisterhvervet systematisk behandles mindre gunstigt end de øvrige konkurrenceerhverv, selv om afløftningen af arbejdsgiverafgifterne isoleret set vil påvirke turisterhvervet positivt på samme måde som de øvrige erhverv.

Nettovirkningen på turisterhvervets priser bliver ifølge arbejdsgruppens beregninger et beskedent prisfald. Det samlede turisterhvervs prismæssige konkurrenceevne vil altså være marginalt forbedret, mens øvrige konkurrenceerhverv får priskonkurrenceevnen forbedret med i gennemsnit 5 pct., både på hjemmemarkedet og på eksportmarkederne.

Det ville være hensigtsmæssigt, hvis turisterhvervet blev sikret en konkurrenceevneforbedring af samme størrelsesorden som de øvrige konkurrenceerhverv, men arbejdsgruppen har ikke taget stilling til, hvordan dette kunne ske.

Selvstændige med ingen eller kun én ansat

I den gældende ordning betaler selvstændige uden ansatte eller med kun én ansat intet arbejdsgiverbidrag. Bortfald af de nugældende afgifter betyder derfor ikke en konkurrenceevneforbedring for disse. Tilskuddet til udgifter i forbindelse med medarbejderes sygdom gives på grundlag af antal fuldtidsansatte, og vil derfor betyde en forbedring på i gennemsnit ca. 2,5 pct. af lønsummen for selvstændige med én ansat. Man kan derfor sige, at de helt små selvstændige ikke umiddelbart får den samme konkurrenceevneforbedring som de større virksomheder.

Med hensyn til den faktiske belastning af det nye bidrag er der på grund af prisovervæltningen selvfølgelig ingen særskilt belastning af de små selvstændige.

Arbejdsgruppen har vurderet en lang række forslag til afhjælpning af de små selvstændiges situation, der kunne gennemføres, hvis det var et politisk ønske at videreføre den særlige status, der i forbindelse med de gældende arbejdsgiverafgifterne er givet de små selvstændige. Disse forslag har dog hver for sig haft en ræk-

ke ulemper. Hertil kommer, at udvalget af administrative årsager vil foreslå indførelse af en bagatelgrænse, der tillige vil afhjælpe problemerne for små selvstændige erhvervsdrivende. Indførelse af en sådan bagatelgrænse i den nye afgiftslov ville indebære, at mindre virksomheder, hvis omsætning og momsgrundlag kun vil indbringe et mindre afgiftsbeløb, undtages fra afgiftspligten. Herved undgås en unødvendig belastning af toldvæsenets administration.

Udvalget har analyseret virkningen af at indføre en bagatelgrænse på 100.000 kr. i momsgrundlag.

Det kan skønnes, at ca. 150.000 virksomheder har et momsgrundlag på under 100.000 kr. årligt. Sådanne virksomheder vil helt overvejende kun have én eller ingen ansatte. Det samlede momsgrundlag i disse virksomheder beløber sig til ca. 4,5 mia.kr., således at en bagatelgrænse på 100.000 kr. i momsgrundlag vil give et provenutab på 100 mill.kr. Af de 150.000 virksomheder befinder ca. 65.000 sig indenfor landbrug mv., og et tilsvarende antal befinder sig indenfor de tjenesteydende erhverv.

Ønskes bagatelgrænsen hævet således, at den gennemsnitlig svarer til fritagelse for selvstændige uden ansatte, skal grundlaget hæves til 200.000 kr. En sådan grænse ville omfatte godt 200.000 momsregistrerede virksomheder og give et provenutab på ca. 300 mill.kr. Ved indførelse af en sådan bundgrænse må det derfor anses for nødvendigt, at afgiftssatsen på den nye afgift hæves fra de foreslåede 2,5 pct.

Det skal tillige understreges, at en virksomhed der øger sit momsgrundlag fra lige under 200.000 kr. til lige over dette beløb, vil oplevet et pludseligt spring på 5.000 kr. i afgift. Udvalget har ikke vurderet, om det administrativt er muligt at undgå denne diskontinuitet.

Priseffekter af omlægningen på varegrupper

Som tidligere nævnt har målsætningen ved fastlæggelsen af afgiftssatsen for den nye afgift været, at forbrugerpriserne under et skal holdes uændrede ved omlægningen. Dette betyder dog ikke at ingen enkeltvarer vil stige eller falde i pris, men derimod at prisstigninger og prisfald for en gennemsnitsforbruger vil ophæve hinanden.

Der er i det følgende set på påvirkningen af forbrugerpriserne. Hvorvidt reguleringspristallet påvirkes på samme måde som forbrugerprisindekset af omlægningen afhænger af, om den nye afgift indregnes i reguleringspristallet.

Helt generelt kan det siges, at prisvirkningen for forskellige grupper af varer og tjenesteydelser vil afhænge af under hvilke forhold de bliver produceret. Varer produceret med megen anvendelse af arbejdskraft vil blive billigere som følge af omlægningen, mens varer produceret med lidt forbrug af arbejdskraft vil blive dyrere. Konkurrenceforholdene på det danske marked har også betydning, idet de nuværende arbejdsgiverafgifter må antages i højere grad at være overvæltet i priserne på varer som ikke er udsat for konkurrence end på varer som er konkurrenceudsatte. Dermed vil disse varer kunne falde i pris, mens konkurrenceudsatte varer vil kunne stige i pris. Endelig vil import- og afgiftsindholdet i varen påvirke priseffekten. Jo større import- og afgiftsindhold, jo større vil sandsynligheden være for at prisen stiger.

I nedenstående tabel er vist beregnede priseffekter af omlægningen på 10 hovedgrupper af forbrugsvarer. Forudsætningerne for disse beregninger er de samme som dem der blev nævnt i afsnittet om brancheforholdene.

Det fremgår, at de hovedvaregrupper hvor priserne stiger er nydelsesmidler, brændsel og el, benzin samt i begrænset omfang fødevarer og bilkøb. For fødevarerne skyldes det primært at de in-

deholder en stor andel restindkomst (til landmanden). For nydelsesmidlerne at arbejdskraftindholdet er lille som følge af de store punktafgifter der er pålagt, mens det for de øvrige varegrupper primært er det høje importindhold der forklarer prisstigningen.

Tabel 2. Effekter på forbrugerpriserne

	Arbejdsgiverbidrag ned (incl. sygetilskud)	Ny af- gift	I alt
Fødevarer	-2,1	2,4	0,3
Nydelsesmidler	-1,5	2,3	0,8
Øvrige ikke-varige varer	-2,6	2,3	-0,3
Brændsel og el	-1,1	2,3	1,2 ¹⁾
Benzin	-0,7	2,3	1,6 ¹⁾
Bolig	-0,8	0,6	-0,2
Kollektiv transport	-3,3	..	.. ²⁾
Bilkøb	-1,9	2,4	0,5
Øvrige varige varer	-2,8	2,4	-0,4
Øvrige tjenester	-2,8	2,0	-0,8
I alt	-1,9	1,9	0,0

- 1) Stigningen i energipriserne som følge af omlægningen (på brændsel og el 1,2 pct. og benzin 1,6 pct.) vil indgå på linie med andre prisstigninger i den halvårlige regulering af energiafgifterne.
- 2) Udvalget har ikke taget stilling til hvordan omlægningen skal påvirke kollektiv transport.

Der er gennemført beregninger på et betydeligt større detaljeringniveau (66 varegrupper), og de viser, at selv om priseffekterne for de mere detaljerede grupper viser større udsving er der ikke tale om at nogen enkelt varegruppe stiger eller falder meget i pris. Samtlige prisændringer ligger i intervallet mellem -1½ pct. og 1½ pct.

Da forskellige befolkningsgrupper har sammensat deres forbrug forskelligt vil disse prisændringer have forskellig betydning. Således vil lavindkomstgrupperne typisk bruge en større andel af indkomsten til fødevarer og brændsel end gennemsnittet. Såfremt der anses at være et politisk behov herfor kan prisvirkningen på disse varegrupper elimineres. Dette er dog ikke muligt inden for

modellens rammer, så en løsning må i givet fald udformes via selektive tiltag for disse varegrupper.

For brændselspriserne vil den prisforhøjende effekt af omlægningen mest enkelt kunne indgå i de halvårlige reguleringer af energiafgifterne som er aftalt med Det Radikale Venstre for at holde energipriserne på marts-1985 niveauet.

For fødevarerne kan problemet løses ved at gennemføre et pristilskud til få, men ensartede varer med ensartede priser, idet sådanne tilskud er relativt enkle at administrere. Dette kunne fx ske som et tilskud til mælkeprodukter.

En ophævelse af prisstigningen på fødevarer vil kræve at der gives et tilskud på ca. 7 pct. til konsummælksprodukter (mælk, yoghurt, fløde mv.) og margarine. Dette skønnes at ville koste statskassen 315 mill.kr.

Ikke - momsregistrerede private virksomheder

Et andet problem ved den foreslåede model er, at nogle virksomheder ikke er momsregistrerede fordi ingen af deres aktiviteter er momspligtige samt at nogle virksomheder har både momspligtige og ikke-momspligtige aktiviteter. Såfremt der ikke laves en særlig ordning for disse virksomheder vil de få en meget stor fordel ved omlægningen. Aktiviteter der ikke er momspligtige omfatter blandt andet Bank- og finansieringsvirksomhed, forsikringsvirksomhed, dagblade, persontransport samt læge- og tandlægevirksomhed.

Til løsning af dette problem for så vidt angår den private sektor foreslås følgende principper taget i anvendelse:

Afgiftsgrundlaget for ikke-momspligtige aktiviteter foreslås som hovedregel at udgøres af den samlede omsætning af ikke-momspligtige ydelser med fradrag af det samlede indkøb af momspligtige varer og ydelser, der er medgået til den momsfri omsætning, dvs. parallelt til det nuværende momssystem.

For de aktiviteter hvor det er vanskeligt at opgøre en omsætning, eller hvor det af administrative grunde anses for uhensigtsmæssigt, anvendes i stedet et afgiftsgrundlag som opgøres på grundlag af lønsummen med tillæg af 80 pct. Lønsum er valgt som grundlaget for beregningen dels fordi det i langt de fleste virksomheder vil udgøre den største del af værditilvæksten, og dels fordi det er nemt at opgøre. Hvad angår satsen på de 80 pct. er den valgt således at de berørte brancher i gennemsnit vil komme til at indbetale de samme beløb som til de nuværende arbejdsgiverafgifter.

Den offentlige sektor

Ved omlægningen må der tilstræbes en ligestilling mellem den private og offentlige sektor. Der arbejdes videre med denne problemstilling.

V. SAMMENFATNING

I det seneste år er der indtrådt en markant forringelse af dansk økonomis konkurrenceevne. Hvis vi skal undgå, at dette i de kommende år fører til en uacceptabel udvikling i arbejdsløsheden samt at betalingsbalanceunderskuddet påny går i vejret, er det helt afgørende, at erhvervslivets konkurrenceevne forbedres.

På den baggrund har arbejdsgruppen overvejet og analyseret forskellige modeller til, hvorledes beregningsgrundlaget for arbejdsgiverafgifterne kan omlægges, så omkostningerne for de udlandskonkurrerende erhverv lettes. Arbejdsgruppen har valgt at pege på en model for omlægning af arbejdsgiverbidragene, som alt taget i betragtning må anses for den mest hensigtsmæssige og effektive til at opnå en given konkurrenceevneforbedring.

Udgangspunktet for omlægningen er, at de nuværende ordninger for arbejdsgiverafgifterne opretholdes, men at finansieringen omlægges fra at være en afgift på virksomhedernes beskæftigelse til at være en afgift på virksomhedernes momsgrundlag. Samfundsøkonomisk svarer dette til at afskaffe de udvalgte arbejdsgiverbidrag og derudover gennemføre en momsforhøjelse. Dette vil på en og samme tid give en sikker og målrettet forbedring af konkurrenceevnen og et incitament til virksomhederne til at øge beskæftigelsen.

Målsætningen ved fastsættelse af afgiftssatsen for den nye afgift har været, at forbrugerniveauet ikke ændres. Herved sikres det, at lønmodtagernes og pensionisternes realindkomst ikke berøres. Enkelte varegrupper - nydelsesmidler og energi - vil blive forholdsvis meget belastet. Arbejdsgruppen har drøftet, hvordan prisstigninger på enkelte fødevarer og energi kan afhjælpes gennem henholdsvis pristilskud og en justering af energiafgifterne i forbindelse med de halvårlige reguleringer.

De arbejdsgiverbidrag, der foreslås omlagt, er LG, AER, AUD, arbejdsløshedsforsikring og førtidspension - i alt ca. 6½ mia. kr. i 1988. Endvidere gives et bidrag pr. beskæftiget til arbejdsgiverne til dækning af udgifter i forbindelse med de ansattes sygdom - i alt ca. 6 mia. kr. I stedet indføres et nyt arbejdsgiverbidrag på 2½ pct. af momsgrundlaget, som anslås at give et provenue på ca. 8 mia. kr.

Den nye afgift vil herudover medføre merindtægter på knap ½ mia. kr. fra afgifterne på biler, tobak og spiritus, da afgiftsgrundlaget for disse afgifter vil blive forøget.

For de ikke-momsregistrerede private virksomheder foreslås indført et særligt beregningsgrundlag, der tager udgangspunkt i værditilvæksten eller lønsummen. Det vil skønsmæssigt give et provenu på godt 1 mia. kr.

Offentlige virksomheder skal på linie med private betale den nye arbejdsgiverafgift. Der er ikke taget stilling til de provenuemæssige konsekvenser for statsfinanserne i forbindelse hermed.

For at sikre et uændret forbrugerprisniveau vil der være et umiddelbart provenuetab for staten på ca. 3 mia. kr. En eventuel indførelse af bagatelgrænse, tilskud til fødevaregrupper samt modkorrektion ved regulering af energiafgifter vil medføre et yderligere provenutab. Da omlægningen imidlertid vil medføre stigende aktivitet og beskæftigelse i de udlandskonkurrerende erhverv, vil der i løbet af 1-2 år ske en styrkelse af statsfinanserne. Den midlertidige forringelse vil således ikke nødvendiggøre en forhøjelse af skattetrykket.

Forslaget til omlægning af arbejdsgiverafgifterne vil føre til en konkurrenceevneforbedring for eksporten på 4-6 pct. afhængig af branche. Også de importkonkurrerende erhverv opnår en forbedret konkurrenceposition. Det skyldes, at importen pålægges den nye afgift på linie med danske varer, der afsættes på hjemmemarkedet.

Effekten af omlægningen er en forbedring af virksomhedernes indtjening. Hvorvidt dette viser sig i form af prisnedsættelser afhænger af markedsforholdene. Det helt afgørende for at opnå de gunstige effekter på betalingsbalance og beskæftigelse er, at virksomheden opfatter omkostningslettelsen som varig, og at omlægningen ikke siden fører til forøget lønstigningstakt.

Arbejdsgruppen har nøje analyseret de mange og meget forskelligartede fordelingsmæssige virkninger. Nogle brancher - fx det primære landbrug - bliver umiddelbart meget hårdt belastet. Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at den faktiske belastning vil være ganske anderledes. For hele landbrugserhvervet, incl. forædlingsindustrien, vil der blive tale om en betydelig lettelse. Men det er ligeledes gruppens opfattelse, at denne betydelige lettelse også vil komme det primære landbrug tilgode.

Andre brancher vil være i en tilsvarende situation. Det er udvalgets vurdering, at alle konkurrenceudsatte brancher vil få en forbedring af indtjeningen. Dog vil turisterhvervet ikke opnå samme forbedring som de øvrige konkurrenceerhverv. Også de fleste hjemmemarkedserhverv vil få en forbedret indtjening.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at der ved selve betalingen kan være enkeltvirksomheder, der bliver relativt hårdt belastet af omlægningen. Men der vil under alle omstændigheder kun være tale om enkelte undtagelser, men også i disse tilfælde vil der være mulighed for aflastning gennem højere priser. Arbejdsgruppen har specielt set på små erhvervsdrivende med en eller ingen ansatte og har nævnt, at deres problemer kan afhjælpes gennem indførelsen af en bagatelgrænse i forbindelse med opkrævningen af den nye afgift.

Med henblik på at undgå uhensigtsmæssige indenlandske prispåvirkninger foreslår arbejdsgruppen, at den nye arbejdsgiverafgift opkræves efter samme principper og terminer som den nuværende. Toldvæsenet vil stå for opkrævning på grundlag af oplysninger om

virksomhedernes momsgrundlag og antal beskæftigede. Afgiften (tilskuddet) opkræves (udbetales) netto.

Ikrafttrædelsestidspunktet afhænger af, hvor megen tid der medgår til behandling af dette forslag i forbindelse med de forestående trepartsforhandlinger. Arbejdet med lovforslagene er i gang og forudsat en relativ hurtig afklaring vil omlægningen kunne ske med virkning fra 1. januar 1988. Den sidste opkrævning i henhold til den nuværende ordning vil vedrøre 4. kvartal 1987 og vil således ske i januar 1988. Terminen for den første indbetaling af den nye arbejdsgiverafgift henholdsvis udbetaling af tilskuddet vil blive juli 1988. For erhverv som landbruget, hvis momsafregningsperiode er mere end et kvartal, vil den nye afgift/tilskud først blive indbetalt i oktober 1988.

Bilag

Bilag 1 "Notat om landbrugets stilling efter omlægning af arbejdsgeberbidrag"

Bilag 2 "Økonomiske konsekvenser for landbruget af en omlægning af arbejdsgeberafgifterne". (Statens Jordbrugsøkonomiske Institut)

Bilag 3 "Notat om fiskerierhvervets stilling efter omlægning af arbejdsgeberbidrag"

Skatteministeriet
TOLD- OG AFGIFTSDEPARTEMENTET
Oktober 1987.

JHHH/Asp

J.nr. A. 9381.

Notits
om
landbrugets stilling
efter omlægning af arbejdsgiverbidrag

Efter de nuværende regler for arbejdsgiverafgifter betales der ikke bidrag af den selvstændige arbejdsgiver og den først ansatte. Da det er et meget lille antal landbrugsdrifter, der har mere end én fremmed medhjælp, er landbrugserhvervet ikke belastet særligt af arbejdsgiverafgifter. Bedrifter med flere ansatte kan dog være forholdsvis hårdt belastet ved beskæftigelse af landvæsenselever med en forholdsvis beskeden aflønning.

I det nye system, hvor beskatningsgrundlaget er værditilvæksten, vil landbruget umiddelbart skulle bidrage med et væsentligt større beløb, selv om landbruget er et af de mest udlandskonkurrerende erhverv.

Belastningen er imidlertid kun tilsyneladende, idet landbrugsafregningspriser vil stige lige så meget som de nye bidrag. Landbrugets afsætningspriser er imidlertid uafhængige af de nuværende arbejdsgiverbidrag, og fjernelsen af disse vil betyde en reel aflastning af landbrugserhvervet. Samlet vil landbruget lig andre udenlandsk konkurrerende erhverv således blive bedre stillet efter omlægningen.

Virkningen for landbruget kan bedst illustreres ved et eksempel, hvor den umiddelbare belastning er størst mulig. Dette vil være tilfældet, hvis bruget drives uden fremmed medhjælp og således uden i dag at betale arbejdsgiverafgift, og hvor det nye beskatningsgrundlag er maksimeret ved at antage, at bedriften hverken køber råstoffer eller investeringsgoder, hvilket jo reducerer grundlaget. Endelig er det antaget, at landbrugets salg går til en indenlandsk køber. Omend eksemplet kan forekomme søgt, kunne man forestille sig et meget ekstensivt kødkvægbrug på en gård med naturlige græsgange.

Produktion af kvæg, der sælges til slagteri, er årligt 100 stk. til en pris fastsat af slagteriet på 8.000 kr. pr. stk. Gårdens regnskab vil således se ud som følger nu:

Salg af kvæg 100 stk. à 8.000 kr.	800.000 kr.
Forrentning af lån	650.000 -
Rest til driftsherre	150.000 -

Virksomhedens momsbetalinger til toldvæsenet vil være 176.000 kr., der dog faktureres videre til slagteriet, der opnår momsafløftning for dette beløb. Beskatningsgrundlaget (BAM-grundlaget) er således lig 800.000 kr.

Umiddelbart efter omlægningen til det nye bidrag (BAM-bidraget) på 2,5 pct. af momsgrundlaget vil gårdens regnskab se således ud:

Salg af kvæg 100 stk. à 8.000 kr.	800.000 kr.
Forrentning af lån	650.000 -
BAM-bidrag (2,5 pct. à 8.000.000 kr.) .	20.000 -
Rest til driftsherre	130.000 -

Altså en uforholdsmæssig tung afgift.

Dette er imidlertid ikke hele historien. Det slagteri, der køber kødkvæget, vil også blive omfattet af omlægningen. Slagteriet, der alene slagter kvæget og sælger hele bag- og forfjerdinger, har en omkostning pr. stk. kvæg på 1.000 kr. til løn til slagteriarbejdere og 800 kr. i omkostninger til forrentning af lån.

Slagteriet kan enten sælge slagtekroppene til eksport eller sælge til hjemmemarkedet. På bare lidt længere sigt vil slagteriets salgspris være identisk, hvad enten der sælges til eksport eller hjemmemarkedet, idet en højere salgspris på eksportmarkedet vil afholde slagteriet fra at sælge til hjemmemarkedet. Da dette også gælder andre slagterier, vil forsyningen af hjemmemarkedet falde, indtil hjemmemarkedspriser stiger. Prisen på eksportmarkedet er oftest uden for slagteriets kontrol, idet prisniveauet er fastsat på udenlandske kødmarkeder. I dette tilfælde antages en pris i udlandet på 2.500 DM og en Markkurs på 4, altså 10.000 kr. pr. slagtekrop.

Slagteriets regnskab før omlægningen ser ud som følger:

Salg af slagtekroppe	100.000.000 kr.
Køb af kvæg fra landmænd	
10.000 stk. à 8.000 kr.	80.000.000 -
Løn til ansatte	
(1.000 kr./slagting)	10.000.000 -
Arbejdsgiverafgift	500.000 -
Forrentning af lån	8.000.000 -
Rest til ejer	1.500.000 -

Efter omlægningen vil arbejdsgiverafgifterne på de 500.000 kr. bortfalde, men slagteriet skal til gengæld betale en ny afgift, der er lig 2,5 pct. af sal-

get til hjemmemarkedet fratrasket købet fra landmændene. Slagteriet ved, at salgsprisen på de udenlandske markeder er lig 10.000 kr. pr. slagtekrop. Ved køb af et kreatur vil dets afgiftsbetaling falde med 200 kr., (2,5 pct. af 8.000 kr.) og at salg til eksport ikke udløser afgift. Ved salg af en slagtekrop til eksport opnår slagteriet således en pris på 10.000 kr., tillagt værdien af den sparede afgift på 200 kr. pr. kreatur, altså i alt 10.200 kr. Hvis slagteriet derimod sælger til hjemmemarkedet, sparer det 200 kr. pr. indkøbt stk. kvæg, men bliver belastet af ekstra 2,5 pct. af salgsprisen, altså 250 kr., hvis prisen er 10.000 kr. på hjemmemarkedet. Da slagteriet sælger på det marked, hvor der er størst fortjeneste, vil slagteriet forhøje hjemmemarkedets pris til 10.256 kr., idet prisen uden afgift da svarer til eksportprisen (2,5 pct. af 10.256 kr. er lig 256 kr.). Hvis hjemmemarkedssalget derefter svigter, kan slagteriet øge eksporten uden nedgang i indtjening. Da importen i det nye system samtidig er afgiftsbelagt, vil importerede slagtekroppe, hvor prisen før afgift er 10.000 kr., stige til 10.256 kr., idet BAM-satsen tages af salgsprisen inclusive afgift.

Slagteriets regnskab vil herefter have følgende udseende ved uændret afregningspris for landmændene:

Salg af slagtekroppe til	
hjemmemarkedet	102.564.100 kr.
Køb fra landmænd	80.000.000 -
Løn	10.000.000 -
Ny afgift (BAM)	564.100 -
Forrentning af lån	8.000.000 -
Rest til ejer	4.000.000 -

Eller ved eksport:

Salg af slagtekroppe til	
eksport	100.000.000 kr.
Køb fra landmænd	80.000.000 -
Løn	10.000.000 -
Ny afgift	- 2.000.000 -
Forrentning af lån	8.000.000 -
Rest til ejer	4.000.000 -

Altså slagteriets afkast til ejer er i begge tilfælde lig 4,0 mio.kr., eller 2,5 mio.kr. højere end før.

I tilfælde af, at slagteriet er et andelsslagteri, vil afregningen til landmanden af hvert kreatur således stige umiddelbart med 250 kr., altså med mere end landmanden betaler ekstra i bidrag til den nye skat (efter forhøjelse af afregningspris 205 kr. pr. kreatur). Ved forhøjelsen af afregningsprisen vil slagteriets BAM-grundlag falde, og der vil være basis

for nye forhøjelser af afregningspriser etc. Slutresultatet vil være, at afregningsprisen stiger til 8.256,41 kr., hvorefter regnskabet før og efter omlægning vil have følgende udseende:

Landmand

	før	efter
Salg af 100 kreaturer til slagteri	800.000 kr.	825.641 kr.
Forrentning af lån	650.000 -	650.000 -
Ny afgift	0	20.641 -
Rest til ejer	150.000 -	155.000 -

Landmanden er altså stillet bedre end under den nuværende ordning.

For slagteriet vil regnskabet se ud, som følger før og efter den nye afgift:

	før	efter
Salg af slagtekroppe til hjemmemarkedet	100.000.000 kr.	102.564.100 kr.
Køb fra landmand	80.000.000 -	82.564.100 -
Løn	10.000.000 -	10.000.000 -
Arbejdsgiverbidrag / BAM	500.000 -	500.000 -
Forrentning af lån	8.000.000 -	8.000.000 -
Rest til ejer	1.500.000 -	1.499.910 -

Hvis slagteriet alternativt havde solgt til eksport, kunne rest til ejer opretholdes med de nye afgifter, selv ved en eksportpris på 10.000 kr. pr. slagtekrop.

Man kan da spørge, om slagteriet selv vil beholde gevinsten af omlægningen i arbejdsgiverafgifterne, hvis slagteriet var privat ejet. Teoretisk kunne det godt tænkes, men markedsmekanismen vil sikre, at fordele for slagteriet vøltes tilbage i højere afregningspriser, idet landmændene vil stoppe tilførslerne til de slagterier, der ikke havede afregningspriserne.

Konklusionen er, at selv om det ved en første betragtning ser ud til, at landbruget rammes hårdt, vil landbrugets højere afregningspriser mere end opveje de ekstra betalinger af den nye afgift. Nettogevinsten består af de sparede arbejdsgiverafgifter hos slagteriarbejderne. Landbrugets nettofordel vil være større end anført her, idet landbruget trods alt også betaler arbejdsgiverbidrag af anvendelsen af fremmed medhjælp, og disse udgifter falder væk. Yderligere foretager landbruget indkøb af råvarer og investeringsgoder, hvor priserne aldrig vil stige mere end

landbrugets afsætningspriser (køb af råvarer fra andre landmænd), men hvor prisen meget vel vil falde.

Endelig skal det undersøges, om forbrugerpriserne på fødevarer vil stige.

I eksemplet blev det antaget, at slagteriet alene slagtede kreaturerne og udskar i fjerdinger. Prisen fra slagteriet steg fra 10.000 kr. til 10.256 kr.

Disse fjerdinger købes af en slagtervirksomhed, f.eks. FDB, der videreforarbejder varerne til de forskellige udskæringer. Medens der for det egentlige slagteri gjaldt, at afregningspriserne var bestemt af noteringerne i udlandet, er der ikke noteringer for de enkelte udskæringer og videreforarbejdede kødvarer (pølser, oksefars etc.). Prisen bestemmes ud fra konkurrenceforholdene, men da alle i branchen belægges med samme afgiftssats, vil såvel den gamle som nye afgift blive overvæltet i priserne.

I det følgende er vist virkningen af omlægningen i detailhandel/slagteraftdeling.

	før	efter
Købspris 10.000 slagtekroppe	100.000.000 kr.	102.564.100 kr.
Arbejdsløn	80.000.000 -	80.000.000 -
Arbejdsgiverbidrag	4.000.000 -*	2.461.500 - **
Forrentning af lån	10.000.000 -	10.000.000 -
Rest til ejer	6.000.000 -	6.000.000 -
Salgspris uden moms	200.000.000 -	201.025.600 -

I alt stigning i forbrugerpriserne ca. 0,5 pct.

Det skal understreges, at de anvendte priser kun har værdi som eksempel.

Konklusion:

Landbruget vil netto nyde fordel af omlægningen, idet den nye afgift opvejes af højere afregningspriser. Lettelsen i arbejdsgiverafgifterne vil både komme landbruget direkte til gode og indirekte ved, at omkostningerne ved de indirekte ansatte i forædlingsindustrien falder, samt endelig at priserne på landbrugets indkøb aldrig vil stige mere end stigningen i afsætningspriserne. Friholdelsen af landbruget for afgiftsbyrden vil dog få forbrugerpriserne til at stige på fødevarerne i et mindre omfang.

* 5 pct. af lønsummen.
 ** 2,5 pct. af (201.025.600 kr. - 102.564.100 kr.)

13. oktober 1987 AD/cl

ØKONOMISKE KONSEKVENSER FOR LANDBRUGET AF EN OMLÆGNING AF ARBEJDSGIVERAFGIFTERNE

OMLÆGNINGSMODELLEN

"Omlægningsmodellen" indebærer, at en række arbejdsgiverafgifter omlægges fra en afgift på beskæftigelsen til en afgift på virksomhedernes værditilvækst (momsgrundlaget) samt importen. Det væsentligste aspekt af omlægningen i relation til konkurrenceevne og betalingsbalance er, at virksomhedernes eksport kan fratrækkes og importen tillægges afgiftsgrundlaget. Investeringer, herunder lagerinvesteringer, kan ligeledes fratrækkes afgiftsgrundlaget.

For en række virksomheder, herunder en stor del af landbrugets forarbejdnings- og eksportvirksomheder, vil afgiftsgrundlaget dermed blive negativt. Det er tanken, at der i sådanne tilfælde udbetales et tilskud til virksomheden beregnet med samme procentsats af det negative afgiftsgrundlag, som i de tilfælde hvor afgiftsgrundlaget er positivt - fx 3 pct. Omlægningsmodellen kan således opfattes som en overflytning af en nærmere bestemt del af de beskæftigelsestilknyttede arbejdsgiverafgifter til importen og den del af den indenlandske værditilvækst, der skabes ved afsætning til forbrug på hjemmemarkedet, således at eksporten får en omkostningslettelse.

Virkninger i relation til landbrugsproduktionen

Godt 60 pct. af den danske landbrugsproduktion afsættes til eksport. Stort set hele eksporten sker gennem landbrugets forarbejdnings- og salgsvirksomheder. Afsætningsforholdene varierer en del fra marked til marked og fra produkt til produkt, men for

de fleste landbrugsprodukter er afsætningen karakteriseret af, at mindre ændringer i danske eksportørers udbud ikke vil påvirke prisen nævneværdigt. Den store eksportandel og de udefra givne priser på eksportmarkederne bevirker, at indenlandske priser på landbrugsvarer i vid udstrækning er bestemt af eksportpriserne. Afgiften på hjemmemarkedet (på fx 3 pct.) i den foreslåede omlægningsmodel må derfor antages at ville slå igennem på hjemmemarkedpriserne i næsten fuldt omfang, da eksport ellers ville være et mere fordelagtigt alternativ end afsætning på hjemmemarkedet. Det gælder især for et produkt som svinekød, hvor eksporten tegner sig for omkring tre fjerdedele af produktionen. Det må ligeledes antages at ville gælde for oksekød og fjerkræ, selv om eksportandelen er noget mindre for disse produkter.

For mejeriprodukternes vedkommende tegner eksporten sig for ca. 50 pct. af produktionen, men med betydelig variation fra produkt til produkt. Konsummælkprodukter afsættes således næsten udelukkende på hjemmemarkedet, mens salg til intervention i perioder spiller en ikke uvæsentlig rolle for smør og skummetmælkspulver. Principielt må det antages, at prisen på konsummælksprodukter er afledt af prisen på de eksportprodukter, som mælkens bestanddele alternativt kan anvendes til. Konkurrenceforholdene på konsummælksmarkedet synes dog at bevirke, at priserne her i nogen grad kan variere uafhængigt af eksportpriserne. Det er derfor vanskeligt at bedømme værditilvækstafgiften på fx 3 pct. vil få fuldt gennemslag på konsummælkspriserne. Det vil derimod nok være tilfældet for smør og ost. For smørrets vedkommende kan det dog få betydning, om salg til intervention vil modtage et tilskud (kunne fradrages i afgiftsgrundlaget) på linje med eksporten.

Ægproduktionen afsættes stort set på hjemmemarkedet. Import spiller dog i dag en vis rolle for prisfastsættelsen. Omlægningsmodellens afgift på import kan derfor antages at ville give de indenlandske producenter mulighed for en prisforhøjelse.

Hovedparten af den animalske produktion må således antages at opnå en stigning i salgspriserne omtrent svarende til afgifts-

satsen, uanset om produkterne eksporteres eller afsættes på hjemmemarkedet.

Næsten hele produktionen af primære landbrugsprodukter passerer som nævnt et forarbejdnings- og/eller et salgsled før den når eksportmarkederne eller de hjemlige forbrugere. Det negative afgiftsprovenu og de forhøjede hjemmemarkedspriser vil derfor umiddelbart give sig udslag i en større indtjening i disse led. Da landbruget i vid udstrækning ejer forarbejdnings- og salgsvirk-somhederne må det antages, at nettoprovenut i fuldt omfang vil blive kanaliseret tilbage til det primære landbrug. Det er i-midlertid ikke givet, at provenut vil blive jævnt fordelt mel-lem de enkelte produktionsgrene.

Hovedparten af den vegetabiliske salgsproduktion består af korn, som primært omsættes på hjemmemarkedet. Prisen er i dag overve-jende bestemt af interventionsprisen for korn, selvom der til tider sker en vis prisafsmitning fra eksportsalg af bl.a. malt-byg til noget højere priser. Medmindre salg til intervention gøres fradragsberettiget i omlægningsmodellens afgiftsgrundlag på linje med eksporten, kan det dog næppe forventes, at kornpro-ducenterne vil få compensation for afgiften på momsgrundlaget i form af højere afsætningspriser, hvilket vil komme den animalske produktion til gode. Derimod vil prisen på industrifrø forment-lig stige med afgiftssatsen (tilskudssatsen), idet hovedparten af produktionen eksporteres.

For kartofler og grønsager må situationen antages at være omtrent som for korn, mens der for sukkerroer til fabrik formentlig sker compensation gennem stigende sukkerpriser for hjemmemarkedet.

Den samlede økonomiske effekt

Værdien af varer solgt til endelig anvendelse (eksport, forbrug og investering) er lig med den indenlandske værditilvækst, der direkte eller indirekte er skabt i forbindelse med varernes fremstilling, samt værdien af det direkte og indirekte import-indhold i de pågældende varer.

Det antages som nævnt, at hjemmemarkedsprisen på landbrugsvarer stiger med samme procentsats som afgiften, mens eksport og investeringer modtager et tilskud til compensation af afgiften i tidligere led. Det samlede "landbrugsektor-kompleks" (primærsektor og forarbejdningssektorer m.v.) vil dermed stort set blive friholdt for afgift i forbindelse med omlægningsmodellen. Ifølge antagelserne vil afgiften enten blive overvæltet i forbrugerpriserne eller refunderet gennem det negative afgiftsprovenu ved eksport (svarende til en momsforhøjelse).

Da modellen som nævnt indebærer en fritagelse for en del af de nuværende arbejdsgiverafgifter, vil omlægningen være en økonomisk gevinst for det samlede landbrugsektor-kompleks. En del af de nuværende arbejdsgiverafgifter vil med andre ord blive overvæltet på forbrugerne eller betalt over statsbudgettet, såfremt omlægningen ikke er i balance statsfinansielt.

Afgiftsgrundlag og -provenu

I tabel 1 er der foretaget en beregning af afgiftsgrundlag og -provenu for den samlede fødevareproduktion, der omfatter det primære landbrug, forarbejdningsvirksomhederne og samtlige direkte og indirekte leverancer af varer og tjenester til disse sektorer. Det antages, at der sker fuld overvæltning af afgiften på momsgrundlaget i de indenlandske priser i samtlige led. Det gælder således også importen og de indenlandske input, som anvendes i fødevareproduktionen.

Som det fremgår af tabellen vil primærsektoren blive belastet med et afgiftsprovenu på ca. 700 mill. kr. Der vil yderligere ske prisstigninger på input til primærsektor og forarbejdningssektor er på omkring 1 mia. kr., mens forarbejdningssektorerne modtager et tilskud (negativt provenu på 840 mill. kr. For primærsektor og forarbejdningssektorer tilsammen vil nettoudgiften herefter udgøre ca. 860 mill. kr. Ifølge antagelserne i forrige afsnit vil dette beløb blive overvæltet i fødevarepriserne på hjemmemarkedet.

Tabel 1. Afgiftsgrundlag og -provenu i fødevareproduktionen, 1986

	Primær- sektor	Forar- bejdning ¹⁾	Forsy- ning ²⁾	I alt
	----- mia. kr. -----			
1. Værditilvækst	23,4	12,1	15,5	51,0
2. Import	-	-	17,9	17,9
3. Eksport	-	40,2	-	40,2
4. Afgiftsgrundlag 1+2-3	23,4	-28,1	33,4	28,7
5. Provenu (3 pct.) mill. kr.	700	-840	1000	860

1) Slagteri- og kødvareindustrien, mejeriindustrien og sukkerfabrikkerne.

2) Direkte og indirekte leverancer af varer og tjenester til primærsektor og forarbejdningssektorer.

Kilde: Danmarks Statistik og SJI's input-output tabeller for dansk landbrug.

Næppe fuld afgiftsovervæltning i input-priserne

Det er ikke sandsynligt, at afgiften på momsgrundlaget vil blive overvæltet fuldt ud i samtlige priser på landbrugsproduktionens input. Fuld overvæltning vil primært ske på markeder, hvor prisniveauet overvejende er bestemt af priserne i udenrigshandelen. Varer som oliekgager, gødning og brændstof må antages at tilhøre denne kategori af produkter. Det er dog sandsynligt, at der også vil forekomme en betydelig afgiftsovervæltning for andre produkter, hvor konkurrence udefra spiller en vis rolle for prisfastsættelsen.

I sektorer, hvor der i højere grad er tale om prisfastsættelse på grundlag af omkostningsudviklingen, vil omlægningsmodellens lempelse af arbejdsgiverafgifterne formentlig bevirke, at erstatningsafgiften på momsgrundlaget ikke vil blive overvæltet fuldt ud i priserne. Det vil antagelig især gælde for erhverv, der producerer tjenesteydelser.

Det er ikke umiddelbart muligt at beskrive prisfastsættelsen på de enkelte input-markeder, men det er sandsynligt, at forudsætningen i tabel 1 om fuld overvæltning af afgiften i samtlige forsyningsled ikke vil holde i praksis. Landbruget kan derfor forvente en vis gevinst i form af lavere prisstigninger på input end forudsat i tabel 1, hvor råvareudgifter m.v. antages at vokse med ca. 1 mia. kr.

Besparelse på arbejdsgiverafgifterne.

I det primære landbrug udgør brugerfamilierne hovedparten af arbejdsstyrken. I primærsektoren vil reduktionen af arbejdsgiverafgifterne derfor medføre ret beskedne direkte besparelser, som overvejende vil komme de større landbrug til gode.

Besparelser på arbejdsgiverafgifter i forarbejdningsleddet må imidlertid forventes at blive overført til det primære landbrug i fuldt omfang i lighed med andre gevinster og tab i disse sektorer. I forsyningssektorerne vil der formentlig ske en delvis overvæltning af besparelsen.

Tabel 2. Reduktion af arbejdsgiverbidrag i landbrugsproduktionen, 1986.

	Primær- sektor	Forarbejd- ning	Forsy- ning	I alt
Lønsum, mia. kr,	2,0	6,1	8,1	15,3
Pct. reduktion ¹⁾	4,0	5,5	5,0	5,3
Besparelse, mill. kr.	80	340	400	820

Anm: Lønsummerne er beregnet ved fremskrivning af tal fra input-output-tabeller fra 1982. Opgørelsen er derfor forbundet med nogen usikkerhed.

1) Skøn på grundlag af "Statusrapport" fra Arbejdsgruppen om arbejdsgiverafgifter.

Omlægningsmodellen forudsætter, at lønomkostningerne lettes med godt 5 pct. af lønsummen i gennemsnit. I tabel 2 ses størrelsen af de forventede besparelser på arbejdsgiverafgifterne i primærsektoren, forarbejdningssektorerne og forsyningssektorerne. I forsyningssektorerne vil besparelsen udgøre ca. 400 mill. kr. mens besparelsen i forarbejdningsleddet vil udgøre ca. 340 mill. kr., som må forventes at blive overført til primærsektoren. I selve primærsektoren vil besparelsen udgøre ca. 80 mill. kr. Antages det, at hovedparten af besparelsen på 400 mill. kr. i forsyningssektoren overføres til landbruget (i form af manglende overvæltning af afgiften på momsgrundlaget), vil gevinsten for landbruget i forbindelse med omlægningen af arbejdsgiverafgifterne udgøre formentlig 7-800 mill. kr.

Udbudsreaktioner i landbruget.

Omlægningen af arbejdsgiverafgifterne har til formål at styrke konkurrenceevnen og dermed forbedre betalingsbalancen gennem større eksport og en forøgelse af de indenlandske erhvervs andel af hjemmemarkedet.

Landbrugets muligheder for at bidrage til en betalingsbalanceforbedring må anses for ret begrænsede under de nuværende markedsforhold. Udbuddet fra primærsektoren er således temmelig uelastisk. Det skyldes ikke mindst mælkekvoten, der lægger en øvre begrænsning på mælkeproduktionen og dermed på hovedparten af oksekødproduktionen. Heller ikke den vegetabiliske produktion kan forventes øget i nævneværdigt omfang, idet landbrugsarealet er fuldt udnyttet og de påtænkte forbedringer af konkurrenceevnen næppe er store nok til at kunne påvirke intensiteten i produktionen.

Den eneste større driftsgren, hvor udbuddet kan tænkes at blive påvirket mærkbart, er svine sektoren. Det er ikke umiddelbart muligt at afgøre i hvilket omfang forbedringen af indtjeningen vil påvirke produktionen, men effekten vil formentlig være ret beskeden sammenlignet med virkningen af de meget betydelige sving-

ninger i indtjeningen, som svineproduktionen er blevet udsat for i de seneste år.

Ud over et øget udbud af primære landbrugsprodukter kan landbrugets valutaindtjening forbedres gennem en øget forarbejdning og forædling af råvarerne. Heller ikke her er det muligt at sætte tal på virkningerne af omlægningsmodellens lettelser af eksporterhvervenes omkostninger. En højere forædlingsgrad må dog antages i et vist omfang at være betinget af øget produktudvikling. Den umiddelbare aktivitetvirkning af en omkostningslettelse af den påtænkte størrelsesorden må derfor forventes at blive beskednen.

Notits
om
fiskerierhvervets stilling efter omlægning
af arbejdgiverbidrag.

I tilslutning til notits om landbrugets stilling efter omlægning af arbejdsgiverbidrag, A. 9381, er der nedenfor redegjort for virkningerne for fiskerierhvervet.

Virkningerne for fiskeriet kan bedst illustreres ved et eksempel, hvor den umiddelbare virkning er størst mulig. Man kunne tænke sig, at en fisker ikke har nogen medhjælp, og at der ej heller indkøbes råstoffer eller investeringsgoder. Kutteren er afskrevet og de nødvendige reparationer foretager fiskeren selv. Det antages endvidere, at fiskeren afsætter de fangede fisk på en fiskeriauktion.

Fangst af hele torsk afsættes på en fiskeriauktion til den højst opnåelige budsum. Fiskerens årsregnskab kunne som et eksempel se således ud:

Salg af hele torsk 50 tons á 6.000 kr.	300.000 kr.
Forrentning og lån	150.000 kr.
Rest til ejer	150.000 kr.

Virksomhedens momstilsvar til toldvæsenet udgør 66.000 kr., der faktureres videre til fiskeriauktionen, der viderefakturerer moms til opkøber af fisken. I dette eksempel er der ikke regnet med udgifter på fiskeriauktionen f.eks. til auktionssalær m.v. Beskatningsgrundlaget for erhvervsafgiften er således lig 300.000 kr.

Virksomhedens regnskab vil med det nye bidrag på 2,5 pct. af momsgrundlaget se således ud:

Salg af hele torsk 50 tons á 6.000 kr.	300.000 kr.
Forrentning af lån	150.000 kr.
BAM-bidrag (2,5 pct. af 300.000 kr.)	7.500 kr.
Rest til ejer	142.500 kr.

Ejerens indtægt vil således umiddelbart blive reduceret med 5 pct.

Den fiskeriindustriivirksomhed, der opkøber fisken til forarbejdning, vil blive omfattet af ordningen. Denne virksomhed, der f.eks. fileterer fisken, hvorefter den nedfryses, har en omkostning på eksempelvis 1.000 kr. pr. ton til de ansatte på virksomheden og 460 kr. pr. ton til forrentning af lån.

Fiskeriindustriivirksomheden kan enten sælge de frosne torskefileter på hjemmemarkedet eller på eksportmarkedet.

I dette tilfælde antages en pris i udlandet på frosne torskefileter på 15.000 kr. pr. ton. Denne pris er fastsat uafhængigt af den danske fiskeriekseportør. Fiskeriindustriivirksomhedens regnskab før indførelse af BAM-afgiften ser således ud:

Salg af frosne torskefileter	75.000.000 kr.
Køb af hele torsk	
5.000 tons á 6.000 kr.	30.000.000 kr.
Løn til ansatte (1.000 kr./ton)	5.000.000 kr.
Arbejdsgiverafgift	250.000 kr.
Forrentning af lån	23.000.000 kr.
Rest til ejer	16.750.000 kr.

Efter omlægning vil arbejdsgiverafgifterne på 250.000 kr. bortfalde, men fiskerivirksomheden skal til gengæld betale en ny afgift, der udgør 2,5 pct. af salget til hjemmemarkedet fratrukket købet fra fiskerne/fiskeriauktionerne. Ved køb af et ekstra ton af hele torsk vil virksomhedens afgiftsbetaling reduceres med 150 kr. (2,5 pct. af 6.000 kr.). Ved salg af et yderligere ton frosne torskefileter til eksport, opnår fiskerivirksomheden en pris på 15.000 kr. samt værdien af den "sparede" afgift på 150 kr. pr. tons frosne torskefileter, altså i alt 15.150 kr. Hvis de frosne torskefileter afsættes på hjemmemarkedet, "sparer" virksomheden 150 kr. pr. opkøbt ton hele torsk, men skal betale BAM-afgiften på 2,5 pct. af salgsprisen, altså 375 kr., hvis prisen ligeledes er 15.000 kr. på hjemmemarkedet.

Fiskeriindustriivirksomheden vil sælge på det marked, hvor den opnår størst fortjeneste. Det vil derfor forhøje hjemmemarkedsprisen til 15.385,00 kr. pr. ton, idet prisen uden afgift da svarer til eksportprisen (2,5 pct. af 15.385 kr. er lig 385 kr.).

Hvis der bliver problemer med afsætning på hjemmemarkedet, kan virksomheden øge eksporten uden nedgang i indtjeningen. Importen vil efter indførelse af BAM-afgiften blive afgiftsbelagt, d.v.s. stige fra

15.000 kr. til 15.385 kr., idet BAM-satsen beregnes på grundlag af salgsprisen inklusiv afgift.

Efter omlægningen vil afregningspriserne til fiskerne umiddelbart stige med det "tilskud", som ydes ved eksport, der er afgiftsfri under en forudsætning om fuldkommen konkurrence på fiskeriauktionerne. Fiskeriindustriivirksomheden kunne teoretisk beholde gevinsten, men vil så blive udkonkurreret af de øvrige fiskeopkøbere. Eller den hele torsk kunne alternativt eksporteres direkte fra auktionen.

Fiskeriindustriivirksomhedens regnskab vil herefter se således ud ved ændrede afregningspriser for fiskerne:

Salg af frosne torskefileter til hjemmemarkedet	76.923.000 kr.
Køb af hele torsk	30.769.000 kr.
Ny afgift (BAM)	1.154.000 kr.
Løn	5.000.000 kr.
Forrentning af lån	23.000.000 kr.

Rest til ejer 17.000.000 kr.

Eller ved eksport:

Salg af frosne torskefileter til eksport	75.000.000 kr.
Køb af hele torsk	30.769.000 kr.
Løn	5.000.000 kr.
Ny afgift (BAM)	- 769.000 kr.
Forrentning af lån	23.000.000 kr.
Rest til ejer	17.000.000 kr.

Fiskeriindustriivirksomhedens afkast vil i begge tilfælde udgøre 17 mio.kr. eller være 250.000 kr. højere end før.

Regnskabet efter omlægningen vil have følgende udseende:

Fisker	<u>før</u>	<u>efter</u>
Salg af hele torsk	300.000 kr.	307.692 kr.
Forrentning af lån	150.000 "	150.000 "
BAM-bidrag	0 "	7.692 "
Rest til ejer	150.000 kr.	150.000 kr.

Fiskerne bliver altså ikke stillet dårligere end i den nuværende situation.

Det må herefter konkluderes, at selv om fiskeriet i første omgang ser ud til at blive ramt, vil fiskernes højere afregningspriser opveje den nye BAM-afgift. Fiskeriet kan dog også tænkes at få en nettofordel, idet fiskeriet i et vist omfang har ansatte og dermed vil have fordel af, at arbejdsgiverafgiften bortfalder. Endvidere vil priserne på fiskeriets råvareindkøb aldrig stige mere end fiskeriets afsætningspriser.

Virkningen på forbrugerpriserne kan belyses i et eksempel. De frosne torskefileter købes af en grossist (detailhandel, f.eks. FDB). Der antages i eksemplet fuldkommen konkurrence på detailmarkedet, således at såvel den gamle som den nye afgift overvælttes i priserne.

	<u>før</u>	<u>efter</u>
Købspris for 5000 tons torsk	75.000.000 kr.	76.923.000 kr.
Arbejdsløn	40.000.000 "	40.000.000 "
Arbejdsgiverbidrag/BAM	2.000.000 "	1.308.000 "
Forrentning af lån	7.000.000 "	7.000.000 "
Rest til ejer	4.000.000 "	4.000.000 "

Salgspris uden moms 128.000.000 kr. 129.231.000 kr.

Forbrugerpriserne stiger altså med ca. 1 pct. Det må understreges, at de anførte tal har kun værdi som et eksempel.

Den 16. oktober 1987

Arbejdsministeriet
Finansministeriet
Økonomiministeriet
Skatteministeriet

Til Statsministeren

Udenrigsministeren

Finansministeren

Justitsministeren

Ministeren for økonomisk samordning

Økonomiministeren

Miljøministeren

Undervisnings- og forskningsministeren

Socialministeren

Boligministeren

Skatteministeren

Arbejdsministeren

Industriministeren

FORTROLIGT

Notits om de EF-retlige aspekter af omlægningsmodellen vedrørende
arbejdsgiverafgifter

1. Indledning

Arbejdsgruppen om arbejdsgiverafgifter har nøje vurderet de EF-retlige aspekter. Man fandt imidlertid, at det ikke var formålstjenligt, at rapporten skulle tynges med en diskussion af de EF-retlige aspekter. I stedet for diskussionen i rapporten gives der kort nedenfor en opsummering af de EF-retlige forhold på grundlag af den juridiske vurdering i Udenrigsministeriet, som Justitsministeriet er enig i. Forinden bør det nævnes, at en eventuel drøftelse af den nye afgift i EF alene vil ske på EF-kommissionens initiativ. Ikke mindst på baggrund af, at EF-problematikken

klart er blevet trukket frem i dagspressens omtale af omlægningsmodellen, kan det ventes, at andre medlemslande og Kommissionen vil fremkomme med en stærk kritik og iværksætte et hurtigt analysearbejde for at få stoppet en sådan omlægning.

2. Juridisk vurdering

Det er udelukket, at den nye afgift kan betragtes som en moms, der klart ikke rejser EF-retlige problemer. Den nye afgift afviger på flere punkter fra de regler om moms, der fremgår af EF's momsdirektiver.

Det er usikkert, om modellen for omlægning af arbejdsgiverafgifter efter EF's regler vil blive betragtes som en direkte skat på virksomhederne, som en ikke-fiskal afgift (arbejdsgiverafgift, dvs. en afgift til finansiering af sociale formål til fordel for arbejdstagere) eller en fiskal afgift.

Hvis EF-kommissionen vælger at betragte den nye afgift isoleret, kan den anses som en forbrugsafgift (dvs. fiskal afgift). I dette tilfælde er det sandsynligt, at afgiften vil være EF-medholdelig.

Et problem kan dog opstå i relation til art. 33 i 6. momsdirektiv, der - bortset fra moms - udelukker EF-landene fra at opretholde eller indføre afgifter, der har karakter af omsætningsafgift. Selvom der i EF-bestemmelserne (eller domspraksis) ikke findes nærmere vejledning med hensyn til hvad det er, der giver en afgift karakter af omsætningsafgift, er det dog synspunktet, at en mulig argumentation kan etableres for det standpunkt, at den nye afgift ikke har karakter af en omsætningsafgift, jf. nedenfor.

Der består imidlertid usikkerhed om hvorvidt den nye afgift set isoleret vil blive anset for i EF-sammenhæng at være en fiskal afgift, idet det er muligt, at afgiften kan betragtes som en direkte skat på virksomheder. Det afgørende i denne sammenhæng vil formentlig være, om afgiften vurderes som en vareafgift eller en

afgift pålagt virksomheden, altså med virksomheden som skattesubjekt. Hvis afgiften anses som en direkte skat, er der modstrid med EF's statsstøtteregler (art. 92 i EØF-traktaten), idet eksporterende virksomheder belastes mindre.

