

Skatteministeriet
Finansministeriet

Notat

30. november 2005

Besvarelse af spørgsmål 2688 (Økofin) – delspørgsmål 1 – stillet af Folketingets Europaudvalg den 8. november 2005

Spørgsmål 1:

Finansministeren bedes – som lovet på Europaudvalgsmødet d. 4. november 2005 – sende et notat om undersøgelser af beskæftigelsesmæssige effekter af differentieret moms på arbejdskraftintensive ydelser.

Svar:

Beskæftigelsesvirkninger af momsdifferentiering

Differentierede momssatser, der favoriserer en sektor på bekostning af andre, ved at flytte den samlede beskatning, kan ikke forventes at øge den samlede beskæftigelse ud over en kort årrække, og kan på langt sigt højst flytte beskæftigelse fra nogle sektorer til andre.

Forudsætningen for højere beskæftigelse i sektorer, der opnår nedsat moms, er at forbrugerpriserne på de pågældende ydelser afdæmpes. Kommissionens undersøgelser af tidligere selektive momsnedsættelser viser, jf. bilag 1, at det ikke eller kun i begrænset omfang har været tilfældet, idet virkningen primært synes at have været højere avancer i de berørte sektorer. Der er således ikke tale om en konkurrenceutral generel skatteændring, men en selektiv nedsættelse for enkeltsektorer, der derved får mulighed for at bevare sine markedsandele selv om priserne ekskl. moms sættes op.

I det omfang en selektiv momsnedsættelse reelt medfører lavere forbrugerpriser på de berørte produkter vil sammensætningen af det private forbrug ændre sig til fordel for forbruget af de berørte produkter. Det vil øge beskæftigelsen i de berørte sektorer og reducere beskæftigelsen i andre sektorer. På kort sigt kan denne substitution øge den samlede beskæftigelse, såfremt momsnedsættelsen vedrører såkaldt arbejdskraftintensive lokale ydelser. Det skyldes at forbruget derved flyttes fra bl.a. varer med et forholdsvis højt importindhold til serviceydelser med et lavt importindhold. En sådan differentiering af momssatserne virker således som en subsidiering (indirekte statsstøtte) af indenlandsk produceret service. Forskellen i importindholdet er således reelt den vigtigste årsag til at lokale tjenesteydelser kan blive opfattet som værende mere ”arbejdskraftintensive” end andre sektorer.

På længere sigt afhænger den samlede beskæftigelse af strukturen på arbejdsmarkedet og den samlede beskæftigelse kan ikke på længere sigt forventes at blive forøget af en sådan flytning af aktivitet mellem erhvervene.

Evt. gunstige effekter af en selektiv momsnedsettelse på arbejdsmarkedets struktur kan højst være indirekte og gælde i det tilfælde at kompetencekravene til beskæftigede i sektorer med selektiv momsnedsettelse er systematisk og betydeligt mindre end i andre sektorer. Det er ikke tilfældet generelt for serviceerhverv sammenlignet med de vareproducerende erhverv. Eventuelle effekter kan ikke sammenlignes med effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik, som er målrettet personer, der alternativt kan have svært ved at finde beskæftigelse. Selektive momsnedsettelser vil blot flytte den generelle efterspørgsel efter de bedst kvalificerede jobansøgere fra nogle sektorer til andre.

En evt. kortsigtet forøgelse af beskæftigelsen i det land der anvender selektivt nedsatte momssatser sker i kraft af substitution fra import til indenlandsk produktion, jf. ovenfor. Beskæftigelsesforøgelsen i det land, der anvender differentierede momssatser finder dermed sted på bekostning af beskæftigelsen i andre lande.

Langt hovedparten af de enkelte europæiske landes udenrigshandel er handel med andre europæiske lande. Såfremt alle de europæiske lande derfor samtidigt gennemfører selektive momsnedsettelser på lokalt producerede serviceydelser vil også den eventuelle kortsigtede forøgelse af beskæftigelsen i praksis være stort set fraværende, idet alle landene i så fald vil mærke substitutionen fra import til indenlandsk produktion som et tilsvarende bortfald af eksport. Den tilbageværende generelle beskæftigelseeffekt vil i en sådan situation også på kort sigt være begrænset til en flytning af aktivitet og beskæftigelse fra især industriproduktion til indenlandsk produceret service.

Velfærdsvirkninger af differentierede momssatser

Selektive momsnedsettelser medfører en skattemæssig forvriddning af forbruget bort fra den sammensætning forbrugerne ville have valgt ved en neutral moms. Det medfører et velfærdstab. Et sådant tab kan principielt også gøre sig gældende i forhold til punktafgiftsbelagte varer, men sådanne afgifter er imidlertid oftest begrundet med hensyn til miljø, sikkerhed og sundhed mv.

Der er væsentligt større administrative byrder og omkostninger for virksomhederne og det offentlige i forbindelse med administration af et system med flere satser. Eksempelvis er omkostningerne til administration af det svenske differentierede momssystem omkring 4 gange større end de sammenlignelige administrative om-

kostninger i Danmark, når der korrigeres for forskellen mellem størrelsen af landenes økonomi.¹

Forskellige momssatser vil desuden indebære afgrænsningsproblemer og muliggøre omklassificering af ydelser samt skattespekulation med henblik på at spare moms. Det kan især gælde for reparationsydelser, hvor det kan være svært nøjagtigt at afgrænse serviceydelsen fra prisen på de medgående materialer og hvor reparation er en tæt substitut til at købe et fabrikslavet produkt.

Et hovedproblem ved selektive momsned sættelser er at det ikke er muligt at udforme objektive kriterier for hvilke ydelser der bør være omfattet. Det er som følge heraf erfaringen fra lande med selektive momsned sættelser, at der er et løbende pres fra producenter af mange forskellige varer og tjenester for også at blive omfattet af sådanne selektive ned sættelser. For den enkelte sektor har en selektiv momsned sættelse langt større effekt på de mulige avancer end effekterne af en sammenlignelig generel momsned sættelse, som er konkurrenceneutral og hvor fordelene derved kommer forbrugerne til gode.

Endelig rummer muligheder for selektive momsned sættelser betydelige risici for de offentlige finanser og et pres for at finde finansiering på anden vis.

Tidligere undersøgelser

I midten af 1990'erne blev der i Danmark udført omfattende undersøgelser af spørgsmålet om virkningerne af selektive momsned sættelser, bl.a. i tilknytning til ”Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder”².

¹ De svenske virksomheder skal administrere tre forskellige momssatser og det formodes at være en af de væsentligste årsager til at de administrative omkostninger på samfundsniveau er markant højere i Sverige end i Danmark. (godt 2.010 mio.kr. i Sverige mod 350 i Danmark.), jf. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens publikationer vedrørende virksomhedernes administrative byrder fra 2004 og 2005.

² Se bl.a. ”Velstand og Velfærd”, bilag 7, Erhvervsministeriet, maj 1995

Bilag 1. Kommissionens evalueringsrapport [KOM(2003) 309 endelig] om differentierede momssatser på arbejdskraftintensive tjenesteydelser

Arbejdskraftintensive ydelser er ikke et veldefineret begreb, men forstås som regel som en ydelse, der kræver en forholdsvis stor anvendelse af arbejdskraft, herunder relativt kortuddannet arbejdskraft.

EU-ordningen med nedsatte momssatser for visse arbejdskraftintensive ydelser, der oprindeligt blev indført som et to-årigt forsøg i 2000-2001, afgrænser de