Hvis den nye afgift derimod vurderes i sammenhæng med afskaffelsen af arbejdsgiverbidragene (og tilskuddet til sygedagpengeudgifter), vil afgiften sandsynligvis af EF blive betragtet som en ikke-fiskal afgift. Den nye afgift vil i så fald være i modstrid med art. 9 eller art. 95 i EØF-traktaten, idet den belaster importen mere end den indenlandske produktion. Den indenlandske produktion begunstiges, da provenuet fra afgiften anvendes til at aflaste virksomhederne for udgifter til sociale formål. Set fra et andet EF-medlemslands synspunkt (fx Tyskland) vil omlægningen umiddelbart se således ud, at tyske varer i konkurrence med danske varer på det danske marked skal bære både tyske sociale arbejdsmarkedsudgifter og tilsvarende danske. Omvendt i konkurrencen på det tyske marked vil danske varer i modsætning til tyske være fritaget for en del af de normale sociale arbejdsmarkedsomkostninger.

På baggrund af de ovenfor anførte EF-retlige synspunkter har arbejdsgruppen konkluderet, at den eneste mulighed for accept af den nye afgift i EF er at betragte den som en ren forbrugsafgift (dvs. en fiskal afgift), der ikke er en omsætningsafgift. Som det fremgår af diskussionen ovenfor, er det dog ingenlunde givet, at dette synspunkt vil kunne føres igennem. Det er vanskeligt at vurdere, hvilken vægt det vil få, såfremt man fra dansk side gør gældende, at en momsforhøjelse, der set fra et EF-synspunkt klart vil være at foretrække, vil have de samme virkninger.

Hvis der i modellen for omlægning af arbejdsgiverafgifterne indføres bestemmelser, således at afgiften opkræves på en anden måde over for den indenlandske produktion end over for import, fx ved at der gennemføres undtagelser for enkelte erhverv, vil modellen ikke kunne anerkendes ifølge EF's bestemmelser.

3. Dansk argumentation

Arbejdsgruppens rapport er baseret på, at der er tale om en samlet operation, hvor afskaffelsen af arbejdsgiverbidragene mv. ses i sammenhæng med en ændret finansieringsform ved hjælp af det nye bidrag, der skal betales af virksomhederne. Dette betyder endvidere, at fremlæggelsestalen i folketinget må antages at skulle basere sig på samme betragtning.

Derimod må det i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om den nye afgift anses for hensigtsmæssigt at lægge vægten på det synspunkt, at der er tale om en fiskal afgift. Dette skyldes, at det i givet fald vil være lovforslagene og de dertil knyttede bemærkninger, som vil udgøre grundlaget for EF-Kommissionens analyse af forslaget og derfor for eventuelle drøftelser mellem Kommissionen og de danske myndigheder.

Over for de ovenfor anførte synspunkter, der kan ventes fremført fra EF-side, kan man fra dansk side gøre følgende synspunkter gældende:

- at der er tale om en (indirekte) fiskal afgift, idet den er proportional med værditilvæksten og derved overvæltet på værdierne. Endvidere at den nye afgift pålægges alle varer (og tjenesteydelser) til indenlandsk anvendelse - uanset værdiens oprindelse.
- at der ikke er tale om en ikke-fiskal afgift (afgift til finansiering af sociale formål), idet afgiften udskrives med en ensartet procentsats, og at provenuet indgår i statskassen. Udgifterne til de omhandlede sociale ordninger vil i fremtiden blive udbetalt over statsfinanserne ved hjælp af en særlig fordelingsnøgle (promille af momsgrundlaget). Hermed brydes forbindelsen mellem de sociale ordninger og den nye afgift.

- at der ikke er tale om en omsætningsafgift, idet den nye afgift ikke påhviler de enkelte transaktioner, den faktureres ikke, og den påvirker ikke direkte prisen på de enkelte varer og tjenesteydelser.
- at der ikke er tale om en direkte skat på virksomhederne, idet en sådan skat normalt fastsættes under hensyntagen til skatteydernes individuelle forhold, fx indkomst eller formue. Endvidere kan det anføres, at afgiften i sidste ende kommer til at påhvile forbrugerne, og at virksomheden derfor ikke er tænkt som skattesubjekt.

4. Synspunkter omkring "bagatelgrænsen"

For så vidt angår den i rapporten omtalte "bagatelgrænse" (bundgrænse for virksomheders betaling af afgift) diskriminerer den ikke imod import og skulle derfor på dette punkt ikke rejse problemer i forhold til EF's regler. Det er imidlertid sådan, at fritagelsen for eksport af denne afgift vil indebære en overkompensation til den eksporterende virksomhed i det omfang, der i eksporten indgår varer købt (i tidligere led) fra en virksomhed, der ligger under "bagatelgrænsen". Dette kan af EF hævdes at udgøre statsstøtte til eksporten. Hertil kan det dog antagelig argumenteres, at "bagatelgrænsen" er indført af administrative hensyn og ikke for at støtte eksporten, og at derfor en pragmatisk juridisk vurdering må tilsige, at sådanne utilsigtede bieffekter af en hensigtsmæssig administration er acceptabel. Det er klart, at en sådan argumentation er svagere ved en høj end ved en lav "bagatelgrænse".



Til medlemmerne af
Regeringens Arbejdsmarkedsråd
og Arbejdsmarkedets
Erhvervsudvalget

21 OKT 1987

28

Til den 18. oktober 1987 har jeg modtaget jeres brev af den 14. oktober 1987 om sagen vedrørende arbejdsmarkedets
Erhvervsudvalget.

Arbejdsmarkedets Erhvervsudvalget har den 18. august 1987 besluttet at

Endvidere vedlægges den separat udarbejdede forordning af 18. oktober 1987 om de EF-relevante arbejdspladser vedrørende arbejdsmarkedet.

Med venlig hilsen

Hans Henrik Hansen

22 OKT 1987

Kopi

AMS



261
lv.

Til medlemmerne af
Regeringens Koordinationsudvalg
samt skatteministeren og
industriministeren

Dato 21 OKT. 1987

Sag nr.

Til brug for drøftelserne på mødet i Regeringens Koordinationsudvalg
onsdag den 28. oktober 1987 fremsendes vedlagt rapporten fra embeds-
mandsarbejdsgruppen vedrørende (omlægning af) arbejdsgiverafgifter af
oktober 1987.

rykkes til
torsdag den
29. ds. kl.

15.00

Arbejdsgruppen blev nedsat på mødet den 10. august 1987 i Regeringens
Koordinationsudvalg.

Endvidere vedlægges den separat udarbejdede fortrolige notits af 16. ok-
tober 1987 om de EF-retlige aspekter af omlægningsmodellen vedrørende
arbejdsgiverafgifter.

Med venlig hilsen

Henning Dyremose

Arbejdsministeriet
Arbejdsmarkedspolitisk sekretariat
J.nr. 84-03 bil.
22 OKT. 1987

Den 16. oktober 1987

Arbejdsministeriet
Finansministeriet
Økonomiministeriet
Skatteministeriet

- Til Statsministeren
- Udenrigsministeren
- Finansministeren
- Justitsministeren
- Ministeren for økonomisk samordning
- Økonomiministeren
- Miljøministeren
- Undervisnings- og forskningsministeren
- Socialministeren
- Boligministeren
- Skatteministeren
- Arbejdsministeren
- Industriministeren

FORTROLIGT

Notits om de EF-retlige aspekter af omlægningsmodellen vedrørende arbejdsgiverafgifter

1. Indledning

Arbejdsgruppen om arbejdsgiverafgifter har nøje vurderet de EF-retlige aspekter. Man fandt imidlertid, at det ikke var formålstjenligt, at rapporten skulle tynges med en diskussion af de EF-retlige aspekter. I stedet for diskussionen i rapporten gives der kort nedenfor en opsummering af de EF-retlige forhold på grundlag af den juridiske vurdering i Udenrigsministeriet, som Justitsministeriet er enig i. Forinden bør det nævnes, at en eventuel drøftelse af den nye afgift i EF alene vil ske på EF-kommissionens initiativ. Ikke mindst på baggrund af, at EF-problematikken

klart er blevet trukket frem i dagspressens omtale af omlægningsmodellen, kan det ventes, at andre medlemslande og Kommissionen vil fremkomme med en stærk kritik og iværksætte et hurtigt analysearbejde for at få stoppet en sådan omlægning.

2. Juridisk vurdering

Det er udelukket, at den nye afgift kan betragtes som en moms, der klart ikke rejser EF-retlige problemer. Den nye afgift afviger på flere punkter fra de regler om moms, der fremgår af EF's momsdirektiver.

Det er usikkert, om modellen for omlægning af arbejdsgiverafgifter efter EF's regler vil blive betragtes som en direkte skat på virksomhederne, som en ikke-fiskal afgift (arbejdsgiverafgift, dvs. en afgift til finansiering af sociale formål til fordel for arbejdstagere) eller en fiskal afgift.

Hvis EF-kommissionen vælger at betragte den nye afgift isoleret, kan den anses som en forbrugsafgift (dvs. fiskal afgift). I dette tilfælde er det sandsynligt, at afgiften vil være EF-medholdelig.

Et problem kan dog opstå i relation til art. 33 i 6. momsdirektiv, der - bortset fra moms - udelukker EF-landene fra at opretholde eller indføre afgifter, der har karakter af omsætningsafgift. Selvom der i EF-bestemmelserne (eller domspraksis) ikke findes nærmere vejledning med hensyn til hvad det er, der giver en afgift karakter af omsætningsafgift, er det dog synspunktet, at en mulig argumentation kan etableres for det standpunkt, at den nye afgift ikke har karakter af en omsætningsafgift, jf. nedenfor.

Der består imidlertid usikkerhed om hvorvidt den nye afgift set isoleret vil blive anset for i EF-sammenhæng at være en fiskal afgift, idet det er muligt, at afgiften kan betragtes som en direkte skat på virksomheder. Det afgørende i denne sammenhæng vil formentlig være, om afgiften vurderes som en vareafgift eller en

afgift pålagt virksomheden, altså med virksomheden som skattesubjekt. Hvis afgiften anses som en direkte skat, er der modstrid med EF's statsstøtteregler (art. 92 i EØF-traktaten), idet eksporterende virksomheder belastes mindre.

Hvis den nye afgift derimod vurderes i sammenhæng med afskaffelsen af arbejdsgiverbidragene (og tilskuddet til sygedagpengeudgifterne), vil afgiften sandsynligvis af EF blive betragtet som en ikke-fiskal afgift. Den nye afgift vil i så fald være i modstrid med art. 9 eller art. 95 i EØF-traktaten, idet den belaster importen mere end den indenlandske produktion. Den indenlandske produktion begunstiges, da provenuet fra afgiften anvendes til at aflaste virksomhederne for udgifter til sociale formål. Set fra et andet EF-medlemslands synspunkt (fx Tyskland) vil omlægningen umiddelbart se således ud, at tyske varer i konkurrence med danske varer på det danske marked skal bære både tyske sociale arbejdsmarkedsudgifter og tilsvarende danske. Omvendt i konkurrencen på det tyske marked vil danske varer i modsætning til tyske være fritaget for en del af de normale sociale arbejdsmarkedsomkostninger.

På baggrund af de ovenfor anførte EF-retlige synspunkter har arbejdsgruppen konkluderet, at den eneste mulighed for accept af den nye afgift i EF er at betragte den som en ren forbrugsafgift (dvs. en fiskal afgift), der ikke er en omsætningsafgift. Som det fremgår af diskussionen ovenfor, er det dog ingenlunde givet, at dette synspunkt vil kunne føres igennem. Det er vanskeligt at vurdere, hvilken vægt det vil få, såfremt man fra dansk side gør gældende, at en momsforhøjelse, der set fra et EF-synspunkt klart vil være at foretrække, vil have de samme virkninger.

Hvis der i modellen for omlægning af arbejdsgiverafgifterne indføres bestemmelser, således at afgiften opkræves på en anden måde over for den indenlandske produktion end over for import, fx ved at der gennemføres undtagelser for enkelte erhverv, vil modellen ikke kunne anerkendes ifølge EF's bestemmelser.

3. Dansk argumentation

Arbejdsgruppens rapport er baseret på, at der er tale om en samlet operation, hvor afskaffelsen af arbejdsgiverbidragene mv. ses i sammenhæng med en ændret finansieringsform ved hjælp af det nye bidrag, der skal betales af virksomhederne. Dette betyder endvidere, at fremlæggelsestalen i folketinget må antages at skulle basere sig på samme betragtning.

Derimod må det i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om den nye afgift anses for hensigtsmæssigt at lægge vægten på det synspunkt, at der er tale om en fiskal afgift. Dette skyldes, at det i givet fald vil være lovforslagene og de dertil knyttede bemærkninger, som vil udgøre grundlaget for EF-Kommissionens analyse af forslaget og derfor for eventuelle drøftelser mellem Kommissionen og de danske myndigheder.

Over for de ovenfor anførte synspunkter, der kan ventes fremført fra EF-side, kan man fra dansk side gøre følgende synspunkter gældende:

- at der er tale om en (indirekte) fiskal afgift, idet den er proportional med værditilvæksten og derved overvæltet på varepriserne. Endvidere at den nye afgift pålægges alle varer (og tjenesteydelser) til indenlandsk anvendelse - uanset varens oprindelse.
- at der ikke er tale om en ikke-fiskal afgift (afgift til finansiering af sociale formål), idet afgiften udskrives med en ensartet procentsats, og at provenuet indgår i statskassen. Udgifterne til de omhandlede sociale ordninger vil i fremtiden blive udbetalt over statsfinanserne ved hjælp af en særlig fordelingsnøgle (promille af momsgrundlaget). Herved brydes forbindelsen mellem de sociale ordninger og den nye afgift.

- at der ikke er tale om en omsætningsafgift, idet den nye afgift ikke påhviler de enkelte transaktioner, den faktureres ikke, og den påvirker ikke direkte prisen på de enkelte varer og tjenesteydelser.
- at der ikke er tale om en direkte skat på virksomhederne, idet en sådan skat normalt fastsættes under hensyntagen til skatteydernes individuelle forhold, fx indkomst eller formue. Endvidere kan det anføres, at afgiften i sidste ende kommer til at påhvile forbrugerne, og at virksomheden derfor ikke er tænkt som skattesubjekt.

4. Synspunkter omkring "bagatelgrænsen"

For så vidt angår den i rapporten omtalte "bagatelgrænse" (bundgrænse for virksomheders betaling af afgift) diskriminerer den ikke imod import og skulle derfor på dette punkt ikke rejse problemer i forhold til EF's regler. Det er imidlertid sådan, at fritagelsen for eksport af denne afgift vil indebære en overkompensation til den eksporterende virksomhed i det omfang, der i eksporten indgår varer købt (i tidligere led) fra en virksomhed, der ligger under "bagatelgrænsen". Dette kan af EF hævdes at udgøre statsstøtte til eksporten. Hertil kan det dog antagelig argumenteres, at "bagatelgrænsen" er indført af administrative hensyn og ikke for at støtte eksporten, og at derfor en pragmatisk juridisk vurdering må tilsige, at sådanne utilsigtede bieffekter af en hensigtsmæssig administration er acceptabel. Det er klart, at en sådan argumentation er svagere ved en høj end ved en lav "bagatelgrænse".

Den 3. november 1987.

FORTROLIGT

5/4 1987: CP-gi. og notat om LI
 skatteminister, og finansminister,
 og videresender.

Notat om forholdet mellem EF's statsstøtteregler
og den påtænkte omlægning af arbejdsgiverafgif-
terne.

Bemærkningerne i det følgende knytter sig til rapporten af oktober 1987 om omlægning af arbejdsgiverafgifter og notitsen af 16. oktober 1987 om de EF-retlige aspekter af omlægningsmodellen vedrørende arbejdsgiverafgifter.

1. EØF-traktaten indeholder følgende bestemmelse i art. 92 stk. 1:

"Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne".

Art. 92, stk. 2 og 3, indeholder nogle undtagelser, der dog er uden interesse for den foreliggende sag.

Statsstøttebegrebet er meget vidt og omfatter enhver økonomisk fordel for enkelte virksomheder i forhold til andre virksomheder i det fælles marked. Som eksempel på en national støtteordning, der kan have en vis lighed med den påtænkte omlægning, kan nævnes en italiensk lov fra 1970, der indførte en nedsættelse af tekstilvirksomheders bidrag til en social ordning vedrørende familietilskud fra 15 % til 10 %. Kommissionen pålagde ved beslutning den italienske regering

at bringe denne støtte til ophør, hvorefter regeringen søgte beslutningen annulleret ved EF-domstolen, jf. sag 173/73, dom af 2. juli 1974, Saml 1974 s. 709. Domstolen udtaler følgende om de italienske synspunkter (understregninger tilføjet her):

"Den sagsøgende regering hævder først og fremmest, at den anfægtede beslutning, da den griber ind i et område, der ved traktaten er forbeholdt medlemsstaternes suverænitet - området for pålæggelse af interne skatter - er udtryk for en kompetenceoverskridelse. For det andet gør den gældende, at den omtvistede nedsættelse af de sociale byrder skal betegnes som en foranstaltning af social karakter, som derfor ikke falder ind under området for artiklerne 92 og 93. Da den tidligere gældende finansieringsordning for familietilskud stillede de sektorer ugunstigt, som havde en stor andel af kvindelig arbejdskraft, fjernede den omtvistede foranstaltning simpelthen en ulempe, som tyngede den italienske tekstilindustri. Iøvrigt er denne industri stillet ugunstigt i forhold til tekstilindustrierne i de andre medlemsstater, fordi de sociale byrder, som påhviler arbejdsgiverne, er føleligt højere i Italien end i de øvrige medlemsstater. Endelig kan den delvise nedsættelse af de sociale byrder ifølge sagsøgende regering ikke påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne eller fordreje konkurrencen på det fælles marked.

Formålet med artikel 92 er at hindre, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes af fordele, som indrømmes af offentlige myndigheder, og som under forskellige former fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner. Artikel 92 sonderer således ikke under hensyn til grundene til eller hensigten med de omhandlede interventioner, men definerer dem i kraft af deres virkninger. Følgelig er hverken den eventuelle fiskale karakter eller sociale hensigt med den omtvistede foranstaltning tilstrækkelig til at bringe den uden for anvendelsesområdet for reglen i artikel 92.

Hvad angår det anbringe, at den påtalte foranstaltning kun tilsigter at genoprette ligevægten i de byrder, som for tekstilindustrien følger af det almindelige system

for bidrag til den sociale forsyrg, navnlig for så vidt angår familietilskud, står det fast, at den italienske familietilskudsordning, ligesom alle de systemer, den kan sammenlignes med, har til hensigt at sikre en arbejdstager en aflønning, som er tilpasset hans familiemæssige behov.....

Man må slutte, at den delvise nedsættelse af de sociale byrder, som i form af familietilskud påhviler arbejdsgiverne i tekstilsektoren, er en foranstaltning, som delvist skal fritage virksomhederne inden for en særlig industri sektor for de pekuniære byrder, som følger af en normal anvendelse af det almindelige sociale forsyrgssystem, uden at denne fritagelse berettiges ved dette systems karakter eller forvaltning.

Det anbringende, at den påtalte nedsættelse ikke er en "statsstøtte", fordi det indtægtstab, der følger heraf, bliver udlignet ved hjælp af midler fra de bidrag, som bliver betalt til arbejdsløshedsforsikringen, kan ikke godkendes. Da de midler, som det drejer sig om, hidrører fra de obligatoriske bidrag, som lovgivningen i staten foreskriver, og da de, som den foreliggende sag viser, bestøres og fordeles i henhold til denne lovgivning, må de betragtes som støtte, der ydes ved hjælp af statsmidler i artikel 92's forstand, endog selv om de bliver administreret af institutioner, der ikke henhører under den offentlige myndighed.

Hvad angår det anbringende, at de sociale byrder, som påhviler arbejdsgiverne i tekstilsektoren, er højere i Italien end i de øvrige medlemsstater, må man ved anvendelsen af artikel 92, stk. 1 nødvendigvis gå ud fra konkurrencesituationen i fællesmarkedet, før den omtvistede foranstaltning blev vedtaget. Denne situation er en følge af adskillige faktorer, som har forskellig indflydelse på produktionsomkostningerne i de forskellige medlemsstater. Iøvrigt indeholder traktaten i artikel 99-102 regler vedrørende fjernelse af de forvriddninger, som typisk følger af uoverensstemmelser mellem skattesystemerne og de sociale sikringsordninger i de forskellige medlemsstater, under hensyntagen til strukturvan skelighederne inden for visse industri sektorer. Derimod kan den ensidige ændring af en bestemt faktor i produktionsomkostningerne i en medlemsstats økonomiske sektor forstyrre den bestående ligevægt. Følgelig har det ingen interesse at sammenligne

det relative forhold mellem en vis omkostningsgruppe og de totale produktionsomkostninger, da det afgørende element er selve nedsættelsen og ikke den omkostningsgruppe, den angår.

Desuden er de sociale byrder, der tynger arbejdsgiverne, en del af den mest almindelige gruppe af arbejdsomkostninger. Det fremgår af sagens akter, at omkostningerne til arbejdskraft i den italienske tekstilsektor i forhold til omkostningerne i tekstilsektoren i de øvrige medlemsstater er relativt lave. Det står fast, at den i artikel 20 i lov nr. 1101 hjemlede nedsættelse af sociale byrder har til virkning at nedsætte udgifterne til arbejdskraft i den italienske tekstilsektor.

Den italienske tekstilindustri konkurrerer med tekstilvirksomhederne i de øvrige medlemsstater, således som det fremgår af de betydelige og voksende udførsler af italienske tekstilprodukter til de øvrige medlemsstater i fællesmarkedet. Den ændring af produktionsomkostningerne i den italienske tekstilindustri, som den omhandlede nedsættelse af de sociale byrder medfører, påvirker nødvendigvis samhandelen mellem medlemsstaterne. Følgelig må de subsidiære søgsmålsgrunde ligeledes forkastes".

Som det fremgår, kan en lettelse af arbejdsgiverbidrag til sociale ordninger være en ulovlig statsstøtte uanset ordningens muligt ikke-fiskale karakter og dens administration.

2. Jo mere generel en ordning er, desto snarere vil den falde uden for statsstøttebegrebet. Art. 92 vedrører ikke medlemsstaternes generelle regulering af erhvervslivets konkurrencedygtighed ved f.eks. generelle afskrivningsregler eller regler om lønpolitik m.v. Den påtænkte generelle lettelse af arbejdsgivernes udgifter til sygedagpengeordningen vil derfor formentlig heller ikke være i strid med art.92, idet det forekommer at være uden betydning, om lettelsen sker ved et kontant tilskud eller ved f.eks. en nedsættelse af arbejdsgiverperioden.

Derimod må den påtænkte omlægning efter Justitsministeriets opfattelse anses for omfattet af traktatens art. 92, for så vidt ordningen indebærer, at virksomheder, der eksporterer, friholdes for at deltage i finansieringen af udgifterne til arbejdsgiverandelen af diverse sociale ordninger. Ordningen vil ganske vist fremtræde som en generel ordning, hvor de begunstigede virksomheder ikke som i den italienske sag om tekstilsektoren tilhører en bestemt branche eller udgør en uforanderlig mængde, men de er dog defineret som virksomheder, der eksporterer. Selve dette kriterium må i øvrigt antages særlig at være egnet til at fremhæve, at ordningen er i strid med art. 92 jf. forudsætningen i bestemmelsen om, at støtte skal kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

3. Det er i notitsen af 16. oktober anført, at den afgift, der skal finansiere omlægningen af arbejdsgiverafgifterne, er en indirekte skat, der er proportional med værditilvæksten og derved overvæltet på varepriserne. Afgiften er derimod ikke en direkte skat på virksomhederne, idet en sådan skat normalt fastsættes under hensyntagen til skatteydernes individuelle forhold, f.eks. indkomst eller formue. Konsekvensen af dette synspunkt skulle være, at afgiften godt kan godtgøres ved eksport, ligesom afgiften i tilfælde af negative afgiftstilsvær i øvrigt kan medføre udbetaling til en virksomhed, jf. EØF-traktatens art. 96 og 98.

Disse bestemmelser har følgende ordlyd:

"Art. 96. Ved udførsel af varer til en medlemsstats område kan der ikke ydes godtgørelse for interne afgifter udover det beløb, der har været pålagt dem direkte eller indirekte".

"Art. 98. For så vidt angår andre skatter

end omsætningsafgifter, forbrugsafgifter og andre indirekte skatter kan fritagelse for afgiftsbetaling eller godtgørelse af afgiften ved udførsel til andre medlemsstater ikke ydes, og udligningsafgifter ved indførsel fra medlemsstater ikke pålægges, medmindre Rådet på forhånd med kvalificeret flertal og på Kommissionens forslag har godkendt de påtænkte foranstaltninger for en begrænset periode".

Det fremgår heraf, at indirekte afgifter som omsætningsafgifter og forbrugsafgifter kan godtgøres ved udførsel til andre EF-lande, men kun med det beløb, der har været pålagt varen direkte eller indirekte. Art. 96 er blevet fortolket af Domstolen i sag 45/64, dom af 1. december 1965, Samlung 1965 s. 1126, hvor Kommissionen havde sagsøgt Italien i anledning af, at italienske eksportvirksomheder i maskinindustrien også fik godtgjort stempelaftgifter, registreringsafgifter, tinglysningssgebyrer, licens- og koncessionsafgifter og afgifter på biler og på reklame. Domstolen dømte Italien, idet den bl.a. udtalte, at godtgørelse ikke kan ske for afgifter, der ikke umiddelbart kan henføres til de udførte varer eller de råvarer, der indgår heri, men kun til virksomheden. De nævnte afgifter ansås i denne forbindelse for at påhvile fremstillingsvirksomheden i en af dens almindelige og i øvrigt meget forskelligartede kommercielle eller økonomiske funktioner.

Da den påtænkte finansieringsafgift netop ikke er en omsætningsafgift, idet den ikke påhviler den enkelte transaktion og ikke direkte påhviler prisen på den enkelte vare eller tjenesteydelse, finder Justitsministeriet ikke, at afgiften opfylder betingelserne i art. 96 for at kunne godtgøres. En godtgørelse vil derfor også af denne grund være en ulovlig statsstøtte.

4. Art. 92 suppleres af art. 93, hvorefter en

stat har pligt til at underrette Kommissionen om påtænkte støtteforanstaltninger. Kommissionen har herefter 2 måneder til at undersøge, om støtten er ulovlig eller kan tillades efter de særlige undtagelsesbestemmelser i art. 92 stk. 2 og 3. Hvis Kommissionen ikke finder, at støtten kan tillades, udsteder den et påbud til medlemsstaten om at undlade at indføre ordningen. Efter omstændighederne kan staten indbringe en sådan kommissionsbeslutning for Rådet, der med enstemmighed kan beslutte at tillade ordningen. Medlemsstaten kan også indbringe beslutningen for Domstolen, men det skal ske inden to måneder, idet beslutningens lovlighed ellers lægges til grund i senere retssager. Hvis staten ikke overholder sin underretningspligt eller udbetaler støtte i strid med en beslutning, kan der blive tale om, at udbetalt støtte skal kræves tilbage fra modtagerne. Det følger heraf, at den procedure, hvorved ulovligheden af statens handlemåde fastslås, kan forløbe væsentligt hurtigere end en traktatbrudsprocedure efter art. 169.

5. Sammenfattende finder Justitsministeriet, at det er overvejende sandsynligt, at den påtænkte ordning indebærer et element af ulovlig statsstøtte. En præsentation af forslaget f.eks. i fremsættelsestalen, der fremhæver ordningens konkurrenceforbedrende karakter, vil antagelig blive bemærket af Kommissionen.

En ændret præsentation vil kunne skjule statsstøtteelementet, men kan ikke fjerne det. En sådan præsentation kunne indeholde en fremhævelse af ordningens beskæftigelsesfremmende karakter, idet finansieringen flyttes fra at bero på en beskatning pr. ansat til at blive sat i forhold til anvendelsen af også andre produktionsfaktorer. Herved kan det også forklares, hvorfor virksomhe-

der, der ikke har ansat personale, skal bidrage til uddannelsen af elever m.v., således at disse får de kvalifikationer, virksomhederne har brug for.

Justitsministeriet har på den baggrund overvejet, om ordningens selvstændige karakter kunne underbygges ved at henlægge administrationen til en mere eller mindre uafhængig fond, og om dette kunne fjerne eller formindske risikoen for, at ordningen ville blive anset for statsstøtte. Justitsministeriet finder, at en fondsdannelse efter omstændighederne kan bidrage til at skjule støtteelementet, men som det fremgår af dommen i sag 173/73, er en sådan konstruktion dog ikke til hinder for, at de indkomne lovregulerede bidrag anses for statsmidler.

Sammenfattende finder Justitsministeriet derfor, at også en ordning, hvor administrationen varetages af en selvstændig fond, indebærer en betydelig risiko for at blive anset for ulovlig statsstøtte.



6/487

Til K. Haged Sørensen

Jeg nævnte i telefonen torsdag morgen,
at EF-kommissionen selv havde foreslået
lavere arbejdsproportioner og højere skatte-
sats ved i en beskæftigelsesfremmende
politik.

Der ligger interne arbejdsproportioner for kom-
missionen, hvor foreslaget er præsenteret og
diskuteret. Den har i det hele princippet
været det samme efter min betragtning.

Vi har besluttet først den økonomiske
årsrapport 1986-87 igennem og finanslovet
de passage, hvor ideen omfatter. I år-
rappporten omfatter ideen men foreslået,
men som det fremgår af de under-
stregede passage, er der ikke tvivl om,
at kommissionen anbefaler medlemslandene
at nedsatte arbejdsproportioner for at
fremme beskæftigelsen. Af hensyn til
statsfinanserne må vi i øjeblikket, her
og her nævne som en nødvendighed af
kommissionen.

Med venlig hilsen
Jørn Rosthøj

Annual Economic Report 1986-87

'Reduction of unemployment in a more dynamic European economy'

For an effective implementation of the Community cooperative strategy
(Communication from the Commission to the Council)¹

Contents

Part I — The Community economy

1. Summary and conclusions	9
2. Evolution of the economy and convergence	13
2.1. The world economy	13
<i>Box: Economic consequences of the oil price counter-shock</i>	18
2.2. The economic outlook in the Community	20
2.3. Nominal and real convergence in the Community	27
3. The cooperative growth strategy for more employment	34
3.1. Objectives and methods	34
3.2. Forecasts for 1986 and 1987 seen from the viewpoint of the cooperative strategy	39
3.3. Macro-economic policy imperatives in 1987 and beyond	41
<i>Box: Medium-term scenarios for the cooperative strategy</i>	44
4. Contribution of policies to the cooperative strategy	46
4.1. Monetary guidelines and coordination questions	46
4.2. Budgetary policy	50
4.2.1. Budget deficits, public debt, growth and employment	50
4.2.2. Public expenditure, taxation, growth and employment	52
4.3. Wages and the labour market	56
4.3.1. Incomes and wage costs	56
4.3.2. Adapting the labour market for more employment-creating growth	59
4.4. The adaptability of markets	61
4.5. Financing Community policies: the budget and financial engineering	64
4.6. Social dialogue	66
4.7. International economic policy coordination	68

The moderate increase in real wages, increased employment and the lowering of taxes and social security contributions, due to the use of increased budgetary room for manoeuvre, enable private consumption to rise in the medium term at real rates of growth which approximate to GDP growth rates. In this connection it is important that reductions in taxation and social security contributions are effected relatively early on, while adhering to the goal of medium-term consolidation of public finances. At a later stage, when the profitability of firms has strengthened and there is a greater increase in employment, growth in employment and gradually accelerating increases in real wages can themselves more easily sustain private consumption and, at the same time, produce additional revenue for the public authorities as well as lower expenditure.

1.7 Public finance policy has an important but particularly difficult role to play in implementing the Community strategy. The goal of medium-term consolidation of public finances should be further pursued. At the same time, it is important that all existing and future room for manoeuvre should be exploited in a determined fashion, and as quickly as possible, in order to improve the conditions governing supply and demand through the lowering of taxes and social security contributions and by stepping up public investment. This margin comes from supplementary receipts and lower expenditures resulting from more vigorous growth and the increase in employment. However, the room for manoeuvre available to the various Member States differs very considerably. The situation appears to be most favourable in Germany and Luxembourg. France and the United Kingdom could likewise enjoy significant room for manoeuvre if growth continues to strengthen abroad and particularly in the Community. On the other hand, the persistent, excessively high deficits and the level of the public debt in Belgium, Greece, Ireland, Italy and Portugal mean that priority must continue to be given to the consolidation of public budgets. In recent years, Denmark has shown that this can be compatible with a favourable trend in business investment and in employment. Although, in the final group of countries (Denmark, Spain, the Netherlands), budgetary constraints are less severe, other factors in the foreseeable future limit the scope for macroeconomic action.

In 1987 and 1988 it will therefore probably only be possible for a small group of countries to use budgetary policy to exert an overall influence on supply and demand conditions. It is also of importance that the number of such countries is increasing as the economic recovery is further progressing. This beneficial chain reaction must be reinforced through concerted action. In addition, all Member States continue to have supplementary room for manoeuvre to create more favourable conditions for increasing employment through

the restructuring of public revenue and expenditure (including the selective dismantling of subsidies). These possibilities should not be underestimated and an exchange of experiences should take place. The principle of restructuring should also apply to the Community budget.

1.8 Despite the considerable changes that have occurred in the international monetary environment, the basic principles governing monetary policy in the Community do not need to be adapted. The aim of monetary policy should continue to be appropriate financing of the available scope for real growth and, at the same time, consolidating and, where necessary, extending the successes that have already been achieved in regard to the reduction in inflation rates. Until now, the task of monetary policy has been greatly facilitated by external economic developments. The devaluation of the dollar and the decline in oil prices and US interest rates have created further headroom for interest-rate cuts without posing any risks on the inflation front. A further, sharp fall in the dollar might require a flexible response on the part of interest rates in Europe in order to counter the danger of a renewed overshooting of the dollar, together with the adverse repercussions this would have in the medium term. However, care must be taken here to ensure that there is no new build-up of inflationary potential. The erosion of inflationary expectations and the stronger trend of aggregate saving are also expected to bring about a fall in long-term real interest rates on a sound basis in most countries. This is consistent with the strategy. The EMS has shown itself to be a stabilizing factor. Closer convergence coupled with moves to liberalize capital movements has accentuated the need for tighter economic policy coordination, not only domestically between monetary policy, budgetary policy and income trends but also between Member States. The progress that has been made in establishing a zone of monetary and currency stability is reducing the dependency on external influences. This provides a sound basis for further progress in integrating the economies of Europe.

1.9 The measures to improve market adaptability and the business environment, to foster the establishment of new and, in particular, small and medium-sized businesses, to promote vocational training as well as to encourage the development and application of new technologies must be advanced as a matter of priority. Completion of the internal market is an essential element for reinforcing competition and improving markets. Labour market policy is especially important for the achievement of employment-creating growth. The social partners should continue to pursue moderate real wage increases conducive to employment until such time as employment-creating investment becomes sufficiently profitable and the unemployment rate shows a continuing marked decline from one year to the next. Sub-

stantial progress has been made in moderating real wage increases in most countries in recent years and, provided there is adequate growth in demand, this should rapidly show up in a stronger rise in employment. Some reduction of social security contributions could also help to strengthen employment. However, this should rely on the use of available financial headroom and should not affect either the quality of social protection regimes or their financial balance. Moreover, adjustments of certain excessive or outdated labour market rules and regulations could help to create new jobs. A large number of initiatives to promote job creation, especially for the self-employed and in small businesses, have been taken or are being examined; they should be encouraged and experiences in this field exchanged.

In many cases, the measures to improve the adaptability of markets, and in particular, the labour market, have important social repercussions that should be discussed in detail with the social partners. Some of them are largely a matter of free collective bargaining between the two sides of industry. This is true, for example, of the reorganization and reduction of working time, which can likewise make the growth process more employment-creating provided it has a neutral impact on the level of costs.

In this connection, the principle set out in last year's Annual Economic Report should continue to apply, namely: 'The spirit in which the debate about market adaptability is held is important for its success. The objective behind efforts to increase flexibility is not to destroy achievements made on the social front but to create more jobs. As far as at all possible, therefore, economic efficiency should be reconciled with the maintenance and further development of social achievements.'

1.10 If the Community growth strategy for more employment is to be successful, it is important that the guidelines it contains should also be translated into practice in all spheres and in all Member States. This is true both of macroeconomic and microeconomic measures in the economic policy field and of the social dialogue at Community and national level.

In its communication due for presentation to the Council (Economic and Financial Affairs) in July 1987, the Commission intends to conduct an interim assessment of the way in which the Community strategy is being implemented. In order to facilitate this work, the Commission invites governments of the Member States to submit by the beginning of May a short report on the initiatives and tangible economic policy measures taken by them in their own country to implement the Community strategy. These reports,

possibly accompanied by reports compiled by the social partners, could be discussed in the Economic Policy Committee and as part of the European social dialogue. Discussion of the Commission's interim assessment could provide the Council (Economic and Financial Affairs) with an opportunity to fulfil the mandate assigned to it by the European Council of The Hague.

At national level, the social dialogue on the various aspects of the Community strategy has still not made much headway in many countries. The Commission is, therefore, calling on Member States' governments, pursuant to Article 3 of the Council Directive of 18 February 1974 on stability, growth and full employment in the Community (74/121/EEC), to take the necessary initiatives.

In addition, the Commission invites the social partners to engage, if appropriate on their own initiative, in dialogue at the national level on the themes of the Community strategy.

2. Evolution of the economy and convergence

2.1. The world economy

In the last 18 months, there have been three striking developments in the world economy — the halving of dollar oil prices, a correction of the dollar's overvaluation and the reduction in interest rates. All of these three interconnected developments will help the world economy move back towards a more stable growth path in the medium term. None the less, the short term forecast of world economic growth is not much more optimistic than it was at this time last year. Growth in the OECD area as a whole is expected to be about 2,5 % in both 1986 and 1987, slightly less than in 1985.

Oil prices have fallen from a range of USD 25 – 30 per barrel in 1985 to USD 10 – 15 per barrel during the course of this year. The proportionate fall is even greater measured in European currencies. Thus the spot oil price fell in dollars by around 50 % in the 12 months to September 1986; in ECU it fell some 65 %. The impact will not be limited to the oil market itself but there will also be widespread indirect effects, namely the reduction in the oil bill, the disinflationary impulse, the beneficial consequences for potential output in industrial countries and thus the possibility of economic policies consistent with a faster rate of growth. A halving of the price of oil is unprecedented and the effects on the world economy cannot be predicted at all surely.

Table 18

General government lending (+) and borrowing (-)

	1970	1973	1981	1982	1983	1984	1985 ¹	1986 ¹	1987 ¹
	(as % of GDP)								
B	-2.2	-3.3	-12.6	-11.1	-11.7	-9.5	-8.4	-8.0	-6.2
DK	4.1	5.2	-7.1	-9.3	-7.3	-4.2	-1.9	2.8	2.8
D	0.2	1.2	-3.9	-3.4	-2.5	-1.9	-1.1	-0.9	-0.7
GR	:	:	-10.6	-9.4	-8.9	-10.1	-13.9	-10.6	-7.1
E	0.7	1.1	-3.0	-5.8	-5.4	-5.0	-6.2	-4.9	-4.4
F	0.9	0.9	-1.8	-2.5	-3.2	-2.9	-2.6	-2.9	-2.6
IRL	:	:	-15.8	-14.2	-11.8	-9.8	-11.6	-10.7	-9.9
I	-3.5	-7.0	-11.7	-12.7	-12.4	-13.0	-14.0	-12.7	-11.0
L	2.7	3.3	-2.3	-1.3	-0.8	1.5	4.1	3.7	2.6
NL	-1.2	1.0	-5.2	-7.1	-6.5	-6.2	-5.1	-5.5	-6.6
P	:	:	-10.1	-8.8	-7.1	-7.7	-11.2	-8.0	-7.5
UK	3.0	-2.7	-2.7	-2.4	-3.7	-3.9	-2.8	-2.9	-2.5
EUR 12	0.3 ²	1.0 ²	-5.4	-5.6	-5.5	-5.4	-5.1	-4.7	-4.1

¹ Estimates and economic forecasts of the Commission services (October 1986).² Without Greece, Ireland and Portugal.

Budgetary policy must have a major responsibility in achieving the cooperative strategy. As regards budget deficits and the public debt, consolidation is still a priority for about half the Member States of the Community. Other countries, whose share in Community GDP is about two thirds, are in sustainable deficit situations and have some possible room for manoeuvre for budgetary measures supporting growth. These countries should now consider a cooperative acceleration of budgetary actions to strengthen supply and demand conditions. With a higher activity level in these national economies, the other Member States will be able also to achieve consolidation objectives at higher levels of activity and employment.

4.2.2. Public expenditure, taxation, growth and employment

The concept of 'room for manoeuvre' in budgetary policy has at times focussed to an unfortunate degree on the important, but only partial topic of budget deficits. For questions of medium-term growth strategy, even more important policy issues surround the level and structure of taxation and public expenditure. In these latter categories, all Community countries have, effectively, very important 'room for manoeuvre' in the sense of desirable policy moves that could contribute significantly to raising the medium-term growth

rate of output, investment, savings and employment. An important issue for the social dialogue is to establish more of a consensus on how policy over the level and structure of public expenditure and taxation can contribute to the objectives of the cooperative strategy.

Level and structure of public expenditure. It may be helpful to distinguish between three broad categories of public expenditure.

- (i) A first category is infrastructural investment and other investment categories including research and development and education. Such investments, in a wide sense, can also in part be financed by the private sector. On conditions that these investment programmes are efficiently managed and subject to requirements of a high or adequate social rate of return, there is no reason to want to cut such expenditures *per se*. A high level of such investments, with good or adequate rates of return, will normally be part of a dynamic economy. Public investment programmes have in particular been more than proportionally affected by budgetary economies, falling from 4% of GDP in 1975 to 2½% in 1985. Subject to efficiency criteria, such expenditures could now be expanded for a multi-year period as part of the cooperative strategy.

Table 19

Public debt²

	(as percentage of GDP)							
	1973	1981	1982	1983	1984	1985 ¹	1986 ¹	1987 ¹
B ³	63.2	88.1	96.1	105.1	111.6	118.3	121.9	125.6
DK	5.0	43.6	52.7	62.7	67.6	66.3	62.1	57.6
D	18.6	36.4	39.5	41.7	42.0	42.7	41.9	41.7
GR ⁴	—	33.0	36.7	41.4	49.9	56.8	58.4	61.2
I	—	21.0	26.2	32.1	39.3	46.3	48.8	52.5
IRL ⁴	25.1	26.0	29.1	30.7	29.3	31.8	34.0	35.0
L	65.5	89.8	96.6	107.7	113.6	115.7	119.1	124.8
NL ³	62.5	73.2	80.0	87.6	94.5	103.0	106.3	108.1
P	20.5	14.0	14.4	14.8	14.8	14.5	13.8	12.8
UK ⁵	43.4	50.3	55.6	62.3	67.0	70.6	76.3	82.9
	—	59.0	62.2	70.9	75.7	81.2	81.5	85.2
	63.3	51.1	57.7	57.4	58.7	56.9	57.9	58.0
EUR 12	40.3 ⁶	45.0	49.8	53.5	56.0	58.9	60.3	61.8

¹ Estimates and forecasts of the Commission services on the basis of the October 1986 Economic Forecasts.

² General government except Belgium, Greece, Ireland and the Netherlands.

³ General government without social security system.

⁴ Central government.

⁵ Debt at market prices.

⁶ Without Greece, Spain and Portugal.

Source: Eurostat and Commission services.

An infrastructural investment programme, comprising projects of Community interest, as set out in last year's Annual Economic Report, fits well into the strategy. Such projects of European interest can be undertaken and financed by the private sector. These concern the following projects in particular:

- the establishment of a telecommunications trans-border backbone network (some 3 000 million ECU);
- three linking networks: road, rail and inland waterways (20 000 to 25 000 million ECU);
- the Paris-Brussels-Cologne high-speed rail link (3 000 million ECU);
- the Channel Tunnel (4 000 million ECU).

Overall an investment volume of 30 000 to 35 000 million ECU over a period of five to seven years can be envisaged in the medium term. In addition there are other projects which could be realized in the longer term: motorway links with the Scandinavian countries through Denmark and the Baltic Straits, the Venice-Munich link, tidal power installations on the Severn, a bridge at the Straits of Messina, etc.

Such projects would also generate national public investment opportunities of an infrastructural nature. In addition, in the majority of countries, investment possibilities exist in areas such as urban renovation and the environment (water treatment, etc.). In certain regions, particularly in the new Member States, there still remains an urgent need to strengthen the infrastructure. All in all, a significant number of investment projects are therefore available with a sufficient social rate of return. Progress in realizing these projects would provide an important and useful contribution to growth and employment.

Given the close links that exist between growth, employment and technology, most governments have recognized the importance of a strong research and development policy for a more robust economic growth. In this respect, priority is being given to research on advanced technologies aimed at favouring innovation and a better link between basic research and industry. European successes, in actions such as Airbus, Ariane, JET, Esprit and Brite, underline the value and effectiveness of Europe's potential for R&D. In addition, they illustrate different possibilities for financing through European programmes and financial participation in precompetitive industrial research. The Community has

established framework programmes to obtain an increased effectiveness of the Community's research activities. Also to be noted is the Eureka initiative which reflects the will of governments to find new financial and economic synergies in the field of European industrial cooperation.

As far as infrastructural investment is concerned, the State has an essential role to play in the improvement of human capital through training and the upgrading of professional skills. Here also, close cooperation between public authorities and those concerned should enable appropriate forms of financing to be established taking account of the possibilities available and the gains to each party of improved professional qualification (see also section 4.3.2).

(ii) A second category covers normal public services, such as health care and pensions. A high level of these public services is socially desirable. There are, of course, important management issues here present, and reasonable discipline in economic terms has to be maintained, since the demands for increased expenditures on these programmes can outstrip the capacity of the economy. The question of the public versus private mix in the organization of these programmes is also an important issue for reasons of management efficiency as well as social equity. However, the option of partial privatization of health care and pensions has to be assessed with considerable caution. In particular, the transfer of these social charges to private insurance systems will not necessarily ease their costs. It could be, for example, that lower social security taxes are offset by higher contractual payments paid to private bodies and levied in the same way by employers. The impact on overall labour costs and wage behaviour would not then be very significant. Overall, reasonable economy in the management of these programmes is required, but not their run-down.

(iii) A third category are social benefits that are paid because of faults in the functioning of the economic system. Unemployment benefits are an obvious example, at least at a level above a minimal unemployment rate. However, this category of 'avoidable' public expenditures is in fact much more extensive, and includes also supplementary family benefits to unemployed persons, expanded programmes of early retirement pensions and, in several countries, disability pension programmes that have been expanded to include people with little or no medical disability. The total of these 'avoidable' public expenditures has increased by as much as 5 % of GDP over the course of the last 15 years in the Community on average. In terms of increased social security charges, this amounts to about 10 % of labour costs, which is clearly a very large margin in relation to any debate about the economically warranted level of labour costs.

Implementation of the cooperative strategy should make it possible to reconsider the pertinence of certain of these programmes as employment prospects improve. For example, the criteria for new admissions to some special pension programmes may be reconsidered, while respecting the acquired rights of existing pensioners, as part of a policy to achieve a rising participation rate among those of working age, as well as declining unemployment. Policy initiatives of this kind are envisaged in several countries, such as Italy and the Netherlands where special pension programmes for people of working age have expanded to the point of covering over 10 % of the labour force. In other countries too, analogous expenditures have led to a growth of social security taxes that has contributed to the weak evolution of employment. Economies in public expenditure and social security taxes could in this way thus be part of a new virtuous circle of employment creation and tax reduction. Greater efficiency in these social expenditures may be obtained through improving the employment possibilities of a considerable proportion of the people currently benefiting from these programmes.

Possibilities for tax reform. The economic policy objectives of reform in the levels and structure of taxation fall under four main headings concerning (a) the demand for labour, (b) the supply of labour, (c) the level of savings and thence capital accumulation and (d) the efficiency of resource allocation.

Taxation, labour costs and the demand for labour. It is likely that a considerable part of the tax and social security burden falling on employees is passed onto higher labour costs. Assuming that a higher cost of labour tends to dampen the demand for labour by firms, private employment will be discouraged and economic growth will be lower: hence the importance of measures to cut social security costs and taxes just discussed above.

Taxation and supply of labour. High marginal tax rates may influence the incentive to work in a negative way and weaken the foundations of economic growth.

Taxation, disposable income and household savings. There are other factors which have indirect effects on employment by discouraging savings and hence capital accumulation. Higher taxes on households' income reduce disposable income and household savings. If the government spends a higher fraction of its proceeds, net of transfers, on consumption goods than do households, national savings go down.

Taxation and resource allocation. Where many categories of income or expenditure benefit from tax exemptions there will be distortions in the allocation of resources that will

reduce their average productivity. In this case, higher general rates of taxation will have to be applied, leading to dampened incentives to work, employ, save and invest as already mentioned. Accordingly, it is desirable to verify that each existing tax exemption still has an economic or social justification, at the same time taking account of the fact that its abolition would enable the tax base to be widened and general rates to be lowered. This is the argument behind the recent United States' reductions in income tax rates and exemptions.

Within the Community at present there are several tax reform themes which may be highlighted.

As regards corporate profits taxes, several countries are reducing rates of taxation (United Kingdom, France, Netherlands, Belgium, Luxembourg), partly offset by lower depreciation allowances. Some countries envisage reducing or eliminating other business taxes which are not based on profits, such as a wealth tax on enterprises in Germany, the 'taxe professionnelle' in France and a trade tax in Germany.

As regards income taxes on persons, France, Germany and the United Kingdom are all engaged in a process of making successive cuts in high marginal tax rates, partly financed with a broadening of the tax base (United Kingdom), partly through general budgetary economies. In France, Germany and the United Kingdom, further reductions in personal income tax are major governmental objectives for the next few years.

In the context of the fall in the price of oil, several countries have taken the opportunity to raise oil consumption taxes, often with a view to reducing deficits (Denmark, Spain, Greece, Italy, Ireland and Portugal).

The Commission's proposals for the approximation of legislation on indirect taxes could also imply changes in the structure of taxation in certain countries.

Important contributions to the cooperative strategy should come through specific actions affecting the level and structure of public expenditure and taxation. Public investments with a sufficient social rate of return could now be increased which would also support the expansion in productive potential and private investment. Social security contributions should be reduced over a medium-term period. The improvement in growth and employment and the resulting increases in public sector revenue and savings in transfer payments can create a virtuous circle. Tax reforms should also aim at reductions in income tax rates and other changes in the structure helpful to employment policy and facilitate indirect tax approximation in the Community.

4.3. Wages and the labour market

4.3.1. Incomes and wage costs

The cooperative strategy proposes that the social partners agree on a development of labour costs which is compatible with a significant increase in employment. The scenario illustrating the cooperative strategy accordingly envisages that real wages, in the form which is undoubtedly close to that generally considered in the wage bargaining process, that is to say net of social contributions of employers, will grow, in real terms, on average for the years 1986-90 at a moderate rate, close to 1,1 % p.a. Added to the effects of this moderate growth would be that of some lowering of employers' social contributions. The increase in average productivity per head would be 2,3 % during the same period. Taking into account the fall in social contributions of employees and direct taxes, as well as modifications in the terms of trade, purchasing power of net wages would grow on average over the period 1986-90 a little more rapidly.

These developments in total labour costs and net wage incomes thus merit the support of both employers and employees, since they should be conducive to a much stronger employment performance and improved profitability for enterprises as well as moderately growing real incomes for employees.

All countries have made some progress since the early 1980s in the moderation of real wage increases compared to productivity growth. Profits have therefore improved. Between 1981 and 1985, progress has however been quite different between countries (cf. Table 21).

But, in 1986, a greater degree of convergence could be attained within the Community. The improvement in the terms of trade has enabled countries like Belgium, France and Italy, where progress had been slower up to 1985, to achieve considerable improvements in the profitability of firms this year. This is explained for example in Belgium by index linking arrangements, which are still fairly rigid, and have made it possible to pass on the reduction in inflation automatically to nominal wages. In France, in the framework of the policy of collective agreements, which aims at aligning nominal wages ex-ante on the target for prices, account has been taken of a faster than expected decline in inflation.

Only in five countries, Belgium, Greece, Spain, France and Italy, will the increase in real labour costs per head in 1987 be lower than or close to 1 %. In Greece, Spain and France, indeed the weakness of the employment recovery and the

Table 21

Real unit labour costs
(Ratio of real per capita labour costs to productivity)

	(Index 100 average 1961-73)							
Average	1961-73	1975	1981	1982	1984	1985 ¹	1986 ¹	1987 ¹
B	100	110.0	115.0	112.9	111.9	110.2	106.1	104.6
DK	100	104.6	100.5	99.2	96.1	94.4	92.9	93.5
D	100	105.9	103.5	102.2	98.9	97.8	96.1	95.7
GR	100	90.2	106.4	106.1	107.2	109.2	101.2	98.9
E	100	104.0	102.9	100.7	94.4	91.8	89.1	87.7
F	100	105.9	108.1	107.3	105.3	104.4	102.1	100.2
IRL	100	104.6	101.3	99.5	95.2	92.9	91.4	91.3
I	100	110.9	108.6	108.6	109.4	108.5	103.2	101.7
L	100	123.4	124.9	120.4	111.2	109.3	106.4	107.5
NL	100	108.8	102.5	101.1	95.8	94.3	95.4	97.8
P	100	136.2	116.1	108.6	100.5	96.9	92.0	90.6
UK	100	110.1	100.3	98.5	98.8	97.9	99.9	100.3
EUR 12	100	107.2	104.3	103.0	101.1	99.9	98.1	97.4

¹ Estimates and forecasts of the Commission services, October 1986.

Source: Eurostat and Commission services.

especially high level of unemployment seem to justify an increase in real labour costs below the Community average. The same applies to Belgium and Portugal, where real labour costs per head are expected to increase by close on 1 %.

In the other Community countries, the increase in real labour costs per head will probably be 2 % to 3 % (cf. Table 22). In these countries, it is desirable that the social partners take account of the development of employment and the level of unemployment in pay negotiations. For example, the change in trend brought to labour costs could be less marked in Germany, where unemployment is relatively low and profits have increased fairly rapidly. In the United Kingdom, on the other hand, the problem of a rapid increase in real wage incomes, despite a high rate of unemployment, is an especially acute one.

The need for wage moderation implies that both sides of industry will act in a responsible manner. Wages are determined in each country on the basis of traditional procedures that have often stood the test of time. Although they need not be called into question, they should ensure respect for some basic principles:

Wage agreements should allow for rapid adjustments, in the direction required by the cooperative strategy, to take account of the very marked changes — largely unpredictable

— in the terms of trade. The social partners should examine the possibility of maintaining some flexibility in the actual development of nominal wages in such a situation. One of the possibilities which could be envisaged would be the introduction of safeguard clauses into wage agreements protecting to a certain degree both parties. This ought to ensure that either the recovery in profitability is not compromised when the terms of trade deteriorate, or in the case of an improvement in the terms of trade, that this recovery is speeded up and accompanied by a satisfactory development in real wages. Efforts undertaken in recent years to reduce the rigidity of indexation arrangements should also be continued. The present stable situation should make this easier to achieve.

Within each country, the formation of wages at regional level should be kept fairly pliant. Greater economic and social cohesion within the Community also requires convergence of regional unemployment rates towards the lowest rates, without implying depopulation in the poorest regions.

Resource transfers organized either by the Member States or by the Community can and must contribute to achieving this aim. To be fully effective, however, the resources must be supplemented by private capital attracted by a rate of return at least equal to that prevailing in more favoured regions.

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION
UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE

WASHINGTON, D. C.

JAN 1937

MEMO

JAN 1937

6-47-111-7

TO: SAC, NEW YORK (6-47-111-7)

FROM: SAC, NEW YORK (6-47-111-7)

SUBJECT: [REDACTED]

RE: [REDACTED]

On [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Økonomigruppen

JaF/56

NOTAT

10. nov. 1987

Ø-87-131-7

Sendt til
Arbejdsgruppen

Arbejdsgiverafgifterne: Lempelse for mindre erhvervsdrivende

Arbejdsgruppen overvejede som led i arbejdet spørgsmålet om en lempelse for de mindre erhvervsdrivende. Af de forslag, som blev drøftet, var det bagatelgrænsemodellen og bundfradragmodellen, som tiltrak sig interesse.

Bagatelgrænse: Virksomheder med et positivt momsgrundlag på under et vist beløb (f.eks. 200.000 kr.) fritages for afgift.

Bundfradrag: Ved beregningen af det grundlag, som den nye momsgrundlagsafgift udskrives af, trækkes et vist beløb (f.eks. 200.000 kr.) fra momsgrundlaget. Fradraget kan kun bruges af virksomheder med positivt momsgrundlag, og bundfradraget kan ikke medføre, at grundlaget for den nye afgift bliver mindre end nul.

I arbejdsgruppens rapport blev kun bagatelgrænsemodellen omtalt, væsentligst ud fra det synspunkt, at bundfradragmodellen medfører et for stort provenutab. Der var derimod lagt op til et valg mellem to bagatelgræsniveauer, 100.000 kr. og 200.000 kr., der vil medføre et provenutab på henholdsvis godt 100 og ca. 300 mill.kr.

Koordinationsudvalget tog ikke endelig stilling, men indikerede, at man i givet fald ville foretrække den høje grænse. Man ønskede imidlertid en nærmere undersøgelse af problemstillingen.

Problemstillingen

Godt 400.000 virksomheder vil blive berørt af den nye afgift. En stor del af disse virksomheder har dog et meget beskedent afgiftsgrundlag, og det vil for disse meget små virksomheder være bekosteligt i administration både i Toldvæsenet og hos virksomhederne i forhold til provenuet, hvis den nye afgift også skal gælde for helt små virksomheder.

Omlægningen af arbejdsgiverafgifterne vil desuden betyde, at nogle virksomheder kommer til at betale mere i arbejdsgiverafgifter, end de hidtil har gjort. Den umiddelbare merbelastning, der således opstår for disse virksomheder, vil i stort omfang kunne væltes over på afsætningspriserne. Det anses imidlertid for politisk nødvendigt, at så få som muligt får en forøgelse af den umiddelbare belastning som muligt. Der må altså laves nogle undtagelser fra den generelle afgiftsregel.

Budgetdept.

J.nr. Ø 87-131-2

Brev nr.

127

Af provenumæssige grunde er det på den anden side hensigtsmæssigt, at der bliver så få undtagelser som muligt. Hensynet til EF taler også for en sådan meget generelt udformet model.

Undtagelsesbestemmelser kan medføre, at der optræder uhensigtsmæssige spring i de beløb, virksomhederne skal betale. Bestemmelserne må udformes, så dette problem minimeres.

De berørte virksomheder

Det kan skønnes, at ca. 250.000 ud af 400.000 momsregistrerede virksomheder får en merudgift ved omlægningen. Disse virksomheder kan groft opdeles i to kategorier:

- Små virksomheder uden eller med ganske få ansatte, som ikke tidligere har betalt arbejdsgiverafgifter, men som ikke har eksport, og derfor har et positivt momsgrundlag.
- Importvirksomheder

Det er ønskeligt, at den førstnævnte kategori spares for en umiddelbar merudgift. Derimod kan det og skal det ikke undgås, at den sidste kategoris afgiftstilsvaret forøges.

De små virksomheder kan tilgodeses gennem en bagatelgrænse eller et bundfradrag.

Ca. 150.000 virksomheder har et momsgrundlag på mellem 0 og 100.000 kr. Yderligere 50.000 virksomheder befinder sig i intervallet 100.000-200.000 kr., og 25.000 befinder sig i intervallet fra 200.000-300.000 kr. Fastlægges en bagatelgrænse eller et bundfradrag på 300.000 kr., vil 225.000 virksomheder derfor blive fritaget for afgift (jfr. nærmere i bilaget).

Provenuvirkningerne

Hverken bundfradraget eller bagatelgrænsen vil udelukke komme de virksomheder til gode, som får en merudgift ved omlægningen.

Bagatelgrænsen vil komme virksomheder med små momsgrundlag til gode. Det er udover de små, eventuelt ensmandsdrevne virksomheder også meget eksporterende virksomheder. Det "unødvendige" provenutab, der lide herved, skønnes dog at være begrænset.

Bundfradraget vil komme alle virksomheder med et positivt momsgrundlag til gode. Det unødvendige provenutab er derfor også relativt stort. Til gengæld vil flere af de virksomheder, som får en merudgift ved

omlægningen, blive hjulpet til et break-even eller til en mindreudgift. Det drejer sig typisk om mindre virksomheder med et vist momsgrundlag f.eks. som følge af import.

Ved en bagatelgrænse på 200.000 kr. er provenutabet 300 mill.kr. Provenutabet ved et bundfradrag af samme størrelse kan skønnes til 1250 mill.kr. En bagatelgrænse er altså alt i alt betydelig mere effektiv end et bundfradrag.

Diskontinuitetsproblemet

En bagatelgrænse vil medføre, at virksomhederne vil opleve et spring i den skyldige afgift, når deres momsgrundlag vokser op over bagatelgrænsen (fra 0 til 5000 kr. ved en grænse på 200.000 kr.). Ved et bundfradrag vil dette spring ikke optræde.

Springet vil kunne give anledning til politiske problemer, men det er også set fra et økonomisk hensyn uhensigtsmæssigt. Virksomheder, der står over for at bevæge sig over bagatelgrænsen, vil få tilskyndelse til f.eks. at gennemføre investeringer, som er urentable, med henblik på at nedbringe momsgrundlaget. (Der er også spring i den skyldige afgift i det nuværende system, ovenikøbet af størrelsesordenen 12.000 kr. Springene er imidlertid knyttet til ændringer i beskæftigelsen, og indgår derfor som en ubetydelig del af en større driftsøkonomisk beslutning).

En løsning på problemet kunne være et bundfradrag for virksomheder uden ansatte eller for virksomheder med ind til 1 ansat. Hvis bundfradraget vælges, så dets afgiftsværdi svarer til sygedagpengetilskuddet (5000 kr.), vil springet i den skyldige afgift blive fuldstændig elimineret.

En sådan løsning vil medføre, at den gruppe af virksomheder, der har mere end 0/1 ansat, men et momsgrundlag under 200.000 kr. ikke omfattes af lempelsen. Omvendt vil den inddrage den gruppe af virksomheder, der har 0 eller ind til 1 ansat, men som har et momsgrundlag, der overstiger bagatelgrænsen. Ordningen vil dermed være til fordel for et større udsnit af de små virksomheder end en bagatelgrænse, mens de lidt større virksomheder, som kunne falde ind under bagatelgrænsen, ikke hjælpes.

Ved et bundfradrag bør man for at realisere de administrative besparelsesmuligheder også have en bagatelgrænse på samme beløb. Provenutabet herved er uden betydning.

En ordning med et bundfradrag for virksomheder med ind til 1 ansat vil medføre et provenutab, der er større end en bagatelgrænse af samme størrelse (750 mod 300 mill.kr. ved en grænse på 200.000 kr.). Det skyldes, at et stort antal virksomheder med 0 eller 1 ansat typisk har et momsgrundlag på over 200.000 kr. (de fleste landbrug, mindre detailhandlende, vognmænd, liberale erhverv, etc.).

EF-aspektet

Såvel en bagatelgrænse som et bundfradrag vil medføre en besværliggørelse af sagen i forholdet til EF. Alt andet lige ville det være ønskeligt af hensyn til EF-medholdeligheden, at man undgik lempelser. Årsagen er, at det kan betragtes som statsstøtte til eksportvirksomheder, at man ved eksport refunderer en afgift, som reelt ikke er opkrævet i tidligere led, hvis disse led har nydt godt af lempelsen.

Det er dog muligt, at EF vil acceptere et argument om, at fritagelsen for mindre erhvervsdrivende sker, fordi de administrative omkostninger ved opkrævningen ikke står mål med provenuet for denne gruppe af virksomheder. Kommissionen har i et direktivforslag på momsområdet været inde på tanken om en bagatelgrænse for denne afgift, og Kommissionen vil derfor muligvis have mere forståelse for denn lempelsesmodel end for de to øvrige modeller.

Konklusion

Blandt de omtalte modeller kan bundfradragsmodellen uden videre afvises. Modellen er for ineffektiv i den forstand, at for mange af de virksomheder, som nyder godt af bundfradraget, er uden behov for lempelse. Det gør modellen for dyr.

Blandt de to resterende modeller (bagatelgrænse og bundfradrag for små virksomheder) taler meget for den sidstnævnte. Den kan indrettes, så den medfører en lempelse for en gruppe af virksomheder, der stort set svarer til den gruppe, som er undtaget for de eksisterende afgifter. Endvidere undgås det politisk vanskelige diskontinuitetsproblem.

Det kan fremføres, at en bagatelgrænse er tilstrækkelig til at mindske de administrative omkostninger samt at en bagatelgrænse fra danske side med større troværdighed kan forsvares over for EF som en løsning, der alene er valgt ud fra pragmatisk administrative grunde, uden hensigt på støtteelementet. Et bundfradrag for små virksomheder vil vanskeligere kunne forsvares, idet det udover eventuelle administrative lettelser indeholder et væsentligt, åbenlyst støtteelement. Man vil således godtgøre fuldt

ud ved landbrugseksport, uanset at over halvdelen af landbrugets afgiftsgrundlag bliver fritaget ved en bundgrænse for små virksomheder.

Provenumæssigt er bagatelgrænsemodellen den billigste. Merudgiften til den begrænsede bundfradragssmodel går imidlertid til at lempe afgiften for en gruppe af virksomheder, som helt klart vil føle sig ramt af omlægningen.

Alt i alt må valget mellem bagatelgrænsen og bundgrænsen for små virksomheder altså bero på en vurdering af vigtigheden af EF- og provenuargumenterne (der taler for bagatelgrænsen) over for diskontinuitetsargumentet (der taler for bundgrænsen).

100 kr.	100	0	10	100
200 kr.	200	0	20	300
300 kr.	300	0	30	450
100.000 kr.	100	100	100	750
200.000 kr.	200	150	130	1250
300.000 kr.	300	20	1	750
100.000 kr.	100	40	<1	600

De vigtigste økonomiske konsekvenser af de forskellige modeller for den gruppe virksomheder, som allerede har en reduceret afgiftsbelastning, er følgende: 1. Tallet af virksomheder, der vil blive ramt af bundgrænsen, er meget stort. 2. Tallet af virksomheder, der vil blive ramt af bagatelgrænsen, er meget lille. 3. Tallet af virksomheder, der vil blive ramt af bundgrænsen, er meget stort. 4. Tallet af virksomheder, der vil blive ramt af bagatelgrænsen, er meget lille. 5. Tallet af virksomheder, der vil blive ramt af bundgrænsen, er meget stort. 6. Tallet af virksomheder, der vil blive ramt af bagatelgrænsen, er meget lille. 7. Tallet af virksomheder, der vil blive ramt af bundgrænsen, er meget stort. 8. Tallet af virksomheder, der vil blive ramt af bagatelgrænsen, er meget lille. 9. Tallet af virksomheder, der vil blive ramt af bundgrænsen, er meget stort. 10. Tallet af virksomheder, der vil blive ramt af bagatelgrænsen, er meget lille.

Antallet af beroerte virksomheder og provenutabet ved forskellige modeller for lempelse for smaa erhvervsdrivende

	Antal fritagne virksh. 1000 stk.	Antal virksh. m. afg.- nedsaet. 1000 stk.	"Unoedven- dige" nedsaet- telser 1) 1000 stk.	Prov.tab mill.kr.
	(1)	(2)	(3)	(4)
Bagatel, 100.000 kr.	150	0	10	100
Bagatel, 200.000 kr.	200	0	20	300
Bagatel, 300.000 kr.	225	0	30	450
Bundfradrag, 100.000 kr.	150	200	100	750
Bundfradrag, 200.000 kr.	200	150	130	1250
Bundfradrag, 200.000 kr. kun 0-1 ansatte	200	85	2	750
Bundfradrag, 200.000 kr. kun 0 ansatte	200	60	<1	600

- 1) Ved unoedvendige nedsaettelser forstaas nedsaettelser for den gruppe af virksomheder, som allerede faar en reduceret afgiftsbelastning som foelge af omlaegningen. Tallene er behaeftet med meget stor usikkerhed og er vaesentligst taget med for princippets skyld. Soejle boer udgaa af materiale til koordinationsudvalg.
- 2) Det samlede antal momsregistrerede virksomheder udgoer ca. 400.000

[Faint, illegible handwriting visible through the paper, likely bleed-through from the reverse side.]

[illegible]



10/11 87

Til Hagel-Sørensen

Jeg deler først ind den korte sø
jernhom med på idvalgsminut idag
om arbejdsministeriets indkast til
pensatlebestale.

Efter aftale med finansministeren
fremendes jeg indkast til Statsministerens
tale med indledningen af tingsdøst-
telserne/forhandlingerne.

Ved indberetningen af denne tale har
jeg drøjet stor nytte af de synspunkter,
du har fremført om problemerne ved
forslaget.

Statsministeren har fået indkastet, men
jeg skal indberede - i aften - finansmini-
sterens og arbejdsministerens forslag. Jeg
vil være meget interesseret i at få
dine eventuelle bemærkninger.

Jeg træffes på 24010 eller 24065. Mit
privatnummer er 0186 2172. Jeg kan også
nå at tage ændringer ind i morgen
formiddag.

Med venlig hilsen
Finn Rosted

10.nov.1987

2.udkast

Trepartsforhandlinger, 17. november 1987.

Jeg vil byde velkommen til trepartsforhandling-
er, og med det samme slå fast, at regeringen
lægger stor vægt på, at vi når til en forståelse
med parterne på arbejdsmarkedet, som kan være
med til at løse de alvorlige økonomiske proble-
mer, vi står over for.

Indledning.

Inden for det sidste år er der sket en betydelig
forringelse af konkurrenceevnen, og det vil gå
hårdt ud over beskæftigelse og betalingsbalance,
hvis vi ikke griber ind.

Den seneste tids uro i den internationale øko-
nomi har også skærpet de økonomiske problemer.
Der er endnu ingen, der har et klart overblik
over, hvor store vanskelighederne bliver, men
ingen kan vel være i tvivl om, at det er helt
afgørende, at vi i Danmark fører en konsekvent
økonomisk politik, der på en gang nedbringer
underskuddet på betalingsbalancen og fremme
beskæftigelsen.

Den opgave bør løses gennem et samarbejde mellem
regeringen og arbejdsmarkedets parter. Derfor er
det af meget stor betydning, hvis vi - regerin-
gen og arbejdsmarkedets parter - kan nå til en
forståelse om de dele af den økonomiske politik,
hvor vi har et fælles ansvar.

2. Kravene til den økonomiske politik.

Regeringen følger nogle klare mål i den fleråri-
ge økonomiske politik. Det gælder inden for tre
hovedområder nemlig, konkurrenceevnen, de of-
fentlige udgifter og den private opsparing.

(1) Konkurrenceevnen.

Vi skal have genoprettet konkurrenceevnen. Det
tab, vi har lidt i de sidste 12 måneder, skal
udlignes, og vi skal herefter tilbage til den
udvikling vi havde i 1984, 1985 og det meste af
1986. Dengang var konkurrenceerhvervenes indtje-
ning god og de danske lønninger steg mindre end
udlandets.

(2) De offentlige udgifter.

Vi skal fastholde et uændret niveau for de sam-
lede offentlige udgifter. Underskuddet på beta-
lingsbalancen og den store udenlandske gæld gør
det ikke muligt at sætte de offentlige udgifter
i vejret.

Inden for en uændret udgiftsramme må vi især prioritere de områder højt, som fremmer den nødvendige omstilling af dansk økonomi. Det gælder uddannelse, især arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelser, det gælder erhvervspolitikken, og det gælder de langsigtede investeringer i forskning og udvikling. Vi har derimod ikke råd til højere udgifter på områder, hvor den sikre effekt vil være større underskud på betalingsbalancen. Det vil undergrave vore muligheder for at rette økonomien op.

(3) Den private opsparing.

Vi skal have så stor en privat opsparing i Danmark, at vi selv kan finansiere vore investeringer i nye arbejdspladser, og derfor ikke behøver at låne i udlandet. Det bliver en kæmpe opgave, for den private opsparing har været for lille i over 30 år. En betydelig udbredelse af arbejdsmarkedspensioner bør blive et vigtigt element i forøgelsen af den private opsparing.

3. Trepartsforhandlinger.

Regeringen er parat til at forhandle med arbejdsmarkedets parter om de dele af den økonomiske politik, hvor parterne har vitale interesser og et betydeligt medansvar. Vi kan ikke forhandle om det hele på en gang, jeg vil derfor foreslå, at forhandlingerne deles op i to faser. Første fase skal omhandle de nuværende problemer med konkurrenceevnen. Anden fase - som vi kan tage fat på straks i det nye år - skal omhandle arbejdsmarkedspensioner og den langsigtede udvikling i konkurrenceevnen.

1. Fase.

Målet er som nævnt at få genoprettet konkurrenceevnen og herefter sikre en produktivitets- og lønudvikling, så konkurrenceevnen forbedres yderligere.

Regeringen har to forslag som direkte sigter på at genoprette konkurrenceevnen. Det er eksportpakken og omlægningen af arbejdsgiverafgifterne. Eksportpakken er fremlagt i Folketinget, og vi forventer, at forslagene meget snart kommer til 3. behandling og herefter vedtages.

Forslaget om at omlægge nogle af arbejdsgivernes bidrag til sociale ordninger vil vi drøfte nærmere med parterne på det private arbejdsmarked, inden det behandles i Folketinget.

Forslaget er udformet, så det giver en væsentlig styrkelse af konkurrenceevnen, uden der sker en forringelse af reallønningerne. Forslaget vil derfor føre til en klar forbedring af beskæftigelsen.

Regeringen har lagt overordentlig stor vægt på, at reallønningerne ikke påvirkes ved dette forslag. Prisen herfor er, at vi midlertidigt må acceptere en forringelse af statens finanser på ca. 3 mia. kr. Det er vi indstillet på, hvis vi kan få en ordning med arbejdsmarkedets parter, der sikrer, at lønstigningerne fra nu af bliver lavere end udlandets.

Regeringen har fundet det rigtigst, at forslaget offentliggøres idag, samtidig med at vi begynder vore forhandlinger.

Det må erkendes, at den foreslåede omlægning af arbejdsgiverafgifterne umiddelbart kan forekomme som en lidt kompliceret mekanisme, der kan give anledning til misforståelser. Jeg vil derfor redegøre nærmere for principperne bag omlægningen og forklare, hvorfor vi har valgt netop denne form.

Omlægningen består af to dele. Arbejdsgivernes bidrag til finansiering af arbejdsløshedsdagpenge og førtidspension, lønmodtagernes garantifond, arbejdsgivernes elevrefusion og arbejdsmarkedets uddannelsesfond er hidtil beregnet som en fast andel af beskæftigelsen. I fremtiden bortfalder opkrævningen på dette grundlag. Forslaget indeholder tillige dækning af arbejdsgivernes udgifter til løn under sygdom. Dækningen vil svare til den gennemsnitlige sygelighed pr. beskæftiget

Bortfaldet af de nævnte arbejdsgiverafgifter og dækningen af omkostningerne til sygedagpenge giver virksomhederne en gennemsnitlig omkostningslettelse på 5 pct.

I fremtiden opkræves en afgift på 2,5 pct. af virksomhedernes momsgrundlag. En sådan afgift påvirker ikke konkurrenceevnen, fordi varer der eksporteres ikke indgår i momsgrundlaget, og derfor ikke pålægges afgiften, mens varer, der afsættes til forbrug på hjemmemarkedet, indgår i momsgrundlaget, og derfor pålægges afgiften. Det gælder både varer produceret i Danmark og importerede varer. Den ny afgift på momsgrundlaget virker således efter helt de samme principper som momsen.

Da bortfaldet af de nævnte arbejdsgiverafgifter nedsætter virksomhedernes omkostninger med 5 pct., mens afgiften på momsgrundlaget ikke påvirker konkurrenceforholdene, betyder omlægningen en samlet forbedring af konkurrenceevnen på 5 pct.

Omlægningen vil ikke påvirke det samlede prisniveau. De lavere arbejdsgiverafgifter betyder, at priserne vil stige mindre end ellers, men samtidig betyder afgiften på momsgrundlaget, at priserne vil stige mere end ellers. Ved at nedsætte arbejdsgiverafgifterne med 5 pct. og indføre en 2,5 pct.s-afgift på momsgrundlaget, vil de modsatrettede virkninger ophæve hinanden.

For at sikre, at priserne bliver upåvirket af omlægningen, vil den nye afgift blive opkrævet på samme tidspunkt og på samme måde som de hidtidige arbejdsgiverafgifter.

Havde vi ladet omlægningen bestå af lavere arbejdsgiverafgifter og en traditionel momsforhøjelse, ville de langsigtede økonomiske virkninger blive helt de samme, men en momsforhøjelse ville give et prishop på det tidspunkt, hvor momsen blev sat op. Det finder regeringen ikke akseptabelt. Det er vigtigt for en fortsat nedbringelse af løn- og prisstigningstakten, at vi undgår sådanne prishop.

Det er også vigtigt for regeringen, at omlægningen ikke strider mod vore internationale forpligtelser. Det gælder i første række EF-reglerne.

I EFs økonomiske årsrapport for 1986-87 fremlægges en vækststrategi, hvor kommissionen bl.a. anbefaler, at medlemslandene overvejer en omlægning af det offentliges udgifts- og indtægtsposter på en sådan måde, at den samlede statsfinansielle stilling er uændret, men at omlægningen fremmer produktion og beskæftigelse.

Den omlægning, regeringen foreslår, er i god overensstemmelse med den vækststrategi som kommissionen anbefaler, og som medlemslandene har tilsluttet sig. Det ville være en fordel for den økonomiske udvikling i Fællesmarkedet og dermed også for dansk økonomi, hvis der blev gennemført en tilsvarende omlægning af arbejdsgiverafgifterne i de øvrige EF-lande. Det ville forbedre EFs konkurrenceevne, og dermed indtjening investeringer, produktion og beskæftigelse i alle medlemslandene.

Det er endvidere vigtigt for overholdelsen af vore internationale forpligtelser, at omlægningen har generel karakter.

En nedsættelse af arbejdsgiverafgifterne må omfatte alle arbejdsgivere og en forhøjelse af indtægterne, som skal dække provenutabet, må være en generel indtægtsforøgelse, som ikke på nogen måde forvrider konkurrenceforholdene. De krav er fuldt ud opfyldt ved regeringens forslag.

Jeg skal ikke i denne omgang sige mere om selve forslaget, men jeg vil understrege dets økonomiske betydning. Det fjerner en afgift, som hviler på anvendelsen af arbejdskraft, og erstatter den med en afgift, som er neutral i så henseende.

Sammen med eksportpakken udgør omlægningen en meget betydelig forbedring af erhvervenes konkurrencestilling. Vi har opgjort forslagene til at give en samlet omkostningslettelse på 8-9 pct. Forslagenes gennemførelse vil afværge den truende nedgang i beskæftigelsen, som ellers ville blive følgerne af det sidste års alt for stærke stigning i lønomkostningerne.

Men genopretningen af konkurrenceevnen har kun mening, hvis det sikres, at omlægningen ikke udhules af højere lønstigninger. Hvordan det kan undgås, vil vi som nævnt gerne drøfte nærmere med parterne på det private arbejdsmarked. Vi ønsker en ordning, der sikrer, at lønomkostningerne fra nu af stiger mindre end udlandets.

Regeringen ser frem til nogle konstruktive forhandlinger. Vi vil fortsætte allerede i morgen, hvor parterne på det private arbejdsmarked er indkaldt til nye forhandlinger.

Det vil være af stor betydning for den samlede økonomiske udvikling, at omlægningen gennemføres hurtigt. Lovforslagene skal gennemføres inden jul, hvis det skal være teknisk og administrativt muligt, at omlægningen træder i kraft inden sommerferien. For at lovforslagene kan behandles og vedtages af Folketinget inden jul skal vi afslutte 1. fase af trepartsforhandlingerne den 27. november. Det giver os 10 dage til forhandlingerne. Det er ikke meget, men jeg håber, der er forståelse for, at det har stor betydning for produktion og beskæftigelse, at lovforslagene vedtages inden jul.

2. fase

Regeringen er parat til at indlede 2. fase af trepartsforhandlingerne straks i det nye år. Jeg har forstået, at der hos lønmodtagernes organisationer er stor interesse for pensionsordninger for de grupper, som i dag er uden pensionsordninger. Jeg har også forstået, at der hos arbejdsgiverne er forståelse for den positive betydning, det kan have for samfundsøkonomien at få øget pensionsopsparing.

For regeringen er det vigtigt, at nye pensionsordninger udformes på en sådan måde, at konkurrenceevnen ikke forringes, og at den samlede opsparing øges. I så fald kan pensionsordninger yde et væsentligt bidrag til løsning af de økonomiske problemer.

Regeringen ønsker, at arbejdsmarkedets parter selv finder en løsning, men vi ved jo alle, at pensionsordninger er et stort og vanskeligt område, hvor der kan være behov for lovgivningsinitiativer for at få en god ordning, der virker på den rigtige måde. Det kan derfor være fornuftigt, at nedsætte et eller flere udvalg, som kan afdække problemer og pege på mulige løsninger.

Regeringen foreslår, at et sådant udredningsarbejde, med deltagelse af parterne på det private og det offentlige arbejdsmarked, starter i begyndelsen af det nye år. Udredningsarbejdet bør være afsluttet i efteråret 1988, så der er et godt grundlag for, at parterne kan iværksætte pensionsordninger ved midtvejsforhandlingerne i 1989.

Jeg har nævnt, at det er afgørende for den økonomiske udvikling, at nye pensionsordninger øger den samlede opsparing, og at ordningerne ikke forringer konkurrenceevnen.

Det betyder, at de fremtidige pensionsbidrag må tælles med blandt de øvrige omkostninger, og at de samlede omkostningsstigninger stadig må være lavere end udlandets. Vi må i den forbindelse være opmærksom på, at der allerede er aftalt en yderligere nedsættelse af arbejdstiden i 2. halvdel af den fire-årige overenskomstperiode.

Alle bør erkende, at det ikke bliver nogen nem opgave både at nedsætte arbejdstiden og at indføre pensionsopsparing, samtidig med at konkurrenceevne forbedres.

Både pensionsbidrag og nedsat arbejdstid med fuld lønkompensation belaster virksomhedernes omkostninger, men giver ikke lønmodtagerne større forbrugsmuligheder - tværtimod.

Jeg tror ikke, det er realistisk, at lønmodtagerne vil acceptere et lavere forbrugsniveau, men omkostningsforholdene og konkurrenceevnen tillader ikke almindelige lønstigninger. Derfor har regeringen sagt, at der er behov for utraditionelle løsninger, og vi har foreslået skatteindeksationer i stedet for lønstigninger.

Det er simpelthen nødvendigt, hvis vi på en og samme gang vil nedsætte arbejdstiden, starte på nye pensionsordninger, forbedre konkurrenceevnen og undgå et fald i lønmodtagernes forbrugsmuligheder.

Det må imidlertid stå klart, at økonomien ikke tillader generelle skattelettelser. Det er kun muligt og forsvarligt at nedsætte skatterne, hvis der er sikkerhed for, at konkurrenceevnen forbedres, og den private opsparing øges.

Jeg har bemærket, at der er givet udtryk for skepsis over for skattelettelser, hvis lavere skatter må finansieres af lavere offentlige udgifter.

De offentlige udgifter har selvfølgelig afgørende betydning for skattetrykket, men de offentlige udgifter er ikke alene om at bestemme skattetrykkets størrelse. Hvis konkurrenceevnen forbedres og hvis den private opsparing øges, så forbedres betalingsbalancen. Det vil gøre det muligt at nedsætte skatterne ved uændrede offentlige udgifter.

Det kan imidlertid ikke understreges stærkt nok, at betingelsen for lavere skatter er, at konkurrenceevnen og den private opsparing øges. Men det er netop det, regeringen vil opnå, ved at foreslå skattelettelser istedet for lønstigninger.

Regeringen har nu fremlagt tanken, og det er klart, at vi er villige til at drøfte mulighederne og konsekvenserne nærmere i 2. fase af trepartsforhandlingerne. Men det er jo ikke det punkt, der står først for.

Vi skal som nævnt begynde med at undersøge mulighederne for pensionsordninger for de grupper, der er uden ordninger, så kan vi diskutere mulighederne for skattelettelser, når vi nærmer os midtvejsforhandlingerne i marts 1989.

4. Afslutning

Jeg vil slutte denne redegørelse for regeringens hensigter med trepartsforhandlingerne med at fremhæve betydningen af forhandlingerne.

Vi står overfor meget alvorlige økonomiske problemer. Mange arbejdspladser vil blive truet, og det udenlandske gældsproblem vil blive meget svært at håndtere, hvis der ikke gennemføres en konsekvent flerårig økonomisk politik.

Regeringen har fremlagt sine forslag til en sådan sammenhængende flerårig økonomisk politik. Vi er parat til forpligtende forhandlinger med arbejdsmarkedets parter, og vi er parat til forhandlinger i Folketinget for at opnå bred tilslutning til denne politik.

3 - 300
12 NOV 1987

all

up-
ere
mer

gens

et,
et
en

k.

33

15 - 3 Bil.
12 NOV. 1987

am

Arbejdsministeriet

Dato

Sag nr.



Kære Laurids,

til din personlige orientering om en tale med Jørgen Rosted vedlægges en idkæst til statsministerens indlæg i forb. med 3. partsforhandlingernes start i næste uge (samt et kort notat om forløbet), som vil blive drettet på mødet i morgen i forbindelse med ringens koordinationsindsats.

På dette møde vil det antageligt blive besluttet, at der skal udarbejdes et procedurenotat om hvordan behandlingen af om-lægningsforslaget skal forløbe i forbindelse med EF. Der tænkes på, hvordan ministerne mest hensigtsmæssigt præsenterer og idtaler sig om forslaget samt hvilke instrukser der skal gives embedsmændene i Brøn. Et kensyn til forslagets EF-medholdighed. Et sådant procedurenotat skal i givet fald være udarbejdet

De bedste relationer er mellem os.
Samarbejdsrelationerne til den danske
stat og tilsvarende orientering.
Røstet af jeg vil snarest vende
bage til spørgsmålet.

M. v. L.

F. J. Jørgensen

11.nov.1987

3.udkast

Trepartsforhandlinger, 17. november 1987.

Jeg vil byde velkommen til trepartsforhandling-
er, og med det samme slå fast, at regeringen
lægger stor vægt på, at vi når til en forståelse
med parterne på arbejdsmarkedet, som kan være
med til at løse de alvorlige økonomiske proble-
mer, vi står over for.

Indledning.

Inden for det sidste år er der sket en betydelig
forringelse af konkurrenceevnen, og det vil gå
hårdt ud over beskæftigelse og betalingsbalance,
hvis vi ikke griber ind.

Den seneste tids uro i den internationale øko-
nomi har også skærpet de økonomiske problemer.
Der er endnu ingen, der har et klart overblik
over, hvor store virkningerne bliver, men ingen
kan vel være i tvivl om, at det er helt af-
gørende, at vi i Danmark fører en konsekvent
økonomisk politik, der på en gang nedbringer
underskuddet på betalingsbalancen og fremme
beskæftigelsen.

Den opgave bør løses gennem et samarbejde mellem
regeringen og arbejdsmarkedets parter. Derfor er
det af meget stor betydning, hvis vi - regerin-
gen og arbejdsmarkedets parter - kan nå til en
forståelse om de dele af den økonomiske politik,
hvor vi har et fælles ansvar.

2. Kravene til den økonomiske politik.

Regeringen følger nogle klare mål i den fleråri-
ge økonomiske politik. Det gælder inden for tre
hovedområder nemlig, konkurrenceevnen, de of-
fentlige udgifter og den private opsparing.

(1) Konkurrenceevnen.

Vi skal have genoprettet konkurrenceevnen. Det
tab, vi har lidt i de sidste 12 måneder, skal
udlignes, og vi skal herefter tilbage til den
udvikling vi havde i 1984, 1985 og det meste af
1986. Dengang var konkurrenceerhvervenes indtje-
ning god og de danske lønninger steg mindre end
udlandets.

(2) De offentlige udgifter.

Vi skal fastholde et uændret niveau for de sam-
lede offentlige udgifter. Underskuddet på beta-
lingsbalancen og den store udenlandske gæld gør
det ikke muligt at sætte de offentlige udgifter
i vejret.

Inden for en uændret udgiftsramme må vi især prioritere de områder højt, som fremmer den nødvendige omstilling af dansk økonomi. Det gælder uddannelse, især arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelser, det gælder erhvervspolitikken, og det gælder de langsigtede investeringer i forskning og udvikling. Vi har derimod ikke råd til højere udgifter på områder, hvor den sikre effekt vil være større privatforbrug og dermed større underskud på betalingsbalancen. Det vil undergrave vore muligheder for at rette økonomien op.

(3) Den private opsparing.

Vi skal have så stor en privat opsparing i Danmark, at vi selv kan finansiere vore investeringer i nye arbejdspladser, og derfor ikke behøver at låne i udlandet. Det bliver en kæmpe opgave, for den private opsparing har været for lille i over 30 år. En betydelig udbredelse af arbejdsmarkedspensioner bør blive et vigtigt element i forøgelsen af den private opsparing.

3. Trepartsforhandlinger.

Regeringen er parat til at forhandle med arbejdsmarkedets parter om de dele af den økonomiske politik, hvor parterne har vitale interesser og et betydeligt medansvar. Vi kan ikke forhandle om det hele på en gang. Jeg vil derfor foreslå, at forhandlingerne deles op i to faser. Første fase skal omhandle de nuværende problemer med konkurrenceevnen. Anden fase - som vi kan tage fat på straks i det nye år - skal omhandle arbejdsmarkedspensioner og den langsigtede udvikling i konkurrenceevnen.

1. Fase.

Målet er som nævnt at få genoprettet konkurrenceevnen og herefter sikre en produktivitets- og lønudvikling, så konkurrenceevnen forbedres yderligere.

Regeringen har to forslag som direkte sigter på at genoprette konkurrenceevnen. Det er eksportpakken og omlægningen af arbejdsgiverafgifterne. Eksportpakken er fremlagt i Folketinget, og vi forventer, at forslagene meget snart kommer til 3. behandling og herefter vedtages.

Forslaget om at omlægge nogle af arbejdsgivernes bidrag til sociale ordninger vil vi drøfte nærmere med parterne på det private arbejdsmarked, inden det behandles i Folketinget.

Regeringen har lagt overordentlig stor vægt på, at prisniveauet og dermed reallønningerne ikke påvirkes ved dette forslag. For at opnå det må vi midlertidigt acceptere en forringelse af statens finanser på ca. 3 mia.kr. Det er vi indstillet på, hvis vi kan få en forståelse med arbejdsmarkedets parter, så lønomkostningerne fra nu af stiger mindre end udlandets.

Omlægningen af arbejdsgiverafgifterne består af to dele. Der fjernes en afgift, som hviler på virksomhedernes anvendelse af arbejdskraft, og der indføres en ny afgift, som er neutral overfor virksomhedernes valg af produktionsmidler.

Arbejdsgivernes bidrag til finansiering af en række sociale ordninger er hidtil beregnet som en fast andel af beskæftigelsen. I fremtiden bortfalder opkrævningen på dette grundlag. Endvidere gives der dækning for arbejdsgivernes udgifter til løn under sygdom. Dækningen vil svare til den gennemsnitlige sygelighed pr. beskæftiget.

I stedet opkræves en afgift af virksomhedernes momsgrundlag. En sådan afgift påvirker ikke konkurrenceforholdene, fordi varer, der eksporteres, ikke indgår i momsgrundlaget, og derfor ikke pålægges afgiften, mens varer, der afsættes til forbrug på hjemmemarkedet, indgår i momsgrundlaget, og derfor pålægges afgiften. Det gælder både varer produceret i Danmark og importerede varer. Den ny afgift på momsgrundlaget virker således efter helt de samme principper som momsen.

Bortfaldet af de omhandlede arbejdsgiverafgifter nedsætter virksomhedernes omkostninger med 5 pct., og da den nye afgift på 2,5 pct. af momsgrundlaget ikke påvirker konkurrenceforholdene, betyder omlægningen en samlet forbedring af konkurrenceevnen på 5 pct.

Det er vigtigt for regeringen, at omlægningen ikke strider mod vore internationale forpligtelser. Det gælder i første række EF-reglerne.

I EFs økonomiske årsrapport for 1986-87 fremlægges en vækststrategi, hvor kommissionen bl.a. anbefaler, at medlemslandene overvejer en omlægning af det offentlige udgifts- og indtægtsposter på en sådan måde, at den samlede statsfinansielle stilling er uændret, men at omlægningen fremmer produktion og beskæftigelse.

Den omlægning, regeringen foreslår, er i god overensstemmelse med den vækststrategi som kommissionen anbefaler, og som medlemslandene har tilsluttet sig. Det ville være en fordel for den økonomiske udvikling i Fællesmarkedet og dermed også for dansk økonomi, hvis der blev gennemført en tilsvarende omlægning af arbejdsgiverafgifterne i de øvrige EF-lande. Det ville forbedre EFs konkurrenceevne, og dermed indtjening, investeringer, produktion og beskæftigelse i alle medlemslandene.

Det er endvidere vigtigt for overholdelsen af vore internationale forpligtelser, at omlægningen har generel karakter.

En nedsættelse af arbejdsgiverafgifterne må derfor omfatte alle arbejdsgivere og en forhøjelse af indtægterne, som skal dække provenutabet, må være en generel indtægtsforøgelse, som ikke på nogen måde forvrider konkurrenceforholdene. De krav er fuldt ud opfyldt ved regeringens forslag.

Sammen med eksportpakken udgør omlægningen en meget betydelig forbedring af erhvervenes konkurrencestilling. Vi har opgjort forslagene til at give en samlet omkostningslettelse på 8-9 pct. Forslagenes gennemførelse vil derfor afværge den truende nedgang i beskæftigelsen, som ellers ville blive følgen af det sidste års alt for stærke stigning i lønomkostningerne.

Men genopretningen af konkurrenceevnen har kun mening, hvis det sikres, at omlægningen ikke udhules af højere lønstigninger. Hvordan det kan undgås, vil vi gerne drøfte nærmere med parterne på det private arbejdsmarked. Vi ønsker at nå frem til en ordning, så lønomkostningerne fra nu af stiger mindre end udlandets.

2. fase

Regeringen er parat til at indlede 2. fase af trepartsforhandlingerne straks i det nye år. Jeg har forstået, at der hos lønmodtagernes organisationer er stor interesse for pensionsordninger for de grupper, som i dag er uden supplerende ordninger. Jeg har også forstået, at der hos arbejdsgiverne er forståelse for den positive betydning, det kan have for samfundsøkonomien at få øget pensionsopsparing.

For regeringen er det vigtigt, at nye pensionsordninger udformes på en sådan måde, at konkurrenceevnen ikke forringes, og at den samlede opsparring øges. I så fald kan pensionsordninger yde et væsentligt bidrag til løsning af de økonomiske problemer.

Regeringen ønsker, at arbejdsmarkedets parter selv finder en løsning, men vi ved jo alle, at pensionsordninger er et stort og vanskeligt område, hvor der kan være behov for lovgivningsinitiativer for at få en god ordning, der virker på den rigtige måde. Det kan derfor være fornuftigt, at nedsætte et eller flere udvalg, som kan afdække problemer og pege på mulige løsninger.

Regeringen foreslår, at et sådant udredningsarbejde, med deltagelse af parterne på det private og det offentlige arbejdsmarked, starter i begyndelsen af det nye år. Udredningsarbejdet bør være afsluttet i efteråret 1988, så der er et godt grundlag for, at parterne kan iværksætte pensionsordninger ved midtvejsforhandlingerne i 1989.

Jeg har nævnt, at det er afgørende for den økonomiske udvikling, at nye pensionsordninger øger den samlede opsparring, og at ordningerne ikke forringer konkurrenceevnen.

Det betyder, at de fremtidige pensionsbidrag må tælles med blandt de øvrige omkostninger, og at de samlede omkostningsstigninger stadig må være lavere end udlandets. Vi må i den forbindelse være opmærksom på, at der allerede er aftalt en yderligere nedsættelse af arbejdstiden i 2. halvdel af den fire-årige overenskomstperiode.

Alle bør erkende, at det ikke bliver nogen nem opgave både at nedsætte arbejdstiden og at indføre pensionsopsparring, samtidig med at konkurrenceevnen forbedres.

Både pensionsbidrag og nedsat arbejdstid med fuld lønkompensation belaster virksomhedernes omkostninger, men giver ikke lønmodtagerne større forbrugsmuligheder - tværtimod.

Jeg tror ikke, det er realistisk, at lønmodtagerne vil acceptere et lavere forbrugsniveau, men omkostningsforholdene og konkurrenceevnen tillader ikke almindelige lønstigninger. Derfor har regeringen sagt, at der er behov for utraditionelle løsninger, og vi har foreslået skatteindestyrelser i stedet for lønstigninger.

Det er simpelthen nødvendigt, hvis vi på en og samme gang vil nedsætte arbejdstiden, starte på nye pensionsordninger, forbedre konkurrenceevnen og undgå et fald i lønmodtagernes forbrugsmuligheder.

Det må imidlertid stå klart, at økonomien ikke tillader generelle skattelettelser. Det er kun muligt og forsvarligt at nedsætte skatterne, hvis der er sikkerhed for, at konkurrenceevnen forbedres, og den private opsparing øges.

Jeg har bemærket, at der er givet udtryk for skepsis over for skattelettelser, hvis lavere skatter må finansieres af lavere offentlige udgifter.

De offentlige udgifter har selvfølgelig afgørende betydning for skattetrykket, men de offentlige udgifter er ikke alene om at bestemme skattetrykkets størrelse. Hvis konkurrenceevnen forbedres, og hvis den private opsparing øges, så forbedres betalingsbalancen. Det vil gøre det muligt at nedsætte skatterne ved uændrede offentlige udgifter.

Det kan imidlertid ikke understreges stærkt nok, at betingelsen for lavere skatter er, at konkurrenceevnen og den private opsparing øges. Men det er netop det, regeringen vil opnå, ved at foreslå skattelettelser istedet for lønstigninger.

Regeringen har nu fremlagt tanken, og det er klart, at vi er villige til at drøfte mulighederne og konsekvenserne nærmere i 2. fase af trepartsforhandlingerne. Men det er jo ikke det punkt, der står først for.

Vi skal som nævnt begynde med at undersøge mulighederne for pensionsordninger for de grupper, der er uden ordninger, så kan vi diskutere mulighederne for skattelettelser, når vi nærmer os midtvejsforhandlingerne i marts 1989.

4. Afslutning

Jeg vil slutte denne redegørelse for regeringens hensigter med trepartsforhandlingerne med at fremhæve betydningen af forhandlingerne.

Vi står overfor meget alvorlige økonomiske problemer. Mange arbejdspladser vil blive truet, og det udenlandske gældsproblem vil blive meget svært at håndtere, hvis der ikke gennemføres en konsekvent flerårig økonomisk politik.

Regeringen har fremlagt sine forslag til en sådan sammenhængende flerårig økonomisk politik. Vi er parat til forpligtende forhandlinger med arbejdsmarkedets parter, og vi er parat til forhandlinger i Folketinget for at opnå bred tilslutning til denne politik.

Jeg ser frem til nogle konstruktive trepartsforhandlinger. Første fase om konkurrenceevnen vedrører direkte parterne på det private arbejdsmarked. Da vi ønsker at komme hurtigt igang med forhandlingerne, har vi indbudt parterne på det private arbejdsmarked til møde allerede i morgen.

Vi regner med at kunne tage fat på anden fase af forhandlingerne om pensionsopsparing straks i det nye år. Vi vil til den tid indkalde til et nyt møde for parterne på både det private og det offentlige arbejdsmarked.

11.nov.1987

Trepartsforhandlinger, 18. november 1987

I går fremlagde jeg regeringens udspil til trepartsforhandlingerne, og vi fik parternes umiddelbare reaktion på udspillet. Jeg er glad for, at vore tanker blev modtaget konstruktivt, og at vi nu kan gå igang med første fase af forhandlingerne.

Vi er interesseret i at høre nærmere om de foreløbige reaktioner på forslaget om omlægningen af arbejdsgiverafgifterne, og vi er interesseret i at få parternes vurdering af den kommende tids udvikling i løn- og omkostningsforholdene.

Jeg regner ikke med, at vi på dette første møde kan begynde en egentlig behandling af regeringens forslag. Men vi vil på dette møde udlevere de lovforslag, der er udarbejdet om omlægning af arbejdsgiverafgifterne. Og jeg håber, at vi kan blive enige om en effektiv arbejdsprocedure for de kommende forhandlinger.

Det vil være af stor betydning for udviklingen i produktion og beskæftigelse, hvis omlægningen af arbejdsgiverafgifterne kan gennemføres meget snart.

Jeg kan oplyse, at lovforslagene skal vedtages af Folketinget inden jul, hvis det skal være teknisk og administrativt muligt, at omlægningen træder i kraft inden sommerferien.

For at lovforslagene kan behandles og vedtages af Folketinget inden jul, skal vi afslutte 1. fase af forhandlingerne den 27. november. Det giver os 10 dage til første fase af trepartsforhandlingerne. Det er ikke meget, men jeg håber, der er forståelse for, at det har stor betydning for produktion og beskæftigelse, at lovforslagene kan vedtages inden jul.

Hvis vi skal klare det, må vi som nævnt finde en effektiv arbejdsform. Jeg vil derfor foreslå, at vi nedsætter et arbejdsudvalg, som straks kan gå igang med en gennemgang af lovforslagene om omlægning af arbejdsgiverafgifterne. Jeg vil også foreslå, at arbejdsudvalget vurderer mulighederne for at undgå, at lønomkostningerne stiger stærkere end udlandets, og kommer med forslag til en bedre overvågning af omkostningsudviklingen.

Der er udarbejdet et kommissorium for et sådant arbejdsudvalg, som jeg meget gerne vil høre jeres reaktion på.

(Det forudsættes, at kommissoriet for 10-dagesudvalget udleveres til parterne på det private arbejdsmarked efter treparts mødet den 17. november.)

Der må endvidere tages stilling til, om lovfor-
slagene om omlægning af arbejdsgiverafgifterne
skal offentliggøres samtidig med at de udleveres
til parterne).

11. nov. 1987

Trepartsforhandlingerne, efteråret 1987

(Til eventuel udlevering til parterne og pressen efter trepartsmødet den 17. november).

Regeringen er begyndt trepartsforhandlingerne med arbejdsmarkedets parter. Forhandlingerne ventes at forløbe i to faser, den første i indeværende måned, den anden i løbet af 1988.

Forhandlingerne blev indledt den 17. november 1987 ved et møde i statsministeriet. I mødet deltog parterne på både det private og det offentlige arbejdsmarked.

Regeringen omtalte forventningerne til den økonomiske udvikling frem til arbejdsmarkedets midtvejsforhandlinger i 1989, og præsenterede forslaget om omlægningen af arbejdsgiverafgifterne. Endvidere kom regeringen med et oplæg til indholdet af første og anden fase af trepartsforhandlingerne.

I første fase af forhandlingerne ønsker regeringen at opnå parternes tilslutning til forslaget om en omlægning af arbejdsgiverafgifterne. Forslaget indebærer, at en del af de bidrag, som arbejdsgiverne i dag betaler til finansiering af en række sociale ordninger, bortfalder. I stedet opkræves en afgift af virksomhedernes momsgrundlag. Nedsættelsen af arbejdsgiverafgifterne omfatter alle arbejdsgivere, og den forhøjelse af indtægterne, som skal imødegå provenutabet er en generel afgift, som ikke påvirker konkurrenceevneforholdene.

Omlægningen af arbejdsgiverafgifterne og gennemførelsen af regeringen eksportpakke, vil give en forbedring af konkurrenceevnen på 8-9 pct. og dermed neutralisere den forringelse, der er sket det sidste årstid.

Konkurrenceevneforbedringen vil kun have effekt på eksport og beskæftigelse, hvis den ikke i perioden efter afgiftsomlægningen udhules af en kraftig lønudvikling. Regeringen ønsker derfor at nå frem til en ordning med arbejdsmarkedets parter, så den danske omkostningsudvikling ikke bliver større end udlandets i perioden frem til arbejdsmarkedets midtvejsforhandlinger i 1989.

Forhandlingerne med parterne på det private arbejdsmarked om konkurrenceevnen begynder imorgen, den 18. november 1987.

Anden fase af trepartsforhandlingerne vil blive iværksat straks i det nye år. I denne fase vil regeringen forhandle med parterne på både det private og det offentlige arbejdsmarked om pensionsopsparing for de grupper på arbejdsmarkedet, som ikke allerede har en sådan ordning. På et senere tidspunkt tænkes skattelettelser i stedet for lønstigninger inddraget i forhandlingerne.

2

11

Det materiale der er foretaget af den
sammen. Der er ikke behov for ud-
valgte materiale, der kan være en mulighed
sammen til det der kan findes, og der
er mulighed for at finde og udvalgte ma-
teriale i den samlede materiale, som vi
kan finde på.

Finansministeriet
BUDGETDEPARTEMENTET

JR

11.nov.1987

Der er d.d. fremført følgende ønsker overfor afdelingschef Asbjørn Jensen, Justitsministeriet:

- (1) Justitsministeriet burde udarbejde et notat der beskrev, den procedure der vil blive anvendt i EF, når/hvis forslagene om omlægning af arbejdsgiverafgifterne skal behandles. Det er herunder vigtigt, at få en omtale af de danske muligheder for at afgøre, så forslagene får en god behandling.
- (2) Der er behov for at Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Finansministeriet og øvrige involverede ministerier i fællesskab udarbejder materialer, der kan anvendes af ministre og embedsmænd, ved orientering af offentligheden og EF om forslagernes EF-medholdelighed. Det er herunder vigtigt, at der ikke er ministre eller andre der kommer med udtalelser, som senere kan skade sagen.

Dette materiale bør være færdigt til den 17. november. Der er ikke behov for udvalgsarbejde, men behov for at materiale sendes til udtalelse hos hinanden, og især at Justitsministeriet og Udenrigsministeriet i tide udarbejder materiale, som vi kan kommentere på.

Ovenstående blev modtaget positivt af Asbjørn Jensen. Det blev nævnt, at ministrene muligvis kunne vende sagen på K-udvalgsmødet. Asbjørn Jensen ville orientere justitsministeren om sagen.

Regierung
Bundesministerium
für
Arbeit

Arbeitsamt

14.8.1933

- | | |
|--|---|
| ☐ 1. Name | ☐ 10. Geburtsdatum |
| ☐ 2. Geburtsdatum | ☐ 11. Beruf |
| ☐ 3. Geburtsort | ☐ 12. Wohnort |
| ☐ 4. Name der Eltern | ☐ 13. Familienstand |
| ☐ 5. Beruf der Eltern | ☐ 14. Einkommen |
| ☐ 6. Name der Ehefrau | ☐ 15. Anzahl der Kinder |
| ☐ 7. Name der Kinder | ☐ 16. Anzahl der Geschwister |
| ☐ 8. Name der Geschwister | ☐ 17. Anzahl der Geschwister |
| ☐ 9. Name der Geschwister | ☐ 18. Anzahl der Geschwister |

Heute wurde das folgende Bildnis gemacht
wobei die folgende Erklärung

35

Arbeitsamt
Charlottenburg
14.8.1933



FOLDESEDDEL

dato 11/11-87

journalnr

Modtager

Høj-1-Scienzen

Fremsendes

- | | |
|---|--|
| ☒ Ifølge aftale | ☐ Til godkendelse |
| ☐ I henhold til brev | ☐ Kommentarer udbedes |
| ☐ I henhold til telefonsamtale | ☐ Til underskrift |
| ☐ Med tak for lån | ☐ Kan beholdes |
| ☐ Ring venligst herom | ☐ Ønskes retur |
| ☐ Til orientering | ☐ Til videre foranstaltning |

Ifølge aftale med Jørgen Røstved, finansminister
vedlægges til fortrolig orientering

Adresse

Christiansborg Slotsplads 1
DK-1218 København K

Telefon

01 92 33 33

Med venlig hilsen

Preben Elkjær

11. nov. 1987

3. udkast

Trepartsforhandlinger, 17. november 1987.

Jeg vil byde velkommen til trepartsforhandling-er, og med det samme slå fast, at regeringen lægger stor vægt på, at vi når til en forståelse med parterne på arbejdsmarkedet, som kan være med til at løse de alvorlige økonomiske problemer, vi står over for.

Indledning.

Inden for det sidste år er der sket en betydelig forringelse af konkurrenceevnen, og det vil gå hårdt ud over beskæftigelse og betalingsbalance, hvis vi ikke griber ind.

Den seneste tids uro i den internationale økonomi har også skærpet de økonomiske problemer. Der er endnu ingen, der har et klart overblik over, hvor store virkningerne bliver, men ingen kan vel være i tvivl om, at det er helt afgørende, at vi i Danmark fører en konsekvent økonomisk politik, der på en gang nedbringer underskuddet på betalingsbalancen og fremme beskæftigelsen.

Den opgave bør løses gennem et samarbejde mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter. Derfor er det af meget stor betydning, hvis vi - regeringen og arbejdsmarkedets parter - kan nå til en forståelse om de dele af den økonomiske politik, hvor vi har et fælles ansvar.

2. Kravene til den økonomiske politik.

Regeringen følger nogle klare mål i den flerårige økonomiske politik. Det gælder inden for tre hovedområder nemlig, konkurrenceevnen, de offentlige udgifter og den private opsparing.

(1) Konkurrenceevnen.

Vi skal have genoprettet konkurrenceevnen. Det tab, vi har lidt i de sidste 12 måneder, skal udlignes, og vi skal herefter tilbage til den udvikling vi havde i 1984, 1985 og det meste af 1986. Dengang var konkurrenceevnen indtjening god og de danske lønninger steg mindre end udlandets.

(2) De offentlige udgifter.

Vi skal fastholde et uændret niveau for de samlede offentlige udgifter. Underskuddet på betalingsbalancen og den store udenlandske gæld gør det ikke muligt at sætte de offentlige udgifter i vejret.

Inden for en uændret udgiftsramme må vi især prioritere de områder højt, som fremmer den nødvendige omstilling af dansk økonomi. Det gælder uddannelse, især arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelser, det gælder erhvervspolitikken, og det gælder de langsigtede investeringer i forskning og udvikling. Vi har derimod ikke råd til højere udgifter på områder, hvor den sikre effekt vil være større privatforbrug og dermed større underskud på betalingsbalancen. Det vil undergrave vore muligheder for at rette økonomien op.

(3) Den private opsparing.

Vi skal have så stor en privat opsparing i Danmark, at vi selv kan finansiere vore investeringer i nye arbejdspladser, og derfor ikke behøver at låne i udlandet. Det bliver en kæmpe opgave, for den private opsparing har været for lille i over 30 år. En betydelig udbredelse af arbejdsmarkedspensioner bør blive et vigtigt element i forøgelsen af den private opsparing.

3. Trepartsforhandlinger.

Regeringen er parat til at forhandle med arbejdsmarkedets parter om de dele af den økonomiske politik, hvor parterne har vitale interesser og et betydeligt medansvar. Vi kan ikke forhandle om det hele på en gang. Jeg vil derfor foreslå, at forhandlingerne deles op i to faser. Første fase skal omhandle de nuværende problemer med konkurrenceevnen. Anden fase - som vi kan tage fat på straks i det nye år - skal omhandle arbejdsmarkedspensioner og den langsigtede udvikling i konkurrenceevnen.

1. Fase.

Målet er som nævnt at få genoprettet konkurrenceevnen og herefter sikre en produktivitets- og lønudvikling, så konkurrenceevnen forbedres yderligere.

Regeringen har to forslag som direkte sigter på at genoprette konkurrenceevnen. Det er eksportpakken og omlægningen af arbejdsgiverafgifterne. Eksportpakken er fremlagt i Folketinget, og vi forventer, at forslagene meget snart kommer til 3. behandling og herefter vedtages.

Forslaget om at omlægge nogle af arbejdsgivernes bidrag til sociale ordninger vil vi drøfte nærmere med parterne på det private arbejdsmarked, inden det behandles i Folketinget.

Regeringen har lagt overordentlig stor vægt på, at prisniveauet og dermed reallønningerne ikke påvirkes ved dette forslag. For at opnå det må vi midlertidigt acceptere en forringelse af statens finanser på ca. 3 mia.kr. Det er vi indstillet på, hvis vi kan få en forståelse med arbejdsmarkedets parter, så lønomkostningerne fra nu af stiger mindre end udlandets.

Omlægningen af arbejdsgiverafgifterne består af to dele. Der fjernes en afgift, som hviler på virksomhedernes anvendelse af arbejdskraft, og der indføres en ny afgift, som er neutral overfor virksomhedernes valg af produktionsmidler.

Arbejdsgivernes bidrag til finansiering af en række sociale ordninger er hidtil beregnet som en fast andel af beskæftigelsen. I fremtiden bortfalder opkrævningen på dette grundlag. Endvidere gives der dækning for arbejdsgivernes udgifter til løn under sygdom. Dækningen vil svare til den gennemsnitlige sygelighed pr. beskæftiget.

I stedet opkræves en afgift af virksomhedernes momsgrundlag. En sådan afgift påvirker ikke konkurrenceforholdene, fordi varer, der eksporteres, ikke indgår i momsgrundlaget, og derfor ikke pålægges afgiften, mens varer, der afsættes til forbrug på hjemmemarkedet, indgår i momsgrundlaget, og derfor pålægges afgiften. Det gælder både varer produceret i Danmark og importerede varer. Den ny afgift på momsgrundlaget virker således efter helt de samme principper som momsen.

Bortfaldet af de omhandlede arbejdsgiverafgifter nedsætter virksomhedernes omkostninger med 5 pct., og da den nye afgift på 2,5 pct. af momsgrundlaget ikke påvirker konkurrenceforholdene, betyder omlægningen en samlet forbedring af konkurrenceevnen på 5 pct.

Det er vigtigt for regeringen, at omlægningen ikke strider mod vore internationale forpligtelser. Det gælder i første række EF-reglerne.

I EFs økonomiske årsrapport for 1986-87 fremlægges en vækststrategi, hvor kommissionen bl.a. anbefaler, at medlemslandene overvejer en omlægning af det offentliges udgifts- og indtægtsposter på en sådan måde, at den samlede statsfinansielle stilling er uændret, men at omlægningen fremmer produktion og beskæftigelse.

Den omlægning, regeringen foreslår, er i god overensstemmelse med den vækststrategi som kommissionen anbefaler, og som medlemslandene har tilsluttet sig. Det ville være en fordel for den økonomiske udvikling i Fællesmarkedet og dermed også for dansk økonomi, hvis der blev gennemført en tilsvarende omlægning af arbejdsgiverafgifterne i de øvrige EF-lande. Det ville forbedre EFs konkurrenceevne, og dermed indtjening, investeringer, produktion og beskæftigelse i alle medlemslandene.

Det er endvidere vigtigt for overholdelsen af vore internationale forpligtelser, at omlægningen har generel karakter.

En nedsættelse af arbejdsgiverafgifterne må derfor omfatte alle arbejdsgivere og en forhøjelse af indtægterne, som skal dække provenutabet, må være en generel indtægtsforøgelse, som ikke på nogen måde forvrider konkurrenceforholdene. De krav er fuldt ud opfyldt ved regeringens forslag.

Sammen med eksportpakken udgør omlægningen en meget betydelig forbedring af erhvervenes konkurrencestilling. Vi har opgjort forslagene til at give en samlet omkostningslettelse på 8-9 pct. Forslagenes gennemførelse vil derfor afværge den truende nedgang i beskæftigelsen, som ellers ville blive følgen af det sidste års alt for stærke stigning i lønomkostningerne.

Men genopretningen af konkurrenceevnen har kun mening, hvis det sikres, at omlægningen ikke udhules af højere lønstigninger. Hvordan det kan undgås, vil vi gerne drøfte nærmere med parterne på det private arbejdsmarked. Vi ønsker at nå frem til en ordening, så lønomkostningerne fra nu af stiger mindre end udlandets.

2. fase

Regeringen er parat til at indlede 2. fase af trepartsforhandlingerne straks i det nye år. Jeg har forstået, at der hos lønmodtagernes organisationer er stor interesse for pensionsordninger for de grupper, som i dag er uden supplerende ordninger. Jeg har også forstået, at der hos arbejdsgiverne er forståelse for den positive betydning, det kan have for samfundsøkonomien at få øget pensionsopsparing.

For regeringen er det vigtigt, at nye pensionsordninger udformes på en sådan måde, at konkurrenceevnen ikke forringes, og at den samlede opsparing øges. I så fald kan pensionsordninger yde et væsentligt bidrag til løsning af de økonomiske problemer.

Regeringen ønsker, at arbejdsmarkedets parter selv finder en løsning, men vi ved jo alle, at pensionsordninger er et stort og vanskeligt område, hvor der kan være behov for lovgivningsinitiativer for at få en god ordning, der virker på den rigtige måde. Det kan derfor være fornuftigt, at nedsætte et eller flere udvalg, som kan afdække problemer og pege på mulige løsninger.

Regeringen foreslår, at et sådant udredningsarbejde, med deltagelse af parterne på det private og det offentlige arbejdsmarked, starter i begyndelsen af det nye år. Udredningsarbejdet bør være afsluttet i efteråret 1988, så der er et godt grundlag for, at parterne kan iværksætte pensionsordninger ved midtvejsforhandlingerne i 1989.

Jeg har nævnt, at det er afgørende for den økonomiske udvikling, at nye pensionsordninger øger den samlede opsparing, og at ordningerne ikke forringer konkurrenceevnen.

Det betyder, at de fremtidige pensionsbidrag må tælles med blandt de øvrige omkostninger, og at de samlede omkostningsstigninger stadig må være lavere end udlandets. Vi må i den forbindelse være opmærksom på, at der allerede er aftalt en yderligere nedsættelse af arbejdstiden i 2. halvdel af den fire-årige overenskomstperiode.

Alle bør erkende, at det ikke bliver nogen nem opgave både at nedsætte arbejdstiden og at indføre pensionsopsparing, samtidig med at konkurrenceevnen forbedres.

Både pensionsbidrag og nedsat arbejdstid med fuld lønkompensation belaster virksomhedernes omkostninger, men giver ikke lønmodtagerne større forbrugsmuligheder - tværtimod.

Jeg tror ikke, det er realistisk, at lønmodtagerne vil acceptere et lavere forbrugsniveau, men omkostningsforholdene og konkurrenceevnen tillader ikke almindelige lønstigninger. Derfor har regeringen sagt, at der er behov for utraditionelle løsninger, og vi har foreslået skatteindeståtelser i stedet for lønstigninger.

Det er simpelthen nødvendigt, hvis vi på en og samme gang vil nedsætte arbejdstiden, starte på nye pensionsordninger, forbedre konkurrenceevnen og undgå et fald i lønmodtagernes forbrugsmuligheder.

Det må imidlertid stå klart, at økonomien ikke tillader generelle skattelettelser. Det er kun muligt og forsvarligt at nedsætte skatterne, hvis der er sikkerhed for, at konkurrenceevnen forbedres, og den private opsparing øges.

Jeg har bemærket, at der er givet udtryk for skepsis over for skattelettelser, hvis lavere skatter må finansieres af lavere offentlige udgifter.

De offentlige udgifter har selvfølgelig afgørende betydning for skattetrykket, men de offentlige udgifter er ikke alene om at bestemme skattetrykkets størrelse. Hvis konkurrenceevnen forbedres, og hvis den private opsparing øges, så forbedres betalingsbalancen. Det vil gøre det muligt at nedsætte skatterne ved uændrede offentlige udgifter.

Det kan imidlertid ikke understreges stærkt nok, at betingelsen for lavere skatter er, at konkurrenceevnen og den private opsparing øges. Men det er netop det, regeringen vil opnå, ved at foreslå skattelettelser istedet for lønstigninger.

Regeringen har nu fremlagt tanken, og det er klart, at vi er villige til at drøfte mulighederne og konsekvenserne nærmere i 2. fase af trepartsforhandlingerne. Men det er jo ikke det punkt, der står først for.

Vi skal som nævnt begynde med at undersøge mulighederne for pensionsordninger for de grupper, der er uden ordninger, så kan vi diskutere mulighederne for skattelettelser, når vi nærmer os midtvejsforhandlingerne i marts 1989.

4. Afslutning

Jeg vil slutte denne redegørelse for regeringens hensigter med trepartsforhandlingerne med at fremhæve betydningen af forhandlingerne.

Vi står overfor meget alvorlige økonomiske problemer. Mange arbejdspladser vil blive truet, og det udenlandske gældsproblem vil blive meget svært at håndtere, hvis der ikke gennemføres en konsekvent flerårig økonomisk politik.

13. nov. 1957

Regeringen har fremlagt sine forslag til en sådan sammenhængende flerårig økonomisk politik. Vi er parat til forpligtende forhandlinger med arbejdsmarkedets parter, og vi er parat til forhandlinger i Folketinget for at opnå bred tilslutning til denne politik.

Jeg ser frem til nogle konstruktive trepartsforhandlinger. Første fase om konkurrenceevnen vedrører direkte parterne på det private arbejdsmarked. Da vi ønsker at komme hurtigt igang med forhandlingerne, har vi indbudt parterne på det private arbejdsmarkedet til møde allerede i morgen.

Vi regner med at kunne tage fat på anden fase af forhandlingerne om pensionsopsparing straks i det nye år. Vi vil til den tid indkalde til et nyt møde for parterne på både det private og det offentlige arbejdsmarked.

11.nov.1987

Trepartsforhandlinger, 18. november 1987

I går fremlagde jeg regeringens udspil til trepartsforhandlingerne, og vi fik parternes umiddelbare reaktion på udspillet. Jeg er glad for, at vore tanker blev modtaget konstruktivt, og at vi nu kan gå igang med første fase af forhandlingerne.

Vi er interesseret i at høre nærmere om de foreløbige reaktioner på forslaget om omlægningen af arbejdsgiverafgifterne, og vi er interesseret i at få parternes vurdering af den kommende tids udvikling i løn- og omkostningsforholdene.

Jeg regner ikke med, at vi på dette første møde kan begynde en egentlig behandling af regeringens forslag. Men vi vil på dette møde udlevere de lovforslag, der er udarbejdet om omlægning af arbejdsgiverafgifterne. Og jeg håber, at vi kan blive enige om en effektiv arbejdsprocedure for de kommende forhandlinger.

Det vil være af stor betydning for udviklingen i produktion og beskæftigelse, hvis omlægningen af arbejdsgiverafgifterne kan gennemføres meget snart.

Jeg kan oplyse, at lovforslagene skal vedtages af Folketinget inden jul, hvis det skal være teknisk og administrativt muligt, at omlægningen træder i kraft inden sommerferien.

For at lovforslagene kan behandles og vedtages af Folketinget inden jul, skal vi afslutte 1. fase af forhandlingerne den 27. november. Det giver os 10 dage til første fase af trepartsforhandlingerne. Det er ikke meget, men jeg håber, der er forståelse for, at det har stor betydning for produktion og beskæftigelse, at lovforslagene kan vedtages inden jul.

Hvis vi skal klare det, må vi som nævnt finde en effektiv arbejdsform. Jeg vil derfor foreslå, at vi nedsætter et arbejdsudvalg, som straks kan gå igang med en gennemgang af lovforslagene om omlægning af arbejdsgiverafgifterne. Jeg vil også foreslå, at arbejdsudvalget vurderer mulighederne for at undgå, at lønomkostningerne stiger stærkere end udlandets, og kommer med forslag til en bedre overvågning af omkostningsudviklingen.

Der er udarbejdet et kommissorium for et sådant arbejdsudvalg, som jeg meget gerne vil høre jeres reaktion på.

(Det forudsættes, at kommissoriet for 10-dagesudvalget udleveres til parterne på det private arbejdsmarked efter treparts mødet den 17. november.

Der må endvidere tages stilling til, om lovforslagene om omlægning af arbejdsgiverafgifterne skal offentliggøres samtidig med at de udleveres til parterne).

11.nov.1987

Trepartsforhandlinger mellem regeringen og
arbejdsmarkedets parter, efteråret 1987Kommisorium for 10-dagesudvalget

10-dagesudvalget skal til brug for "trepartsforhandling II" (møde den 27. november 1987) udarbejde en redegørelse om følgende emner:

- * Regeringens forslag til omlægning af arbejdsgiverafgifter. Udvalget bør foretage en gennemgang af forslaget, og udvalgets redegørelse bør indeholde et resume af denne gennemgangs resultater og en indstilling vedrørende forslaget.
- * Erhvervenes omkostningsudvikling i perioden frem til midtvejsforhandlinger 1989. Hvis den kommende periodes omkostningsudvikling i Danmark overstiger omkostningsudviklingen i udlandet, udhules den konkurrenceevneforbedring, som omlægningen af arbejdsgiverafgifterne medfører. Herved opnås ikke de tilsigtede virkninger på beskæftigelse og eksport. Udvalget bør vurdere muligheden for at undgå, at lønomkostninger stiger stærkere en udlandets i perioden frem til midtvejsforhandlingerne. Af udvalgets redegørelse bør fremgå, hvordan udviklingen i produktivitet og løn kan følges i perioden.

10-dagesudvalget har følgende sammensætning: Budgetdepartementet (formand), Statsministeriet, Arbejdsministeriet, Økonomiministeriet, Skatteministeriet, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark (LO), Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger (SALA).

Udvalget påregnes at nedsætte et underudvalg til behandling af tekniske spørgsmål.

36



Finansministeriet

Ministersekretæren

12. november 1987.

Koordinationsudvalgets
medlemmer samt
Arbejdsministeren
Skatteministeren
Landbrugsministeren

45-1
Stm
Cup. Cl.
MS
LTH
SV
SL 5
LØ

Til brug for mødet i koordinationsudvalget idag
kl. 12.00 fremsendes vedlagt to notater.

Med venlig hilsen

Erik Jacobsen
Erik Jacobsen

STATSMINISTERIET

12 NOV. 1987

J.nr. 5100-1

5115-21

5115-22

Adresse
Christiansborg Slotsplads 1
DK-1218 København K

Telefon

Telefax

Telex

01 92 40 03 01 93 01 80

16140

budget dk

11.nov.1987

Trepartsforhandlinger mellem regeringen og
arbejdsmarkedets parter, efteråret 1987Kommisorium for 10-dagesudvalget

10-dagesudvalget skal til brug for "trepartsforhandling II" (møde den 27. november 1987) udarbejde en redegørelse om følgende emner:

- * Regeringens forslag til omlægning af arbejdsgiverafgifter. Udvalget bør foretage en gennemgang af forslaget, og udvalgets redegørelse bør indeholde et resume af denne gennemgangs resultater og en indstilling vedrørende forslaget.
- * Erhvervenes omkostningsudvikling i perioden frem til midtvejsforhandlinger 1989. Hvis den kommende periodes omkostningsudvikling i Danmark overstiger omkostningsudviklingen i udlandet, udhules den konkurrenceevneforbedring, som omlægningen af arbejdsgiverafgifterne medfører. Herved opnås ikke de tilsigtede virkninger på beskæftigelse og eksport. Udvalget bør vurdere muligheden for at undgå, at lønomkostninger stiger stærkere en udlandets i perioden frem til midtvejsforhandlingerne. Af udvalgets redegørelse bør fremgå, hvordan udviklingen i produktivitet og løn kan følges i perioden.

10-dagesudvalget har følgende sammensætning: Budgetdepartementet (formand), Statsministeriet, Arbejdsministeriet, Økonomiministeriet, Skatteministeriet, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark (LO), Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger (SALA).

Udvalget påregnes at nedsætte et underudvalg til behandling af tekniske spørgsmål.

JaF/55

11. nov. 1987

Ø-87-131-7

Omlægningen af arbejdsgiverafgifterne: Lempelse for mindre erhvervsdrivende

Arbejdsgruppen vedrørende omlægningen af arbejdsgiverafgifter har efter drøftelsen på koordinationsudvalgs mødet den 28. oktober 1987 påny overvejet spørgsmålet om en lempelse for mindre erhvervsdrivende.

1. De foreliggende modeller

Arbejdsgruppen har gennemgået flere modeller. Blandt disse synes enten en bagatelgrænse eller et bundfradrag fortsat at måtte påkalde sig størst interesse.

* Bagatelgrænse: Virksomheder med et positivt momsgrundlag på under et vist beløb (f.eks. 200.000 kr.) fritages for afgift.

* Bundfradrag: Ved beregningen af det grundlag, som den nye momsgrundlagsafgift udskrives af, trækkes et vist beløb (f.eks. 200.000 kr.) fra momsgrundlaget. Fradraget kan kun bruges af virksomheder med positivt momsgrundlag, og bundfradraget kan ikke medføre, at grundlaget for den nye afgift bliver mindre end nul.

2. Overvejelser vedrørende modellerne

* Problemstillingen

Godt 400.000 virksomheder vil blive berørt af den nye afgift. En stor del af disse virksomheder har et meget beskedent afgiftsgrundlag, og provenuindtægterne derfra vil være begrænsede. Omkostningerne ved at administrere den nye afgift for disse virksomheder vil ikke stå i et rimeligt forhold til provenuindtægterne.

Omlægningen af arbejdsgiverafgifterne vil desuden betyde, at nogle virksomheder kommer til at betale mere i arbejdsgiverafgifter, end de hidtil har gjort. Den umiddelbare merbelastning, der således opstår for disse virksomheder, vil i stort omfang kunne væltes over på afsætningspriserne. Det er imidlertid blevet anset for hensigtsmæssigt, at så få som muligt får en umiddelbar merbelastning.

* De berørte virksomheder

Af de ca. 400.000 momsregistrerede virksomheder har ca. 150.000 virksomheder et momsgrundlag på mellem 0 og 100.000 kr. Yderligere 50.000 virksomheder befinder sig i intervallet 100.000-200.000 kr., og 25.000

befinder sig i intervallet fra 200.000-300.000 kr. Hvis der fastlægges en bagatelgrænse eller et bundfradrag på f.eks. 200.000 kr., vil 200.000 virksomheder derfor blive fritaget for afgift. Herved mindskes de administrative omkostninger betydeligt.

Mens en bagatelgrænse af den nævnte størrelsesorden udelukkende vil komme de virksomheder til gode, som får en merudgift ved omlægningen, er det ikke tilfældet for bundfradraget. Det kommer alle virksomheder med positivt momsgrundlag til gode. Bundfradraget er således i denne forstand mere "ineffektivt" end en bagatelgrænse.

I et bilag til notatet er antallet af berørte virksomheder m.v. ved de forskellige modeller opregnet.

* Provenutab

Den begrænsede "effektivitet" ved bundfradraget afspejler sig i et stort provenutab. Ved en bagatelgrænse på 200.000 kr. er provenutabet på 300 mill.kr., mens et bundfradrag af samme størrelse vil medføre et provenutab på 1250 mill.kr. (se bilag). Et provenutab af den sidstnævnte størrelse vil fordrø, at afgiftssatsen forhøjes modsvarende, fra 2,5 til 2,8 pct.

* EF-problemet

Såvel en bagatelgrænse som et bundfradrag vil medføre en besværliggørelse af sagen i forholdet til EF. Alt andet lige ville det være ønskeligt af hensyn til EF-medholdeligheden, at man undgik en lempelse, eller at den ihvertfald blev så begrænset som muligt. Det nye afgiftssystem er i princippet indrettet, så der ved eksport sker en afløftning af afgift opkrævet i tidligere led i produktionsprocessen. For virksomheder i de tidligere led, der drager fordel af bagatelgrænse eller bundfradrag, vil opkrævning imidlertid ikke eller kun i reduceret omfang have fundet sted. Det kan af EF blive betragtet som statsstøtte til eksportvirksomheder, at man ved eksport refunderer afgiften, uanset at den ikke er blevet opkrævet i tidligere led.

Et bundfradrag vil medføre en lempelse for alle virksomheder med positivt grundlag. Bliver lempelser så gennemgribende, må EF-problemet anses for særligt stort.

Omvendt er det muligt, at EF som begrundelse for bagatelgrænsen vil acceptere et argument om, at fritagelsen for mindre erhvervsdrivende sker, fordi de administrative omkostninger ved opkrævningen ikke står i rimeligt forhold til provenuet fra denne gruppe af virksomheder. Denne antagelse understøttes

af, at Kommissionen i et direktivforslag har været inde på tanken om en bagatelgrænse på momsområdet.

* Afgiftsspringet ved en bagatelgrænse .

En bagatelgrænse vil medføre, at virksomhederne vil opleve et spring i den skyldige afgift, når deres momsgrundlag vokser op over bagatelgrænsen (fra 0 til 5000 kr. ved en grænse på 200.000 kr.). Ved et bundfradrag vil dette spring ikke optræde.

Arbejdsgruppen vurderer, at springet kun i meget begrænset udstrækning vil påvirke de berørte virksomheders adfærd. Til støtte for denne vurdering kan nævnes, at adskillige EF-lande opererer med en ganske stor bagatelgrænse i deres momssystem (Tyskland f.eks. 20.000 DM svarende til et spring på ca. 10.000 kr.). I Danmark er bagatelgrænsen i momssystemet 10.000 kr. svarende til et spring på 2200 kr.

3. Konklusion

Såvel et bundfradrag som en bagatelgrænse vil kunne mindske administrationsomkostningerne ved afgiften og vil komme den gruppe af virksomheder til gode, som ønskes hjulpet. Bundfradraget vil herudover komme en lang række andre virksomheder til gode, og vil derfor være uforholdsmæssigt dyrt i tabt provenu. Da bagatelgrænsen også synes at ville skabe færre problemer i spørgsmålet om EF-medholdelighed, anbefaler arbejdsgruppen, at man fastlægger en bagatelgrænse af størrelsesordenen 100-200.000 kr.

Finansministeriet
Arbejdsministeriet
Skatteministeriet
Oekonomiministeriet

11.nov.1987

Antallet af beroerte virksomheder og provenutabet ved forskellige modeller for lempelse for smaa erhvervsdrivende (skoennede tal)

	Antal fritagne virksomheder	Antal virksomheder med afgifts- nedsaettelse	Provenutab
	1000 stk. (1)	1000 stk. (2)	mill.kr. (3)
Bagatel, 100.000 kr.	150	0	100
Bagatel, 200.000 kr.	200	0	300
Bagatel, 300.000 kr.	225	0	450
Bundfradrag, 100.000 kr.	150	200	750
Bundfradrag, 200.000 kr.	200	150	1250

12/11/87
November 1987
Sag nr. 84-02
PHO/LC

37

7-11-87
10/10/87

ARBEJDSMINISTERIET
Arbejdsmarkedspolitisk Sekretariat

265
12/11/87
November 1987
Sag nr. 84-02
PBO/LC

F O R T R O L I G T
= = = = =

NOTAT

OM

OMLÆGNING AF ARBEJDSGIVERAFGIFTER

I dette notat beskrives forslaget om omlægning af arbejdsgiverafgifter. Indledningsvis beskrives i afsnit I den samfundsøkonomiske baggrund for behovet for en markant forbedring af konkurrenceevnen. I afsnit II gives en kort oversigt over de nuværende arbejdsgiverafgifter, mens den foreslåede omlægning beskrives mere detaljeret i afsnit III.

I. DEN SAMFUNDSØKONOMISKE BAGGRUND

Dansk økonomi har i de seneste år oplevet en, også internationalt set, bemærkelsesværdig udvikling. Beskæftigelsen i den private sektor er steget mere end i stort set alle andre OECD-lande, de offentlige udgifter er blevet holdt i ro og inflationstakten er blevet mere end halveret. I 1987 vil de samlede balanceproblemer på grund af næsten uændret arbejdsløshed og en halvering af betalingsbalanceunderskuddet blive reduceret mærkbart. Imidlertid tegner de kommende års udvikling sig noget mørkere.

Budgetdept.
J.nr. Ø 87-131-7
Brev nr. 109

Således skønnes det i Økonomisk Oversigt fra oktober 1987, at betalingsbalanceunderskuddet i 1988 kun vil blive svagt forbedret i forhold til 1987, mens ledigheden vil stige med 30.-40.000 personer.

Dermed er situationen den, at det samlede balanceproblem vil vokse markant i 1988, og formentlig også i de nærmest følgende år, såfremt der ikke foretages justeringer af den økonomiske politik.

En af hovedårsagerne til dette ugunstige forløb er, at den danske konkurrenceevne i løbet af 1986 og navnlig i 1987 blev betydeligt forværret.

Gennem perioden 1983-1985 lå stigningstakten i de danske lønomkostninger på et niveau lidt under udlandets. Fra 1985 til 1986 var lønudviklingen i Danmark og udlandet stort set parallel, men indførelsen af arbejdsgivertilskuddet betød en forbedring af lønkonkurrenceevnen på ca. 1½ pct. I 1987 skønnes de danske lønninger at ville ligge ca. 9½ pct. over niveauet i 1986, mens lønudviklingen i udlandet skønnes at ligge på 5-5½ pct. Hertil kommer at fjernelsen af arbejdsgivertilskuddet forøger de danske lønomkostninger med yderligere 1½ pct.

Af stigningen på 11 pct. i de danske lønomkostninger stammer 4½ pct. fra 1986, herunder særligt fra arbejdstidsnedsættelsen i december, mens knap 1½ pct. stammer fra fjernelsen af arbejdsgivertilskuddet. Tilbage er der ca. 5 pct. som er et skøn over effekten af de nye overenskomster på gennemsnitslønnen i 1987.

Overenskomsternes betydning for konkurrenceevneforværringen i 1987 kan således synes beskeden, men det skal erindres, at samtlige de øvrige faktorer incl. valutakursudviklingen i 1986 var kendte på det tidspunkt, hvor de nye overenskomster blev indgået.

For at få et samlet billede af lønkonkurrenceevnen må der yderligere tages højde for udviklingen i den effektive kronekurs.

Fra 1983 og frem til midten af 1985 betød valutakursudviklingen en forbedring af den danske konkurrenceevne. Derefter vender udviklingen, primært som følge af dollarens fald, således at valutakursudviklingen frem til begyndelsen af 1987 forringer konkurrenceevnen. I 1986 lå den effektive kronekurs 4½ pct. over niveauet fra 1985. Et samlet skøn for hele 1987 er temmelig usikkert, men konkurrenceevnen vil sandsynligvis blive forværret med 2-3 pct. i 1987 som følge af valutakursudviklingen. Det skal tilføjes, at de omtalte stærke forskydninger i de internationale kursrelationer gør en summarisk bedømmelse af udviklingen vanskelig.

Samlet må konkurrenceevnen skønnes at være forværret med i alt 12-14 pct. i perioden 1985-1987, hvoraf mindst halvdelen er indtruffet siden 2. halvår 1986. Udviklingen i 1988 og årene derefter afhænger - foruden af valutakursudviklingen - af midtvejsforhandlingerne om lønsatser, primo 1989.

Den danske lønstigningstakt sammenholdt med udlandets samt valutakursudviklingen er to vigtige dele til vurdering af Danmarks samlede konkurrenceevne, men langt fra de eneste forhold af betydning. En række øvrige faktorer bør inddrages, hvis der skal gives et dækkende billede af udviklingen i den samlede konkurrenceevne. Det kan være størrelser som produktivitetsudvikling, lønudvikling for funktionærer, kapitalomkostninger, evne til at udvikle nye produkter, evne til at omstille sig til nye markeder mv. Disse størrelser er imidlertid overordentligt vanskelige at måle, og i endnu højere grad at sammenligne internationalt.

Sammenfattende må det siges, at uanset hvordan man måler konkurrenceevnen, er der sket en markant forringelse i løbet af 1986 og særligt i løbet af 1987. For at undgå at dette fører til, at det samlede balanceproblem vokser i de kommende år, er det derfor af afgørende betydning, at erhvervslivets konkurrenceevne forbedres.

II. DET NUVÆRENDE SYSTEM FOR ARBEJDSGIVERAFGIFTER SAMT ØVRIGE INDIREKTE LØNOMKOSTNINGER

De samlede indirekte lønomkostninger excl. feriepenge og søgnehelligdagstillæg i den private sektor, vil i 1988 udgøre ca. 14½ mia. kr. eller ca. 12.000 kr. pr. fuldtidsbeskæftiget. I dette tal indgår et skøn over arbejdsgivernes udgifter til sygedagpenge i arbejdsgiverperioden. Samlet udgør de indirekte lønomkostninger ca. 5½ pct. af lønsummen.

II.1. De enkelte dele af de indirekte lønomkostninger

De nuværende arbejdsgiverafgifter og andre indirekte lønomkostninger består af bidrag til:

- uddannelsesfond
- arbejdsskadeforsikring
- bedriftssundhedstjeneste (BST)
- ATP
- sygedagpenge incl. evt. løn under sygdom
- Lønmodtagernes Garantifond (LG)
- Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER)
- arbejdsløshedsforsikring
- arbejdsmarkedsuddannelsesfonden (AUD)
- førtidspension

Det må vurderes som mindre hensigtsmæssigt at inddrage bidragene til uddannelsesfond, arbejdsskadeforsikring, BST og ATP i en omlægning af finansieringen af arbejdsgiverafgifterne. Uddannelsesfonden er alene fastlagt i kollektiv overenskomst, mens arbejdsskadeforsikringen og bidrag til BST er et led i den samlede arbejdsmiljøpolitik, hvor finansieringsformen netop er valgt af hensyn til skabelse af den rette incitamentsstruktur. For ATP-bidraget gælder, at bidragenes størrelse baserer sig på aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, samt at ATP-ordningen må betrag-

tes i en større sammenhæng. Det er derfor heller ikke hensigtsmæssigt at inddrage ATP-bidraget i en omlægning.

Tilbage bliver bidragene til LG, AER, AUD, førtidspension og arbejdsløshedsforsikringen samt arbejdsgivernes udgifter til sygedagpenge mv. i forbindelse med medarbejderes sygdom. Forholdene omkring disse skal herefter kort beskrives.

Sygedagpenge.

I henhold til lov om dagpenge ved sygdom eller barsel har lønmodtagere, der har været beskæftiget hos samme arbejdsgiver mindst 40 timer inden for de sidste 4 uger, og som ikke har krav på at få udbetalt fuld løn under sygdom, krav på at få udbetalt dagpenge under sygdom fra arbejdsgiveren i indtil 5 uger, hvorefter forpligtelsen overgår til staten. Sygedagpengene skal udgøre mindst 90 pct. af lønnen på sygdomstidspunktet, dog med et max. på kr. 354,00 pr. dag. Det er vurderingen, at arbejdsgivernes udgifter i forbindelse med løn under medarbejderes sygdom udgør omkring 2,5 pct. af lønsummen.

Sygedagpengene er en ydelse der går direkte fra den enkelte arbejdsgiver til den enkelte arbejdstager, for såvidt angår arbejdsgiverperioden. De samlede udgifter til sygedagpenge deles således mellem arbejdsgiverne og det offentlige. Der er ikke noget til hinder for, at denne fordeling kunne ændres med det formål at lette virksomhedernes indirekte lønomkostninger. Det er imidlertid ikke muligt at reducere virksomhedernes omkostninger til sygedagpenge markant ved at ændre på denne fordeling, uden samtidig at fjerne virksomhedernes incitament til at begrænse sygefraværet. Fx vil en afkorting af arbejdsgiverperioden til tre uger kun reducere virksomhedernes udgifter til sygedagpenge med ca. 10 pct., samtidig med at det medfører øget offentlig administration.

Den eneste mulighed for at inddrage sygedagpengene i omlægningen vil derfor være, at give et tilskud til nedsættelse af arbejdsgivernes udgifter til sygedagpenge. Derved bevares virksomhedernes incitament til at begrænse sygefraværet, idet den enkelte virksomheds nettoudgifter til sygedagpenge fortsat hænger snævert sammen med sygeligheden på virksomheden.

Lønmodtagernes Garantifond (LG), Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER), førtidspension, arbejdsløshedsforsikring og arbejdsmarkedsuddannelsesfonden (AUD)

- a) Formålet med Lønmodtagernes Garantifond er at sikre, at lønmodtagerne i tilfælde af deres arbejdsgivers konkurs eller betalingsstandsning rimeligt hurtigt kan få fuld dækning for tilgodehavende løn mv.

Fondens udgifter dækkes ved bidrag fra både private og offentlige arbejdsgiverne. Dette bygger blandt andet på et synspunkt om, at arbejdsgiverne i sådanne situationer har en kollektiv forpligtelse til at sikre, at lønmodtagerne får deres tilgodehavende løn mv. Arbejdsgivernes bidrag til LG har været faldende fra 1984, hvor det udgjorde 72 kr. pr. år pr. heltidsansat, til 1988, hvor det udgør 28 kr. pr. år pr. heltidsansat. Fra 1. januar 1987 er arbejdsgiverne fritaget for at betale bidrag for første ansatte.

- b) AER er en ved lov oprettet fond, der omfordeler midler mellem de private arbejdsgivere til finansiering af lære- og praktikpladser. Fonden finansieres alene ved bidrag fra arbejdsgiverne - ud fra en betragtning om, at arbejdsgiverne kollektivt må bære udgifterne til de nødvendige lære- og praktikpladser. Fra AER ydes tilskud til oprettelse af lære- og praktikpladser, refusion af løn under skoleophold samt befordringsgodtgørelse.

Arbejdsgivernes bidrag til AER udgør i 1988 756 kr. pr. år pr. fuldtidsansat idet der dog betales bidrag for første ansatte. Det bemærkes, at ordningen vedrørende tilskud til oprettelse af lære- og praktikpladser aftrappes frem til 1990, til gengæld forventes en erhvervsuddannelsesreform at medføre større udgifter til refusion af løn under skoleophold mv.

* c) Der er historisk tradition for, at udgifterne til arbejdsløshedsforsikring og efterløn delvis finansieres gennem bidrag fra såvel arbejdstagere som private arbejdsgivere. I 1988 udgør lønmodtagernes årlige bidrag 8 gange den maksimale dagpengestørrelse (2.832 kr. pr. medlem pr. år), medens arbejdsgiverne årligt betaler 12 gange den maksimale dagpengesats pr. fuldtidsansat (p.t. 4.248 kr. pr. år pr. fuldtidsansat), idet arbejdsgiveren dog ikke betaler for første ansatte. Dette bidrag hører til dem, der er steget mest de seneste år, hvilket har haft to årsager. For det første blev det ved indførelsen af efterlønnen i 1979 besluttet, at den skulle finansieres af arbejdsmarkedets parter gennem forøgede bidrag. Derudover er bidragene hævet generelt, med det formål at forøge forsikringselementet i forsikringssystemet.

* d) Arbejdsgivernes bidrag til førtidspension må opfattes som en ren arbejdsgiverafgift til delvis dækning af statens udgifter til førtidspension (tidligere invalidepension). Det er alene de private arbejdsgivere, der betaler bidrag til ordningen.

Bidraget til førtidspension udgør 208 kr. pr. år pr. hel-tidsansat, dog betales ikke bidrag for første ansatte.

e) Oprettelsen af Arbejdsmarkedsuddannelsesfonden havde til formål at dække udgifterne ved arbejdsmarkedsuddannelserne gennem bidrag fra arbejdsgivere og lønmodtagere. Fondens udgifter finansieres for 50 pct.'s vedkommende ved bidrag fra arbejdstagere og for 50 pct.'s vedkommende ved bidrag fra

arbejdsgivere. I 1988 udgør lønmodtagernes årsbidrag 541,50 kr. pr. lønmodtager og arbejdsgivernes bidrag udgør 597,60 kr. pr. år pr. heltidsansat, idet arbejdsgiveren dog er fritaget for bidrag for den første ansatte. Både private og offentlige arbejdsgivere bidrager til ordningen.

Fælles for de 5 ordninger er, at de sammen med ATP opkræves gennem det såkaldte Fællesopkrævningssystem (FOK). Arbejdsgivernes bidrag til ordningerne beregnes af ATP på grundlag af indbetalte ATP-bidrag i en forudgående 3-måneders periode. En omlægning af disse ordninger vil betyde, at FOK-systemet alene vil skulle opkræve arbejdstagernes AUD-bidrag. En fuldstændig ophævelse af arbejdsgiveres bidrag til de 5 ordninger vil i gennemsnit nedsætte arbejdsgivernes samlede lønomkostninger med ca. 2½ pct.

II.2. Effekter af den nuværende indretning af arbejdsgiverafgiftssystemet

Samtlige de nuværende arbejdsgiverafgifter har som beregningsgrundlag et mål for den anvendte arbejdskraftmængde. For de fleste af afgifterne anvendes antallet af fuldtidsbeskæftigede i virksomheden, mens enkelte anvender antallet af præsterede arbejdstimer. At anvende sådanne beskæftigelsesmål som grundlag for beregningen af arbejdsgiverafgifterne betyder, at arbejdskraften fordyres relativt til de øvrige produktionsfaktorer.

Denne "ensidige beskatning" af arbejdskraften har betydning for hvordan de enkelte virksomheder sammensætter anvendelsen af deres produktionsfaktorer. Alt andet lige betyder systemet, at der til en produktion af en given størrelse anvendes mindre arbejdskraft og mere kapital end i en situation hvor afgifterne påhvilede de forskellige produktionsfaktorer ligeligt.

Man kan dog pege på, at fx for AUD gælder, at systemet har til hensigt at finansiere efteruddannelsen af arbejdskraften og at det derfor er naturligt, at der tages udgangspunkt i den enkelte

virksomheds anvendte arbejdskraftmængde ved beregningen af virksomhedens bidrag til ordningen. På samme måde kan der argumenteres, hvad angår førtidspensionsbidrag, AER, og LG. Det kan endvidere nævnes, at dette princip anvendes af de fleste øvrige lande vi normalt sammenligner os med.

Specielt om arbejdsløshedsforsikringen gælder det dog, at det anvendte beregningsgrundlag har den uhensigtsmæssige virkning, at virksomheder, der forøger beskæftigelsen og dermed er med til at reducere ledigheden, samtidig bliver pålagt større udgifter til arbejdsløshedsforsikringen.

III. FORSLAG TIL OMLÆGNING AF ARBEJDSGIVERAFGIFTERNE

I dette afsnit beskrives forslag til omlægningen af arbejdsgiverafgifter. I afsnit III.1. gives en kort beskrivelse af modellen, herunder dens administrative gennemførelse. I afsnit III.2. skitseres principperne bag modellens økonomiske virkninger. Endelig vil afsnit III.3. indeholde en gennemgang af særlige forhold ved modellen.

III.1. Beskrivelse af modellen

Omlægningen af arbejdsgiverafgifterne består af to dele. Der fjernes en afgift, som hviler på virksomhedernes anvendelse af arbejdskraft, og der indføres en ny afgift, som er neutral overfor virksomhedernes valg af produktionsmidler.

Arbejdsgivernes bidrag til finansiering af en række sociale ordninger er hidtil beregnet som en fast andel af beskæftigelsen. I fremtiden bortfalder opkrævningen på dette grundlag.

I stedet opkræves en afgift af virksomhedernes momsgrundlag. En sådan afgift påvirker ikke konkurrenceforholdene, fordi varer, der eksporteres, ikke indgår i momsgrundlaget, og derfor ikke på-

lægges afgiften, mens varer, der afsættes til forbrug på hjemmemarkedet, indgår i momsgrundlaget, og derfor pålægges afgiften. Det gælder både varer produceret i Danmark og importerede varer. Den ny afgift på momsgrundlaget virker således efter helt de samme principper som momsen.

De ordninger, der kan tænkes at indgå i en finansieringsomlægning, er, som beskrevet i afs. II, de ordninger der udover ATP i dag opkræves i FOK-systemet (LG, AER, arbejdsløshedsforsikring, førtidspension og AUD). Omlægningen af arbejdsgiverafgifterne tænkes alene at omfatte finansieringssiden, således at de fem ordninger iøvrigt fortsætter uændret.

Endvidere gives der dækning for arbejdsgivernes udgifter til løn under sygdom. Tilskuddet i forbindelse hermed vil svare til det gennemsnitlige omfang af sygdom pr. beskæftiget. Tilskuddet forudsættes modregnet i den nye afgift af momsgrundlaget.

Det har været hensigten, at indbetalingsprocedurerne efter omlægningen, i så vidt omfang som muligt svarer til de nuværende opkrævningsprocedurer. Det vil sige, at arbejdsgiverne kvartalsvis indbetaler den nye afgift.

Afgiften tænkes indbetalt til toldvæsenet den 15. januar, 15. april, 15. juli og 15. oktober med beregningsgrundlag i henholdsvis 3. og 4. kvartal i det forudgående år og 1. og 2. kvartal i det pågældende år. For landbruget foretages momsindbetalingerne halvårligt, hvorfor der må tilrettelægges særlige indbetalingsprocedurer for dette erhverv. Afgiftsgrundlaget er arbejdsgiverens momsgrundlag, mens beløbet til dækning af arbejdsgivernes udgifter til løn under sygdom beregnes på grundlag af fuldtidsbeskæftigelsen. Opgørelsen over fuldtidsbeskæftigelsen sker i forbindelse med ATP-indbetalingerne og det er hensigten, at ATP til toldvæsenet skal levere de nødvendige data således, at toldvæsenet alene optræder som opkrævende/udbetalende myndighed. Forholdene omkring sygedagpengeloven ændres iøvrigt ikke. Tilskuddet beregnes for samme arbejdsgivere, som omfattes af den nye afgift.

Administrativt betyder modregningen af tilskuddet, at virksomhedernes momsnumre skal samkøres med arbejdsgivernummeret.

Provenuet fra den nye afgift tilgår statskassen. Udgifterne til de enkelte ordninger tænkes finansieret fra statskassen som en andel af momsgrundlaget. Det er således tanken, at der årligt ved bekendtgørelse eller på finansloven fastsættes et bidrag udregnet som en andel (promille) af momsgrundlaget til dækning af de forventede udgifter ved ordningerne. På dette grundlag kan der tilføres de pågældende ordninger midler beregnet ud fra skønnet over udgiftsbehovet, som det sker i den gældende finansieringsordning. Tilskudssatsen og beregningsmetoden vil fremgå af de pågældende love.

For så vidt angår tilskuddet i forbindelse med medarbejderes sygdom, vil reglerne for dette blive indarbejdet i sygedagpengeloven, og tilskuddet vil blive opført på finansloven under Socialministeriet. Kompetencen vedrørende forvaltningen af loven må formentlig henføres til myndigheder under Socialministeriet, men det vil blive undersøgt nærmere, hvorvidt Ankenævnet for ATP kan være ankeinstans i forbindelse med ordningen.

Omlægningen vil træde i kraft med virkning fra 1. januar 1988. Den sidste opkrævning i henhold til den nuværende ordning vil vedrøre 4. kvartal 1987 (baseret på beskæftigelsen i 3. kvartal 1987) med betalingsfrist 15. januar 1988. Første indbetaling efter den nye ordning vil skulle ske i juli 1987 med beregningsgrundlag i momsgrundlaget (og for tilskuddets vedkommende beskæftigelsen) for 1. kvartal 1988. For landbruget bliver første indbetaling formentlig først oktober 1988.

III.2. Principper ved modellens økonomiske virkninger

Beregningsgrundlaget

Som omtalt ovenfor skal beregningsgrundlaget for de fem ordninger ændres fra antallet af fuldtidsbeskæftigede i den enkelte virksomhed til et nyt bidragsgrundlag, som svarer til momsgrundlaget. I momsgrundlaget medregnes virksomhedens egen værditilvækst fra trukket værdien af eksportede varer. I det samlede momsgrundlag indgår også værdien af importerede varer. Endvidere indgår virksomheders investeringer herunder lagerinvesteringer ikke i momsgrundlaget. En afgift, der baserer sig på momsgrundlaget, vil derfor friholde den del af produktionen, der går til eksport, mens den del af importen og den hjemlige produktion, der går til forbrug og boligbyggeri, vil blive afgiftsbelagt. I det nuværende beregningsgrundlag for arbejdsgiverafgifter bliver importen friholdt, mens eksporten i realiteten belastes, fordi arbejdsgiverbidragene ikke er afhængig af, i hvilket omfang produktionen eksporteres. En omlægning af finansieringen vil derfor umiddelbart forbedre erhvervenes konkurrencevilkår. Der vil være tale om, at belastningen flyttes fra den indenlandske beskæftigelse til den momsbelagte indenlandske afsætning.

Den anvendte beregningsprocedure betyder i lighed med momsen, at punktafgifter afgiftsbelægges, hvilket særligt har betydning for varegrupper med høje punktafgifter (øl, vin, tobak, energi etc.).

Der vil ikke, som tilfældet er med momsen, blive tale om en særlig importafgift opkrævet hos importøren i forbindelse med indførslen. Den importerende virksomhed betaler først afgiften ved videresalg.

For så vidt angår de private ikke-momsregistrerede virksomheder, (pengeinstitutter, forsikringsselskaber samt visse private servicefunktioner) samt offentlige arbejdsgivere, tænkes udarbejdet et særligt beregningsgrundlag, for den nye afgift, jf. afsnit III.3.

Grundlæggende økonomiske virkninger

Omlægningen vil give erhvervene en omkostningsreduktion på i gennemsnit ca. 5 pct. Denne lettelse i konkurrenceevnen fremkommer, fordi bortfaldet af den gældende finansiering af de nuværende ordninger og tilskuddet i forbindelse med løn under sygdom hver for sig letter erhvervene for i gennemsnit $2\frac{1}{2}$ pct. af lønsummen. Den umiddelbare lettelse afhænger af antal fuldtidsbeskæftigede i forhold til værditilvæksten. Lettelsen er mindst, hvor der er meget få ansatte, eller hvor antallet af ansatte er lille i forhold til værditilvæksten, enten fordi gennemsnitslønnen er høj, eller fordi restindkomsten udgør en stor del af værditilvæksten. Årsagen er, at de nuværende bidrag ikke opkræves for den første ansatte, og iøvrigt udregnes på grundlag af beskæftigelsen, og dermed belaster virksomheder med mange lavtlønnede mest.

Lettelsen for de enkelte brancher svinger fra 4 pct. til ca. 6 pct., hvor fx landbrug mv. samt bygge- og anlægsvirksomhed får en lettelse på omkring 4 pct., mens f.eks. tekstil-, læder- og beklædningsindustrien samt træ- og møbelindustri får en lettelse på omkring 6 pct.

Det nye bidrag belaster generelt ikke erhvervenes konkurrenceevne, fordi eksporten afløftes bidraget, og importerede varer og indenlandsk producerede varer sidestilles på hjemmemarkedet.

På samme måde, som det er gældende for det nuværende bidrag, bliver der ikke tale om, at den nye afgift automatisk vil blive overvæltet på priserne, som tilfældet f.eks. er med moms. Fordi det nye bidrag som nævnt ovenfor både pålægges importerede varer og indenlandsk producerede varer, der afsættes på det danske marked, må det dog forventes, at bidraget på noget længere sigt overvæltes fuldt ud i priserne. Dette er i modsætning til de nuværende bidrag, der af konkurrencemæssige hensyn vanskeligere har kunnet overvæltes på priserne.

For så vidt angår eksporten sker afløftningen for bidraget i det endelig eksporterende led, men det må forventes, at denne afløftning tilbageføres til de tidligere led i produktions- og omsætningskæden på samme måde som det antages, at ændringer i afregningspriserne på de internationale markeder ligeledes føres tilbage til de foregående led.

Afløftningen af eksporten bevirker, at der for en del virksomheder vil blive tale om et negativt bidrag. Dette er helt parallelt til momssystemet, hvor der for tiden i forbindelse med momsafregningen årligt udbetales omkring 25 mia.kr. i forbindelse med negative momstilsvær som følge af afgiftsfri eksport. Yderligere vil modregningen af tilskuddet i forbindelse med medarbejderes sygdom bevirke, at der i visse tilfælde udbetales beløb via systemet.

Makroøkonomiske virkninger

Finansieringsomlægningen er tænkt gennemført med det sigte, at der samlet ikke bliver tale om et højere forbrugerprisniveau. Dette medfører, at der optræder et umiddelbart provenutab ved omlægningen. Bortfaldet af den gældende finansieringsordning samt tilskuddet til udgifter ved sygdom medfører provenutab/udgifter på ca. 12,5 mia.kr., mens en bidragssats på 2,5 pct., der tilstræber et uændret samlet forbrugerprisniveau giver et provenu på 9,5 mia. kr., således at der samlet opstår et provenutab på ca. 3 mia.kr. Dette provenutab er imidlertid kun umiddelbart, idet den af omlægningen afledte aktivitetsstigning bevirker, at der efter 1-2 år opnås budgetmæssig overskud. Det forventes, at omlægningen både betyder øget beskæftigelse og forbedret betalingsbalance.

Der er to årsager til, at ønsket om prisneutralitet betyder, at det er nødvendigt at tilrettelægge omlægningen, således at der opstår et umiddelbart provenutab. For det første vil det nye bidrag som nævnt i højere grad end det gældende, via priserne blive overført til efterfølgende omsætningsled, fordi det nye bidrag i

konkurrencemæssig henseende ligestiller importerede varer og indenlandsk producerede varer, mens det gældende bidrag alene pålægges indenlandske varer via belastning af den indenlandske beskæftigelse. For det andet betyder friholdelsen af eksporten og af erhvervsinvesteringer, at en større del af provenuet skal bæres af indenlandsk forbrug.

Det er vurderingen, at det er af væsentlig betydning for prisudviklingen på specielt det korte sigt, at opkrævningen af det nye bidrag i så høj grad som muligt sker på samme måde og med de samme terminer som det gældende bidrag.

III.3. Særlige forhold ved omlægningen

En så omfattende omlægning, som den her beskrevne, giver anledning til en nærmere belysning af de problematiske områder, der umiddelbart kan synes at forekomme. De centrale områder skal kort belyses i dette afsnit.

Belastningen i de enkelte brancher

Bortfaldet af de nuværende afgifter betyder som nævnt, at virksomhederne afhængig af branche får en konkurrenceevneforbedring svarende til 4-6 pct. af lønsummen.

Som beskrevet ovenfor bliver der ved betalingen af den nye afgift tale om en umiddelbar belastning af de enkelte brancher fordelt efter, hvor stor et bidrag der umiddelbart skal betales af den enkelte branche. Ved den umiddelbare belastning forstås således den betaling af afgiften, der sker i den enkelte virksomhed. Som det tillige blev beskrevet, er denne belastning kun umiddelbar, fordi afgiften i sidste instans bæres videre til den indenlandske afsætning via forbrugerpriserne, og fordi afløftningen af eksporten føres tilbage til de forudgående led i produktions- og omsætningskæden. Denne faktiske belastning af den enkelte virksomhed

og den enkelte branche, der kan opfattes som påvirkningen af indtjeningen, afhænger af hvilken prisudvikling, der kommer på virksomhedens indkøbspriser herunder priserne på importerede råvarer og investeringsvarer (inputpriser) og virksomhedens salgspriser (outputpriser). Denne prisudvikling afhænger af, i hvor høj grad det nye bidrag overvæltes på priserne, samt i hvor høj grad det nugældende bidrag er overvæltet i priserne, og derfor fører til prisreduktion ved bortfald. I de vurderinger af den faktiske belastning, der her omtales, er der ikke taget højde for den forbedring i indtjeningen, der følger af mængdemæssige ændringer (øget produktion).

Beregninger omkring den umiddelbare belastning viser, at kun landbrug og gartneri samt fiskeri som samlede brancher skal betale mere end ved de gældende ordninger. Betalingen for landbrug og gartneri er i gennemsnit ca. 2-3.000 kr.pr. virksomhed, mens indenfor fiskeriet i gennemsnit er på ca. 7-8.000 kr.pr. virksomhed. Hertil kommer, at brancher med stor import eller afgiftsindhold også vil få en umiddelbar merudgift.

Der er i forbindelse med arbejdet med omlægningen foretaget beregninger af den faktiske belastning i de enkelte brancher. Det antages, at det nye bidrag overvæltes fuldt ud på afregningspriserne, og at de hidtidige arbejdsgiverbidrag alt efter branchens konkurrenceudsathed har været delvis eller fuldt overvæltet. I gennemsnit regnes der med en overvæltning på mellem 70 og 80 pct. pct. For importen er der forudsat fuld overvæltning for landbrugsvarer, olieprodukter og kul og enkelte andre varegrupper, mens der for den resterende del af importen er regnet med 70 pct. overvæltning på priserne. Det er vurderingen, at de her nævnte prisreaktioner er realistiske, men det skal påpeges, at den faktiske prisreaktion kan være en anden, hvorfor den samlede pris-påvirkning må tages med forbehold.

Resultatet af disse beregninger er, at indtjeningen (restindkomsten) forøges i de typiske konkurrenceerhverv og er uændret i de typiske hjemmemarkedserhverv, således at ingen brancher oplever

fald i indtjeningen (restindkomsten). De brancher, der får stigende restindkomst, findes primært indenfor den samlede landbrugssektor, fremstillingsvirksomhed og dele af transportvirksomhed.

Belastning på virksomhedstyper

Som anført tidligere bevirker den nye afgift i princippet, at afgiftsbelastningen knyttes til varerne og deres endelige anvendelse og ikke til bestemte virksomheder. Det antages, at afgiften i helt overvejende grad overvælttes på priserne, og derfor ikke fører til forskelsbehandling af forskellige typer virksomheder. Derimod betyder afskaffelsen af de nuværende afgifter, at virksomhederne opnår en forskellig lettelse.

Omlægningen vil derfor være til fordel for de virksomheder, hvis afgiftspligtige omsætning er lille set i forhold til beskæftigelsen. Det vil kunne være tilfældet for virksomheder, hvor der er en stor andel af værditilvæksten, som går til eksport og derfor er afgiftsfri, eller hvor der er et stort fradrag for indgående moms, som vedrører virksomhedens bidrag. Det vil være tilfældet for virksomheder, der afholder store investeringsudgifter. Også virksomheder med mange lavtlønnede vil blive relativt bedre stillet, idet de nuværende arbejdsgiverbidrag udgør et ensartet kronebeløb for alle lønmodtagergrupper.

Modellen er derimod til mindre gunst for virksomheder, hvis værditilvækst i højere grad består af restindkomst end andre virksomheder. Det kan være virksomheder, hvis indtjening er høj på grund af tidligere gennemførte investeringer, som har reduceret arbejdskraftforbruget og gjort virksomhedens produktion mere lønsom.

Beregningsproceduren omkring afgiften medfører som tidligere nævnt, at punktafgifter indgår i beregningsgrundlaget. Virksomheder, der betaler store punktafgifter (tobak, spiritus etc.) vil

derfor typisk skulle betale større beløb ved den nye afgift, end de har gjort ved de nuværende arbejdsgiverafgifter. Det vil teknisk være muligt at ændre det nye afgiftsgrundlag, således at det renses for punktafgifter, men den nye afgiftsats skal da forhøjes fra de foreslåede 2,5 pct.

Det skal igen understreges, at der her er tale om den umiddelbare belastning, som ikke siger noget om, i hvilket omfang bestemte virksomheder i sidste instans belastes. Det er vurderingen, at den endelige belastning/lettelse ikke vil være væsensforskellig for de nævnte virksomhedstyper.

Negative afgiftstilsvær

De negative afgiftstilsvær, der i lighed med momssystemet vil blive udbetalt på grund af afløftningen af eksporten, og som derudover vil optræde i forbindelse med modregning i bidraget af tilskuddet til udgifter i forbindelse med medarbejderes sygdom, vil forekomme i virksomheder, der fordeler sig på samtlige brancher. Negative afgiftstilsvær optræder også, hvis en virksomhed har høje investeringer/mange råvarekøb. Dette betyder tillige, at bidragsgrundlaget kan variere stærkt fra kvartal til kvartal.

Negative afgiftstilsvær vil dog typisk opstå i eksportleddet. Det må imidlertid anføres, at et tilskud i dette led vil være en afløftning af en afgift, der har ligget på tidligere led, og som kan være overvæltet til den eksporterende virksomhed. Endvidere vil forbindelsen mellem eksportled og producentled i langt de fleste tilfælde være så nær, at tilskuddet via afregningspriserne vil blive tilbageført til producenterne, hvilket også er erfaringen fra momssystemet. Selv uden den nære forbindelse må det forventes, at negative afgiftstilsvær efter en periode via afregningspriserne føres tilbage til de forudgående omsætningsled.

Oplysninger fra momsstatistikken viser, at de negative bidrag i særlig grad vil optræde indenfor engroshandel (specielt i engros-

handel med landbrugsvarer), indenfor fremstillingsvirksomhed (hvor virksomhederne selv optræder som eksportør) og indenfor dele af transportvirksomhed.

Landbrugets stilling

I beregningerne vedrørende den umiddelbare betaling og faktiske belastning i de enkelte brancher adskiller landbruget sig noget fra de andre erhverv. Dette erhvervs forhold skal nærmere belyses her.

Indledningsvis skal det præciseres, at den konkurrenceevneforbedring på 4-6 pct., der fremkommer ved, at den gældende finansiering af de fem ordninger bortfalder, og der indføres tilskud til udgifter i forbindelse med medarbejderes sygdom, selvfølgelig også tilfalder landbruget og de hertil knyttede forarbejdsningssektorer.

Det nye bidrag betyder umiddelbart en merudgift for det egentlige landbrug, men samtidig en betydelig mindreudgift i de forarbejdende sektorer (mejerier, slagterier etc.). Den faktiske belastning afhænger imidlertid af graden af prisovervæltning, der sker, samt omfanget af tilbageføringen til producentleddet af negative samt bidrag i forbindelse med eksport. For landbruget gælder det særlige, at afsætningspriserne i forbindelse med eksport og salg til interventionslagre i høj grad er udefra givne (verdensmarkedspriser/EF-mindstepriser). Det må derfor forventes, at eksportpriserne før afløftning vil stige nogenlunde svarende til afløftningen, og det må desuden forventes, at denne prisstigning også vil slå igennem på hjemmemarkedet. Derudover må det vurderes, at den tætte sammenhæng, der i landbruget er mellem primær producent og eksportør, bevirker, at den primære produktion med stor sikkerhed vil få sin andel af afløftningen af eksporten enten via forhøjede afregningspriser til forarbejdning eller via øget andel af overaskud i de til forarbejdningen knyttede andelsforeninger. Der er derfor specielt med hensyn til landbrugsprodukter, meget der ta-

ler for, at det nye bidrag bliver overvæltet fuldt ud i priserne, og at den nye afgift derfor ikke belaster landbrugssektoren som helhed.

Alt i alt vurderes det derfor, at omlægningen af arbejdsgiverafgifterne vil være en betydelig fordel for landbrugssektoren som helhed, og dermed give landbruget de samme muligheder som andre erhverv for at foretage de nødvendige satsninger på markedsføring og udvikling af nye produkter og produktionsprocesser.

Andre erhverv

To erhverv skal omtales her. Fiskerierhvervets stilling ligner på en række punkter landbrugets. Også her betyder prisfastsættelsen på verdensmarkedet, at bidraget med stor sikkerhed overvæltet på forbrugerpriserne. Det er vurderingen, at disse højere priser via afregningspriserne mellem primær producent og forarbejdningsled føres tilbage til den primære producent.

Turisterhvervet indtager en særstilling af mere strukturel karakter, fordi dets "eksportvarer" (udenlandske turisters benyttelse af danske hoteller og turisternes forbrug i Danmark iøvrigt) afsættes på hjemmemarkedet og dets "importvarer" (danske turisters forbrug af udenlandsk valuta) ikke belastes af det nye bidrag.

Denne skævhed medfører, at turisterhvervet systematisk behandles mindre gunstigt end de øvrige konkurrenceerhverv, selv om afløftningen af arbejdsgiverafgifterne isoleret set vil påvirke turisthvervet positivt på samme måde som de øvrige erhverv. En eventuel afhjælpning af dette forhold kan imidlertid ikke ske hensigtsmæssigt som en integreret del af omlægningen.

Et andet problem ved den foreslåede model er, at nogle virksomheder ikke er momsregistrerede fordi ingen af deres aktiviteter er momspligtige samt at nogle virksomheder har både momspligtige og ikke-momspligtige aktiviteter. Såfremt der ikke laves en særlig

ordning for disse virksomheder vil de få en meget stor fordel ved omlægningen. Aktiviteter der ikke er momspligtige omfatter bank- og finansieringsvirksomhed, forsikringsvirksomhed, dagblade, persontransport samt læge- og tandlægevirksomhed mv.

Til løsning af dette problem for så vidt angår den private sektor foreslås følgende principper taget i anvendelse:

Afgiftsgrundlaget for ikke-momspligtige aktiviteter foreslås som hovedregel at udgøres af den samlede omsætning af ikke-momspligtige ydelser med fradrag af det samlede indkøb af momspligtige varer og ydelser, der er medgået til den moms-fri omsætning, dvs. parallelt til det nuværende momssystem.

For de aktiviteter hvor det er vanskeligt at opgøre en omsætning, eller hvor det af administrative grunde anses for uhensigtsmæssigt, anvendes i stedet et afgiftsgrundlag som opgøres på grundlag af lønsummen med tillæg af 80 pct. Lønsum er valgt som grundlaget for beregningen dels fordi det i langt de fleste virksomheder vil udgøre den største del af værditilvæksten, og dels fordi det er nemt at opgøre. Hvad angår satsen på de 80 pct. er den valgt således at de berørte brancher i gennemsnit vil komme til at indbetale de samme beløb som til de nuværende arbejdsgiverafgifter.

De offentlige arbejdsgivere betaler i dag bidrag til LG og AUD, hvilket i 1987 svarede til ca. 360 mill. kr. Ved omlægningen tænkes offentlige arbejdsgivere så langt som hensynet til den administrative hensigtsmæssighed tillader det ligestillet med tilsvarende private arbejdsgivere. Det vil ikke være administrativt hensigtsmæssigt generelt at inddrage offentlige ikke-momsregistrerede aktiviteter i omlægningen. Derimod vil de offentlige arbejdsgivere blive omfattet af afgift til alle fem ordninger, for såvidt angår deres momsregistrerede offentlige aktiviteter. Når omlægningen er indkørt, vil totalrammer og bloktilskud blive reguleret under hensyn til differencen mellem den hidtidige belastning og den nye belastning.

Mindre selvstændige

~~Belastning fra den offentlige~~

1 mindre belastning fra den offentlige, der f.eks. kommer

I den gældende ordning betaler selvstændige uden ansatte eller med kun én ansat intet arbejdsgiverbidrag. Bortfald af de nugældende afgifter betyder derfor ikke ~~en konkurrenceevneforbedring for disse~~. Tilskuddet til udgifter i forbindelse med medarbejderes sygdom gives på grundlag af antal fuldtidsansatte, og vil derfor betyde en forbedring på i gennemsnit ca. 2,5 pct. af lønsummen for selvstændige med én ansat. Man kan derfor sige, at de helt små selvstændige ikke umiddelbart får den samme konkurrenceevneforbedring som de større virksomheder.

Med hensyn til den faktiske belastning af det nye bidrag er der på grund af prisovervæltningen selvfølgelig ingen særskilt belastning af de små selvstændige, men det vil imidlertid være hensigtsmæssigt, at så få virksomheder som muligt får en umiddelbar økonomisk belastning, ligesom begrænsninger i de små virksomheders administrative byrde kunne være hensigtsmæssig.

Hertil kommer, at inddragelse af de mange helt små virksomheder i afgiftsberegningerne vil betyde en mærkbar ~~administrativ~~ belastning for toldvæsenets administration. Det er derfor tanken at indføre en bagatelgrænse, således at virksomheder med et momsgrundlag under denne ikke skal betale afgift. Indførelse af en sådan bagatelgrænse i den nye afgiftslov ville indebære, at mindre virksomheder, hvis ~~omsætning~~ og momsgrundlag kun vil indbringe et mindre afgiftsbeløb, undtages fra ~~afgiftspligten~~.

Der foreslås derfor indført en bagatelgrænse på 200.000 kr. i momsgrundlag. En sådan grænse vil omfatte godt 200.000 momsregistrerede små virksomheder, hvilket svarer til omkring halvdelen af de virksomheder, der omfattes af den nye afgift. Bagatelgrænsen givet et provenutab på ca. 300 mill. kr.

1 pligten til at lade sig
registrere hos toldvæsenet
som afgiftspligtig
pligten

Priseffekter af omlægningen

Som tidligere nævnt har målsætningen ved fastlæggelsen af afgiftssatsen for den nye afgift været, at forbrugerpriserne under et skal holdes uændrede ved omlægningen. Dette betyder dog ikke, at ingen enkeltvarer vil stige eller falde i pris, men derimod at prisstigninger og prisfald for en gennemsnitsforbruger vil ophæve hinanden.

Der er i det følgende set på påvirkningen af forbrugerpriserne. Hvorvidt reguleringspristallet påvirkes på samme måde som forbrugerprisindekset af omlægningen afhænger af, om den nye afgift indregnes i reguleringspristallet.

Helt generelt kan det siges, at prisvirkningen for forskellige grupper af varer og tjenesteydelser vil afhænge af under hvilke forhold de bliver produceret. Varer produceret med megen anvendelse af arbejdskraft vil blive billigere som følge af omlægningen, mens varer produceret med lidt forbrug af arbejdskraft vil blive dyrere. Konkurrenceforholdene på det danske marked har også betydning, idet de nuværende arbejdsgiverafgifter må antages i højere grad at være overvæltet i priserne på varer, der ikke er udsat for konkurrence end på konkurrenceudsatte varer. Endelig vil import- og afgiftsindholdet i varen påvirke priseffekten. Jo større import- og afgiftsindhold, jo større vil sandsynligheden være for at prisen stiger.

I nedenstående tabel er vist beregnede priseffekter af omlægningen på 10 hovedgrupper af forbrugsvarer. Forudsætningerne for disse beregninger er de samme som dem der blev nævnt i afsnittet om brancheforholdene.

Det fremgår, at priserne som gennemsnit vil stige indenfor hovedvaregrupperne nydelsesmidler, brændsel og el, benzin samt i be- grænset omfang fødevarer og bilkøb. For fødevarerne skyldes det primært, at de indeholder en stor andel restindkomst (til landmanden). For nydelsesmidlerne gælder, at arbejdskraftindholdet er

lille som følge af de store punktafgifter der er pålagt, mens det for de øvrige varegrupper primært er det høje importindhold, der forklarer prisstigningen.

Tabel 1.

Effekter på forbrugerpriserne

	Arbejdsgiverbidrag ned (incl. sygetilskud)	Ny afgift	I alt
Fødevarer	-2,1	2,4	0,3
Nydelsesmidler	-1,5	2,3	0,8
Øvrige ikke-varige varer	-2,6	2,3	-0,3
Brændsel og el	-1,1	2,3	1,2
Benzin	-0,7	2,3	1,6
Bolig	-0,8	0,6	-0,2 ¹⁾
Kollektiv transport	-3,3	..	..
Bilkøb	-1,9	2,4	0,5
Øvrige varige varer	-2,8	2,4	-0,4
Øvrige tjenester	-2,8	2,0	-0,8
I alt	-1,9	1,9	0

- 1) Der er ikke taget stilling til, hvordan omlægningen skal påvirke priserne på kollektiv transport.

Beregninger gennemført på et betydeligt større detaljeringsniveau (66 varegrupper) viser, at selv om priseffekterne for de mere detaljerede grupper viser større udsving, er der ikke tale om at nogen enkelt varegruppe stiger eller falder meget i pris. Samtlige prisændringer ligger i intervallet mellem -1½ pct. og 1½ pct.

38



MINISTERSEKRETEREN

278
Den 17. november 1987

2 bilag

1.1

Med henblik på drøftelse på koordinationsudvalgets møde onsdag den 18. november 1987 kl. 15.30 sendes vedlagt materiale til dagsordenens punkt 3:

Den videre procedure i forbindelse med spørgsmålet om forholdet mellem EF-retten og omlægningen af arbejdsgiverafgifterne.

Med venlig hilsen

Søren Skafte
Søren Skafte

Til medlemmerne af regeringens koordinationsudvalg
samt

Industriministeren

Arbejdsministeren

Skatteministeren

FORTROLIGT

Notat om den videre procedure i forbindelse med
spørgsmålet om forholdet mellem EF-retten
og den nye afgift.

1. Der er truffet afgørelse om at foreslå en omlægning af arbejdsgiverafgifterne, således at en del af de bidrag, som arbejdsgiverne hidtil har betalt til finansiering af en række sociale ordninger, bortfalder. I stedet opkræves en afgift på erhvervsmæssig virksomhed, der hovedsagelig beregnes ud fra virksomhedernes momsgrundlag.
2. Det er oplyst, at det nye system, der tilsigter at forbedre eksporterhvervenes konkurrenceevne, allerede er ved at blive gjort til genstand for nærmere analyse i EF-Kommissionen. Det må forventes, at også de andre EF-lande vil iværksætte et analysearbejde f.eks. på grundlag af klager fra erhvervsdrivende. Det kan endvidere ikke udelukkes, at ordningen vil blive kommenteret kritisk i dele af pressen ud fra en betragtning om ordningens forhold til EF-retten.

En formel traktatbrudsprocedure kan iværksættes hurtigt, men procedures forløb afhænger bl.a. af, hvilken EF-regel Kommissionen anser for overtrådt. Finder Kommissionen f.eks., at den nye afgift er en omsætningslignende afgift i strid med 6. momsdirektiv art 33, eller finder den, at afgiften indebærer en forskelsbehandling mellem importerede og indenlandsk fremstillede varer dvs. en overtrædelse af traktatens art 95, kan Kommissionen indlede en proce-

dure efter traktatens art 169. Ifølge denne bestemmelse skal Kommissionen sende medlemsstaten en åbningsskrivelse og en begrundet udtalelse, før den kan anlægge sag ved EF-domstolen. Medlemsstaten skal have en vis frist til at tage stilling til såvel åbningsskrivelsen som den begrundede udtalelse, men længden af disse frister beror på Kommissionens skøn. Typisk vil der dog gå 6 - 10 måneder, før Kommissionen vil indgive stævning. En sag ved Domstolen tager for tiden ca. 17 måneder.

I medfør af traktatens art 186 kan Kommissionen, efter at en retssag er anlagt, anmode Domstolen om i en særlig kendelse at pålægge den sagsøgte medlemsstat at afstå fra at håndhæve de regler, hvis forenelighed med EF-retten betvivles. Betingelserne for, at Domstolen kan træffe sådanne foreløbige foranstaltninger er, at de anses for uopsætteligt nødvendige, og at Domstolen desuden er af den umiddelbare opfattelse, at Kommissionen vil få medhold i den endelige dom. En anmodning om foreløbige foranstaltninger vil formentlig kun blive fremsat i sager, hvor den forudgående administrative behandling har været væsentligt kortere end de normale 6-10 måneder. I den foreliggende situation skønnes det ikke sandsynligt, at Domstolen i givet fald vil finde, at betingelserne for at afsige en kendelse om foreløbige foranstaltninger er opfyldt.

Hvis Kommissionen finder, at den påtænkte afgift indebærer et element af statsstøtte, kan Kommissionen ikke gå frem efter traktatens art 169, men skal anvende traktatens art 92 og 93

Efter disse bestemmelser har en stat pligt til at indhente en udtalelse fra Kommissionen om enhver påtænkt statsstøtteforanstaltning der opfylder betingelserne i art 92 for at være omfattet af traktaten, og foranstaltningen må ikke

gennemføres, før Kommissionen har haft 2 måneder til at tage stilling til den. Inden for denne periode, eller hvis den påtænkte foranstaltning ikke er anmeldt også senere, kan Kommissionen meddele staten, at ordningen er i strid med art 92. Staten har herefter pligt til at afstå fra at gennemføre ordningen, indtil Kommissionens endelige stillingtagen foreligger i form af en beslutning rettet til staten. Hvis Kommissionen i sin beslutning fastholder, at der er tale om ulovlig statsstøtte, kan medlemsstaten ikke gennemføre foranstaltningen, men må enten appellere til Rådet, der med enstemmighed kan omgøre Kommissionens beslutning og tillade støtten, eller anlægge sag mod Kommissionen for at få beslutningen annulleret, f.eks. fordi der slet ikke foreligger statsstøtte.

Undlader staten at foretage sig noget, vil beslutningen efter 2 måneder blive anset for at stå fast. Gennemfører staten i denne situation den nævnte foranstaltning, kan Kommissionen anlægge sag uden afgivelse af åbningsskrivelse og begrundet udtalelse, og retssagen vil ikke dreje sig om foranstaltningens forhold til art 92, men om statens overtrædelse af beslutningen, dvs. et bevismæssigt langt enklere problem. I en sådan situation vil en kendelse om foreløbige foranstaltninger derfor også være mere nærliggende.

Et søgsmål, som staten tager initiativ til, vil efter traktatens art 185 ikke have opsættende virkning, dvs. staten skal efterkomme beslutningen under retssagen, der også her typisk varer ca. 17 måneder. Staten har dog mulighed for at anmode Domstolen om at tillægge søgsmålet opsættende virkning.

Det er vanskeligt at skønne over, hvor hurtigt Kommissionen vil kunne udstede en beslutning ef-

ter art 93, men hvis staten ikke selv har anmeldt den påtænkte ordning som en støtteforanstaltning, må Kommissionen forventes at fremskynde sin analyse, så ordningen foreløbigt kan suspenderes. Realistisk bedømt vil et pålæg til medlemsstaten om at ophøre med en ordning, der anses for ulovlig statsstøtte, formentlig kunne fremkomme i løbet af 2 - 3 måneder.

Kommissionens valg af procedure træffes ved simpelt flertal blandt Kommissionens medlemmer.

3. Forskellige aspekter ved ordningen kan blive gjort til genstand for en EF-retlig kritik, der objektivt bedømt er begrundet i større eller mindre grad. Hvilket eller hvilke punkter Kommissionen i givet fald vil vælge at lægge vægt på er vanskeligt at forudsige eller at påvirke.

En vis sporing af Kommissionens analysearbejde kunne dog muligvis opnås ved at rette henvendelse til et kommissionsmedlem, der er ansvarlig for f.eks. afgiftsområdet (DG 21), idet en sådan henvendelse vil gøre det mindre oplagt, at Kommissionens generaldirektorat for statsstøtte (DG 4) skulle starte en sag.

Ud fra de tilkendegivelser, der allerede er sitet fra Kommissionen vedrørende den foreløbige vurdering af den nye afgift, skønnes det nødvendigt at give Kommissionen en redegørelse for ordningen, der forklarer, at der er tale om en generel ordning, der ikke indeholder noget statsstøtteelement. Endvidere skønnes det nødvendigt at tilkendegive, at afgiften er en forbrugsafgift, der ikke er i strid med momsreglerne.

Med et sådant indhold reduceres den risiko, der ellers ville ligge i en uopfordret redegørelse

fra dansk side.

4. Hvis regeringen af danske medier bliver spurgt, om ordningen er i overensstemmelse med EF-retten, foreslås det, at der svares følgende:

"Det er klart, at spørgsmålet om ordningens forhold til EF-retten har været grundigt undersøgt. Regeringen er overbevist om, at ordningen er fuldt forenelig med EF-reglerne, fordi der er tale om, at de eksisterende arbejdsgiverafgifter generelt lempes, og den nye afgift også virker helt generelt.

Da sagen jo er vigtig, har vi imidlertid besluttet at spille med åbne kort over for Kommissionen, og statsministeren har sendt Kommissionen et eksemplar af lovudkastet med en redegørelse for ordningen."

Udkast til skrivelse fra statsministeren til
Lord Cockfield.

Kære Lord Cockfield.

Min regering har netop indledt nogle forhandlinger med arbejdsmarkedets parter for at undersøge muligheden for at tilvejebringe et afgørende gennembrud i dansk økonomi. Som De ved har det hidtil været en hovedhjørnesteen i min regerings økonomiske politik at fastholde kronens stilling i EMS ved en streng kontrol af de offentlige udgifter og en stærk reduktion af inflationstakten. Den seneste overenskomstfornyelse på arbejdsmarkedet vil imidlertid sammen med afmatningen i den økonomiske vækst i verdensøkonomien forøge balanceproblemerne i dansk økonomi.

Regeringen vil søge at løse disse problemer ved at øge det danske erhvervslivs konkurrenceevne på følgende måde:

For det første lettes virksomhedernes omkostninger ved en nedsættelse af de fleste arbejdsgiverafgifter. Ideén hertil har vi navnlig fået ved at læse Kommissionens økonomiske årsrapport for 1986-87, hvor det bl.a. anbefales, at medlemsstaterne foretager en omlægning af det offentliges udgifts- og indtægtsposter på en sådan måde, at den samlede statsfinansielle stilling er uændret, men at omlægningen fremmer produktion og beskæftigelse. Regeringen forestiller sig derfor, at statens merudgifter ved at nedsætte arbejdsgiverudgifterne skal finansieres ved en afgift på erhvervsvirksomhedernes brug af produktionsmidler. Afgiften skal udgøre 2,5 pct. af momsgrundlaget

for de virksomheder, der i dag er momsregistre-
rede, eller som på tilsvarende måde leverer va-
rer og tjenesteydelser. Afgiften vil ikke påvir-
ke konkurrenceforholdene mellem erhvervene, for-
di varer, der eksporteres, ikke indgår i moms-
grundlaget, og derfor ikke pålægges afgiften, mens
varer, der afsættes til forbrug på hjemmemarke-
det indgår i momsgrundlaget og derfor pålægges
afgiften. Importerede varer vil jo indgå i moms-
grundlaget, men vi vil ikke opkræve en særlig
afgift af importen svarende til importmomsen.
Afgiften forfalder derimod først hos importvirk-
somheden, når varen afsættes på det danske mar-
ked.

Det næste vigtige element i forhandlingerne med
arbejdsmarkedets parter vil vedrøre spørgsmålet
om at erstatte mulige lønforhøjelser med skatte-
nedsættelser samt at øge opsparingen til pensions-
formål.

Når jeg henvender mig til Dem allerede nu, er
det fordi regeringens jurister har fundet det
bedst i overensstemmelse med vore almindelige
forpligtelser i forholdet til EF at gøre opmærk-
som på, at den påtænkte afgift kunne give anled-
ning til overvejelser om forholdet til 6. moms-
direktiv. Jeg vil dog gerne understrege, at re-
geringens jurister, inspireret af EF-domstolens
afgørelse af 27. november 1985 i sag 295/84, Wil-
mot, er af den overbevisning, at afgiften ikke
vil være i strid med direktivets art. 33. Da sa-
gen imidlertid er af overordenlig stor betydning
for min regering, har jeg fundet det rigtigst
at henlede Deres opmærksomhed på sagen, idet jeg
håber på, at Kommissionen vil være enig i, at
den nye afgift nok vil virke som en forbrugsaf-
gift, men ikke er i strid med momsdirektivets
art. 33.

Jeg vedlægger et eksemplar af det lovudkast, som er blevet forelagt arbejdsmarkedets parter, idet jeg understreger, at jeg ikke kan udelukke, at der som følge af forhandlingerne vil blive foretaget enkelte ændringer.

39

Lidtest

16. november 1987

Trædeforhandlinger mellem regering og
arbejdsmarkedsparter, efteråret 1987.

Sammenlægning af 10-dagesarbejd

10-dagesarbejd til fuld tid i forbindelse med

11. november 1987. 17. november 1987. 11.

39

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

1. januar 1988. 1. januar 1988. 1. januar 1988.

L. Møst

16. november 1987

Trepartsforhandlinger mellem regeringen og
arbejdsmarkedets parter, efteråret 1987.

Kommissorium for 10-dagesudvalget

10-dagesudvalget skal til brug for "trepartsforhandlinger II" (møde den 27. november 1987) udarbejde en redegørelse om følgende emner:

- * Regeringens forslag til omlægning af arbejdsgiverafgifter.
Udvalget bør foretage en gennemgang af forslaget, og udvalgets redegørelse bør indeholde resumé af denne gennemgangs resultater og en indstilling vedrørende forslaget.
- * Erhvervenes omkostningsudvikling i perioden frem til forhandlingerne mellem arbejdsmarkedets parter i 1989. Hvis den kommende periodes omkostningsudvikling i Danmark overstiger omkostningsudviklingen i udlandet, udhules den konkurrenceevneforbedring, som omlægningen af arbejdsgiverafgifterne medfører. Herved opnås ikke de tilsigtede virkninger på beskæftigelse og eksport. Udvalget bør vurdere muligheden for at undgå, at lønomkostninger stiger stærkere end udlandets i perioden frem til forhandlingerne mellem arbejdsmarkedets parter i 1989. Af udvalgets redegørelse bør fremgå, hvordan udviklingen i produktivitet og løn kan følges i perioden.

10-dagesudvalget har følgende sammensætning: Budgetdepartementet (formand), Statsministeriet, Arbejdsministeriet, Økonomiministeriet, Skatteministeriet, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark (LO), Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger (SALA).

Udvalget påregnes at nedsætte et underudvalg til behandling af tekniske spørgsmål.

partemen-
konomi-
ning,
Tjene-
rugets

ling

40

DI 10033 A
1937

For dyrch. Rine Mikkelson
Told- og Afgiftsdepartementet

NOTITS

201 - Not nr. 340 af 18/12-1987

1/11-87

Hjælp Kunden

FORTRULIGT.

EF - nr.
Brussels

de af Danmark påtænkte foranstaltninger til forbedring
af eksportvirksomheders afgiftsmæssige stilling
samt om afgift af værditilvækst

Indledningsvis understreges, at nedenstående bemærkninger må tages med forbehold og er en foreløbig og helt uofficiel reaktion, idet Kommissionen ikke officielt er blevet underrettet om de påtænkte foranstaltninger, og den juridiske tjeneste ikke er blevet anmodet om at tage stilling til spørgsmålet. Iøvrigt er efterfølgende for størstedelen baseret på avisartikler.

Ad eksportvirksomheders afgiftsmæssige stilling

I henhold til sjette momsdirektiv skal der ikke beregnes moms af varer, der eksporteres. Da momsen på virksomhedens indkøb kan fradrages, vil virksomheder med en stor eksport i forhold til salg på hjemmemarkedet normalt have et tilgodehavende hos toldmyndighederne. Dette momsbeløb refunderes virksomheden efter afgiftsperiodens udløb, som i Danmark normalt er kvartalet.

For at gavne eksporten fastsætter den gældende danske momslov, at virksomheder, der regelmæssigt skal have momsbeløb refunderet, kan lade sig registrere med måneden eller ugen som afgiftsperiode. Dette indebærer selvsagt, at virksomheden opnår en hurtigere tilbagebetaling og dermed en likviditetsforbedring. Allerede efter de gældende danske regler kan en virksomhed i teorien udskille sin eksportenhed, men under forudsætning af, at denne "nye virksomhed" udgør en selvstændig juridisk enhed. I praksis er denne mulighed kun blevet udnyttet i begrænset omfang - ikke mindst fordi tolævesenet har haft en administrativ interesse i at indtage en restriktiv holdning. Efter de foreslåede foranstaltninger skal der for fremtiden som betingelse for udskillelse af virksomhedens eksportdel alene stilles krav om, at der føres selvstændigt regnskab for den udskilte eksportvirksomhed, og at der faktureres fra "hovedvirksomheden" til "eksportvirksomheden". Hovedvirksomheden har i gennemsnit 95 dage kredit med salgsmomsen, der således bliver til købsmoms i den udskilte eksportvirksomhed, som vil kunne opnå månedvis eller ugevis tilbagebetaling af købsmomsen (når faktureringen er foretaget).

Den samlede årlige rentefordel er anslået til godt 1 mia. kr.

Således som ordningen foreligger oplyst, synes denne ikke at stride mod den gældende EF-lovgivning, idet sjette momsdirektivs artikel 22 ikke er til hinder for en fortolkning, hvorefter medlemsstaterne selv fastsætter afgifts- og betalingsperiodens længde for en afgiftspligtig virksomhed (et begreb der ikke er defineret i detaljer). På den anden side er det sandsynligt, at de andre medlemslande vil betragte ordningen som en favorisering af eksporten og et brud på "ånden" i sjette momsdirektiv (praksis i andre medlemslande på dette område foreligger endnu ikke fuldt oplyst på nuværende tidspunkt).

D.T. 003788 A.
1987

Ad afgift af værditilvækst

Efter de foreliggende oplysninger skal den nye afgift beregnes af momsgrundlaget. Afgiften skal erstatte de gældende arbejdsgebyrbidrag, som beregnes på grundlag af virksomhedens totale lønsum. Afgiften skønnes at give et provenu på 9 til 10 mia. kr.

De to første EF-direktiver inden for afgiftsområdet blev udstedt i 1957 for at tilnærme de nationale lovgivninger om omsætningsafgifter. Efter artikel 1 i det første direktiv skulle medlemsstaterne erstatte deres omsætningsafgifter med et fælles merværdiafgiftssystem. I henhold til dette direktivs artikel 2 bygger det fælles system på den grundætning, at der til og med detailomsætningsleddet svares en generel forbrugsafgift af varer og tjenesteydelser med en sats, der udgør nøjagtig samme andel af disse varers og tjenesteydelsers pris uden hensyn til, hvor mange gange de tidligere i produktions- og omsætningsforløbet er omsat. Dog skal der for hver transaktion kun svares moms med fradrag af det momsbeløb, der direkte er blevet svarat af priserne på de forskellige elementer, der indgår i prisdannelsen. Fradragmekanismen er efter artikel 17, stk. 2, i sjette direktiv således udformet, at kun afgiftspligtige personer i den moms, de skal betale, kan fradrage den moms, der er blevet pålagt varerne i det foregående omsætningsled.

Artikel 33 i sjette direktiv, hvorefter medlemsstaterne frit kan opretholde eller indføre visse indirekte afgifter, som f.eks. punktafgifter, på betingelse af, at der ikke er tale om afgifter, "der ... har karakter af omsætningsafgift", har til formål at forhindre, at det fælles merværdiafgiftssystemets funktion bringes i fare på grund af afgifter i en medlemsstat, som pålægges omsætningen af varer og tjenesteydelser, og som rammer den erhvervsmæssige omsætning på tilsvarende måde som moms.

Denne bestemmelse er i lyset af foranstående blevet fortolket i domstolsavg nr. 295/84, hvor spørgsmålet var, hvorvidt en afgift, hvis provenu skulle anvendes til sociale formål, der blev beregnet på virksomhedernes årlige omsætning, kunne opfattes som en omsætningsafgift. Domstolen fandt, at dette ikke var tilfældet, idet afgiften blev beregnet på grundlag af virksomhedernes totale årsomsætning uden skelen til importen og eksporten og uden at være baseret på værditilvæksten.

Da den foreslåede afgift pålægges værditilvæksten uden at den beregnes som fastsat i de gældende momsdirektiver synes den umiddelbart at kunne karakteriseres som en omsætningsafgift der i henhold til artikel 33 er forbudt.

Det bemærkes, at den danske momsordning iøvrigt er i overensstemmelse med momsdirektiverne, idet afgiften er generel (omfatter alle led i produktionen og fordelingen af ting samt tjenesteydelsessystemet), neutral (ensartede produkter beskattes ens) og gennemskuelig (den afskilles sig fra varens kostpris). Det bemærkes endvidere, at den påtænkte EF-lovgivning ikke er til hinder for at Danmark fornyer momssatsen.

Det bemærkes endeligt, at det ikke af de foreliggende oplysninger fremgår, hvorledes de indførte varer skal behandles. Det kan derfor ikke udelukkes, at der tillige kan foreligge en overtrædelse af traktatens artikel 95 (afgiftediskriminering af indførte varer).

A 337500 TC
7881

41

ARBEJDSMINISTERIET

Arbejdsmarkedspolitisk Sekretariat

Den 16. november 1987

Sag nr. 84-03

LB/LC

Opgave 84-03/16

"HVAD SKAL BARNET HEDDE"

Nedenfor er nævnt en række mulige navne til den nye afgift. Overalt er der anvendt beregnelsen "afgift", men denne vil for en række af mulighederne kunne erstattes af "bidrag".

- 1) Det kunne vælges at give afgiften en teknisk betegnelse som fx:

generel indirekte forbrugsafgift.

Dette ville være det teknisk ser mest korrekte navn.

- 2) Man kunne også tage udgangspunkt i beregningsgrundlaget og kalde den:

momsafgift eller
afgift af momsgrundlaget

- 3) En anden mulighed vil være at bruge det formål med hvilket pengene bliver opkrævet, nemlig finansiering af nogle sociale/arbejdsmarkedsmæssige ordninger. Dette kunne føre til navne som:

social afgift,
arbejdsmarkedsafgift eller
bidrag til arbejdsmarkedsordninger.

- 4) Et andet aspekt, der kunne tages udgangspunkt i er, hvem der skal betale afgiften, hvilket kunne føre til navne som:

erhvervsafgift,
arbejdsgiverafgift,
virksomhedsafgift eller
afgift på erhvervsmæssig virksomhed.

- 5) Endelig kan der nævnes en række navne som tager udgangspunkt i formålet med hele omlægningen, fx:

- solidaritetsafgift,
- omlægningsafgift eller
- konkurrenceevneafgift.

De forskellige navne vil således kunne varetage forskellige hensyn der skal tages ved valget. Det må tilstræbes at navnet:

1. siger noget relativt præcist om afgiften,
2. er relativt neutralt uden at være helt farveløst og
3. ikke volder for store problemer for hverken EF-hensynet eller de udenrigspolitiske forhold.

Ud fra disse kriterier synes navnet at skulle vælges blandt 3) eller 4), og her virker henholdsvis arbejdsmarkedsafgift og virksomhedsafgift (eller afgift på erhvervsmæssig produktion), som de bedste. Førstnævnte lægger for megen vægt på indtægternes anvendelse, hvorved afgiftens fiskale karakter udviskes noget, på den anden side sker det på en række relativ upræcis måde. Problemet med virksomhedsafgift er, at det kan give associationer til produktionsskat. På trods heraf skal det foreslås at barnet døbes:

VIRKSOMHEDSAFGIFT

=====

42

Trepartsforhandlinger, 17. november 1987

Må jeg byde velkommen til disse trepartsforhandlinger, og med det samme slå fast, at regeringen lægger stor vægt på, at vi når til en forståelse med parterne på arbejdsmarkedet, som kan være med til at løse de alvorlige økonomiske problemer, vi står over for.

Indledning.

Inden for det sidste års tid er der sket en betydelig forringelse af konkurrenceevnen, og det vil gå hårdt ud over beskæftigelse og betalingsbalance, hvis vi ikke griber ind.

Den seneste tids uro i den internationale økonomi har også skærpet de økonomiske problemer. Der er endnu ingen, der har et klart overblik over, hvor store virkningerne bliver, men der kan vel ikke være tvivl om, at det er helt afgørende, at vi i Danmark fører en konsekvent økonomisk politik, der på en gang nedbringer underskuddet på betalingsbalancen og fremmer beskæftigelsen.

Den opgave bør løses gennem et samarbejde mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter. Derfor er det af meget stor betydning, hvis vi - regeringen og arbejdsmarkedets parter - kan nå til en forståelse om de dele af den økonomiske politik, hvor vi har et fælles ansvar.

2. Kravene til den økonomiske politik.

Regeringen følger nogle klare mål i den flerårige økonomiske

politik. Det gælder inden for tre hovedområder nemlig, konkurrenceevnen, de offentlige udgifter og den private opsparing.

(1) Konkurrenceevnen.

Vi skal have genoprettet konkurrenceevnen. Det tab, vi har lidt i det sidste års tid, skal udlignes, og vi skal herefter tilbage til den udvikling vi havde i 1984, 1985. Dengang var konkurrenceerhvervenes indtjening god og de danske lønninger steg mindre end udlandets.

(2) De offentlige udgifter.

Vi skal fastholde et uændret niveau for de samlede offentlige udgifter. Underskuddet på betalingsbalancen og den store udenlandske gæld gør det ikke muligt at sætte de offentlige udgifter i vejret.

Inden for en uændret udgiftsramme må vi især prioritere de områder højt, som fremmer den nødvendige omstilling af dansk økonomi. Det gælder uddannelse, især arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelser, det gælder erhvervspolitikken, og det gælder de langsigtede investeringer i forskning og udvikling. Vi har derimod ikke råd til højere udgifter på områder, hvor den sikre effekt vil være større privatforbrug og dermed større underskud på betalingsbalancen. Det vil undergrave vore muligheder for at rette økonomien op.

(3) Den private opsparing.

Vi skal have så stor en privat opsparing i Danmark, at vi selv kan finansiere vore investeringer i nye arbejdspladser, og

derfor ikke behøver at låne i udlandet. Det bliver en kæmpe opgave, for den private opsparing har været for lille i over 30 år. En betydelig udbredelse af arbejdsmarkedspensioner bør blive et vigtigt element i forøgelsen af den private opsparing.

3. Trepartsforhandlinger.

Regeringen er parat til at forhandle med arbejdsmarkedets parter om de dele af den økonomiske politik, hvor parterne har vitale interesser og et betydeligt medansvar. Vi kan ikke forhandle om det hele på en gang. Jeg vil derfor foreslå, at forhandlingerne deles op i to faser. Første fase skal omhandle de nuværende problemer med konkurrenceevnen. Anden fase - som vi kan tage fat på straks i det nye år - skal omhandle arbejdsmarkedspensioner og den langsigtede udvikling i konkurrenceevnen.

1. Fase.

Målet er som nævnt at få genoprettet konkurrenceevnen og herefter sikre en produktivitets- og lønudvikling, så konkurrenceevnen forbedres yderligere.

Regeringen har to forslag som direkte sigter på at genoprette konkurrenceevnen. Det er eksportpakken og omlægningen af arbejdsgiverafgifterne. Eksportpakken er fremlagt i Folketinget, og vi forventer, at forslagene inden alt for længe kommer til 3. behandling og herefter vedtages.

Forslaget om at omlægge nogle af arbejdsgivernes bidrag til sociale ordninger vil vi drøfte nærmere med parterne på det private arbejdsmarked, inden det behandles i Folketinget.

Regeringen har lagt overordentlig stor vægt på, at prisniveauet og dermed reallønningerne ikke påvirkes ved dette forslag. For at opnå det må vi imidlertid akceptere en forringelse af statens finanser på ca. 3 mia.kr. Det er vi indstillet på, hvis vi kan få en forståelse med arbejdsmarkedets parter, så lønomkostningerne fra nu af stiger mindre end udlandets.

Omlægningen af arbejdsgiverafgifterne består af to dele. Der fjernes en afgift, som hviler på virksomhedernes anvendelse af arbejdskraft, og der indføres en ny afgift, som er neutral overfor virksomhedernes valg af produktionsmidler.

Arbejdsgivernes bidrag til finansiering af en række sociale ordninger er hidtil beregnet som et beløb pr. heltidsbeskæftiget. I fremtiden bortfalder opkrævningen på dette grundlag. Herudover indføres en ordning om dækning for arbejdsgivernes udgifter til løn under sygdom. Dækningen vil svare til den gennemsnitlige sygelighed pr. beskæftiget.

I stedet opkræves en afgift af virksomhedernes momsgrundlag. En sådan afgift påvirker ikke konkurrenceforholdene, fordi varer, der eksporteres, ikke indgår i momsgrundlaget, og derfor ikke pålægges afgiften, mens varer, der afsættes til forbrug på hjemmemarkedet, indgår i momsgrundlaget, og derfor pålægges afgiften. Det gælder både varer produceret i Danmark

og importerede varer. Den ny afgift på momsgrundlaget virker således efter helt de samme principper som momsen.

Bortfaldet af de omhandlede arbejdsgiverafgifter nedsætter virksomhedernes omkostninger med 5 pct., og da den nye afgift på 2,5 pct. af momsgrundlaget ikke påvirker konkurrenceforholdene, betyder omlægningen en samlet forbedring af konkurrenceevnen på 5 pct.

Det er vigtigt for regeringen, at omlægningen ikke strider mod vore internationale forpligtelser. Det gælder i første række EF-reglerne.

I EF's økonomiske årsrapport for 1986-87 fremlægges en vækststrategi, hvor Kommissionen bl.a. anbefaler, at medlemslandene overvejer en omlægning af det offentliges udgifts- og indtægtsposter på en sådan måde, at den samlede statsfinansielle stilling er uændret, men at omlægningen fremmer produktion og beskæftigelse.

Den omlægning, regeringen foreslås, er i god overensstemmelse med den vækststrategi som Kommissionen anbefaler, og som medlemslandene har tilsluttet sig. Det ville være en fordel for den økonomiske udvikling i Fællesskabet og dermed også for dansk økonomi, hvis der blev gennemført en tilsvarende omlægning af arbejdsgiverafgifterne i de øvrige EF-lande. Det ville forbedre EF's konkurrenceevne, og dermed indtjening, investeringer, produktion og beskæftigelse i alle medlemslandene.

Det er endvidere vigtigt for overholdelsen af vore internationale forpligtelser, at omlægningen har generel karakter.

En nedsættelse af arbejdsgiverafgifterne må derfor omfatte alle arbejdsgivere og en forhøjelse af indtægterne, som skal dække provenutabet, må være en generel indtægtsforøgelse, som ikke på nogen måde forvrider konkurrenceforholdene. De krav er fuldt ud opfyldt ved regeringens forslag.

Sammen med eksportpakken udgør omlægningen en meget betydelig forbedring af erhvervenes konkurrencestilling. Vi har opgjort forslagene til at give en samlet omkostningslettelse på 8-9 pct. Forslagene gennemførelse vil derfor afværge den truende nedgang i beskæftigelsen, som ellers ville blive følgen af det sidste års alt for stærke stigning i omkostningerne.

Men genopretningen af konkurrenceevnen har kun mening, hvis det sikres, at omlægningen ikke udhules af højere lønstigninger. Hvordan det kan undgås, vil vi gerne drøfte nærmere med parterne på det private arbejdsmarked. Vi ønsker at nå frem til en ordning, så lønomkostningerne fra nu af stiger mindre end udlandets.

2. fase

Regeringen er parat til at indlede 2. fase af trepartsforhandlingerne straks i det nye år. Jeg har forstået, at der hos lønmodtagernes organisationer er stor interesse for pensionsordninger for de grupper, som i dag er uden supplerende ordninger. Jeg har også forstået, at der hos arbejdsgiverne er

forståelse for den positive betydning, det kan have for samfundesøkonomien at få øget pensionsopsparing.

For regeringen er det vigtigt, at nye pensionsordninger udformes på en sådan måde, at konkurrenceevnen ikke forringes, og at den samlede opsparing øges. I så fald kan pensionsordninger yde et væsentligt bidrag til løsning af de økonomiske problemer.

Regeringen ønsker, at arbejdsmarkedets parter, selv finder en løsning, men vi ved jo alle, at pensionsordninger er et stort og vanskeligt område, hvor der kan være behov for lovgivningsinitiativer for at få en god ordning, der virker på den rigtige måde. Det kan derfor være fornuftigt, at nedsætte et eller flere udvalg, som kan afdække problemer og pege på mulige løsninger.

Regeringen foreslår, at et sådant udredningsarbejde, med deltagelse af parterne på det private og det offentlige arbejdsmarked, starter i begyndelsen af det nye år. Udredningsarbejdet bør være afsluttet i efteråret 1988, så der er et godt grundlag for, at parterne kan iværksætte pensionsordninger ved midtvejsforhandlingerne i 1989.

Jeg har nævnt, at det er afgørende for den økonomiske udvikling, at nye pensionsordninger øger den samlede opsparing, og at ordningerne ikke forringer konkurrenceevnen.

Det betyder, at de fremtidige pensionsbidrag må tælles med blandt de øvrige omkostninger, og at de samlede omkostningsstigninger stadig må være lavere end udlandets. Vi må i den forbindelse være opmærksom på, at der allerede er aftalt en yderligere nedsættelse af arbejdstiden i 2. halvdel af den fire-årige overenskomstperiode.

Alle må erkende, at det ikke bliver nogen nem opgave både at nedsætte arbejdstiden og at indføre pensionsopsparing, samtidig med at konkurrenceevnen forbedres.

Både pensionsbidrag og nedsat arbejdstid med fuld lønkompen- sation belaster virksomhedernes omkostninger, men giver ikke lønmodtagerne større forbrugsmuligheder - tværtimod.

Jeg tror ikke, det er realistisk, at lønmodtagerne vil akcep- tere et lavere forbrugsniveau, men omkostningsforholdene og konkurrenceevnen tillader ikke almindelige lønstigninger. Der- for har regeringen sagt, at der er behov for utraditionelle løsninger, og vi har foreslået en moderat skattenedsættelse i stedet for lønstigninger.

Det er simpelthen nødvendigt, hvis vi på en og samme gang vil nedsætte arbejdstiden, starte på nye pensionsordninger, forbed- re konkurrenceevnen og undgå et fald i lønmodtagernes forbrugs- muligheder.

Det må imidlertid stå klart, at økonomien ikke tillader gene- relle skattelettelser. Det er kun muligt og forsvarligt at

nedsætte skatterne, hvis der er sikkerhed for, at konkurrenceevnen forbedres, og den private opsparing øges.

Jeg har bemærket, at der er givet udtryk for skepsis over for skattelettelser, hvis lavere skatter må finansieres af lavere offentlige udgifter.

De offentlige udgifter har selvfølgelig afgørende betydning for skattetrykket, men de offentlige udgifter er ikke alene om at bestemme skattetrykkets størrelse. Hvis konkurrenceevnen forbedres, og hvis den private opsparing øges, så forbedres betalingsbalancen. Det vil gøre det muligt at nedsætte skatterne ved uændrede offentlige udgifter.

Det kan imidlertid ikke understreges stærkt nok, at betingelsen for lavere skatter er, at konkurrenceevnen og den private opsparing øges. Men det er netop det, regeringen vil opnå, ved at foreslå skattenedsættelser istedet for lønstigninger.

Regeringen har nu fremlagt tanken, og det er klart, at vi er villige til at drøfte mulighederne og konsekvenserne nærmere i 2. fase af trepartsforhandlingerne. Men det er jo ikke det punkt, der står først for.

Vi skal som nævnt begynde med at undersøge mulighederne for pensionsordninger for de grupper, der er uden ordninger, så kan vi diskutere mulighederne for skattelettelser, når vi nærmer os midtvejsforhandlingerne i marts 1989.

4. Afslutning

Jeg vil slutte denne redegørelse for regeringens hensigter med trepartsforhandlingerne med at fremhæve betydningen af forhandlingerne.

Vi står overfor meget alvorlige økonomiske problemer. Mange arbejdspladser vil blive truet, og det udenlandske gældsproblem vil blive meget svært at håndtere, hvis der ikke gennemføres en konsekvent flerårig økonomisk politik.

Regeringen har fremlagt sine forslag til en sådan sammenhængende flerårig økonomisk politik. Vi er parat til forpligtende forhandlinger med arbejdsmarkedets parter, og vi er parat til forhandlinger i Folketinget for at opnå bred tilslutning til denne politik.

Jeg ser frem til nogle konstruktive trepartsforhandlinger. Første fase om konkurrenceevnen vedrører direkte parterne på det private arbejdsmarked. Da vi ønsker at komme hurtigt igang med forhandlingerne, har vi indbudt parterne på det private arbejdsmarkedet til møde allerede i morgen.

Vi regner med at kunne tage fat på anden fase af forhandlingerne om pensionsopsparing straks i det nye år. Vi vil til den tid indkalde til et nyt møde med parterne både på det private og det offentlige arbejdemarked.

ARBEJDSMINISTERIET

Arbejdsmarkedspolitisk Sekretariat

297
Den 17. november 1987

Sag nr. 84-02

PBO/LC

Opgave 84-02/16

NOTAT OM OMLÆGNING AF ARBEJDSGIVERAFGIFTER

Baggrunden

Regeringen har gennem de seneste måneder arbejdet med en omlægning af arbejdsgiverafgifterne. Hensigten med omlægningen er at skabe grundlag for en mærkbar forøgelse af produktion og beskæftigelse.

Danmark har som følge af løn- og valutakursudviklingen oplevet en væsentlig forringelse af konkurrenceevnen i de allerseneste år.

Sammen med eksportpakken udgør omlægningen en betydelig forbedring af erhvervenes konkurrencestilling, idet den samlede omkostningslettelse beløber sig til 8-9 pct.

Forslaget

Ved siden af den almindelige løn og ferie- og søgnehelligdagsbetaling betaler arbejdsgiverne bidrag til en række arbejdsmarkedsordninger. Samlet beløber disse bidrag sig i den private sektor til 14½ mia. kr. om året. Sigtet med omlægningen er at lette virksomhederne for hovedparten af disse omkostninger.

Ved den foreslåede omlægning vil arbejdsgivernes bidrag til fem af disse ordninger bortfalde. Det drejer sig om bidragene til Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER), Lønmodtagernes Garantifond (LG), førtidspension, arbejdsløshedsforsikring og arbejdsmarkeds-

uddannelsesfond (AUD). For 1987 har arbejdsgiverne betalt 5.802 kr. pr. fuldtidsbeskæftiget til disse ordninger, idet dog den første ansatte har været undtaget. Det er kun tanken, at finansieringen omlægges for de fem ordninger. Ordningerne vil iøvrigt fortsætte uændret, idet arbejdsgivernes betaling til førtidspension dog bortfalder.

I stedet indføres en ny afgift på erhvervsmæssig virksomhed mv. på 2,5 pct. af virksomhedens momsgrundlag. En virksomheds momsgrundlag er forskellen mellem den momsbelagte omsætning og det momsbelagte indkøb. Varer, der eksporteres indgår ikke i momsgrundlaget. Blandt indkøb medregnes investeringer, der således ikke bliver belagt med den nye afgift.

Omlægningen betyder, at der fjernes en afgift, som alene hviler på virksomhedernes anvendelse af arbejdskraft. I stedet indføres en afgift, der er neutral overfor virksomhedernes valg af produktionsmidler. Omlægningen betyder således, at afgiften fremover påhviler den indenlandske afsætning i stedet for den indenlandske beskæftigelse.

Afgiften vil ikke påvirke konkurrenceforholdene mellem erhvervene, fordi varer, der eksporteres, ikke indgår i momsgrundlaget, og derfor ikke pålægges afgiften, mens varer der afsættes til forbrug på hjemmemarkedet, indgår i momsgrundlaget, og derfor pålægges afgiften. Importerede varer indgår i momsgrundlaget, men der vil ikke blive opkrævet en særlig afgift af importen svarende til importmomsen. Afgiften forfalder derimod først hos importvirksomheden, når varen afsættes på det danske marked.

Ikke alle virksomheder er momspligtige. Det gælder fx virksomheder indenfor bank- og finansieringsvirksomhed, forsikringsvirksomhed, dagblade, personstransport og læge- og tandlægevirksomhed. Disse virksomheder bliver også omfattet af den nye afgift. Som hovedregel bliver afgiftsgrundlaget her parallelt til det nuværende momssystem, dvs. omsætning med fradrag af indkøb. For visse sektorer, fx. finansieringssektoren er det vanskeligt at

opgøre en omsætning. I stedet opgøres afgiftsgrundlaget her som lønsummen med tillæg af 80 pct. Satsen er valgt således, at de berørte virksomheder i gennemsnit vil komme til at indbetale de samme beløb som til de nuværende arbejdsgiverafgifter.

De offentlige arbejdsgivere vil, for såvidt angår deres momsregistrerede aktiviteter, også blive omfattet af den nye afgift.

Den nye afgift vil årligt give et provenu på ca. 9½ mia. kr.

I den nye afgift indføres af administrative årsager en bagatelgrænse på 200.000 kr. i afgiftsgrundlag. Det vil sige, at virksomheder under denne grænse ikke behøver at betale afgift. Omkring 200.000 virksomheder omfattes af denne bagatelgrænse.

Udover omlægningen af finansieringen af de nævnte ordninger vil der blive givet et beløb til dækning af virksomhedernes udgifter til løn under medarbejderes sygdom. Beløbet er på årsbasis på 5.000 kr. pr. fuldtidsbeskæftiget og modregnes afgiften. Dækningen svarer til arbejdsgivernes gennemsnitlige udgifter til løn under medarbejderes sygdom. Baggrunden for den særlige konstruktion omkring de indirekte lønomkostninger ved medarbejderes sygdom er for det første et ønske om en ordning, der ikke indvirker uhensigtsmæssigt på det faktiske sygefravær. For det andet er det en konsekvens af, at de faktiske udgifter til løn under sygdom er betaling fra arbejdsgiver til lønmodtager, og ikke som i de andre ordninger indbetaling til en fælles fond eller lignende.

Beløbet beregnes for den enkelte virksomhed på grundlag af fuldtidsbeskæftigelsen som den opgøres ved virksomhedernes ATP-indbetalinger.

Dette beløb betyder sammen med den ændrede finansiering, at virksomhederne lettes for omkostninger på omkring 10.000 kr. pr. medarbejder. Lettelsen er på i alt ca. 12½ mia. kr.

Omlægningens virkninger

Omlægningen vil give erhvervene en omkostningsreduktion på i gennemsnit ca. 5 pct. Denne lettelse fremkommer, fordi bortfaldet af den nuværende finansiering samt beløbet i forbindelse med dækning af udgifter til løn under medarbejderes sygdom, hver for sig letter erhvervene for i gennemsnit $2\frac{1}{2}$ pct. af lønsummen (de samlede udbetalte lønninger). Lettelsen for de enkelte brancher svinger fra 4 pct. til 6 pct. af lønsummen. Dette skyldes blandt andet, at brancherne er forskellige med hensyn til virksomhedsstørrelse og gennemsnitsløn. Forskellen opstår, fordi de hidtidige bidrag ikke opkræves for første ansatte, og fordi de beregnes pr. fuldtidsbeskæftiget uafhængig af lønniveauet.

Den nye afgift betyder en umiddelbar betaling for den enkelte virksomhed. Den endelige belastning for den enkelte virksomhed afhænger imidlertid af hvorledes virksomhedens afsætningspriser og indkøbspriser påvirkes.

Vurderingen af hele omlægningens endelige virkning i de forskellige erhverv viser, at ingen brancher oplever faldende indtjening og at mange brancher vil få forbedret deres indtjeningsevne. Det sidste gælder fx den samlede landbrugssektor, fremstillingsvirksomhed og dele af transportvirksomhed.

Den nye afgift vil ikke automatisk kunne overvælttes i salgspriserne. Fordi den nye afgift som nævnt sidestiller indenlandsk producerede varer med importerede varer i konkurrencemæssig henseende, vil der dog nok efter nogen tid være en tendens til at afgiften videreføres i forbrugerpriserne. Omvendt vil mange producenter have mulighed for at sætte priserne ned som følge af bortfaldet af de nuværende bidrag.

Hele omlægningen er lagt således tilrette, at det samlede forbrugerprisniveau vil være uændret. Lønmodtagernes realløn påvirkes derfor ikke af omlægningen. Enkelte varegrupper vil stige i pris, enkelte vil falde i pris, men det forventes ikke, at prisudsving

ene bliver på over 1½ pct. Set fra forbrugerens side vil omlægningen næppe kunne bemærkes.

Tilstræbelsen af prisneutralitet betyder, at der umiddelbart opstår et provenutab for staten på ca. 3 mia. kr. Omlægningen vil betyde, at produktionen stiger og mange tusinde kommer i beskæftigelse. Denne aktivitetsstigning betyder færre arbejdsløse og større indkomster. Herigennem forbedres statsfinanserne, og allerede efter 1-2 år giver omlægningen overskud i de offentlige kasser.

Tidsplan for gennemførelsen

Det er regeringens hensigt, at omlægningen skal træde i kraft med virkning fra 1. januar 1988. Forslaget til omlægningen af arbejdsgiverafgifter er i dag præsenteret for arbejdsmarkedets parter. I den allernærmeste tid skal forslaget indgå i trepartsforhandlingerne. Herefter vil forslaget blive lagt frem i Folketinget, således at det kan vedtages inden jul.

Tidsplanen for gennemførelsen betyder, at den sidste indbetaling for 1987 efter den hidtidige ordning vil foregå i januar.

Første indbetaling af den nye afgift kommer til at vedrøre 1. kvartal 1988. Afgiftsgrundlaget er virksomhedernes momsgrundlag i 1. kvartal. For såvidt angår beløbet til dækning af udgifter til løn under sygdom, bliver beregningsgrundlaget for første periode ligeledes 1. kvartal 1988.

De administrative procedurer, der er nødvendige for beregning af afgift og sygedækningsbeløb betyder, at disse først kan afregnes ved udgangen af det næstfølgende kvartal. Opkrævningen vedrørende 1. kvartal sker derfor i juli 1988. Der skal således ikke betales arbejdsgiverafgifter i april 1988.

For landbruget betyder særlige forhold, at første indbetaling sandsynligvis bliver i oktober 1988.

17. November 1957

Statistische Dienststelle

Sehr geehrte Damen und Herren!

Ich habe das Vergnügen, Ihnen hiermit mitzuteilen, dass die von Ihnen angeforderten Unterlagen nunmehr fertiggestellt sind und Ihnen zur Verfügung gestellt werden.

444

Die Unterlagen sind Ihnen per Einschreiben zugeteilt worden. Ich bitte Sie, die Unterlagen zu prüfen und mir mitzuteilen, ob Sie mit dem Inhalt einverstanden sind. Falls Sie weitere Fragen haben, bin ich gerne bereit, Ihnen zu helfen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. G. Schmidt

17. november 1987

Statsministeren udtaler:

Regeringen har nu indledt trepartsforhandlingerne med arbejds markedets parter. Forhandlingerne ventes at forløbe i to faser, den første i indeværende måned, den anden i løbet af 1988.

Forhandlingerne blev indledt idag ved et møde i Statsministeriet. Parterne på både det private og det offentlige arbejds marked deltog.

Under mødet redegjorde jeg for forventningerne til den økonomiske udvikling frem til arbejdsmarkedets forhandlinger i 1989, og præsenterede forslaget om omlægningen af arbejdsgiverafgifterne. Endvidere kom regeringen med et oplæg til indholdet af første og anden fase af trepartsforhandlingerne.

I første fase af forhandlingerne ønsker regeringen at opnå parternes tilslutning til forslaget om en omlægning af arbejdsgiverafgifterne. Forslaget indebærer, at en del af de bidrag, som arbejdsgiverne i dag betaler til finansiering af en række sociale ordninger, bortfalder. I stedet opkræves en afgift af virksomhedernes momsgrundlag. Nedsættelsen af arbejdsgiverafgifterne omfatter alle arbejdsgivere, og den forhøjelse af indtægterne, som skal imødegå provenutabet er en generel afgift, som ikke påvirker konkurrenceforholdene.

Omlægningen af arbejdsgiverafgifterne og gennemførelsen af regeringens eksportpakke, vil give en forbedring af konkurrenceevnen på 8 - 9 pct. og dermed neutralisere den forringelse, der er sket det sidste årstid.

Konkurrenceevneforbedringen vil kun have effekt på eksport og beskæftigelse, hvis den ikke i perioden efter afgiftsomlægningen udhules af en kraftig lønudvikling. Regeringen ønsker derfor at nå frem til en forståelse med arbejdsmarkedets parter, så den danske omkostningsudvikling ikke bliver større end udlandets i perioden frem til arbejdsmarkedets forhandlinger i 1989.

Forhandlingerne med parterne på det private arbejdsmarked om konkurrenceevnen begynder i morgen, den 18. november 1987.

Anden fase af trepartsforhandlingerne ønsker vi iværksat straks i det nye år. I denne fase vil regeringen forhandle med parterne på både det private og det offentlige arbejdsmarked om pensionsopsparing for de grupper på arbejdsmarkedet, som ikke allerede har en sådan ordning. På et senere tidspunkt tænkes moderate skattelettelser i stedet for lønstigninger inddraget i forhandlingerne.

45

18. november 1987

Trepartsforhandlinger mellem regeringen og
arbejdsmarkedets parter, efteråret 1987.

Kommissorium for 10-dagesudvalget

10-dagesudvalget skal til brug for "trepartsforhandlinger II" (møde den 27. november 1987) udarbejde en redegørelse om følgende emner:

- * Regeringens forslag til omlægning af arbejdsgiverafgifter.
Udvalget bør foretage en gennemgang af forslaget, og udvalgets redegørelse bør indeholde resumé af denne gennemgangs resultater og en indstilling vedrørende forslaget.
- * Erhvervenes omkostningsudvikling i perioden frem til forhandlingerne mellem arbejdsmarkedets parter i 1989. Hvis den kommende periodes omkostningsudvikling i Danmark overstiger omkostningsudviklingen i udlandet, udhules den konkurrenceevneforbedring, som omlægningen af arbejdsgiverafgifterne medfører. Herved opnås ikke de tilsigtede virkninger på beskæftigelse og eksport. Udvalget bør sammenligne omkostnings- og konkurrenceevneudviklingen i Danmark med udlandets i perioden frem til forhandlingerne mellem arbejdsmarkedets parter i 1989. Af udvalgets redegørelse bør fremgå, hvordan udviklingen i produktivitet og løn kan følges i perioden.

10-dagesudvalget har følgende sammensætning: Budgetdepartementet (formand), Statsministeriet, Arbejdsministeriet, Økonomiministeriet, Skatteministeriet, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark (LO), Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger (SALA).

Udvalget påregnes at nedsætte et underudvalg til behandling af tekniske spørgsmål.

46

FortroligtNotits om titlen på opkrævningsloven.

Skatteministeriet har oplyst, at man ønsker, at den nye opkrævningslov får titlen "Lov om arbejdsmarkedsbidrag". I den anledning har en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for Arbejdsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Skatteministeriet og Økonomiministeriet drøftet, hvilken betydning valget af titel til et lovfor-slag har.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det ud fra en EF-retlig vurdering afgørende, at den nye afgift er fiskal. En afgift er bl.a. fiskal, hvis provenuet ikke er øremærket til bestemte formål, men indgår i statskassen til dækning af statens udgifter generelt.

En afgift kan være fiskal, uanset hvad den kaldes. Der er således ikke noget principielt til hinder for, at afgiften kaldes et bidrag. Der findes da også flere andre fiskale bidrag f.eks. folkepensionsbidraget og arbejdsgivernes bidrag til finansiering af arbejdsløshedsforsikringen. Efter arbejdsgruppens opfattelse er den afgift eller det bidrag, der opkræves efter lovforslaget, fiskalt.

Udtrykket arbejdsmarkedsbidrag giver derimod et indtryk af, at provenuet vil blive anvendt til

arbejdsmarkedsordninger. Hermed tilkendes, at provenuet er øremærket, hvilket gør det vanskeliggere at argumentere for, at bidraget er fiskalt.

Sammenfattende finder arbejdsgruppen imidlertid, at denne uoverensstemmelse mellem lovforslagets titel og indhold næppe er afgørende, fordi hovedvægten ved bedømmelsen af forslaget vil blive lagt på dets indhold.

Ændringen af lovforslagets titel nødvendiggør enkelte redaktionelle ændringer i udkastet til skrivelse til Kommissionen. Et alternativt udkast vedlægges.

- Alternativ version -

Udkast til skrivelse fra statsministeren til
Lord Cockfield.

Kære Lord Cockfield.

Min regering har netop indledt forhandlinger med arbejdsmarkedets parter for at undersøge muligheden for at tilvejebringe et afgørende gennembrud i dansk økonomi. Som De ved, er det en hovedhjørnesteen i min regerings økonomiske politik at fastholde kronens stilling i EMS ved en streng kontrol af de offentlige udgifter og en stærk reduktion af inflationstakten.

Den seneste overenskomstfornyelse på arbejdsmarkedet har imidlertid udløst løn- og omkostningsstigninger, som vil forøge balanceproblemerne i dansk økonomi.

Regeringen vil søge at imødegå denne forværring af de økonomiske problemer på følgende måde:

Virksomhedernes omkostninger lettes ved en nedsættelse af de fleste arbejdsgiverbidrag. Dette forslag ligger i forlængelse af de anbefalinger, der var i Kommissionens årsrapport for 1986-87, hvor der blev peget på, at medlemsstaterne foretager en omlægning af det offentliges udgifts- og indtægtsposter på en sådan måde, at den samlede statsfinansielle stilling er uændret, men at omlægningen fremmer produktion og beskæftigelse. Regeringen forestiller sig derfor, at der indføres et nyt bidrag, der udgør 2,5 pct. af momsgrundlaget for de virksomheder, der i

dag er momsregistrerede, eller som på tilsvarende måde leverer varer og tjenesteydelser.

Bidraget vil ikke påvirke konkurrenceforholdene mellem erhvervene, fordi varer, der eksporteres, ikke indgår i momsgrundlaget, og derfor ikke bliver pålagt bidraget, mens varer, der afsettes til forbrug på hjemmemarkedet indgår i momsgrundlaget og derfor pålægges bidraget. Importerede varer indgår i momsgrundlaget, men vi vil ikke opkræve et særligt bidrag af importen svarende til importmomsen. Bidraget opkræves derimod først hos importvirksomheden, når varen afsettes på det danske marked.

Nedsættelsen af de hidtidige arbejdsgiverbidrag og indførelsen af det nye bidrag, er indrettet, så det samlede prisniveau er upåvirket, hvilket er vigtigt af hensyn til afdæmpningen af de danske lønstigninger. Ved de netop indledte forhandlinger med arbejdsmarkedets parter søger regeringen en ordning med parterne, der kan forhindre, at de danske lønninger stiger stærkere end udlandets.

En senere fase af forhandlingerne med arbejdsmarkedets parter vil vedrøre opsparingen til pensionsformål og spørgsmålet om at erstatte mulige lønforhøjelser med skattenedsættelser.

Når jeg henvender mig til Dem allerede nu, er det fordi jeg finder det bedst i overensstemmelse med vore almindelige forpligtelser i forhold til EF, at der hurtigt gives en fyldestgørende fremstilling af økonomisk - politiske initiativer, der omhandler områder, som er reguleret af EF-regler.

Det er i denne forbindelse regeringens opfattelse, at det nye bidrag i praksis vil have karak-

ter af en forbrugsafgift, men at bidraget ikke strider mod momsdirektiverne. Jeg vedlægger et eksemplar af det lovudkast, som er blevet forelagt arbejdsmarkedets parter, idet jeg understreger, at jeg ikke kan udelukke, at der som følge af forhandlingerne vil blive foretaget enkelte ændringer.

Såfremt De ønsker det, er vi fra dansk side naturligvis rede til at uddybe de fremsendte oplysninger under et møde mellem vore embedsmænd.

Med venlig hilsen

15. nov. 1957

TEMA

REKONSTRUKTION

FA

ALAS og FTF og SALL

47

30
25.nov.1987

UDKAST

FÆLLESERKLÆRING
FRA
REGERINGEN, DA, LO, FTF og SALA

På baggrund af de alvorlige udsigter for dansk økonomi er der enighed om, at konkurrenceevnen må forbedres, og at opsparingen må forøges, så der i de kommende år opnås en bedre beskæftigelse og en nedbringelse af underskuddet på betalingsbalancen. Det er derfor parternes fælles opfattelse, at betydelige økonomiske initiativer er nødvendige.

Regeringen fremlægger forslag i Folketinget om omlægning af arbejdsgiverafgifter, og parterne er enige om, at forslaget ikke vil føre til en forstærket pris- og lønstigning. Regeringen har i den forbindelse tilkendegivet, at de bestående overenskomster ikke vil blive berørt.

Der er enighed mellem regeringen og parterne om, at opsparingen må øges ved udbredelse af arbejdsmarkedspensioner til de grupper, der ikke har supplerende ordninger til folkepensionen og ATP. Trepartsforhandlingerne vil i den forbindelse blive videreført i det nye år, og der vil blive igangsat udvalgsarbejde om pensionsordninger med deltagelse af parterne på det private og det offentlige arbejdsmarked. Arbejdet skal være afsluttet i efteråret 1988, så det kan danne grundlag for indførelse af pensionsordninger ved overenskomstforhandlingerne i foråret 1989. Regeringen er villig til at fremsætte den lovgivning, som eventuelt vil være nødvendig som følge heraf.

Forslaget til omlægning af arbejdsgiverafgifter betyder, at arbejdsgivernes betaling til fem af de nuværende arbejdsmarkedsordninger bortfalder, og at arbejdsgiverne kompenseres for de gennemsnitlige udgifter til sygedagpenge. I stedet indføres et nyt arbejdsmarkedsbidrag på 2,5 pct. af virksomhedernes momsgrundlag. Ved opkrævningen af arbejdsmarkedsbidraget fradrages kompensationen for udgifterne til sygedagpenge.

Forslaget indebærer, at alle de arbejdsgiverafgifter, der ikke er del af overenskomster eller er rene forsikringsordninger, omlægges til anden finansiering, og der vil derfor ikke være mulighed for yderligere omlægninger.

Parterne forudsætter, at udgiftsbehovet til de enkelte ordninger følges løbende, og at arbejdsgivernes betaling ses i lyset heraf. Arbejdstagernes betaling fastsættes på tilsvarende vis.

Der er lagt afgørende vægt på, at det samlede forslag giver en betydelig forbedring af konkurrenceevnen. Kun herved er det muligt at undgå en kraftig stigning i ledigheden i de kommende år. Det er endvidere væsentligt, at det samlede prisniveau og reallønnen ikke påvirkes, og at forholdene mellem de enkelte varegruppers priser ikke ændres mærkbart. Arbejdsmarkedsbidragets virkning på energipriserne vil indgå ved opgørelsen af reguleringen af energiafgifterne pr. 1. april 1988.

Parterne har vurderet omkostningsudviklingen i Danmark i forhold til udlandets, og der er enighed om, at det er nødvendigt og muligt, at omkostningsudviklingen her i landet fra nu af og frem til foråret 1989 ikke overstiger udlandets.

Der nedsættes et statistikudvalg med repræsentanter fra de statistiske afdelinger i Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Budgetdepartementet, Økonomiministeriet og Arbejdsministeriet med det formål at vurdere den stedfundne omkostningsudvikling i Danmark og i udlandet.

Udvalgets opgave vil være:

- At analysere de eksisterende muligheder for at vurdere omkostnings- og konkurrenceevneudviklingen og eventuelt fremkomme med forslag til forbedringer af statistikkerne.
- At drøfte udviklingen i det danske omkostningsniveau i forbindelse med offentliggørelsen af DA's kvartalsvise lønstatistik.
- At redegøre for udviklingen i produktiviteten i de enkelte brancher.

Det er parternes forudsætning, at det samlede oplæg gennemføres i sin helhed. Forståelsen mellem parterne skaber basis for en vedvarende forbedring af konkurrenceevnen. Enigheden om at fortsætte trepartsforhandlingerne i 1988 er sammen med den fireårige overenskomstperiode med til at sikre, at erhvervslivet og arbejdsmarkedet kan se frem til en stabil periode, hvor skabelsen af nye arbejdspladser får de bedst mulige betingelser.

448

2. Individualized network

10

M.S., j.nr. 400.Q/Jur.
Den 26. november 1987.

FORTROLIGT

Kære Kaj Kjærsgård,

Jeg fremsender herved de kommentarer til fælleserklæringen, som vi med den korte tid, vi har haft til rådighed, har fundet det muligt at bidrage med.

1. Erklæringens "status"?

Med hensyn til regeringens intention, forslagenes formål, og deres politiske/økonomiske "sammenhæng", må man regne med, at erklæringen i Kommissionens (og andres) øjne vil blive tillagt mindst den samme vægt som en ministers skriftlige bemærkninger til et lovforslag, besvarelse af skriftlige/mundtlige spørgsmål og andre officielle tilkendegivelser. Altså en "status" som på mange måder ligner tilkendegivelser i lovgivningsprocessen (forarbejder). Det er givet, at Kommissionen vil kunne benytte dokumentet mod Danmark, hvis man bliver opmærksom på dokumentet og ønsker at bruge det. Dokumentet vil således kunne få juridisk betydning.

2. Indholdsmæssig betydning?

Indholdsmæssigt giver teksten udtryk for, at omlægningen af arbejdsgiverbidrag er én sammenhængende operation. Det fremgår dårligt nok, at det samlede kompleks består af flere forslag. Dermed øges risikoen for, at Kommissionen (og evt. andre) vil vurdere det samlede kompleks og dermed risikoen for, at den samlede operation vil blive angrebet som sådan.

[Det bemærkes i parantes, at Kommissionens analyse i forhold til momsreglerne, så vidt de kan følges her, forløber ret skævt, idet man der betragter det nye bidrag som en tillægsmoms ("skyggemoms" eller "skat på momsen"), i strid med momsdirektiverne (1. og 6. direktiv)].

3. Bevægelsesmuligheder?

Vi går ud fra, at der ikke vil kunne sondres mellem officielle erklæringer og ikke-officielle. I givet fald kunne det foreslås, at den officielle fik en mere generel og "rigtig" udformning, medens bindinger kunne indgå i den ikke-officielle.

Kan man i 4. afsnit, side 1, indføje efter første punktum: "Disse ordninger opretholdes fuldt ud, og udgifterne bæres af statskassen"?

Måske kunne det hjælpe en anelse at bruge flertalsform om forslagene, men det hjælper trods alt så lidt.

Det kan også hjælpe, hvis ordene "og at arbejdsgivernes betaling ses i lyset heraf" udgår (øverst side 2).

Sammenfatning: Vi synes alt i alt, at "sagen" står ret skidt. Erklæringen forværrer, men trods alt nok kun lidt. Den er ikke helt umulig at forklare.

Med venlig hilsen

Laurids Mikaelson

7/12/87

→ WH, HT, JAG, MT, HB, FO, FO

Wanted to make an independent ...
signatures ... after ...
for ...
...
...

49

4/12-87

→ KH, HF, JBJ, MT, HB, FJ, FØ

Hermed to noter om bindfredsøl, anlydsiveraj-
sigsspehken idanlydel ej tolderne efter beshillig
for skatteministern. Et tredje notat er undervejs.
Notkene er uilleveret til DGS efter anmeldning
for skatteministern

EW

Notat
om

bundfradrag proportionalt med beskæftigelsen.

1. Med henblik på at mindske LO's nuværende modstand mod ordningen vedrørende fradragsret for sygedagpengene kunne det overvejes at indarbejde sygedagpengekompensationen i bidragsforslaget, således at der blev givet et fradrag i bidragsgrundlaget på 200.000 kr. for hver fuldtidsbeskæftiget, eventuelt med et mindre fradrag for flere ansatte. For virksomheder med f.eks. en halv fuldtidsbeskæftiget blev der givet et fradrag på 100.000 kr., og for virksomheder med negativt bidragsgrundlag vil dette blive endnu mere negativt. Økonomisk er der ingen forskel på at give godtgørelsen direkte eller i form af et fradrag.

Nærmere om udformningen af forslaget.

2. Arbejdsgiverne opger pr. kvartal ATP-bidraget, der angives og betales til ATP-huset. Ud fra oplysningerne på ATP-angivelsen beregnes antal fuldtidsbeskæftigede i kvartalet. ATP forsyner toldvæsenet med et EDB-bånd over, hvem der skal have godtgørelse og hvor meget, hvorefter toldvæsenet fratrækker godtgørelsen i bidraget. Efter det alternative forslag med fradrag i bidraget i stedet for godtgørelse, vil de administrative procedurer være uændrede, men sygedagpengene skal indarbejdes i bidragsloven, hvorved det bliver skatteministeriets ressort.

Præsentation af forslaget.

Som nævnt, indebærer en omlægning ingen ændring i ordningens økonomiske virkninger. LO's indvendinger må derfor forventes at blive de samme.

På den anden side kan et fradrag i bidragsgrundlaget siges at rette sig mere mod antallet af beskæftigede i virksomheden end at være en kompensation til arbejdsgiverne for udgiften vedrørende de ansattes sygefravær.

Diskontinuitet og småvirksomheder.

Da fradraget i grundlaget afløser sygedagpengetrdraget af samme størrelse, ses en ændring af ordningen ikke at fjerne den diskontinuitet, som den foreslåede ordning medfører. Dette opnås først, hvis man fjerner den ubetingede bagatelgrænse på 200.000 kr. og lader ethvert fradrag være betinget af antallet af ansatte. De økonomiske vilkår for små virksomheder ændres heller ikke.

Andre spørgsmål, herunder EF.

3. I den rådgivning, udenrigsministeriet og justitsministeriet har givet udvalget vedrørende de EF-retlige aspekter i forbindelse med omlægning af arbejdsgiverafgifterne, er der blevet lagt vægt på, at nedsættelse af arbejdsgiverbidrag/sygedagpengegodtgørelsen fremstår adskilt fra det nye bidrag. Såfremt der lovgivningsmæssigt blev gennemført en sammenkædning, vil det klart fremgå, at fradraget alene blev givet til virksomheder, der beskæftiger dansk arbejdskraft, altså danske virksomheder, medens udenlandske virksomheder ikke vil kunne opnå fradragsret for deres beskæftigelse af udenlandsk arbejdskraft. Ordningen vil yderligere kunne anses for at stride mod EF-reglerne og internationale aftaler ved, at der ved eksport blev givet en bidragsgodtgørelse, der som altovervejende hovedregel ville være større end de tidligere opkrævede bidrag. Den nuværende bagatelgrænse vil også kunne angribes på dette grundlag, jf. notatet til koordinationsudvalget om dette spørgsmål, men der vil fra dansk side kunne anføres, at bagatelgrænsen alene er indført af administrative hensyn.

Det alternative forslag vil således skabe nye og større EF-problemer.

Sammenfatning.

Godtgørelsen af arbejdsgivernes udgifter til sygedagpenge vil uden yderligere tekniske vanskeligheder kunne ændres til et fradrag i bidragsgrundlaget med nøjagtig de samme økonomiske konsekvenser. Et fradrag vil eventuelt mindske LO's betænkeligheder. Et fradrag pr. fuldtidsbeskæftiget vil imidlertid gøre arbejdsmarkedsbidragsloven i strid med EF-bestemmelserne, idet denne da ikke mere ville være varerelateret. Man kan nemlig ikke entydigt opgøre bidragsgodtgørelsen ved eksport samt ikke entydigt fastsætte bidragsbelastningen ved import, således at importbelastningen svarer til belastningen

på tilsvarende varer fremtillet i indlandet. I den fradragssmodellen således kan have positive politiske følger, vurderes prisen i form af EF-problemer at være større end fordelene.

I 1981 blev der i den 17. november 1981 afholdt et møde i København med deltagelse af repræsentanter for de danske og tyske regeringer og for de danske og tyske industriforeninger. På mødet blev der drøjet om muligheden for at indføre en fradragssmodel i den danske og tyske eksport. Det blev besluttet, at der skulle være en dansk og tysk arbejdsgruppe, der skulle undersøge muligheden for at indføre en fradragssmodel i den danske og tyske eksport. Arbejdsgruppen skulle rapportere til den danske og tyske regering i løbet af 1982.

I 1982 blev der i den 17. november 1982 afholdt et møde i København med deltagelse af repræsentanter for de danske og tyske regeringer og for de danske og tyske industriforeninger. På mødet blev der drøjet om muligheden for at indføre en fradragssmodel i den danske og tyske eksport. Det blev besluttet, at der skulle være en dansk og tysk arbejdsgruppe, der skulle undersøge muligheden for at indføre en fradragssmodel i den danske og tyske eksport. Arbejdsgruppen skulle rapportere til den danske og tyske regering i løbet af 1983.

I 1983 blev der i den 17. november 1983 afholdt et møde i København med deltagelse af repræsentanter for de danske og tyske regeringer og for de danske og tyske industriforeninger. På mødet blev der drøjet om muligheden for at indføre en fradragssmodel i den danske og tyske eksport. Det blev besluttet, at der skulle være en dansk og tysk arbejdsgruppe, der skulle undersøge muligheden for at indføre en fradragssmodel i den danske og tyske eksport. Arbejdsgruppen skulle rapportere til den danske og tyske regering i løbet af 1984.

Notat

om

nedsættelse af bidragsgrundlaget med
et beløb pr. fuldtidsbeskæftiget.

1. I fortsættelse af notat af 27. november 1987 om bundfradrag proportionalt med beskæftigelsen er der i det følgende givet en nærmere beskrivelse af en ordning, hvor kompensationen til arbejdsgivernes udgifter til sygedagpenge er erstattet af et bundfradrag i bidragsgrundlaget på 200.000 kr. for den første fuldtidsbeskæftigede og et beløb for de næste, der sikrer provenuneutralitet. Samtidigt er det overvejet at lade bagatelgrænsen fjerne.

2. Kompensationen til arbejdsgivernes udgifter til sygedagpenge er i regeringens forhandlingsoplæg med arbejdsmarkedets parter foreslået fastsat til 5.000 kr. pr. fuldtidsbeskæftiget. Såfremt denne kompensation bortfalder, følger det umiddelbart, at det herved sparede provenu også vil være tilstrækkeligt til at finansiere et bidragsnedslag på 5.000 kr. pr. fuldtidsbeskæftiget. Ved en sats på 2,5 pct. af bidragsgrundlaget vil dette svare til et fradrag på 200.000 kr. i bidragsgrundlaget pr. fuldtidsbeskæftiget.

3. Nedsættelse af bagatelgrænsen til den tilsvarende i momsloven (10.000 kr. i omsætning) vil medføre en provenugevinst på ca. 300 mio. kr. Den nuværende bagatelgrænse skaber visse diskontinuitetsproblemer, der ikke vil eksistere såfremt bagatelgrænsen stort set bortfalder. Som tidligere påpeget kan den nuværende bagatelgrænse skabe visse problemer i forhold til EF-retten, idet der ikke i alle tilfælde faktisk er opkrævet de bidrag i tidligere led, der godtgøres ved eksport. Danmark kan dog opstille en argumentation for (jo mindre grænse jo bedre), at bagatelgrænsen alene er indført med henblik på at mindske administrationsomkostningerne i toldvæsenet og hos små virksomheder. Om denne argumentation i givet fald er vægtig nok, er tvivlsomt (mere tvivlsomt jo højere bagatelgrænse).

Bagatelgrænsen indeholder dog også positive elementer, idet grænsen på de 200.000 kr. stort set halverer antallet af virksomheder, der kommer ind under ordningen og herved nedsætter administrationsomkostningerne.

Administration af fradrag pr. fuldtidsbeskæftiget.

4. I forhold til sygedagpengekomensationen er der ikke yderligere tekniske vanskeligheder ved at lave et fradrag pr. fuldtidsbeskæftiget i bidragsgrundlaget. Forskellen vil alene bestå i, at det nu vil være Skatteministeriets ressort.

EF

5. Ved godtgørelse af skatter, afgifter og bidrag i forbindelse med eksport er det af afgørende betydning, såfremt godtgørelsen skal være medholdelig i forhold til GATT og EF, at godtgørelsen entydigt svarer til den belastning, der er blevet påført varen i tidligere led. Ligeledes er det af afgørende betydning, at belastningen af import entydigt svarer til den belastning, skattesystemet påfører tilsvarende varer produceret i indlandet. Ved at fastsætte et fradrag pr. fuldtidsbeskæftiget dansk arbejdskraft vil der i forbindelse med eksport stort set altid blive godtgjort et større bidrag, end der er opkrævet i tidligere led.

Tilsvarende vil importen blive hårdere belastet end tilsvarende goder produceret i indlandet.

Der er således næppe tvivl om, at et fradrag pr. fuldtidsbeskæftiget vil være meget svært med held at forsvare over for EF og GATT.

[illegible]



M.S., j.nr. 400.Q/Jur.

København, den 2. december 1987.

Kære Kaj Kjarsgaard,

Tak for det tilsendte vedrørende omlægning af arbejds-giverafgifterne. Vi har med tilfredshed bemærket, at I har taget hensyn til vores bemærkninger til det tidligere udkast til fælleserklæring. Med hensyn til det nyeste udkast, som vi har haft lejlighed til at se lidt mere på, end vi havde med hensyn til det første, har vi følgende kommentarer:

Det bør nok overvejes at forsøge en omformulering af afsnit 3, så sammenhængen mellem afskaffelsen af de gældende arbejds giverafgifter og den ny afgift bliver mindst mulig. Det kunne f.eks. gøres ved en nyformulering af afsnit 3 som den nedenstående, der desuden også søger at undgå problemerne i relation til momsdirektiverne:

"3. Regeringen fremlægger lovforslag i Folketinget om omlægning af arbejds giverafgifterne. Forslagene indebærer, at arbejds givernes betaling til fem af de nuværende arbejdsmarkedsordninger bortfalder, og at arbejds giverne kompenseres for de gennemsnitlige udgifter til sygefravær. Afskaffelsen af de hidtidige arbejds giverafgifter og overgangen til statsfinansiering af en række af arbejdsmarkedets sociale ordninger medfører et provenutab for statskassen. Dette tab tænkes i det væsentligste dækket ind gennem indførelse af en fiskal afgift i form af et såkaldt arbejdsmarkedsbidrag på 2,5%, der baseres på virksomhedernes momsgrundlag, men - i modsætning til momsen - ikke er en omsætningsafgift og derfor ikke automatisk overføres på priserne. [Ved opkrævningen af arbejdsmarkedsbidraget fradrages kompensationen for udgifterne til sygefravær].

....."

Det burde endelig overvejes at søge at undgå det indtryk af konneksitet, der skabes ved, at der tales om, at kompensationen for udgifterne til sygefravær sker ved fradragning (modregning) i arbejdsmarkedsbidraget, jfr. den skarpe parentes ovenfor. Men det er muligt, at udeladelsen af teksten i den skarpe parentes vil skabe problemer for forhandlingsparterne, selv om der vel ret beset alene er tale om en sætning, der vedrører opkrævningsteknik.

Med venlig hilsen


Peter Vesterdorf

Kaj Kjarsgaard
Arbejdsministeriet
Laksegade 19
1063 København K

51

SPØRGSMÅL

OG

SVAR

(Spørgsmål 14, 15, 16, 21, 22 og 23). - W 118

Spørgsmål 14:

Der udbedes en indgående redegørelse for problematikken om, hvorvidt ordningen juridisk og/eller moralsk er overensstemmende med Danmarks placering i EF, og hvilke synspunkter der taler for og imod, at Danmark ved ordningens etablering ikke lever op til de krav, som de andre EF-lande kan stille til os.

Spørgsmål 16:

Agter regeringen, hvis forslaget vedtages, at forelægge det for EF-Kommissionen til udtalelse, evt. således at dets ikrafttræden udskydes, til det måtte have modtaget EF's "blå stempel".

Svar:

Regeringen har forud for fremsættelsen af lovforslagene om omlægning af arbejdsmarkedsbidragene nøje overvejet, om omlægningen skulle være i strid med EØF-traktatens bestemmelser. Resultatet af disse overvejelser har været, at regeringen ikke har betænkeligheder ved de fremsatte lovforslag.

EF-Kommissionen er fra dansk side blevet underrettet om det fremsatte lovforslag. Man har endvidere fra dansk side erklæret sig parat til drøftelser med Kommissionen, hvis dette måtte ønskes.

Spørgsmål 15:

Hvordan forholder ordningen sig til, at Danmark tilnærmer sig de planer, der er om i EF i nær fremtid (senest 1992) at omlægge im- og eksportordningen?

Svar:

1. Et afgørende element i forbindelse med Kommissionens tanker om fjernelse af de indre fiskale grænser er et system, hvor erhvervsdrivendes salg af varer og ydelser til en anden medlemsstat skal behandles på samme måde som indenlandske salg. Den sælgende virksomhed skal derfor lægge moms på på sædvanlig måde efter de interne satser. Den køvende virksomhed kan - hvis betingelserne for fradrag i øvrigt er til stede - trække denne moms fra sammen med den indenlandske moms. Resultatet heraf bliver, at momsen vedrørende disse transaktioner bliver oppebåret i eksportlandet og ikke i det land, hvor varen eller ydelsen forbruges. Dette kunne give anledning til store økonomiske forvridninger, og ville i øvrigt bryde med det princip, at momsen skal tilflyde den medlemsstat, hvor varen eller ydelsen forbruges. Det er derfor nødvendigt at etablere en udligningsmekanisme, der skal sikre, at momsen ender i den medlemsstat, hvor den hører hjemme.

2. Det er helt afgørende at slå fast, at etableringen af en forsvarlig udligningsmekanisme er en forudsætning for, at Kommissionens tanker kan føres ud i lovet. Hvis udligningsmekanismen ikke kan etableres på en sådan måde, at den kan accepteres af alle medlemsstater, kan den erhvervsmæssige handel mellem medlemsstaterne kun finde sted, som den gør i dag. D.v.s. der skal fortsat være en nulsats ved eksport, og der skal opkræves importmoms. En harmonisering af momsen er herefter uden mening som element til at lette erhvervslivets vilkår.

3. Udligningen skal være baseret på indenlandske data om udgående moms af salg til de øvrige medlemsstater og indgående moms af køb i de øvrige medlemsstater. Hvis den udgående moms i en fastlagt periode er større end den indgående (nettoeksport), indbetales forskellen til en central konto under Kommissionen. Hvis den indgående moms er større (nettoimport), fremsættes der et betalingskrav. Afregning sker månedlig i ECU. De samlede beløb for ud- og indgående moms opgøres på grundlag af virksomhedernes momsangivelser. I princippet skulle den udgående moms, der krediteres den centrale konto, og den indgående moms, der debiteres, være lige store, således at kontoen er i balance. Kontoen skal imidlertid

vist omfang også krediteres for udgående moms af salg til ikke-registreringspligtige. I disse tilfælde er der ingen indgående moms, der debiteres, og der oparbejdes således et overskud på kontoen. Overskuddet udloddes periodisk til medlemsstaterne efter en særlig fordelingsnøgle, som ikke er fastlagt.

4. Kommissionens planer om den nærmere udformning af udligningsordningen rejser en lang række problemer, som nok er af teknisk karakter, men som alligevel skal løses, hvis Kommissionens forslag om omlægning af im- og eksportordningen skal kunne fungere.

De økonomiske virkninger af forslaget vil derfor i høj grad afhænge af den kommende udformning af udligningsordningen.

Erhvervsministeriet
TOLD- OG AFGIFTEDEPARTEMENTET
10. Oktober 1987.

Spørgsmål 21:

Hvilken sikkerhed er der for, at profitforøgelsen - som følge af afgiftsomlægningen - ikke resulterer i øget privatforbrug for de erhvervsdrivende, flere personalegoder og yderligere lønstigninger uden bagvedliggende produktionsfremgang?

Svar:

Inden for de sidste år er der sket en alvorlig forringelse i konkurrenceevnen. Dette skyldes både, at de danske lønomkostninger nu igen stiger stærkere end i udlandet, og at den faldende dollar har gjort det vanskeligere at konkurrere på eksportmarkederne.

Formålet med omlægningen af arbejdsgiverbidragene har derfor alene til formål at neutralisere den forringelse af konkurrenceevnen, der er indtrådt inden for de sidste år. Herved vil erhvervslivets indtjening kunne fastholdes.

Regeringen og arbejdsmarkedets parter har lagt væg på, at omlægningen ikke vil påvirke det samlede prisniveau og reallønnen, og at forholdet mellem de enkelte forbrugerpriser ikke ændres mærkbart for husholdningerne. Der er enighed om, at omlægningen ikke vil fremkalde en forstærket løn- og prisstigning. Regeringen er derfor sikker på, at arbejdsmarkedets parter vil medvirke til at opfylde denne målsætning.

Spørgsmål 22:

Er ministeren bekendt med et papir, der populært skulle gå under betegnelsen "10 spørgsmål og 10 svar vedr. L 118", og vil ministeren i givet fald tilstille udvalget dette papir?

Svar:

Papiret vedlægges til udvalgets orientering.

./.

Skatteministeriet
TOLD- OG AFGIFTSDEPARTEMENTET
10. december 1987.

J.nr. A. 9543.

1. Er det nye arbejdsgiverafdrag i strid med EF-traktat?

Svar: Forud for fremsættelsen af lovforslagene om ændring af arbejdsgiverafdragene har regeringen ikke overvejet, hvordan pålægningen skulle være i strid med EF-traktatens bestemmelser. Resultatet af disse overvejelser har været, at regeringen ikke har hensigtsmæssigt ved de fremsatte lovforslag.

For en god ordens skyld er EF-kommissionen underrettet herom. Den vil sandsynligvis fra dansk side erklære sig parat til drøftelser med Kommissionen, hvis dette måtte være nødvendigt.

8. Er det nye arbejdsmarkedsbidrag i strid med EF-regler?

Svar: Forud for fremsættelsen af lovforslagene vedrørende omlægning af arbejdsgiverbidragene har regeringen nøje overvejet, hvorvidt omlægningen skulle være i strid med EF-traktatens bestemmelser. Resultatet af disse overvejelser har været, at regeringen ikke har betænkeligheder ved de fremsatte lovforslag.

For en god ordens skyld er EF-Kommissionen underrettet herom. Man har endvidere fra dansk side erklæret sig parat til drøftelser med Kommissionen, hvis dette måtte ønskes.

Spørgsmål 23:

Ministeren bedes give udvalget en uddybende redegørelse for EF-perspektiverne i relation til problematikken om bundfradrag/bagatelgrænse.

Svar:

Der henvises til besvarelsen af bilag 4 - spørgsmål 14 og 16.

SHUTTLEWORTH
TOLD- 00 47017103847-0000
16 December 1993

SHUTTLEWORTH
TOLD- 00 47017103847-0000

52

Skatteministeriet
TOLD- og AFGIFTSDEPARTEMENTET
16.december 1987

Folketingets
Skatte- og Afgiftsudvalg

Ad L 118 - bilag 61

Det Danske Handelskammer tilslutter sig regeringens vurdering af, at der er behov for en kraftig forbedring af erhvervslivets konkurrenceevne, men Handelskammeret finder, at specielt det nye arbejdsmarkedsbidrag vil få en række uheldige virkninger, ligesom der reelt er tale om at pålægge importerede varer en importafgift.

Handelskammeret anfører endvidere:

1. Der indføres en nye skatteskrue, der er uafhængig af udgifterne til visse sociale- og arbejdsmarkedspolitiske formål.
2. Det nye bidrag belaster særligt punktafgiftspligtige virksomheder.
3. Omlægningen vil medføre prisforhøjelser.
4. Danske importvirksomheder vil skulle betale mange gange større bidrag end i dag.
5. Vedtagelse af ordningen bør udskydes til Kommissionen har godkendt forslagene. En forkastelse ved EF-Domstolen vil medføre betydelige vanskeligheder.
6. Der er problemer for virksomheder, der har solgt til faste priser uden at tage forbehold for ændrede arbejdsgiverafgifter.

Hertil bemærkes:

Jeg er enig med Handelskammeret i, at det er nødvendigt med en kraftig konkurrenceevneforbedring, og jeg har noteret mig, at Handelskammeret ikke er i tvivl om, at omlægningen vil forbedre Danmarks konkurrenceevne.

Det nye arbejdsmarkedsbidrag er fuldstændig neutralt over for konkurrenceevnen og belaster ikke importvarer stærkere end varer produceret i indlandet. Yderligere gælder, at der hverken formelt eller reelt opkræves nogen form for arbejdsmarkedsbidrag ved import. Importvarer vil fuldstændig på linie med dansk producerede varer indgå ved opgørelsen af det samlede salg, men importvarer vil selvfølgelig ikke blive fratrukket købet, da der jo ikke i tidligere led er opkrævet DANSK arbejdsmarkedsbidrag.

Til de forskellige punkter skal nærmere bemærkes:

ad 1. Det fremgår af fælleserklæringen, at "Der er samtidig enighed om, at arbejdstagernes betaling på disse særlige områder også fremover bør ses i lyset af arbejdsgivernes betaling."

ad 2, 3 og 4. Det nye arbejdsmarkedsbidrag vil få næsten alle varer og tjenester til at stige med bidragssatsen, såfremt det indføres isoleret. Fjernelse af de nuværende arbejdsgiverafgifter vil nedbringe omkostningerne ved anvendelse af dansk arbejdskraft med i gennemsnit 5 pct. Varer, der direkte og indirekte indeholder mere end 50 pct. dansk arbejdskraft vil derfor tendere mod at falde i pris, mens modsat varer, der indeholder mindre end 50 pct. dansk arbejdskraft på grund af et stort indhold af punktafgifter eller import, vil tendere mod at stige i pris. Omlægningen vil samlet være neutral for det samlede forbrugerprisniveau. Såfremt producenter af punktafgiftsbelagte varer ikke skulle medregne punktafgifter i bidragsgrundlaget, skulle bidragssatsen forhøjes, hvorved andre ikke punktafgiftspligtige varer ville stige i pris. Dette er ikke ønskeligt.

ad 5. Skatte- og afgiftslovgivningen fastsættes i det danske Folketing inden for de grænser, der følger af vores internationale forpligtelser. Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål 14 og 16 (ad L 118 - bilag 4).

ad. 6. Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 44-46 (ad L 118 - bilag 13).

Det skal endeligt bemærkes, at enhver konkurrenceforbedring vil gøre det sværere at sælge udenlandske varer i konkurrence med danske varer på det danske hjemmemarked. Importørerne vil imidlertid samlet have en interesse i at fastholde beskæftigelsen

det danske erhvervsliv, idet der herved alt andet lige er behov for flere importerede råvarer til danske virksomheder (der ikke belastes af det nye arbejdsmarkedsbidrag). Beregninger af de samfundsøkonomiske konsekvenser af omlægningen viser da også, at importen vil være større end uden indgreb på grund af de meget gunstige virkninger på det danske aktivitetsniveau og på den danske beskæftigelse, jf. spørgsmål 17 og 18 (ad L 118 - bilag 5).

Anders F. Rasmussen

Anders Fogh Rasmussen

Hans Larsen

/Hans Larsen

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

Følgende tekst er overgivet til Kommissionens Præsident af Udenrigsministeren i forbindelse med Rådsmødet den 22. februar 1988

UOFFICIEL OVERSÆTTELSE FRA FRANSK

Jeg vil gerne henlede Deres opmærksomhed på, at de danske myndigheder for nylig har modtaget et brev fra Kommissionen (fra Generaldirektør Vilar, DG 21) vedrørende den nye danske lov, som indfører en særlig skat, det såkaldte arbejdsmarkedsbidrag. Vi underrettede i november sidste år Kommissionen om denne vigtige lovgivning.

I sit brev anmoder Kommissionen os om at fremsætte nogle kommentarer vedrørende denne nye lovgivnings forenelighed med det sjette momsdirektiv og med reglerne i Traktaten om beskatning. Vore eksperter arbejder på et svar på dette brev.

Der er ikke tvivl om, at den nye beskatning er i overensstemmelse med bestemmelserne i Traktaten og i momsdirektivet. Dette spørgsmål er omhyggeligt behandlet af vore eksperter. Da den nye ordning imidlertid er temmelig kompliceret, har vi forståelse for, at Kommissionens tjenestegrene føler behov for supplerende oplysninger.

Jeg vil i øvrigt gerne minde om, at den pågældende lovgivning udgør en hjørnesteen i regeringens økonomiske politik, som tilsigter en gennemgribende sanering af den danske økonomi.

Vi havde kunnet nå lignende økonomiske resultater ved at hæve den danske momsprocent. Men af hensyn til at kunne indgå en aftale med arbejdsmarkedets parter og for at undgå lønkrav, som ville være en umiddelbar følge af en stigning i momsen, valgte vi ikke denne fremgangsmåde.

Regeringen har netop indledt en ny fase i forhandlingerne med arbejdsmarkedets parter. Det ville derfor være meget ulykkeligt, om Kommissionen satte spørgsmålstejn ved det legale grundlag for den allerede vedtagne økonomiske lovgivning, herunder den nye beskatning.

UDENRIGSMINISTERIET

Konsulent K. Kjærsgaard
 Arbejdsministeriet
 Konsulent K. Hagel-Sørensen
 Justitsministeriet
 Kontorchef Henrik Fugmann, DØS
 Kommitteret J. Rosted, Budgetdep.
 Afd.chef E. Hjelm Knudsen, Tolddep.

ASIATISK PLADS 2
 1448 KØBENHAVN K
 TELEFON: (01) 92 00 00
 GIROKONTO 3 00 18 06
 TELEX: 31292 ETR DK
 TELEGRAMADRESSE ETRANGERES

1 bilag Afdeling/kontor M.S. J. nr. 400.Q/Jur. Dato 14. marts 1988.

Afdelings- og kontorbetegnelse bedes ved besvarelse anført på kuverten.

./.

Udenrigsministeriet har den 9. marts 1988 modtaget vedlagte skrivelse fra Kommissionen, hvori Kommissionen anfører, at den har modtaget en klage vedrørende den danske lov om arbejdsmarkedsbidrag. Kommissionen bemærker, at den skal underrettes om statsstøtteforanstaltninger så betids, at den kan fremsætte sine bemærkninger dertil, jfr. EØFT art. 93, stk. 3.

Kommissionen anmoder Danmark om inden en måned at underrette Kommissionen om de pågældende foranstaltninger, så Kommissionen kan vurdere dem i lyset af statsstøttereglerne i art. 92 og 93. Hvis den ikke får svar inden fristens udløb eller ikke får et tilfredsstillende svar, ser Kommissionen sig nødsaget til at indlede en formel statsstøtteprocedure. Den bemærker til slut, at ulovligt ydet støtte kan kræves tilbagebetalt.

EF-repræsentationen og Henning Christophersens kabinet har oplyst, at Kommissionens statsstøtteskrivelse er en standardskrivelse, som rutinemæssigt sendes afsted, når Kommissionen modtager en klage.

Skrivelsen er afsendt af Generaldirektoratet for Konkurrence (kommissær Sutherlands ressort), som givetvis ikke har haft kendskab til de kontakter, der har været sagen til såvel Generaldirektoratet for Toldunionen og Indirekte Beskatning (Lord Cockfield) som Kommissionens præsident Delors.

På denne baggrund har Udenrigsministeriet foranlediget, at Kommissionens skrivelse besvares hurtigt med et kort tonløst brev, hvori man under henvisning til det tidligere fremsendte materiale gør opmærksom på, at der må foreligge en misforståelse, fordi man fra dansk side regelmæssigt har været i kontakt med Kommissionen om denne sag.

P.M.V.
 E.B.

Budgetdept.
 J. nr. Ø 87-131-7
 Brev nr. 180

[Handwritten signature]

Vedrørende : Lov af 18.12.1987 om arbejdsmarkedsbidrag

Kommissionens tjenestegrene har modtaget en klage vedrørende ovennævnte lov og den forskelsbehandling, som den kan bevirke, af varer importeret fra andre medlemsstater, samt dermed de fordele, som den medfører for nationale virksomheder i forarbejdningsindustrien.

De bedes gøre de danske myndigheder opmærksom på, at Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil, jf. EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3.

Jeg ville derfor være Dem taknemlig, såfremt De ville anmode de danske myndigheder om inden 30 arbejdsdage efter modtagelsen af denne skrivelse at underrette Kommissionen om de pågældende foranstaltninger og i denne forbindelse at meddele alle de oplysninger, der er nødvendige for, at Kommissionen kan foretage en vurdering af foranstaltningerne på grundlag af EØF-Traktatens artikel 92 og 93.

Danmarks Faste Repræsentation
ved De Europæiske Fællesskaber
Rue d'Arlon, 73
1040 - BRUXELLES

Kommissionens tjenestegrene skal i særdeleshed anmode om ud over selve lovteksten at få stillet oplysninger til rådighed om beregningsgrundlaget for bidraget, om undtagelser fra bidragspligten og en begrundelse herfor samt om skatteprovenuets nøjagtige anvendelsesformål.

Dersom Kommissionen ikke modtager noget svar inden udløbet af denne frist, eller svaret ikke er fyldestgørende, ser Kommissionen sig nødsaget til at indlede proceduren i EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, med hensyn til disse foranstaltninger.

Kommissionen henleder den danske regerings opmærksomhed på den skrivelse, som Kommissionen den 3. november 1983 fremsendte til alle medlemsstater vedrørende deres forpligtelser i henhold til EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3, samt på den meddelelse, der blev offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende nr. C 318 af 24. november 1983, s. 3, og hvori det blev understreget, at enhver form for støtte, der ydes ulovligt, kan kræves tilbagebetalt.

Med venlig hilsen

R. SUNNEN

Direktør

Par porteur

Kommissionen for
De Europæiske Fællesskaber
DG.IV
Avenue des Nerviens 9
1040 Bruxelles

400.0/jur.-1 net

14. marts 1988

Q 5

Den danske repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber har den 2. marts 1988 modtaget en skrivelse fra direktør R. Sunnen fra Kommissionen (generaldirektoratet for konkurrence) vedrørende en klage. Kommissionen har modtaget med hensyn til lov om arbejdsmarkedsbidrag af 18.12.1987. I skrivelsen anfører Kommissionen, at Kommissionen skal underrettes så betids om støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil, jfr. EØF-traktatens art. 93, stk. 3. Kommissionen anmoder i den forbindelse om inden 30 arbejdsdage at modtage underretning om de pågældende foranstaltninger.

Fra dansk side skal man i denne anledning gøre opmærksom på, at Kommissionen løbende har været underrettet om de forhold, skrivelsen vedrører. Man kan i det hele henvise til vedlagte skrivelse af 2. marts 1988 til Kommissionen. Fra dansk side går man derfor ud fra, at der må foreligge en misforståelse.

Med venlig hilsen

Jakob Esper Larsen
Ambassadør,
Fast Repræsentant

Tilføjelse indleveret
Lange om brev til fra
DG IV og navn osv af
14/3. Han vilh tale,
med de indleverede.
15/3 1988



KOMMISSIONEN
FOR DE EUROPÆISKE
FÆLLESSKABER

Generaldirektoratet for Konkurrence

Bruxelles,
FR/mkl
IV E 1 (89) D/

336

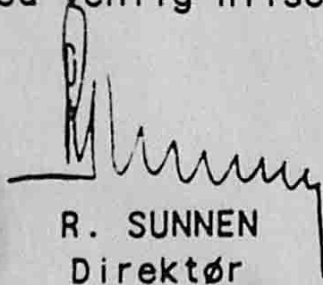
Vedr.: Lov af 18. december 1987 om arbejdsmarkedsbidrag

Ved skrivelse af 20. juni 1989 (ref. 007556) anmodede jeg den danske regering om at fremlægge supplerende oplysninger om ovennævnte lovs eventuelle implikationer i støttehenseende. Anmodningen var affødt af en klage til Generaldirektoratet for Konkurrence.

I betragtning af, at Kommissionen har indledt en overtrædelsesprocedure mod Danmark i forbindelse med denne lov (jf. skrivelse af 22. maj 1989, ref. SG(89) D/6328, hvori den danske regering opfordres til at fremsætte sine bemærkninger), at alle aspekter af loven, som skal behandles som led i overtrædelsesproceduren.

Jeg trækker således min anmodning af 20. juni 1989 om supplerende oplysninger tilbage og undskylder for enhver ulejlighed, som dette måtte have givet anledning til.

Med venlig hilsen


R. SUNNEN
Direktør

Danmarks Faste Repræsentation
ved De Europæiske Fællesskaber
rue d'Arlon 73
B - 1040 BRUXELLES

55

Retsmøderapport

"Sjette momsdirektiv - dansk lov om arbejdsmarkedsbidrag"

i sag C-200/90,

angående en anmodning, som Østre Landsret i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Dansk Denkavit ApS og P. Poulsen Trading ApS,

bistået af Monsanto-Searle A/S,

mod

Skatteministeriet,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 33 i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter - Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1) samt af Traktatens artikel 9 ff. og artikel 95.

I. RELEVANTE BESTEMMELSER - FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER OG PROCEDURE

Dansk Denkavit ApS (herefter benævnt "Denkavit") og P. Poulsen Trading ApS (herefter benævnt "Poulsen") har af toldvæsenet, der henhører under det sagsøgte ministerium, krævet tilbagebetaling af de arbejdsmarkedsbidrag, som selskaberne har betalt i 1988 og 1989, hvilket støttes på, at bidraget er uforeneligt med artikel 33 i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter - Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1) samt med Traktatens artikel 9 ff. og artikel 95.

A. Nationale bestemmelser

Arbejdsmarkedsbidraget blev indført ved lov nr. 840 af 18. december 1987 (lov om arbejdsmarkedsbidrag). Loven er senere blevet ændret ved lov nr. 377 af 6. juli 1988, lov nr. 765 af 14. december 1988, lov nr. 825 af 19. december 1989 og lov nr. 889 af 29. december 1989. Bidraget blev indført for at sikre statslig finansiering af en række sociale udgifter, der tidligere påhvilede arbejdsgiverne.

Ifølge lovens § 2, stk. 1, omfatter bidragspligten fremstilling og levering af varer og ydelser, der er pålagt moms, samt en række aktiviteter, der er fritaget for moms. § 2, stk. 2, angiver bestemte aktiviteter, der er fritaget for moms og arbejdsmarkedsbidrag.

Bidragssatsen er fastsat til 2,5% af bidragsgrundlaget (§ 6). Det beregnes forskelligt alt efter, om virksomhederne er momspligtige eller ej.

For momspligtige virksomheders vedkommende er bidragsgrundlaget det samme som det, der anvendes ved beregningen af moms (§ 7). Bidragsgrundlaget er således værdien af virksomhedens salg m.v. i opgørelsesperioden med fradrag af værdien af de anskaffelser af varer og ydelser, hvoraf moms i samme periode er faktureret til virksomheden.

Overstiger værdien af virksomhedens køb m.v. i en opgørelsesperiode værdien af salget m.v., udbetales en bidragsgodtgørelse på 2,5% af forskellen til virksomheden (§ 17, stk. 1).

Bidraget opgøres og afregnes efter principper, der i det væsentlige svarer til systemet i den danske momslov. Momsregistrerede virksomheder behøver dog ikke at indsende særskilte angivelser vedrørende arbejdsmarkedsbidrag, da toldvæsenet kan beregne tilsvaret ud fra momsangivelserne.

Ligesom hvad der gælder for moms, indgår eksport ikke i bidragsgrundlaget. I modsætning til momssystemet opkræves der ikke arbejdsmarkedsbidrag ved indførsel af varer. Endvidere kan importvirksomheder efter loven om arbejdsmarkedsbidrag ikke fradrage værdien af importerede varer i bidragsgrundlaget.

Endelig skal arbejdsmarkedsbidraget ikke angives særskilt på fakturaer, da der er svaret moms af varens pris, inklusiv arbejdsmarkedsbidrag.

B. Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

a) Sagsøgerne i hovedsagen og sagens genstand

Denkavit og Poulsen er momsregistrerede virksomheder.

Denkavit sælger foderstoffer i Danmark, som selskabet importerer fra Nederlandene. Selskabet har for Østre Landsret påstået Skatteministeriet tilpligtet at tilbagebetale 811.470 kr., der udgør selskabets indbetaling af arbejdsmarkedsbidrag i 1988 og 1989.

Poulsen forhandler højtalere i Danmark, der importeres fra Nederlandene. Selskabet har påstået Skatteministeriet tilpligtet at tilbagebetale principalt 745.756 kr., som selskabet har betalt i arbejdsmarkedsbidrag i 1988 og 1989, subsidiært 744.227 kr., såfremt det følger af Traktatens artikel 95, at værdien af selskabets import skal fradrages som indkøb i bidragsgrundlaget for arbejdsmarkedsbidraget.

b) Anbringender fremsat for den nationale ret

- Denkavit og Poulsen's anbringender

Denkavit og Poulsen har principalt gjort gældende, at lov om arbejdsmarkedsbidrag er uforenelig med artikel 33 i sjette momsdirektiv.

Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

"Med forbehold af andre fællesskabsbestemmelser er bestemmelserne i dette direktiv ikke til hinder for, at en medlemsstat opretholder eller indfører afgifter på forsikringskontrakter og på spil og væddemål, punktafgifter, indregistreringsafgifter og i det hele taget alle former for skatter og afgifter, der ikke har karakter af omsætningsafgift."

Ifølge sagsøgerne i hovedsagen forbyder artikel 33 medlemsstaterne at indføre andre omsætningsafgifter end moms. Arbejdsmarkedsbidraget har imidlertid tilsvarende virkning som moms, idet det i det væsentlige beregnes og opkræves på samme måde som moms og påvirker prisdannelsen på ganske samme måde. Artikel 33 er umiddelbart anvendelig, da den pålægger medlemsstaterne præcise forpligtelser.

Subsidiært har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at arbejdsmarkedsbidraget enten er en toldlignende afgift i strid med Traktatens artikel 9 ff., eller en diskriminerende intern afgift. Bidragsgrundlaget for indenlandske varer er i realiteten momsgrundlaget (forskellen mellem salg og køb), mens det for indførte varer er hele omsætningen (salget uden fradrag af køb).

- Skatteministeriets anbringender

Skatteministeriet har bestridt, at arbejdsmarkedsbidraget er i strid med artikel 33 i sjette momsdirektiv. Denne bestemmelse afskærer ikke medlemsstaterne fra at anvende afgiftssystemer, der drager nytte af de

positive elementer i det fælles momssystem, især den neutrale virkning på samhandelen. Arbejdsmarkedsbidraget er en selvstændig afgift ved siden af momsen, idet det indgår i det grundlag, hvorefter der beregnes moms. Artikel 33 har endelig karakter af en ren ordensforskrift, der er gennemført af hensyn til Fællesskabets interesser, hvorfor den ikke kan skabe rettigheder for borgerne, som det påhviler de nationale domstole at beskytte.

Over for sagsøgernes subsidiære anbringender har Skatteministeriet anført, at arbejdsmarkedsbidraget ikke opkræves ved eller på grund af en grænseoverskridelse, hvorfor det ikke skal bedømmes efter Traktatens artikel 9 ff.

Arbejdsmarkedsbidraget er endvidere i overensstemmelse med Traktatens artikel 95, da det er et generelt internt afgiftssystem, som konsekvent behandler indenlandske og importerede varer efter samme objektive kriterier.

Østre Landsret, der fandt, at sagen vedrørte en fortolkning af fællesskabsretten, har ved beslutning af 20. juni 1990 udsat sagen på Domstolens besvarelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

1. Skal artikel 33 i Rådets sjette direktiv af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter - Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (77/388/EØF) fortolkes således, at artiklen er til hinder for, at en medlemsstat opkræver en fiskal afgift, der især har følgende kendetegn:
 - Afgiften svares såvel af momspligtige aktiviteter som af anden erhvervsmæssig aktivitet, der består i levering af ydelser mod vederlag, og beregnes efter kriterier, der er

nærmere fastlagt i loven, og hvorefter der ikke hjemles afgiftsmyndighederne noget skøn, samt hvorefter der ikke sondres mellem indenlandsk fremstillede og indførte varer.

- For momspligtige virksomheder anvendes som udgangspunkt samme beregningsgrundlag som for moms, idet afgiften ligesom moms opkræves i hvert omsætningsled som en procentdel af virksomhedens salg (eksklusive eksport) med fradrag af indkøb, hvoraf der er svaret afgift i et tidligere omsætningsled.

- Der svares i modsætning til momssystemet ikke afgift ved import, men til gengæld svares der af importerede varer afgift af den fulde salgspris ved første salg fra en indenlandsk virksomhed.

- Afgiften skal i modsætning til moms ikke angives særskilt ved fakturering.

- Afgiften beregnes over for toldvæsenet efter samme principper som moms, og toldvæsenet udbetaler således også godtgørelse i tilfælde af negativt bidragsgrundlag.

- Afgiften opkræves ved siden af den bestående momsordning, idet afgiften hverken helt eller delvis erstatter det momsbeløb, der skal betales efter den pågældende momslov, og afgiften indgår selv i den pris, hvoraf moms beregnes.

2. Er der i relation til en national afgift med de i spørgsmål 1 anførte kendetegn ved artikel 33 i det nævnte direktiv skabt rettigheder for borgerne, som det påhviler de nationale domstole at beskytte?

3. Såfremt spørgsmål 1 og/eller spørgsmål 2 besvares benægtende, skal forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told i EØF-Traktatens artikel 9 ff. da fortolkes således, at en afgiftsordning som det i spørgsmål 1 beskrevne for importerede produkters vedkommende er i strid med dette forbud, idet afgiften for momspligtige virksomheders vedkommende beregnes

af momsgrundlaget uden fradrag af værdien af importerede produkter?

4. Såfremt spørgsmål 3 besvares benægtende, skal EØF-Traktatens artikel 95 da fortolkes således, at afgiftsordningen især på grund af det i spørgsmål 3 anførte element er i strid med forbudet mod diskriminerende indenlandske afgifter i den nævnte bestemmelse?

Forelæggelsesbeslutningen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 2. juli 1990.

Ved beslutning af 22. oktober 1990 tillod Østre Landsret Monsanto-Searle A/S at indtræde i sagen til støtte for Denkavit og Poulsen.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen, Denkavit og Poulsen, samt af biintervenienten i hovedsagen, Monsanto-Searle A/S, ved advokat K. Dyekjær-Hansen, København, Skatteministeriet ved advokat Gregers Larsen, København, og juridisk rådgiver J. Molde, som befuldmægtiget, Portugals regering ved L. Fernandes, T. Lemos og A. Correia, som befuldmægtigede, samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent J.F. Buhl, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

II. PARTERNES INDLÆG

Den portugisiske regering har indgivet indlæg vedrørende spørgsmål 1 og 2.

Monsanto-Searle A/S har alene anført, at selskabet i det hele støtter Denkavit og Poulsen's synspunkter.

Spørgsmål 1 (angående problemet om en lov som den danske lov om arbejdsmarkedsbidrag er forenelig med artikel 33 i sjette momsdirektiv)

Ifølge Denkavit og Poulsen forbyder sjette direktiv, og navnlig dets artikel 33, medlemsstaterne at indføre omsætningsafgifter, der ikke nøje overholder direktivets regler. Domstolen har fastslået, at denne pligt nøje må overholdes. Det ville virke absurd, om en medlemsstat for at omgå sine forpligtelser skulle kunne indføre en moms lignende afgift, ved at kalde den noget andet end moms.

Som Domstolen udtalte i dom af 3. marts 1988, Bergandi (252/86, SmI. s. 1343, præmis 14) må det ved afgørelsen af, om en afgift har karakter af omsætningsafgift, "navnlig fastslås, om afgiften bringer det fælles merværdiafgiftssystemets funktion i fare, fordi afgiften pålægges omsætningen af varer og tjenesteydelser og rammer den erhvervsmæssige omsætning på tilsvarende måde som moms".

Det grundlæggende princip for det fælles momssystem er i kraft af artikel 2 i Rådets første direktiv af 11. april 1967 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter (EFT 1967, s. 12) at pålægge omsætningen af varer og tjenesteydelser til og inklusive

detaileddet en forbrugsafgift, som er proportional med varens pris, uanset hvor mange transaktioner, der har fundet sted i fabrikations- eller distributionsleddet, før afgiften pålægges.

Arbejdsmarkedsbidraget frembyder de væsentligste karakteristika for en omsætningsafgift efter artikel 33. Bidraget er generelt, idet det med visse undtagelser pålægges den samlede omsætning af varer og tjenesteydelser; bidraget pålægges enhver transaktion inden for produktion og distribution; bidraget beregnes på grundlag af varens eller tjenesteydelsens værdi. Det i tidligere trin betalte bidrag kan fradrages ved en fradragsmekanisme svarende til den for moms gældende. Bidraget bæres i sidste instans af forbrugeren.

Arbejdsmarkedsbidraget kompromitterer endvidere det fælles merværdiafgiftssystem, da det påvirker priserne på samme måde som moms. Bidraget er endelig ikke neutralt over for prisdannelse eller over for handelen mellem medlemsstaterne: 1) fordi det ikke faktureres særskilt; 2) fordi bidraget påhvilende importerede varer ikke, som importmoms, modsvares af eksportfritagelse for tilsvarende afgifter i eksportstaten.

Denkavit og Poulsen foreslår, at spørgsmålet besvares således:

"Rådets sjette direktiv af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter og i særdeleshed dets artikel 33 skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke er berettiget til at opkræve en fiskal afgift med de i spørgsmålet nævnte karakteristika."

- 11 -

Skatteministeriet har anført, at rækkevidden af sjette direktivs artikel 33 bør fastlægges i lyset af direktivets tre formål: 1) et forbud for medlemsstaterne mod at indføre kumulative flerledsafgiftssystemer, der medfører konkurrencefordrejninger; 2) sikring af, at der i samtlige medlemsstater findes et momssystem med et ensartet beregningsgrundlag; 3) at undgå, at en national afgift bringer det fælles momssystems funktion i fare.

Arbejdsmarkedsbidraget er i overensstemmelse med denne målsætning. For det første kan det ikke på nogen måde påvirke konkurrencevilkårene. Hvad angår indenlandske produkter beregnes arbejdsmarkedsbidraget med fradrag af de bidragsbeløb, der er erlagt i tidligere omsætningsled, og afgiftsbelastningen påvirkes ikke af, hvor mange eller hvilke omsætningsled, der passerer. Heller ikke for importerede varer vil der opstå nogen kumulation med lignende afgifter, der er opkrævet i eksportstaten, da der efter Traktatens artikel 96 kan ydes godtgørelse for interne afgifter. Arbejdsmarkedsbidraget bringer heller ikke det fælles momssystems funktion i fare, da det hverken helt eller delvis erstatter dette. Arbejdsmarkedsbidraget influerer overhovedet ikke på momssystemets funktion, da det indgår på linje med andre omkostninger for virksomhederne i prisfastsættelsen.

Visse lighedspunkter mellem arbejdsmarkedsbidraget og moms er i øvrigt ikke afgørende. Der består ikke nogen interesse for Fællesskabet i at forhindre, at medlemsstaterne anvender systemer med flerledsafgifter, der har visse træk til fælles med momssystemet.

Endelig bemærkes, at forskellene mellem arbejdsmarkedsbidraget og momsen er tilstrækkelige til, at spørgsmålet besvares med, at direktivet ikke er til hinder for opkrævning af arbejdsmarkedsbidraget; det opkræves hos en lang række virksomheder, der ikke er momspligtige, det opkræves

ikke ved import og faktureres ikke særskilt.

Skatteministeriet foreslår Domstolen følgende besvarelse:

"Artikel 33 i Rådets sjette direktiv om omsætningsafgifter (77/388/EØF) skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at en medlemsstat opkræver en afgift, der har de kendetegn, der er angivet i Østre Landsrets første spørgsmål."

Den portugisiske regering har anført, at det bør afklares, om arbejdsmarkedsbidraget er en direkte afgift, dvs. en afgift, der påhviler virksomhederne som følge af deres handelsmæssige virksomhed, eller en indirekte afgift, der gennem fremstillingsprocessen rammer den endelige forbruger, nøjagtig proportionalt med vedkommendes forbrug.

Efter den portugisiske regerings opfattelse er arbejdsmarkedsbidraget en indirekte afgift. Denne opfattelse er begrundet i to forhold: 1) afgiften overvæltes på senere led, som om det drejede sig om en forbrugsafgift, virksomheden har i øvrigt krav på en bidragsgodtgørelse, såfremt værdien af "inputs" i en bestemt periode overstiger værdien af "outputs"; 2) værdien af udførslerne tages ikke i betragtning ved beregningen af bidragsgrundlaget, som tilfældet ville være, såfremt der var tale om en direkte afgift.

Såfremt arbejdsmarkedsbidraget skal betragtes som en direkte afgift, er det ulovligt, idet det er i strid med Traktatens artikel 98. Behandlingen af udførsler i den danske lov tilsidesætter det princip om forbud mod godtgørelser og fritagelser, som er indeholdt i den nævnte artikel.

Den portugisiske regering finder således, at en lov som den danske lov om arbejdsmarkedsbidrag er uforenelig med sjette momsdirektivs artikel 33.

Kommissionen har anført, at forbudet i sjette direktivs artikel 33 ikke omfatter enhver omsætningsafgift, men alene sådanne, der belaster varer og tjenesteydelser på en måde "der har karakter af" en merværdiafgift. Arbejdsmarkedsbidraget udviser imidlertid de objektive karakteristika, der er kendetegnende for momsen, således som disse er udtrykt i artikel 2 i Rådets første direktiv om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter. For det første er det en generel afgift, idet det med meget få undtagelser rammer samtlige, såvel fysiske som juridiske personer, der udøver en økonomisk virksomhed, ligesom det rammer alle transaktioner vedrørende varer og, generelt set, alle typer af tjenesteydelser. Arbejdsmarkedsbidraget er endvidere en ad valorem-afgift, der er nøjagtig proportional med varens eller tjenesteydelsens pris. Fradragsreglerne ved omsætning af varer i landet bevirker endvidere, at afgiften beregnes på en måde, der er uafhængig af antallet af omsætninger i de produktions- og fordelingsled, der ligger forud for beskattningen. Arbejdsmarkedsbidraget bringer det fælles momssystemets funktion i fare, idet det fordrejer konkurrencevilkårene og hindrer den frie bevægelighed for varer og tjenesteydelser inden for det fælles marked. Importerede varer vil blive belastet med en højere arbejdsmarkedsafgift end tilfældet vil være for indenlandsk fremstillede varer.

Kommissionen foreslår følgende besvarelse:

"Det ved lov nr. 840 af 18. december 1987 med senere ændringer i Danmark indførte arbejdsmarkedsbidrag, som udgør en fiskal afgift af generel karakter beregnet, som hovedregel, ad-valorem på grundlag af den afgiftsbelagte vares eller tjenesteydelsens pris, er i strid med artikel 33 i rådsdirektiv 77/388/EØF af 17. maj 1977, i henhold til hvilken medlemsstaterne er afskåret fra at opretholde eller indføre

skatter og afgifter med karakter af en omsætningsafgift i nævnte direktivs betydning."

Spørgsmål 2 (den direkte anvendelighed af sjette momsdirektivs artikel 33)

Under henvisning til Domstolens dom af 3. marts 1988, Bergandi (252/86, Sml. s. 1343, præmis 11) har Denkavit og Poulsen gjort gældende, at artikel 33 er en klar og utvetydig bestemmelse, der kan påberåbes af private.

I denne relation kommer det ikke an på en sondring, om artikel 33 er i Fællesskabets eller i borgernes interesse, idet Domstolen allerede ved dom af 5. februar 1963, Van Gend & Loos (26/62, Sml. 1954-1964, s. 375) har fastslået, at rettighederne for private opstår, når Traktaten pålægger medlemsstaterne entydige forpligtelser.

Denkavit og Poulsen foreslår følgende besvarelse:

"Der er ved artikel 33 i det i spørgsmål 1 nævnte direktiv skabt rettigheder for borgerne, som det påhviler de nationale domstole at beskytte."

Skatteministeriet har anført, at artikel 33 kun er direkte anvendelig, for så vidt som det er forbudt medlemsstaterne at indføre konkurrencefordrejende afgifter. Det samme ville imidlertid ikke være tilfældet, såfremt bestemmelsen fortolkes således, at det er forbudt for medlemsstaterne at indføre afgifter, der frembyder for mange lighedspunkter med moms, idet der i så tilfælde måtte være tale om et hensyn alene til Fællesskabet som sådan, og ikke til borgerne. Der er intet i Domstolens praksis, der antyder, at rene ordensforskrifter skal tillægges umiddelbar virkning.

- 15 -

Den portugisiske regering finder, at forbudet i artikel 33 har til formål at forebygge vanskeligheder ved harmoniseringen af Fællesskabets afgiftssystem, hvilket indebærer, at borgerne også er beskyttet. Forbrugsbeskatningen bør obligatorisk være begrænset til opkrævning af moms i den af Fællesskabet foreskrevne form.

Regeringen foreslår, at spørgsmålet besvares således:

"I relation til en national afgift med de i spørgsmål 1 anførte kendetegn er der ved artikel 33 i det nævnte direktiv skabt rettigheder for borgerne, som det påhviler de nationale domstole at beskytte."

Ifølge Kommissionen er forbudet i direktivets artikel 33 formuleret så ubetinget og præcist, at retsundergivne kan støtte ret herpå over for enhver national regel, der ikke er i overensstemmelse hermed.

Kommissionen har foreslået Domstolen at besvare spørgsmålet således:

"Det i artikel 33 i rådsdirektiv 77/388/EØF indeholdte forbud mod, at medlemsstater opretholder eller indfører skatter og afgifter, der har karakter af omsætningsafgift, skaber rettigheder for de retsundergivne, som det påhviler de nationale domstole at beskytte i overensstemmelse med definitionen af det EF-retlige begreb "omsætningsafgift", som indeholdt i nævnte rådsdirektiv."

Spørgsmål 3 (told og afgifter med tilsvarende virkning)

Denkavit og Poulsen har for det første anført, at en afgift ikke

samtidig kan være en afgift med tilsvarende virkning som told og en intern afgift. Dens lovlighed i relation til Traktatens artikel 9 ff. og artikel 95 bør imidlertid efterprøves.

Arbejdsmarkedsbidraget rammer såvel importerede som indenlandske produkter, men ikke efter samme objektive kriterier. Alene indenlandske køb, hvoraf der til virksomheden er faktureret moms, berettiger således til fradrag. Heraf følger, at en virksomhed betaler et større arbejdsmarkedsbidrag på samme omsætningstrin ved salg af importerede produkter. Den omstændighed, at arbejdsmarkedsbidraget opkræves på et senere trin end importen, udelukker ikke, at der er tale om en afgift med tilsvarende virkning.

En sådan forskelsbehandling kan ikke være begrundet i, at den er nødvendig for at neutralisere virkningen af afgifter på importerede produkter i tidligere omsætningsled.

Det omtvistede afgiftssystem negligerer helt, at importerede produkter må være belastet, direkte eller indirekte, med arbejdsgiverafgifter i eksportstaten, som i mangel af harmonisering på dette område ikke godtgøres ved eksporten.

Denkavit og Poulsen foreslår, at spørgsmålet besvares således:

"En afgiftsordning som den i spørgsmål 1 beskrevne er uforenelig med forbudet i Traktatens artikel 9 ff. mod afgifter med tilsvarende virkning som told, idet afgiften beregnes af momsgrundlaget i hvert fremstillings- og afsætningsstadium for indenlandske produkters vedkommende, men derimod uden fradrag af importværdien for fra andre medlemsstater importerede produkters vedkommende."

Skatteministeriet finder, at spørgsmål 3 må besvares benægtende, fordi der er tale om en intern afgift.

Arbejdsmarkedsbidraget opkræves ikke ved eller i forbindelse med en grænsepassage. Det påhviler hvert led i omsætningen af såvel importerede som indenlandske produkter med nøjagtig samme sats.

Kommissionen vil ikke udelukke, at arbejdsmarkedsbidragsordningen i visse tilfælde kan have til følge, at den over for import af varer fra andre medlemsstater, får tilsvarende virkning som told. Arbejdsmarkedsbidraget opkræves imidlertid generelt og er baseret på objektive kriterier, hvorfor det ikke er uforeneligt med Traktatens artikel 9 ff.

Kommissionen foreslår følgende besvarelse:

"En afgiftsordning som det ved lov nr. 840 af 18. december 1987 indførte arbejdsmarkedsbidrag er primært del af et almindeligt internt afgiftssystem, som omfatter både indenlandsk fremstillede og importerede produkter og udgør som sådan ikke en afgift med tilsvarende virkning som told".

Spørgsmål 4 (interne afgifter)

Ifølge Denkavit og Poulsen skal der ikke alene tages hensyn til afgiftssatsen, men også til beregningsgrundlaget på samme produktions- eller omsætningstrin.

Beregningsgrundlaget er forskelligt for indenlandske og importerede produkter, idet arbejdsmarkedsbidraget for importerede produkters vedkommende beregnes af salgsprisen, og ikke af momsregningsgrundlaget.

Den højere belastning af importerede produkter har til formål at tilvejebringe en - i henhold til artikel 95 forbudt - udligning af afgiften på indenlandske varer i tidligere omsætningsled.

Denkavit og Poulsen foreslår, at spørgsmålet besvares således:

"En afgiftsordning som den i spørgsmål 1 beskrevne er uforenelig med forbudet i Traktatens artikel 95 mod diskriminerende indenlandske afgifter, idet afgiften beregnes af momsgrundlaget i hvert fremstillings- og afsætningsstadium for indenlandske produkters vedkommende, men derimod uden fradrag af importværdien for fra andre medlemsstater importerede produkters vedkommende."

Skatteministeriet har anført, at arbejdsmarkedsafgiften beregnes for hvert led i omsætningen med den samme sats og efter samme kriterier, hvorfor det eneste forhold, som kunne give anledning til overvejelser om forskelsbehandling, således er adgangen til at fradrage den del af den beregnede arbejdsmarkedsafgift, som er betalt i tidligere omsætningsled.

Ministeriet erindrer om, at Traktatens artikel 96 tillader medlemsstaterne at tilbagebetale interne varerelaterede afgifter ved eksport til en anden medlemsstat, således at importerede varer ikke skal være belastet med både eksportlandets og importlandets tilsvarende afgifter.

I overensstemmelse hermed har medlemsstaterne alene pligt til at modregne udenlandske afgifter, såfremt der er identitet mellem den udenlandske og den indenlandske afgift, og såfremt det begrebsmæssigt er udelukket, at den udenlandske afgift ville kunne tilbagebetales. I dette tilfælde kan afgifter svarende til bidraget godtgøres i eksportstaten.

Da arbejdsmarkedsbidraget er en flerledsafgift, kan virksomheden fradrage de arbejdsmarkedsbidrag, der er betalt i tidligere omsætningsled af de i perioden indkøbte varer. Hvis der ikke blev givet et sådant fradrag, ville arbejdsmarkedsbidraget have karakter af en forbudt flerledsafgift. Denne fradragsmulighed er ikke en diskrimination af importerede varer. Indrømmelse af fradrag for afgiftsbeløb, der ikke er betalt, ville tværtimod indebære en grov diskrimination over for indenlandske varer.

Skatteministeriet konkluderer, at en afgiftsbyrde som arbejdsmarkedsbidraget ikke er i strid med forbudet i Traktatens artikel 95 mod interne diskriminerende afgifter.

Kommissionen finder, at arbejdsmarkedsbidragsordningen medfører en forbedring af den danske eksports konkurrencestilling og en fordyring af importen. Salg til eksport indgår ikke i momsgrundlaget, hvorfor eksporterende virksomheder nyder fordel af, at arbejdsgivernes sociale bidrag er blevet erstattet af arbejdsmarkedsbidraget, hvorefter sociale ydelser til arbejdstagere ikke længere er fastsat på grundlag af antal ansatte medarbejdere, men på grundlag af virksomhedens momsgrundlag.

Det kan derfor ikke afvises, at arbejdsmarkedsbidraget kan indeholde visse elementer af støtte til fordel for danske virksomheder, idet de drager fordel af en vis skattefritagelse i forbindelse med eksport, og udenlandske virksomheder, der eksporterer varer til Danmark, pålægges en intern dansk beskæftigelsesafgift.

Efter Kommissionens opfattelse er det imidlertid vanskeligt at afgøre, hvorvidt modaliteterne for beregning af arbejdsmarkedsbidraget ved forbrug på det danske marked har til følge, at varer fra andre medlemsstater pålægges højere interne afgifter end de, som direkte eller indirekte

pålægges lignende indenlandske varer. Vurderingen heraf må bero på en beregning foretaget på grundlag af fakta i en konkret foreliggende situation.

Kommissionen foreslår, at spørgsmålet besvares således:

"Hvorvidt en intern afgift for momspligtige virksomheder beregnet på basis af momsgrundlaget uden fradrag af værdien af importerede produkter er i strid med EØF-Traktatens artikel 95, beror på en konkret sammenligning mellem den afgiftsbyrde, der ved forbrug i medlemsstaten påhviler en vare importeret fra andre medlemsstater og den afgiftsbyrde, der påhviler tilsvarende indenlandsk fremstillede varer."

Virkningen af, at lov om arbejdsmarkedsbidrag findes uforenelig med fællesskabsretten

Østre Landsret har ikke forelagt Domstolen spørgsmål om virksomheders ret til tilbagebetaling af afgifter, der er opkrævet med urette, for det tilfælde, at arbejdsmarkedsbidraget skulle vise sig at være uforeneligt med fællesskabsretten. Denkavit og Poulsen samt Skatteministeriet er imidlertid fremkommet med bemærkninger hertil.

Denkavit og Poulsen er klar over, at der muligvis kan opstå betydelige pekuniære konsekvenser for den danske stat, såfremt samtlige afgiftspligtige virksomheder, henholdsvis samtlige importører på grundlag af Domstolens dom vil kunne rejse krav om tilbagebetaling af det med urette erlagte afgiftsbeløb. Sagsøgerne mener imidlertid ikke, at der er anledning til at begrænse dommens tidsmæssige virkning. Ingen medlemsstat har med føje kunnet indtage det standpunkt, at momsharmoniseringen henholdsvis forbudet mod at anvende importafgifter lovligt kan tilsidesættes.

- 21 -

Måtte Domstolen imidlertid finde, at dommens retsvirkninger tidsmæssigt bør begrænses, bør en sådan begrænsning ikke kunne gøres gældende over for sagsøgerne eller andre, der har taget initiativ til at beskytte deres rettigheder for de nationale domstole. En begrænsning udledt af en anvendelse af artikel 33 i sjette momsdirektiv bør ikke nødvendigvis føre til samme tidsmæssige begrænsning ved anvendelsen af Traktatens artikel 9 ff. resp. artikel 95.

Efter Skatteministeriets opfattelse vil tilbagebetalingskrav være afskåret, da arbejdsmarkedsbidraget må anses for overvæltet på forbrugerne.

Domstolen bør i hvert fald begrænse dommens tidsmæssige virkning. Dels fordi spørgsmål svarende til de i nærværende sag fremlagte ikke tidligere er afgjort af Domstolen. Dels fordi konsekvenserne af, at loven om arbejdsmarkedsbidrag anses for uforenelig med fællesskabsretten, vil være ud af proportion med den krænkelse af en ordensforskrift, som sjette direktivs artikel 33.

R. Joliet

Refererende dommer

Jan 27/17 1901



56



Den 27/11 1991

350

DEN DANSKE REGERINGS MUNDTLIGE INDLÆG I SAG
C-200/90 DEN 28/11 1991.

Høje Domstol.

Indledning.

I mit indlæg på den danske regerings vegne vil jeg gå frem i den rækkefølge, at jeg som 1. punkt omtaler ~~de faktiske forhold omkring~~ arbejdsmarkedsbidragets virkninger og baggrunden for dets indførelse. Regeringen har i går fremsat forslag i Folketinget om at ophæve loven om arbejdsmarkedsbidrag. Det gør ikke nærværende sag overflødig, og af hensyn til den tid, der er gået, er det fortsat en sag af stor vigtighed for Danmark. Jeg omtaler forslaget om at ophæve loven i punkt 2 i mit indlæg. Derefter vil jeg i punkt 3 omtale ~~Denkavits og Poulsens synspunkt om~~, at sammenligning af afgiftsbyrden skal ske for hvert led i omsætningskæden. Som 4. punkt vil jeg omtale fortolkningen af art. 33 i 6. momsdirektiv. Dernæst vil jeg i punkt 5 kommentere spørgsmålet, om art. 33 umiddelbart skaber ret for borgerne i denne situation. I punkt 6 omtales de tidsmæssige virkninger af Domstolens dom, såfremt dommen måtte gå regeringens imod. Endelig vil jeg i punkt 7 knytte enkelte yderligere kommentarer til de forelagte spørgsmål om Traktatens art. 9 ff og art. 95.

1. Arbejdsmarkedsbidragets faktiske virkninger.

I mit første punkt om arbejdsmarkedsbidragets indretning, er der eet grundlæggende forhold, der er helt afgørende for bedømmelsen af alle de forelagte spørgsmål. Det drejer sig om, hvorvidt arbejdsmarkedsbidraget medfører en større afgiftsbelastning på importerede varer end på varer produceret i Danmark.

Hvis arbejdsmarkedsbidraget havde været diskriminerende over for importerede varer, ville det naturligvis have været i klar modstrid med fællesskabsretten. Men det er ikke tilfældet. Det fremgår med al tydelighed af Østre Landsrets forelæggelsesbeslutning, at arbejdsmarkedsbidraget belaster importerede varer og indenlandsk fremstillede varer med præcis den samme afgift. Heller ikke indbetalingsreglerne eller noget andet forhold i forbindelse med arbejdsmarkedsbidraget medfører nogen merbelastning på importen.

Det giver derfor regeringen anledning til undren, når Kommissionen (som refereret i retsmøderapporten side 19-20) finder det vanskeligt at afgøre, om arbejdsmarkedsbidraget fører til højere afgift på importerede varer. Kommissionen efterlyser endda en beregning foretaget på grundlag af fakta i en konkret foreliggende situation. Den beregning har Østre Landsret jo allerede forsynet Domstolen med i forelæggelsesbeslutningen s. 8-12. Beregningen viser klart, at en importeret vare og en dansk vare belastes med præcis samme beløb i arbejdsmarkedsbidrag. Hvis en importeret vare og en dansk vare ville koste det samme ved salg til forbrugeren uden arbejdsmarkedsbidrag, koster de to varer også præcis det samme med arbejdsmarkedsbidrag. Det er uden betydning for afgiftsbelastnin-

gen, i hvilket led af omsætningskæden import finder sted, ligesom det er ligegyldigt, om det er hele varen eller råstoffer eller komponenter, der importeres. Belastningen på forbrugerprisen er altid præcis den samme på alle varer uanset oprindelse.

Eksemplet i forelæggelsesbeslutningen beviser endvidere, at arbejdsmarkedsbidraget ikke på nogen måde kolliderer med momssystemet. Der beregnes moms af varens pris inklusive arbejdsmarkedsbidrag. Når der opkræves moms af arbejdsmarkedsbidraget, bliver momstilsvaret også lidt større. Men beregningen og afregningen af momsen er helt upåvirket af arbejdsmarkedsbidraget, og det gælder både for importerede og for indenlandsk producerede varer.

Som det er anført i forelæggelsesbeslutningen, har Denkavit og Poulsen i Østre Landsret erklæret sig enige i, at disse beregninger er rigtige. Den enighed kan de nævnte parter naturligvis ikke fragå nu. I øvrigt kan enhver jo regne eksemplet efter og konstatere, at det giver en dækkende beskrivelse af alle situationer.

I denne forbindelse er der også grund til at nævne den stævning mod Danmark, som Kommissionen har indleveret til Domstolen den 17. september i år i sag C-234/91. I denne stævning gør Kommissionen gældende, at loven om arbejdsmarkedsbidrag strider mod art. 33 i 6. momsdirektiv, men Kommissionen hævder ikke, at der skulle være modstrid med Traktatens toldregler eller art. 95.

Det er ikke nemt at udforme et afgiftssystem på en sådan måde, at det virker fuldstændig neutralt i forhold til samhandelen. Når det lykkedes med

arbejdsmarkedsbidraget, er det fordi afgiftsordningen for de momsregistrerede virksomheder bygger på en række af elementerne i momssystemet. Det er det, som man nu bebrejder os i relation til art. 33 i 6. momsdirektiv. Man kunne nok have udformet arbejdsmarkedsbidraget på en sådan måde, at det frembød større forskelle fra momssystemet. Men prisen havde været en risiko for en eller anden diskriminerende effekt.

Man kan så spørge, hvorfor regeringen i 1987/88 ikke blot forhøjede momsen i stedet for at indføre arbejdsmarkedsbidraget. Svaret på det spørgsmål hænger sammen med baggrunden for indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget, som jeg derfor gerne vil sige noget om først.

Da arbejdsmarkedsbidraget blev indført ved årsskiftet 1987/88, var Danmarks nationaløkonomiske situation meget alvorlig. En række faktorer, der er omtalt i vort skriftlige indlæg, havde forringet konkurrenceevnen for danske virksomheder, der eksportererede, eller som konkurrerede med import. Disse virksomheder var simpelt hen blevet pålagt for store byrder i forhold til deres konkurrenter i andre lande, og de danske virksomheders priser var derfor ikke konkurrencedygtige. Det havde bl.a. udløst store underskud på betalingsbalancen med deraf følgende forøgelse af Danmarks gældsætning til udlandet. Rådet, den internationale bankverden og alle andre fornuftige bedømmere rådede derfor regeringen til at lette byrderne for de danske eksporterhverv og fastholde kronens kurs indenfor EF's valutasamarbejde.

Rådet udtalte således i sin beslutning af 22. december 1986 (86/667) om den økonomiske situation og politik for 1987, at Danmarks underskud på be-

talingsbalancen burde nedbringes. I beslutningen vedrørende 1988 (87/609 af 22. december 1987) udtalte Rådet, at behovet for en styrkelse af stillingen over for udlandet gjaldt mere end nogensinde, og at en genopretning af den økonomiske stilling over for udlandet fortsat burde være hovedmålet for regeringens politik.

Den nødvendige lettelse af byrderne for det danske erhvervsliv gennemførte regeringen ved en række lovændringer, bl.a. af skatteregler, herunder afskaffelse af visse arbejdsgiverafgifter. Disse foranstaltninger var udformet i nøje overensstemmelse med fællesskabsretten. Det er da heller ikke draget i tvivl.

De nævnte foranstaltninger efterlod imidlertid et hul i statskassen, og det var absolut nødvendigt at opretholde den hårdt tilkæmpede balance på statsfinanserne. Arbejdsmarkedsbidraget blev indført for at bevare denne balance mellem statens indtægter og udgifter.

Også det generelle prisniveau måtte holdes i ro. Når der samtidig med den nye afgift blev givet en række lettelser, havde erhvervslivet som helhed ikke grund til generelt at forhøje priserne. En momsforhøjelse har imidlertid erfaringsmæssigt en tendens til umiddelbart at udløse automatiske prisforhøjelser svarende til momsforhøjelsen. Det hænger sammen med, at moms i den erhvervsmæssige omsætningskæde faktureres særskilt. I virksomhedernes prislister opgives priserne derfor normalt exclusive moms. En momsforhøjelse udløser således ikke i sig selv en revision af prislisterne, og da de samtidigt gennemførte økonomiske lettelser kunne være vanskelige at overskue for den enkelte virksomhed, måtte man befrygte, at der først med

nogen forsinkelse ville blive taget hensyn dertil i prisfastsættelsen.

Virkningen af en momsforhøjelse i 1987 havde således umiddelbart været generelle prisforhøjelser, og virksomhederne ville i en periode have haft en forøget fortjeneste svarende til de gennemførte lempelser, indtil også disse slog igennem på priserne. Det var ikke acceptabelt.

Ved at anvende arbejdsmarkedsbidraget i stedet for en momsforhøjelse opnåede man, at virksomhederne samtidig tog hensyn til lempelserne og til den nye afgift. Arbejdsmarkedsbidraget skal jo ikke faktureres særskilt, men indgår i varernes pris exclusive moms. Når en virksomhed ville forhøje priserne som følge af arbejdsmarkedsbidraget, måtte den derfor revidere sine prislister med det samme. Og så kunne man regne med, at virksomheden samtidig ville skaffe sig klarhed over og tage hensyn til lempelserne af de direkte skatter, herunder arbejdsgiverafgifterne.

Denne samtidighed var det væsentligt at opnå af hensyn til balanceproblemerne.

Jeg har omtalt disse forhold i forbindelse med arbejdsmarkedsbidragets indførelse af 2 grunde:

For det første for at fremhæve den helt legitime nationaløkonomiske baggrund for indførelse af arbejdsmarkedsbidraget. Der er intet forkasteligt i at genoprette en forringet konkurrenceevne for virksomheder i en medlemsstat ved at lempe det direkte skattetryk, herunder arbejdsgiverafgifter. Der er heller intet forkasteligt i samtidig at forøge de indirekte afgifter, eksempelvis momsen.

Det andet formål med min redegørelse var at belyse, at det fælles momssystem ikke giver medlemsstaterne de nødvendige afgiftspolitiske redskaber i alle situationer. I den situation, der forelå i Danmark i 1987/88, ville det have været vanskeligere for regeringen at tage de nødvendige skridt til at rette Danmarks balanceproblemer op i overensstemmelse med Rådets anbefalinger, hvis man havde været henvist til en momsforhøjelse.

2. Forslaget om ophævelse af arbejdsmarkedsbidraget.

Herefter vender jeg mig til regeringens forslag om at ophæve arbejdsmarkedsbidraget. Lad mig først sige, at lovforslaget ikke er ensbetydende med, at regeringen har ændret standpunkter i nærværende sag. Det er fortsat regeringens opfattelse, at arbejdsmarkedsbidraget er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Men naturligvis er der en sammenhæng mellem lovforslaget og Kommissionens sagsanlæg i september i år samt nærværende sag: Som jeg skal uddybe det senere i mit indlæg, vil konsekvenserne af en dom, der i en eller anden udstrækning går Danmark imod, kunne blive yderst alvorlige. Uanset hvorledes man vil bedømme risikoen for et sådant udfald, har regeringen ment, at man må forebygge enhver tvivl om de fremtidige afgiftsforhold. Usikkerhed på dette område vil være aldeles uacceptabel. Det er derfor foreslået, at arbejdsmarkedsbidraget skal ophøre. Loven herom vil træde i kraft den 1. januar 1992.

De store beløb, som arbejdsmarkedsbidraget indbringer, kan statskassen ikke undvære. Det er der-

for foreslået, at der i stedet for arbejdsmarkedsbidraget indføres en tillægsmoms, der udgør en del af momsloven, og som reelt er udtryk for en forhøjelse af momssatsen. Da der hidtil har været beregnet moms af arbejdsmarkedsbidraget på 2,5%, skal momsforhøjelsen være på 3 procentpoints for at give samme nettoprovenu som arbejdsmarkedsbidraget.

Nu har jeg for lidt siden omtalt, at arbejdsmarkedsbidraget blev indført i 1987/88, fordi man ikke dengang kunne leve med en momsforhøjelse. Jeg skylder derfor et svar på, hvorfor vi kan det nu.

Den væsentligste grund er, at det nu er umiddelbart indlysende for virksomhederne, at afskaffelsen af arbejdsmarkedsbidraget for alle momspligtige varer helt præcis svarer til momsforhøjelsen. I 1987/88 var situationen væsentligt mindre gennemskuelig for virksomhederne. Vi kan derfor i dag regne med, at virksomhederne samtidig med omlægningen vil omberegne deres grundpriser, således at priserne inklusive moms forbliver uændrede. I detailhandelen vil der ikke være grund til at ændre prismærkningen, der jo ved salget til forbrugerne er inklusive moms.

Arbejdsmarkedsbidraget har således løst sin opgave som et nødvendigt overgangsled mellem situationen i 1987 og situationen i dag. Ved nu at erstatte arbejdsmarkedsbidraget med en momsforhøjelse opnår man selvsagt også en vis administrativ forenkling, selv om administrationen af arbejdsmarkedsbidraget faktisk var ret enkel som følge af anvendelsen af momsafregningerne som beregningsgrundlag.

Samtidig med ophævelsen af arbejdsmarkedsbidraget overflyttedes reglerne om bidrag for de virksomhe-

der, der ikke er momspligtige, til en lov, hvorefter bidrag beregnes efter lønsumsmetoden. Endvidere ændres reglerne for meget små virksomheder og indsættes i en særlig lov.

For god ordens skyld må jeg tilføje, at det naturligvis er Folketinget der afgør, om de fremsatte lovforslag bliver gennemført.

Men selv om jeg forudsætter, at lovændringerne gennemføres, kan de jo desværre ikke løse alle problemerne. En omlægning fra arbejdsmarkedsbidrag til moms kan man rent praktisk ikke gennemføre med tilbagevirkende kraft. Det er derfor fortsat af overordentlig stor betydning for Danmark, at der ikke opstår tvivl om, at arbejdsmarkedsbidraget i de forløbne år er blevet opkrævet med rette.

3. Afgiftsbyrden i de enkelte omsætningsled.

Herefter går jeg over til punkt 3 i mit indlæg, der tager udgangspunkt i, at Denkavit og Poulsen har hævdet, at arbejdsmarkedsbidraget skulle indebære en større afgiftsbyrde for importerede varer, når man ser på de enkelte trin i omsætningskæden. I den forbindelse påberåber sagsøgerne sig især, at importører ikke kan fradrage værdien af de importerede varer ved opgørelse af den omsætning, hvoraf arbejdsmarkedsbidrag beregnes. Og Kommissionen fremfører i sit skriftlige indlæg (side 15) den åbenbart forkerte tese, at momsdirektiverne skulle give adgang til "ved import af udenlandske varer at fradrage et beløb svarende til den afgift, som efterfølgende pålægges den importerede vare, når - og såfremt - den omsættes i landet."

Det bedste bevis på, at Kommissionens og sagsøger-
nes standpunkt er forkert, er vel, at sagsøgerne
efter gennemførelse af den foreslåede momsforhø-
jelse vil komme til at betale præcis det samme,
som de betalte under loven om arbejdsmarkedsbi-
drag.

Efter art. 2 i 6. momsdirektiv udløses momspligt
jo ved to forskellige typer af transaktioner:
Dels ved indenlandske salg fra afgiftspligtige
virksomheder, dels ved indførsel fra udlandet.

Momssystemet er således ikke udtryk for, at im-
port er afgiftsfri. Hvis importøren er en momsre-
gistreret virksomhed, får han ganske vist fra-
dragsret for den betalte importmoms efter art.
17, stk. 2, litra b, men han skal betale fuld
moms ved sit videresalg. Importmoms modsvarer så-
ledes de momsbeløb, der er pålagt en tilsvarende
indenlandsk vare under dens passage gennem den in-
denlandske omsætningskæde. Fradrag retten for im-
portmoms medfører en tilbagebetaling af import-
momsen, men intet fradrag derudover.

Dette understreges af reglerne om angivelse og
indbetaling af importmoms i art. 23, stk. 2. Den-
ne bestemmelse giver medlemsstaterne en fakulta-
tiv mulighed for at tillade, at momsregistrerede
importører ikke skal indbetale importmoms, men
blot medtage den i deres kvartalsvise momsangivel-
ser. I så fald bliver importmoms rent regnskabs-
mæssige posteringer henholdsvis under momstilsvær
og under fradrag, og disse poster udligner hinan-
den.

Uanset hvilken afregningsmåde medlemsstaten anven-
der, bliver nettoresultatet for importøren, at
han skal svare moms af sin fulde salgspris uden

noget fradrag. Sammenlignet med en indenlandsk grossist i samme omsætningsled kommer en importør derfor tilsyneladende til at indbetale et større momsbeløb, men det skyldes, at der ikke er pålagt den importerede vare indenlandsk moms i tidligere omsætningsled og derfor ikke er noget fradrag herfor.

Arbejdsmarkedsbidraget fører til præcis samme resultater. Der er ganske vist den forskel i forhold til den danske momslov, at der ikke opkræves noget arbejdsmarkedsbidrag ved import svarende til importmoms. Ene og alene af den grund er der heller ikke noget fradrag svarende til fradraget for importmoms i momssystemet. Da der ikke er betalt noget arbejdsmarkedsbidrag ved indførsel, er der heller ikke noget at trække fra.

I øvrigt vil de beslutninger, som Rådet er i færd med at træffe, føre til, at der fra 1993 ikke længere kan opkræves importmoms hos momsregistrerede importører. Dermed bortfalder fradraget naturligvis også, og tilbage bliver, at importører ved videre salget skal svare moms af deres fulde salgspris. Dermed bliver momssystemet ikke kun reelt, men også formelt præcis det samme som det, der gælder for arbejdsmarkedsbidraget.

Som refereret i retsmøderapporten side 16 har Denkavit og Poulsen i deres skriftlige indlæg endvidere påberåbt sig, at importerede varer kan være pålagt afgifter i eksportlandet. Det er i skærende modstrid med de bindende proceserklæringer, som disse sagsøgere har afgivet i Østre Landsret. Som anført i forelæggelsesbeslutningen side 7 er parterne for Østre Landsret enige om, at "det er irrelevant for bedømmelsen af det danske arbejdsmarkedsbidrag, i hvilken udstrækning der i eks-

portstaterne findes regler om finansiering af arbejdsmarkedsydelse. Sådanne omkostninger indgår i den samlede omkostningsstruktur, der ikke er ens i de forskellige medlemsstater."

Det er således uden betydning for sagen, at en del medlemsstater i højere grad end Danmark finansierer sociale og sundhedsmæssige udgifter ved at opkræve afgifter hos virksomhederne, der ikke opfylder betingelserne i Traktatens art. 96 for refusion ved eksport. Modstykket hertil i Danmark er især de meget høje indkomstskatter på lønindkomster, der giver sig udslag i et højere lønniveau end i mange andre medlemsstater. Det er vist hævet over tvivl, at medlemsstaterne anvender art. 96 til at friholde eksport, når betingelserne er opfyldt, således som det er tilfældet med varerelaterede afgifter af karakter som arbejdsmarkedsbidraget.

Sammenfattende kan det således slås fast, at der ikke er noget grundlag for en mistænkeliggørelse af arbejdsmarkedsbidragets virkninger, selv om man ser på de enkelte omsætningsled. Arbejdsmarkedsbidraget virker ligesom momsen fuldstændigt neutralt på samhandelen.

4. Fortolkningen af art. 33 i 6. direktiv.

Herefter går jeg over til fortolkningen af art. 33 i 6. momsdirektiv. Det er egentlig en mærkelig bestemmelse. Den står i direktivets næstsidste kapitel under overskriften "Diverse bestemmelser". Art. 33 er ikke formuleret som et forbud. Den siger, at vedtagelsen af 6. momsdirektiv ikke medfører, at medlemslandene har mistet deres kompetence på det skattepolitiske område. Tværtimod siger

bestemmelsen, at medlemslandene med respekt af Traktaten har frihed til at fastsætte alle former for skatter og afgifter, der ikke har karakter af omsætningsafgift.

Det er min opfattelse, at Domstolen i sin praksis har fastslået, at art. 33 ikke er en slags per se-forbud, men at man må lægge vægten på de beskyttelseshensyn, der ligger bag direktivet. Der er således tale om en slags "rule of reason" også på dette område.

Regeringen og Kommissionen er ikke enige om fortolkningen af art. 33. Men jeg mener, at der er enighed om det lige nævnte udgangspunkt. Kommissionen anfører således i sit skriftlige indlæg (side 10), at "Domstolen i sin fortolkning af 6. momsdirektiv, art. 33 ikke anvender ordet "omsætningsafgifter" i dette ords videre sproglige betydning, hvilket måtte indebære, at begrebet omsætningsafgift ville omfatte enhver afgift beregnet på basis af en tings eller tjenesteydelses pris". Kommissionen fortsætter med rette med at fastslå, at Domstolen ud fra en formålsfortolkning begrænser forbudet i art. 33 til kun at omfatte afgifter, der kompromitterer funktionen af det fælles momssystem.

Så langt er der altså enighed mellem regeringen og Kommissionen. Uenigheden går på, om en afgift som arbejdsmarkedsbidraget kompromitterer momssystemet. I vort skriftlige indlæg har vi præciseret omstændigheder, der må føre til, at en afgift er forbudt efter art. 33. Arbejdsmarkedsbidraget falder ikke ind under nogen af disse kategorier. Her skal jeg blot fremhæve, at arbejdsmarkedsbidraget ikke på nogen måde hindrer momssystemets funktion. Det er en afgift, der opkræves paral-

14
lert med moms, og arbejdsmarkedsbidraget erstatter ikke momsen hverken helt eller delvist. Arbejdsmarkedsbidraget indgår således selv i varens pris, hvoraf der betales moms. Arbejdsmarkedsbidraget har heller ingen uheldig indflydelse på beregningen af Fællesskabets egne indtægter, der jo var en væsentlig begrundelse for at indføre det fælles momssystem. Tværtimod er det beregnet, at den nu foreslåede ændring af arbejdsmarkedsbidraget til en momsforhøjelse vil medføre en nedgang i Danmarks bidrag på ca. 110 mio.kr. om året. Det er ca. 14 mio. ECU.

Kernen i nærværende sag er spørgsmålet om, hvorvidt en afgift skal anses for forbudt, udelukkende fordi den har en række af momsens gode egenskaber. Sådanne afgifter er set fra Fællesskabets synsvinkel klart bedre end punktafgifter. Som jeg allerede har nævnt, er det netop gennem en anvendelse af momsens gavnlige træk, man har opnået arbejdsmarkedsbidragets fuldstændige neutralitet for samhandelen mellem medlemsstaterne. Hvorfor skulle det dog være forbudt.

Jeg er opmærksom på, at hvis Rådet en dag skulle vedtage at harmonisere momssatserne eller dog fastsætte maxima herfor, ville der være grund til at skride ind over for nationale omsætningsafgifter, der supplerer momsen. Situationen i dag er, at Rådet i sine konklusioner af 24. juni 1991 om moms og punktafgifter har fastlagt, at afskaffelsen af de fiskale grænser i det indre marked bl.a. skal sikres ved at man fastlægger minimumssatser, men ikke maxima. Rådets konklusioner tog udgangspunkt i subsidiaritetsprincippet, og der er altså ikke i en overskuelig fremtid noget behov for at forbyde afgifter, der opkræves parallelt med moms.

Det tætteste man har været på en form for maxima for moms, er Rådets konklusion af 18. december 1989 om en midlertidig "stand still" for de eksisterende momssatser så længe man forhandlede. Som nævnt førte forhandlingerne i juni i år til valg af en anden endelig løsning.

Skulle behovet for en fælles momssats opstå engang i fremtiden, kan Rådet i al fald ikke nøjes med en bestemmelse som art. 33. Dertil er bestemmelsen alt for lidt præcis. Så den dag, Rådet måtte beslutte at harmonisere momssatserne, må man vedtage et direktiv, der ændrer art. 33 i overensstemmelse hermed. Der er således grund til ved fortolkningen af art. 33 at holde sig fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin for øje.

Ser man lidt nærmere på de domme, som Domstolen indtil nu har afsagt om fortolkningen af art. 33, er der for det første grund til at holde i erindring, at Domstolen ikke i eet eneste tilfælde har anset en national afgift for stridende mod bestemmelsen. Samtlige domme fastlægger fortolkningskriterierne på en sådan måde, at de konkrete nationale afgifter var i overensstemmelse med art. 33. Dommene fremhæver derfor naturligt nok de forskelle, der bestod mellem den pågældende afgift og moms. Men der er ikke grundlag for at antage, at udtalelserne udtrykker kriterier, der altid skal være opfyldt, for at en afgift er tilladelig.

Domstolens første afgørelse vedrørende art. 33, og den eneste dom der forelå, da arbejdsmarkedsbidraget blev indført, var dommen i sag 295/84, Rousseau Wilmot mod Organic, Domssamlingen 1985 side 3759.

Der var her tale om franske afgifter til en social forsikringsordning. Afgifterne blev beregnet med en procentandel af virksomhedernes samlede årlige omsætning, og de blev med få undtagelser pålagt selskaber og offentlige virksomheder i alle andre erhvervsgrene end landbruget.

Domstolen udtalte i sin afgørende præmis, (præmis 16) blandt andet, at formålet med art. 33 ikke kan antages at være at forbyde medlemsstaterne at opretholde eller indføre afgifter, som ikke er fiskale, men som er indført med det særlige formål at skaffe midler til sociale ordninger, baseret på virksomhedernes eller visse grupper af virksomheders aktiviteter, og beregnet på grundlag af den samlede årlige omsætning uden direkte at påvirke prisen på varer og tjenesteydelser.

Arbejdsmarkedsbidraget er ikke som de franske afgifter øremærket til bestemte sociale formål. Hvis det er en betingelse for, at bidraget kan passere efter art. 33, er det formentlig en ændring, man uden større vanskeligheder kunne have foretaget. Den omstændighed, at arbejdsmarkedsbidraget skal afregnes for kortere perioder end 1 år, typisk hvert kvartal, kan vel i al fald heller ikke medføre nogen relevant forskel fra Rousseau Wilmot-dommen.

Domstolen har dernæst taget stilling til art. 33 i sag 73/85, Kerrutt, Domssamlingen 1986 side 2219 og i sag 252/86, Bergandi, Domssamlingen 1988 side 1343. Ingen af disse domme forekommer mig at indeholde fortolkningsbidrag af særlig interesse for den foreliggende sag. Det gør derimod dommen af 13. juli 1989 i sag 93 og 94/88, Wiselink, Domssamlingen 1989 side 2671, der blev afsagt af Domstolens plenum.

Dommen vedrørte en hollandsk afgift på personbiler, der kun blev opkrævet én gang, hvorefter den blev overvæltet fuldt ud på de følgende omsætningsled. Under sagen blev det gjort gældende, at afgiften stred mod det fælles momssystem, allere-de fordi den var indført til erstatning for en tidligere kumulativ flerledsaft.

Domstolen udtalte i præmis 10, at "grundene til at indføre en national afgift i intern ret og omstændighederne i forbindelse hermed er uden betydning for afgiftens karakter i fællesskabsretlig henseende. Om en national afgift er forenelig med fællesskabsretten, beror nemlig hverken på dens betegnelse eller på den nationale lovgivningsprocedure, hvorved den er indført i national ret, men udelukkende på objektive kendetegn."

Hermed synes Domstolen at have sat spørgsmålstegn ved den delbegrundelse i Rousseau Wilmot-dommen, der tillagde det betydning, at den franske afgift var af ikke-fiskal karakter.

Derimod er Wisselink-dommen i overensstemmelse med den tidligere afgørelse derved, at Domstolen ikke fastslår et per se-forbud mod andre omsætningsafgifter. I præmis 20 anfører Domstolen således som en del af begrundelsen for, at den hollandske afgift ikke er i strid med art. 33, at afgiften "er heller ikke til hinder for, at det fælles merværdiafgiftssystem fungerer efter hensigten, idet den opkræves sideløbende med momsen, som den hverken erstatter helt eller delvis".

| Denne begrundelse viser, at der efter Domstolens opfattelse kan findes afgifter, der ikke er i strid med art. 33, selv om de efter almindelig sprogbrug er omsætningsafgifter, forudsat at de

ikke erstatter merværdiafgiften helt eller delvis eller på anden måde forhindrer momssystemets funktioner. Og denne forudsætning opfylder arbejdsmarkedsbidraget jo fuldt ud.

Efter Wisselink-dommen har Domstolen i sag C-109/90 ved sin dom af 19. marts 1991 fulgt disse begrundelser op. Giant-dommen føjer hverken noget til eller trækker noget fra.

Sammenfattende er det regeringens opfattelse, at der ikke er noget reelt formål, der tilsiger, at det skal være forbudt at opretholde en afgift med de kendetegn, som arbejdsmarkedsbidraget har. På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er momssatserne forskellige i de enkelte medlemsstater, og en parallel afgiftsopkrævning kompromitterer derfor ikke momssystemet.

Hvis man alligevel ville indlægge et sådant forbud i art. 33, måtte det være ud fra rent ordensmæssige overvejelser. Regeringen mener ikke, at en sådan ordensforskrift bør opstilles, for der er et reelt behov for, at medlemsstaterne i konkrete situationer kan opkræve generelle afgifter, der baseres på virksomhedernes omsætning, uden at være bundet af kravet i momssystemet om særskilt fakturering af afgiften. Dette krav skyldes udelukkende hensynet til kontrol med fradragene, når der gælder forskellige afgiftssatser for forskellige varer. Det har slet ingen reel betydning i medlemsstater, der som Danmark kun har een momsats for alle varer og tjenesteydelser. Rådet og Kommissionen afgav da også ved vedtagelsen af 6. momsdirektiv en fælleserklæring om, at sådanne medlemsstater kan frafalde kravet om den særskilte angivelse af momsbeløbet i fakturaer.

Erklæringen har ikke tidligere været nævnt i sagen, og jeg skal måske derfor læse den op. Den knytter sig til direktivets art. 22, stk. 3, litra b, og har følgende ordlyd: "Rådet og Kommissionen erklærer, at en medlemsstat, der kun anvender én afgiftssats, kan give afgiftspligtige personer tilladelse til på fakturaen blot at anføre prisen med bemærkningen "afgift indbefattet" eller "fritaget for merværdiafgift"."

Danmark har blot ikke udnyttet denne mulighed i sin momslov. Derfor havde vi i 1987 behovet for at lade arbejdsmarkedsbidraget opkræve i henhold til en særlig lov.

Regeringen foreslår herefter, at Østre Landsrets første spørgsmål besvares således, at art. 33 i 6. momsdirektiv ikke på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er til hinder for, at Danmark opkræver en afgift, der har de i spørgsmålet anførte kendetegn.

5. Umiddelbar anvendelighed.

Jeg går herefter over til at se på Østre Landsrets spørgsmål 2, der drejer sig om, hvorvidt art. 33 er umiddelbart anvendelig.

Det følger af Domstolens faste praksis, at kun de bestemmelser i et direktiv, der ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkelig præcise, kan påberåbes af private over for staten. Dette kriterium varierer, afhængig af hvilket retsområde der er tale om. Det fremgår således af Domstolens faste praksis, at kravet om klarhed og forudsigelighed gør sig gældende med særlig styrke, for så vidt angår bestem-

20
melser, der kan medføre økonomiske virkninger.
Jeg kan f.eks. henvise til sag 326/85, Nederlandene mod Kommissionen, Domssamlingen 1987 side 5091, sag 92 og 93/87, Kommissionen mod Frankrig og UK, Domssamlingen 1989 side 405, samt sag C-30/89 Kommissionen mod Frankrig, Domssamlingen 1990 side 691.

| I sidstnævnte sag mente Kommissionen, at Frankrig havde overtrådt 6. momsdirektiv ved at fritage den internationale del af transporter mellem det franske hovedland og Korsika fra moms. Domstolen frifandt Frankrig bl.a. med henvisning til det nævnte princip om klarhed, og idet Domstolen henviste til, at fællesskabsreglerne vedrørende moms medfører betydelige økonomiske virkninger for medlemsstaterne som følge af den forpligtelse, medlemsstaterne har til at stille en del af de opkrævede momsbeløb til rådighed for Fællesskabet som egne indtægter. Det er klart, at de samme hensyn gør sig gældende, når der som i den foreliggende sag er tale om en afgift, der løbende udgør op mod 4% af den danske statskasses samlede indtægter.

> Som jeg gjorde opmærksom på under mine bemærkninger om fortolkningen af art. 33, er det langt fra nogen klar og præcis bestemmelse. Hvis Domstolen måtte fortolke art. 33 som indeholdende en ordensforskrift, der forbyder afgifter med for mange af momssystemets positive og gavnlige træk, bør det i al fald ikke medføre blot en tvivl om, hvorvidt borgerne kan kræve mange mia. kr. tilbage i afgifter.

Den umiddelbare anvendelighed opfylder kun sin fællesskabsretlige funktion, hvis der foreligger en overtrædelse af en bestemmelse, der særlig til-

sigter at beskytte borgernes interesser. Overtrædelse af ordensforskrifter givet i Fællesskabets interesse bør ikke have denne virkning. Man må her tænke på de meget alvorlige følgevirkninger, der kan udløses ved kombinationen med princippet om fællesskabsrettens forrang for national ret. Tilsidesættelse af en ordensforskrift bør ikke medføre ugyldighed af en national afgiftslov.

Dette for mig at se meget vigtige synspunkt kan også formuleres på følgende måde: For at en bestemmelse skal kunne påberåbes af borgerne for nationale domstole, skal bestemmelsen ikke alene være tilstrækkelig præcis og ubetinget, men bestemmelsen skal også have borgeren som rettighedssubjekt. Denne betingelse er ikke nævnt i alle domme om direktivers umiddelbare anvendelighed, fordi synspunktet sjældent har været relevant i de forelagte sager.

Men betingelsen har været anerkendt i Domstolens praksis lige så længe som selve begrebet umiddelbar anvendelighed. Jeg kan henvise til Costa-ENEL-dommen, sag 6/64, Domssamlingen 1964 s. 1141, hvor Domstolen tog stilling til, om traktatens art. 102 er umiddelbart anvendelig. Denne bestemmelse foreskriver, at medlemslandene skal rådføre sig med Kommissionen. Domstolen udtalte herom:

"Ved utvetydigt at forpligte sig til at rådføre sig med Kommissionen i alle de tilfælde, hvor deres lovforslag kunne indebære en selv ringe risiko for en evt. fordrejning, har medlemsstaterne påtaget sig en forpligtelse over for Fællesskabet, som binder dem i deres egenskab af stater, men som ikke med-

fører rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanter skal beskytte."

Begrundelsen og resultatet genfindes med næsten samme ord i dommen fra 1989 i sag 380/87, Enichem Base, Domssamlingen 1989 s. 2491. Også denne dom handlede om en pligt for medlemslandene til at underrette og konsultere Kommissionen forud for udstedelsen af visse retsakter. Mere generelt er princippet fastslået i Ursula Becker-sagen, sag 8/81, Domssamlingen 1982, side 53. Jeg henviser til præmis 25, hvor det siges, at der kan støttes ret på direktivbestemmelser, der er ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ligesom private over for staten kan påberåbe sig bestemmelser, der efter deres indhold tillægger private rettigheder i forhold til staten.

Man kan altså godt forestille sig, at en artikel i et direktiv i visse henseender alene har Kommissionen som rettighedssubjekt, mens den samme artikel i andre henseender kan være umiddelbart anvendelig og påberåbes af borgerne over for domstolene. På tilsvarende måde blev det allerede i Defrenne-sagen, sag 43/75, Domssamlingen 1976, side 455, fastslået, at Traktatens art. 119 kun er umiddelbart anvendelig i visse situationer. En national regel, der hindrede opkrævning og beregning af moms, kunne tænkes at stride mod art. 33 og give anledning til rettigheder for private. Derimod bør en ordensforskrift indfortolket i art. 33, der forbyder alle afgifter med nogle af momsens gode egenskaber, kun skabe rettigheder for Fællesskabet.

Jeg kan tilføje, at i al fald virksomheder som de to sagsøgere må være afskåret fra at påberåbe sig, at afgiftsopkrævningen for deres vedkommende

blev ugyldig. De forskelle, der er mellem moms og arbejdsmarkedsbidrag, medfører ingen dårligere stilling for dem. Forskellene består jo i, at arbejdsmarkedsbidrag ikke skal faktureres særskilt, at der ikke opkræves afgift ved import, og at der medinddrages nogle grupper, der ikke er afgiftspligtige efter momsreglerne. De to sagsøgere er momspligtige. Og det er med sikkerhed ikke til skade for dem, at de ikke skal betale importarbejdsmarkedsbidrag. Tilbage bliver forskellen med hensyn til faktureringsforpligtelse. Det kan da ikke give en virksomhed mulighed for at rejse krav om tilbagebetaling, at den er fritaget for at specificere en afgift særskilt. Især kan et sådant resultat ikke antages, når det som allerede nævnt stod Danmark frit at fravige faktureringskravet som følge af Rådets og Kommissionens erklæring ved vedtagelsen af 6. momsdirektiv. At udløse risiko for tilbagebetaling på et sådant grundlag ville svare til at lade en overtrædelse af en regel i et afgiftsdirektiv om de anvendte blanketters farve eller udseende medføre ugyldighed af afgiftsopkrævningen.

Såfremt en besvarelse af Østre Landsrets spørgsmål 2 bliver relevant, foreslår regeringen herefter principalt, at spørgsmålet besvares således, at der ikke ved den i svaret på spørgsmål 1 angivne fortolkning af art. 33 i 6. momsdirektiv er skabt rettigheder for borgerne, som det påhviler de nationale domstole at beskytte. Subsidiært foreslås, at dette i al fald gælder i forhold til afgiftspligtige, der som sagsøgerne i den konkrete sag ikke er påført noget tab eller nogen ulempe på grund af forskellene mellem arbejdsmarkedsbidraget og en momsforhøjelse.

6. De tidsmæssige virkninger af en dom, der går
regeringen imod

Herefter går jeg over til de tidsmæssige aspekter, såfremt en dom måtte gå regeringen imod.

Arbejdsmarkedsbidraget fra momsregistrerede virksomheder giver staten et nettoprovenu på ca. 9 mia. kr. om året (ca. 1100 millioner ECU). Men dette nettoprovenu fremkommer efter fradrag af negative afgiftstilsvær for virksomheder, hvis beregningsgrundlag er negativt. Ser man på bruttoprovenuet, er der for de henved 4 år, hvori afgiften har virket, tale om beløb i en samlet størrelsesorden på ca. 55 mia.kr., svarende til ca. 7 mia. ECU. Et sådant beløb på ca. 7 mia. ECU svarer til ca. 20% af den danske stats samlede indtægter i et år. Betegnelsen "national katastrofe" bliver nærliggende, når man kommer op i sådanne beløbsstørrelser.

Efter regeringens opfattelse er arbejdsmarkedsbidraget blevet overvæltet på forbrugerne, og virksomhederne vil derfor ikke kunne gennemføre krav på tilbagebetaling af disse eksorbitante beløb. Men Domstolens praksis om bevisførelse i forbindelse med tilbagebetaling er jo ganske streng. En besvarelse af landsrettens første to spørgsmål, der går regeringen imod, vil således skabe en retsusikkerhed, der først vil kunne afklares efter omfattende og langvarige retssager om, i hvilket omfang arbejdsmarkedsbidraget er blevet overvæltet på næste omsætningsled. Der er mellem 150.000 og 200.000 virksomheder, der faktisk har indbetalt arbejdsmarkedsbidrag efter de regler, som nærværende sag drejer sig om. Såfremt blot en brøkdel heraf rejste erstatningskrav, der skulle

bedømmes individuelt ved de danske domstole, vil-
le det medføre domstolssystemets sammenbrud.

Jeg beder om Domstolens forståelse for, at en så-
dan situation under alle omstændigheder må forhin-
dres.

Jeg mener derfor, at Domstolen i givet fald bør
statuere, at en dom, der går regeringen imod, kun
kan have virkning for fremtiden. Den høje Domstol
har tidligere truffet afgørelser af denne karak-
ter, omend kun i få tilfælde. Det er sket i sa-
gerne 43/75, Defrenne, Domssamlingen 1976 side
455, sag 24/86, Blaizot, Domssamlingen 1988 side
379 og sag 262/88, Barber, dom af 17. maj 1990. I
disse tre sager var der tale om økonomiske konse-
kvenser af overordentlig stor betydning for for-
skellige mere eller mindre privatretlige retssub-
jekter, men Domstolen har aldrig udelukket, at
hensynet til at undgå uoverskuelige retstvister
med eksorbitante risici for en medlemsstats økono-
mi kan have samme beskyttelsesbehov.

Jeg kan henvise til, at generaladvokat Mischo i
Wisselink-sagen var inde på denne betragtning. I
pkt. 57 i sit forslag til afgørelse udtalte han,
at han ikke mente, at der var tale om en afgift,
der var i strid med 6. momsdirektivs art. 33, men
han tilføjede i pkt. 63, at hvis Domstolen var
uenig med ham, blev det nødvendigt at se på de
økonomiske konsekvenser. Herunder nævnte han, at
man måtte overveje at begrænse en sådan dom til
kun at have virkning for fremtiden. Jeg henviser
til Domssamlingen 1989, side 2699. Jeg kan også
henvise til Traktatens art. 6, stk. 2, hvorefter
Fællesskabets institutioner påser, at medlemssta-
ternes indre og ydre finansielle stabilitet ikke
bringes i fare. Dette hensyn påses selvsagt også

af Domstolen og kan være særlig nærliggende, når der er tale om en ny udvikling i domspraksis.

Her vil jeg gerne fremhæve, at da den danske regering og det danske Folketing i slutningen af 1987 gennemførte loven om arbejdsmarkedsbidrag, var Rousseau Wilmot-dommen den eneste dom, der da var afsagt om art. 33. Jeg har allerede gennemgået denne dom og dens forhold til senere domspraksis.

Jeg kan tilføje, at regeringen, før lovforslaget om arbejdsmarkedsbidrag blev fremsat i Folketinget, skrev til EF-Kommissionen og orienterede den om, at regeringen forberedte denne afgiftslov og var opmærksom på, at loven skulle udformes således, at afgiften blev forenelig med 6. momsdirektiv. Underretningen skete ved brev af 19. november 1987. Lovforslaget blev fremsat i Folketinget den 9. december 1987 og vedtaget og stadfæstet den 18. december 1987. Kommissionen reagerede ved i en skrivelse af 29. januar 1988 at redegøre for sin opfattelse af art. 33. Regeringen bebrejder ikke Kommissionen, at den brugte nogle måneder på at overveje sagen, men Regeringen havde gjort hvad den kunne for at få en afklaring, inden loven blev gennemført. Når et forslag til en afgiftslov er kendt, må det nødvendigvis gennemføres hurtigt for at forebygge hamstring. Regeringen kunne derfor ikke vente på Kommissionens svar.

Efter yderligere drøftelse med danske myndigheder afgav Kommissionen så den 22. maj 1989 en åbnings-skrivelse efter traktatens art. 169, og sag er som nævnt blevet indbragt for Domstolen nu i september 1991. Kommissionens standpunkter har imidlertid i hele forløbet været forbundet med den forkerte opfattelse af arbejdsmarkedsbidragets faktiske virkninger, at afgiften diskriminerede

importen. Selv i stævningen fra september i år findes endnu spor af disse misforståelser.

Endelig er der grund til også i denne forbindelse at erindre om, hvad en eventuel overtrædelse består i. For Denkavit og Poulsen og for alle andre momspligtige havde arbejdsmarkedsbidraget præcis den samme økonomiske virkning som den momsforhøjelse, der nu afløser arbejdsmarkedsbidraget.

Hvis den høje Domstol statuerer, at det var forbudt at have to love ud fra ordensmæssige hensyn, bør det i al fald ikke åbne mulighed for diskussioner om tilbagebetaling af milliarder af ECU.

Sammenfattende er situationen således den, at fortolkningen af art. 33 i al fald på tidspunktet for gennemførelse af loven om arbejdsmarkedsbidrag var ganske uafklaret, at regeringen selv henvendte sig til Kommissionen for at høre dennes opfattelse, at også Kommissionen har været stærkt i tvivl om sagen, at en eventuel overtrædelse af art. 33 er af rent ordensmæssig karakter uden økonomiske konsekvenser for de afgiftspligtige, og at en dom, der går Danmark imod, vil have helt uoverskuelige konsekvenser.

> På denne baggrund anmoder regeringen om, at Domstolen i påkommende fald anvender sin mulighed for at begrænse skadevirkningerne.

> Der er indtil nu kun rejst sag om tilbagebetaling fra få virksomheder. Selv om arbejdsmarkedsbidraget forventes ophævet pr. 1. januar 1992, ændrer det ikke ved, at nogle virksomheder kunne spekulere i tidspunktet for at anlægge sag om tilbagebetaling. Hensynet til at forebygge spekulation i den periode, der vil hengå indtil domsafsigelsen, er åbenbart. Regeringen henstiller derfor, at Dom-

stolen i forbindelse med en begrænsning af virkningerne af en fældende dom til fremtiden i al fald ikke gør undtagelse for krav, hvorom sag er anlagt efter tidspunktet for sagens indbringelse for Domstolen. Under ingen omstændigheder bør sager anlagt efter domsforhandlingen i dag være omfattet af en eventuel undtagelse.

7. Traktatens art. 9 og 95.

Herefter vender jeg mig til fortolkningen af Traktatens art. 9 ff og 95. Denne fortolkning er langt sikrere fastlagt i Domstolens praksis, end tilfældet er med art. 33 i 6. momsdirektiv. Efter regeringens opfattelse er det utvivlsomt, at arbejdsmarkedsbidraget er i overensstemmelse med disse bestemmelser.

Det helt afgørende er, at arbejdsmarkedsbidraget ikke på nogen måde belaster importerede varer hårdere end indenlandsk producerede varer. Det har jeg allerede gjort udførligt rede for i punkt 1 og 3.

Af tidsmæssige grunde skal jeg i øvrigt henvise til regeringens skriftlige indlæg og blot fremhæve et enkelt synspunkt.

Der findes talrige punktafgifter i alle medlemsstater, der af praktiske grunde opkræves i producentledet. Det er en selvfølge, at tilsvarende afgifter må kunne opkræves af importerede varer. Hvis eksempelvis punktafgift på øl opkræves hos bryggerierne, hindrer fællesskabsretten naturligvis ikke, at importeret øl pålægges den samme afgift, selv om afgiften af det importerede øl nød-

364
vendingvis må opkræves i et andet led i omsætningskæden.

Arbejdsmarkedsbidragets virkning for importerede varer følger helt det samme mønster som den nævnte ølafgift, således som det fremgår af Østre Landsrets forelæggelsesbeslutning.

Hermed har jeg afsluttet mit indlæg.

MINISTERIO DE JUSTICIA
DE LAS
Fuerzas Armadas y de la
Policia
COMANDO EN JEFE
DE LA
FUERZA ARMADA
DE LA
POLICIA
DE LA
FUERZA ARMADA
DE LA
POLICIA
DE LA
FUERZA ARMADA
DE LA
POLICIA



57

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA FUERZA ARMADA DE LA POLICIA

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA FUERZA ARMADA DE LA POLICIA

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA FUERZA ARMADA DE LA POLICIA

30-JAN-92 TOR 11:11

UDENRIGSMIN. N5/N6

FAX NR. +45 33921585

3. 02

P. 2

366

TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LAS
COMUNIDADES EUROPEAS

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS
DOMSTOL

GERICHTSHOF
DER
EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ
ΤΩΝ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

COURT OF JUSTICE
OF THE
EUROPEAN COMMUNITIES



LUXEMBOURG

COUR DE JUSTICE
DES
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

CORT
BHKEITHICHAIS NA
KCOMHPHOBAL EORPACH

CORTE DI GIUSTIZIA
DELLE
COMUNITÀ EUROPEE

HOF VAN JUSTITIE
VAN DE
EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DAS
COMUNIDADES EUROPIAS

Foreløbig oversættelse

Foreløbig tekst

F O R S L A G T I L A F G Ø R E L S E

fra generaladvokat
Giuseppe TESAURO

i sag C-200/90

DANSK DENKAVIT OG P. POULSEN TRADING

mod

SKATTEMINISTERIET

fremSAT i retsmødet
(Domstolens plenum)
den 30. januar 1992

- 1 -

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Den nationale ret har forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 33 i det sjette momsdirektiv¹, samt af Traktatens artikler 9 ff. og artikel 95.

Spørgsmålene er blevet rejst under sager anlagt af to danske firmaer med krav om tilbagebetaling af den afgift, som blev indført af Kongeriget Danmark ved lov nr. 840 af 18. december 1987.

2. Den afgift, der er tale om, det såkaldte "arbejdsmarkedsbidrag", blev indført for at opveje de større udgifter på statsbudgettet, som var en følge af, at staten overtog visse udgifter til sociale ordninger for de ansatte, som tidligere havde påhvilet arbejdsgiverne, med henblik på at forbedre de danske virksomheders konkurrenceevne - navnlig over for udlandet.

Det fremgår af forelæggelsesbeslutningen, at arbejdsmarkedsbidraget har følgende kendetegn.

Bidragspligten omfatter afsætningen af varer og tjenesteydelser, der er momspligtige, samt en række aktiviteter, som er undtaget fra momspligten (herunder navnlig tjenesteydelser i bank- og forsikringssektoren).

For momspligtige virksomheder anvendes samme beregningsgrundlag som for moms. Princippet om fradrag af den afgift, der er betalt i tidligere

¹ Rådets direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 (EFT L 145, s. 1).

omsætningsled, finder derfor anvendelse.

For virksomheder, der er fritaget for moms, opgøres bidragsgrundlaget, hvor det er muligt, som værdien af virksomhedernes salg med fradrag af indkøb; ellers fastsættes det på grundlag af et forud opstillet kriterium, idet det fastsættes til virksomhedens samlede lønsum med tillæg af 90%.

Bidragssatsen er fastsat til 2,5% af bidragsgrundlaget.

I modsætning til momssystemet svares der ikke afgift ved import, men til gengæld ved importvirksomhedernes efterfølgende salg. Da der ikke svares bidrag ved import, foretages der heller ikke noget fradrag ved det første salg af de importerede varer.

Arbejdsmarkedsbidraget angives ikke særskilt ved fakturering.

3. Det første spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, vedrører den omhandlede afgifts forenelighed med sjette direktivs artikel 33. Jeg skal i øvrigt nævne, at Kommissionen har anlagt traktatbrudssag om det samme spørgsmål, og at denne sag for tiden verserer for Domstolen (det drejer sig om sag C-234/91).

4. Artikel 33, som hører til afsnit XVIII, "Diverse bestemmelser" i sjette direktiv, bestemmer følgende:

"Med forbehold af andre fællesskabsbestemmelser er bestemmelserne i dette direktiv ikke til hinder for, at en medlemsstat opretholder eller indfører afgifter på forsikringskontrakter og på spil og væddemål, punktafgifter, indregistreringsafgifter og i det hele taget alle former for skatter og afgifter, der ikke har karakter af omsætningsafgift".

5. Det fremgår af bestemmelsens ordlyd, at selv om artikel 33 på den ene side tillader, at medlemsstaterne under udøvelsen af deres skattesuveranitet kumulerer moms og andre afgifter eller skatter (jf. dom af 8. juli 1986, sag 73/85, Kerrut, Sml. s. 2219), indeholder den på den anden side et præceptivt forbud mod indførelse af afgifter, som har "karakter af omsætningsafgift".

Rækkevidden af dette forbud må ifølge Domstolens faste praksis (jf. dommene af 27. november 1985, sag 295/84, Rousseau Wilmot, Sml. s. 3759, og af 13. juli 1989, de forenede sager 93 og 94/88, Wisselink, Sml. s. 2671) fastlægges i lyset af formålet med bestemmelsen inden for rammerne af den ordning vedrørende omsætningsafgifter, der er harmoniseret i form af et fælles merværdiafgiftssystem.

Som det allerede fremgår af det første momsdirektiv², forudsatte den harmonisering, der er sket på dette område, at de kumulative flerleds-afgiftssystemer blev afskaffet, og at alle medlemsstaterne antog et fælles merværdiafgiftssystem (jf. fjerde betragtning). Formålet med en sådan harmoniseret ordning er navnlig at sikre, at der gælder ensartede

² Rådets første direktiv 67/227/EØF af 11. april 1967 (EFT 1967, s. 12).

afgiftsbestemmelser for samme transaktion, for så vidt angår omsætningsafgiften, uanset i hvilken medlemsstat transaktionen finder sted (jff. dom af 3. marts 1988, sag 252/86, Bergandi, Sml. s. 1343).

I lyset af dette formål bestemmer det første og det andet momsdirektiv³, at medlemsstaterne erstatter deres omsætningsafgiftssystem med det fælles merværdiafgiftssystem, som er omhandlet i de ovennævnte direktiver.

Set i denne sammenhæng har artikel 33 netop til formål at sikre, at det fælles system kommer til at fungere rigtigt, idet den udtrykkeligt forbyder medlemsstaterne - som samtidig tillægges kompetence til at indføre andre afgifter end momsen - ensidigt at indføre eller opretholde afgifter, som har momsens væsentligste kendetegn, og som opkræves ud over denne og således ændrer systemets enhed.

At dette er artikel 33's ratio fremgår klart af Domstolens afgørelser. I den nævnte Rousseau Wilmot-dom fremhæves det nemlig, at den omhandlede bestemmelse, hvorefter medlemsstaterne frit kan opretholde eller indføre visse indirekte afgifter, som f.eks. punktafgifter, på betingelse af, at der ikke er tale om afgifter, der har "karakter af omsætningsafgift", har til formål at forhindre, at det fælles merværdiafgiftssystem

³ Rådets andet direktiv 67/228/EØF af 11. april 1967 (EFT 1967, s. 14).

- 5 -

bringes i fare pga. afgifter i en medlemsstat, som pålægges omsætningen af varer og tjenesteydelser, og som rammer den erhvervsmæssige omsætning på tilsvarende måde som moms.

Domstolen udtrykte sig i lignende vendinger i Bergandi-dommen, hvori det hedder, at artikel 33 skal fortolkes således, at medlemsstaterne efter indførelsen af det fælles merværdiafgiftssystem er afskåret fra at opkræve skatter eller afgifter, der har karakter af omsætningsafgift, af momspligtig levering af goder, udveksling af tjenesteydelser eller indførsel.

6. Idet jeg nu vil gå over til at undersøge rækkevidden af artikel 33, skal jeg først gøre opmærksom på, at begrebet afgift, der har "karakter af omsætningsafgift", ikke defineres i bestemmelsen.

Begrebet har naturligvis - som det præciseres i Bergandi-dommen - et fællesskabsretligt indhold, eftersom det er relevant i forbindelse med gennemførelsen af artikel 33's formål, som er at sikre, at det fælles merværdiafgiftssystem får fuld virkning.

Merværdiafgiftssystemet bygger i henhold til artikel 2 i Rådets første direktiv på den grundsætning, at der, til og med detailhandelsledet, på goder og tjenesteydelser skal anvendes en generel forbrugsafgift, der er nøjagtig proportional med godernes og tjenesteydelsernes pris, uanset hvor mange gange de er omsat i de produktions- og handelsled, der ligger før beskatningsleddet. Dog skal der for hver transaktion kun svares moms med fradrag af det momsbæleb, der direkte er blevet svaret af priserne på de forskellige elementer, der indgår i prisdannelsen. Fradragsmekanismen er ifølge sjette direktivs artikel 17, stk. 2, udformet således, at afgiftspligtige personer kan fradrage den moms, der er blevet pålagt

varerne i det foregående omsætningsled, i den moms, de skal betale (jf. dommene Rousseau Wilmot, Bergandi, Wisselink og senest dommen af 19. marts 1991, sag C-109/90, Giant, endnu ikke offentliggjort i Samling af Afgørelser).

På baggrund af disse bestemmelser har Domstolen hidtil været af den opfattelse, at begrebet afgift, der har "karakter af omsætningsafgift", i det væsentlige skal defineres på grundlag af tre elementer (jf. Giantdommen):

- At afgiften har generel karakter, det vil sige, at den i princippet gælder for alle transaktioner, der vedrører levering af goder og udførelse af tjenesteydelser.
- At afgiften opkræves i hvert produktions- og omsætningsled.
- At afgiften alene svares af merværdien, idet der sker fradrag af den afgift, der er betalt i det tidligere omsætningsled.

7. Arbejdsmarkedsbidraget svarer altså fuldstændig til de karakteristiske træk, der er skitseret i Domstolens afgørelser. For det første er det åbenbart, at det fremtræder som en generel afgift på levering af goder og udførelse af tjenesteydelser. Afgiftens anvendelsesområde er derimod endnu videre end momsens, for så vidt som den også omfatter sektorer, som er fritaget for moms. Den omstændighed, at der ikke svares afgift af import, er i den henseende uden betydning, for så vidt som de importerede varer under alle omstændigheder bliver belagt med afgift i de senere omsætningsled.

For det andet er bidraget, efter hvad den danske regering selv har anført, en "flerledsafgift" af omsætningen, som svares i hvert omsætningsled, og hvis grundlag, ligesom for momsens vedkommende, fastsættes på grundlag af de pågældende virksomheders indtægter. Hvad dernæst angår det forhold, at afgiften i nogle tilfælde fastsættes efter et forud fastsat kriterium (nemlig på grundlag af den samlede lønsum med tillæg af en bestemt procentsats), bemærkes, at dette kriterium i hvert fald opfylder det formål at nå frem til en "rekonstruktion" af de samlede indtægter, den pågældende virksomhed må formodes at have haft, og at en afgift, der svares med en fast sats, som det er fastslået i Domstolens praksis, navnlig i Bergandi-dommen, kan anses for at have karakter af omsætningsafgift i artikel 33's forstand, når den - som det netop er tilfældet i den foreliggende sag - er fastsat på grundlag af en objektiv vurdering af de indtægter, virksomheden kan forvente.

For det tredje er det ligeledes åbenbart, at bidraget kun svares af merværdien i det enkelte omsætningsled, eftersom den afgift, der skal betales ved hver transaktion, i princippet beregnes med fradrag af den afgift, der er betalt i det tidligere omsætningsled.

På denne baggrund mener jeg, at arbejdsmarkedsbidraget må betegnes som en omsætningsafgift i den betydning, der er forudsat i sjette direktivs artikel 33.

8. De af den danske regering fremsatte indvendinger kan - efter min opfattelse - ikke føre til nogen anden konklusion.

Den første af disse indvendinger vedrører fortolkningen af artikel 33. Den danske regering har anført, at bestemmelsen kun forbyder konkurrencefordrejende afgifter eller afgifter, som ændrer det fælles momssystem, enten fordi de helt eller delvis erstatter momsen, eller fordi de influerer på momssystemets funktion. Derimod forbyder artikel 33 ikke den blotte indførelse af en "flerledsafgift" af omsætningen, som har tilsvarende kendetegn som momssystemet.

Denne indvending må afvises, fordi den bygger på en fejlagtig fortolkning af artikel 33.

Det forbud, der er opstillet i den nævnte bestemmelse, omfatter nemlig ikke kun konkurrencefordrejende afgifter eller afgifter, der erstatter momsen. Sådanne afgifter ville i øvrigt under alle omstændigheder være uforenelige med det fælles system, også selv om artikel 33 ikke fandtes. Som det klart kan udledes af de ovenfor nævnte afgørelser - navnlig dommene Rousseau Wilmot og Bergandi - opstiller artikel 33 derimod et absolut forbud mod kumulation af momsen og nationale afgifter, der, som det omtvistede bidrag, "pålægges omsætningen af varer og tjenesteydelser, og som rammer den erhvervsmæssige omsætning på tilsvarende måde som moms".

I den forbindelse skal det også bemærkes, at den rolle som antikumulationsbestemmelse, som artikel 33 kommer til at spille inden for rammerne af det fælles system, vil få større og større betydning fremover. Efterhånden som harmoniseringen af momssatserne gennemføres, vil opretholdelsen af nationale afgifter, som i det væsentlige svarer til momsen, nemlig være ensbetydende med anvendelse af en særlig sats oven i de fælles satser, og således gøre det muligt at omgå den harmoniserede ordning.

I øvrigt må det også understreges, at det omhandlede arbejdsmarkedsbidrag, selv om det pålægges transaktionerne på tilsvarende måde som momsen, udelukkende reguleres af nationale bestemmelser, og at disse bestemmelser ikke falder sammen med bestemmelserne vedrørende det fælles system, f.eks. for så vidt angår antallet af former for virksomhed, der er fritaget. Disse mulige forskelle i reglerne for to afgifter, hvoraf den ene er en fællesskabsafgift og den anden en national afgift, men som dog har samme karakter, og som det har været tanken at pålægge de samme transaktioner efter de samme regler, viser, at det absolut ikke er uden betydning for det fælles systems ensartede funktion, at der lægges tilsvarende nationale afgifter oven i momsen.

For det andet har den danske regering bestridt, at det omtvistede bidrag har tilsvarende kendetegn som momsen, når henses til de angivne forskelle i reglerne for de to afgifter.

Denne indvending er allerede blevet imødegået i forslaget punkt 7. Her skal jeg blot ganske kort tilføje følgende:

- Den danske regering erkender, at den i stedet for arbejdsmarkedsbidraget simpelt hen ville have kunnet forhøje momssatsen; i øvrigt fremsatte regeringen dagen før retsmødet et lovforslag, hvorefter arbejdsmarkedsbidraget afløses af en momsforhøjelse, og den omstændighed, at de to instrumenter er substituerende, bekræfter ligheden mellem dem;
- Det var udelukkende økonomiske overvejelser (der hovedsagelig gik ud på, at en afgift, der ikke faktureres særskilt, skulle have mindre indflydelse på priserne), der på det pågældende tidspunkt var afgørende for, at regeringen foretrak at indføre arbejdsmarkedsbidraget i stedet for at forhøje momsen; det er imidlertid åbenbart, ligesom det i øvrigt bekræftes af Domstolens praksis, at "grundene til at indføre en national

afgift i intern ret og omstændighederne i forbindelse hermed er uden betydning for afgiftens karakter i fællesskabsretlig henseende" (jf. Wisselink-dommen);

- Den omstændighed, at arbejdsmarkedsbidraget ikke faktureres særskilt, er udtryk for et regnskabsteknisk valg, som ikke har nogen indflydelse på afgiftens karakter i betragtning af, at arbejdsmarkedsbidraget, som jeg netop har anført, er en flerledsaft, som kun svares af merværdien, og som i den sidste ende overvæltes på den endelige forbruger (i det konkrete tilfælde var den eneste grund til, at indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget ikke gav sig udslag i en tilsvarende prisforhøjelse, at regeringen samtidig med indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget havde nedsat virksomhedernes bidrag til sociale ordninger og dermed produktionsomkostningerne).

9. På denne baggrund mener jeg, at sjette direktivs artikel 33 må fortolkes således, at den er til hinder for indførelse og opretholdelse af en afgift som det "arbejdsmarkedsbidrag", der er hovedsagernes genstand.

10. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om artikel 33 er umiddelbart anvendelig. Jeg har allerede anført, at bestemmelsen opstiller et absolut forbud mod at indføre eller opretholde afgifter, der svarer til moms. Der er altså tale om en undladelsesforpligtelse, hvis indhold er præcist og ubetinget, og som følgelig har direkte virkning i retsforholdet mellem medlemsstaterne og borgerne.

Generaladvokat Mancini's udtalelser i Bergandi-sagen gik i øvrigt i samme retning, og efter min mening fulgte Domstolen fuldt ud hans forslag,

- 11 -

idet den i dommen fastslog, at "det sjette direktivs artikel 33 skal fortolkes således, at medlemsstaterne efter indførelsen af det fælles merværdiafgiftssystem er afskåret fra at opkræve skatter eller afgifter, der har karakter af omsætningsafgift, af momspligtig levering af goder, udveksling af tjenesteydelser eller indførsel".

11. Efter den fortolkning af sjette direktivs artikel 33, jeg her er gået ind for, er der ingen grund til at undersøge den nationale rets tredje og fjerde spørgsmål vedrørende anvendelsen af Traktatens artikler 9 ff. og artikel 95. For det tilfælde, at Domstolen alligevel skulle anlægge en anden fortolkning af direktivbestemmelsen, skal jeg komme med følgende bemærkninger.

Ifølge Domstolens faste praksis gælder artiklerne 9 ff. og artikel 95 ikke kumulativt (jf. f.eks. dommen af 22. marts 1977, sag 78/76, Steinike, Sml. s. 595). Det væsentlige kendetegn for en afgift med tilsvarende virkning som told, hvorved den adskiller sig fra en intern afgift, er, at den udelukkende rammer indførte produkter, mens den interne afgift rammer såvel indførte som indenlandske produkter (jf. Steinike-dommen).

Arbejdsmarkedsbidraget rammer - som jeg flere gange har understreget - såvel indenlandske produkter som importerede produkter. Det skal derfor udelukkende bedømmes efter bestemmelserne i Traktatens artikel 95.

I den forbindelse har sagsøgerne i hovedsagerne gjort gældende, at det omtvistede arbejdsmarkedsbidrag diskriminerer mod indførte varer, fordi

beskatningsgrundlaget beregnes efter regler, der til dels er forskellige fra dem, der gælder for indenlandsk fremstillede varer.

Domstolen har allerede fastslået, at der foreligger en overtrædelse af artikel 95, "når afgifterne på henholdsvis det indførte og det tilsvarende indenlandske produkt beregnes forskelligt og efter forskellige regler, således at det - selv om det kun måtte ske i visse tilfælde - fører til en højere afgift for det indførte produkt" (jf. dom af 17. februar 1976, sag 45/75, Rewe, Sml. s. 181).

Heraf følger, at en fiskal ordning kun kan anses for at være forenelig med artikel 95, hvis det godtgøres, at den er opbygget på en sådan måde, at det er helt udelukket, at der kan ske en forskelsbehandling af importerede varer. Domstolen har desuden i forbindelse med fiskale ordninger, hvorefter der anvendes forskellige kriterier på indenlandske og på importerede varer, fastslået, at det, når reglerne herfor ikke er gennemskuelige, påhviler den stat, der har indført ordningen, at bevise, at den ikke i noget tilfælde har diskriminerende virkninger (jf. dom af 26. juni 1991, sag C-152/89, Kommissionen mod Luxembourg, endnu ikke offentliggjort i Samling af Afgørelser). En sådan afkræftelig formodning må efter min opfattelse også gælde under en sag for en national ret vedrørende anvendelsen af artikel 95.

I lyset af disse principper påhviler det den nationale ret in concreto at undersøge, om reglerne om arbejdsmarkedsbidraget er udformet således, at de i alle tilfælde udelukker, at der kan ske forskelsbehandling af importerede varer. Ved en sådan undersøgelse skal der tages hensyn til incidensen dels af arbejdsmarkedsbidraget i sig selv, dels af andre afgifter, navnlig moms, hvis incidens kan variere pga. arbejdsmarkedsbidragets eksistens.

- 13 -

12. Endelig er der et sidste punkt, som ikke er omtalt i forelæggelsesbeslutningen.

Den danske regering har anmodet Domstolen om at begrænse dommens tidsmæssige virkninger, såfremt det fastslås, at arbejdsmarkedsbidraget er uforeneligt med fællesskabsretten.

I den forbindelse skal jeg henviser til de bemærkninger, jeg havde lejlighed til at fremsætte i Karella-sagen (jf. dom af 30. maj 1991, de forenede sager C-19 og C-20/90, endnu ikke offentliggjort i Samling af Afgørelser), hvori jeg mindede om, at det fremgår af Domstolens praksis, at den fortolkning, Domstolen foretager af en fællesskabsretlig regel under udøvelse af sin kompetence i henhold til artikel 177, i nødvendigt omfang belyser og præciserer betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden. Det følger heraf, at den således fortolkede regel kan og skal anvendes af retten endog i forbindelse med retsforhold, der er stiftet og består, før der afsiges dom vedrørende fortolkningsanmodningen, såfremt betingelserne for at forelægge en tvist om anvendelsen af den nævnte regel i øvrigt er opfyldt (jf. dom af 27. marts 1980, sag 61/79, *Denkavit italiana*, Sml. s. 1205, og dom af 27. marts 1980, de forenede sager 66, 127 og 128/79, *Salumi*, Sml. s. 1237).

Når henses til disse principper kan virkningerne af den fortolkende dom kun rent undtagelsesvis begrænses (jf. dommene *Denkavit italiana* og *Salumi*). Domstolen har benyttet sig af denne mulighed, når der har foreligget visse nærmere bestemte omstændigheder, nemlig når der har været risiko for alvorlige økonomiske følger, der navnlig skyldes det store antal retsforhold, som er indgået i god tro på grundlag af bestemmelser, som ansås for at være gyldige og i overensstemmelse med gældende ret, og når borgerne og de nationale myndigheder er blevet tilskyndet til en adfærd,

som ikke er i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, fordi der hersker en objektiv og relevant tvivl om fællesskabsbestemmelsernes rækkevidde, en tvivl, som andre medlemsstater eller Kommissionen eventuelt har bidraget til (jf. domme af 17. maj 1990, sag C-262/88, Barber, Sml. s. 1889, 2. februar 1988, sag 24/86, Blaizot, Sml. s. 379, og 8. april 1976, sag 43/75, Defrenne, Sml. s. 455).

Herefter mener jeg, at en begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger kategorisk må udelukkes i den foreliggende sag.

Fortolkningen af artikel 33 er klar og støttes af en omfattende og entydig praksis. Der kunne derfor ikke objektivt set være nogen tvivl om, at arbejdsmarkedsbidraget var forbudt i henhold til denne bestemmelse.

I øvrigt meddelte Kommissionen allerede få dage efter indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget den danske regering, at den anså arbejdsmarkedsbidraget for at være uforeneligt med artikel 33, og Kommissionen har senere indledt en traktatbrudssag i henhold til artikel 169.

Med hensyn til de økonomiske følger, det ville kunne få for den danske regering, hvis arbejdsmarkedsbidraget kendes ulovligt, bemærkes, at dette forhold i sig selv absolut ikke kan begrunde en begrænsning af retsvirkningerne af Domstolens dom. Ellers ville der være en risiko for, at netop de grovere overtrædelser blev behandlet mere fordelagtigt, eftersom det er dem, som kan få økonomiske følger af større betydning for medlemsstaterne; denne løsning ville være forkastelig og klart uacceptabel.

Hertil kommer i øvrigt, at sager, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt nationale afgifter er lovlige efter fællesskabsretten, ofte kan

- 15 -

have betydelige økonomiske følger, for så vidt angår tilbagebetalingen af de afgifter, der er erlagt i urigtig formening om skyld. At tillade en begrænsning af dommens virkninger alene på grundlag af disse følgers store betydning ville derfor - udover at være i strid med Domstolens tidligere praksis (jf. f.eks. dommen af 25. maj 1989, sag 15/88, Maxi-Di, SmI. s. 1391, vedrørende en afgift, som havde stor økonomisk betydning) - skabe en farlig præcedens, for så vidt som det ville kunne føre til, at beskyttelsen af de rettigheder, de afgiftspligtige personer har i henhold til Fællesskabets afgiftsbestemmelser, blev stærkt forringet.

13. Jeg skal derfor sammenfattende foreslå, at den nationale rets spørgsmål besvares således:

1. Artikel 33 i det sjette direktiv er til hinder for indførelse og opretholdelse af en national afgift som det 'arbejdsmarkedsbidrag', som er indført ved lov nr. 840 af 18. december 1987.
2. Artikel 33 i det sjette direktiv, som forbyder indførelse og opretholdelse af afgifter, der har karakter af omsætningsafgift, tillægger borgerne rettigheder, som kan gøres gældende for de nationale retter.
3. En national afgift som det omtvistede arbejdsmarkedsbidrag, der rammer såvel indenlandske som importerede varer, er ikke omfattet af anvendelsesområdet for Traktatens artikler 9 ff.
4. En national fiskal ordning kan kun anses for at være forenelig med Traktatens artikel 95, hvis det godtgøres, at den er

opbygget på en sådan måde, at det er helt udelukket, at der kan ske forskelsbehandling af importerede varer. Det påhviler den nationale ret at undersøge, om reglerne om det omtvistede arbejdsmarkedsbidrag er udformet således, at de i alle tilfælde udelukker, at der kan ske forskelsbehandling af importerede varer".

34.24

Materialesamling vedrørende
AMBI-sagen

1992

FOLKETINGETS BIBLIOTEK



860100749695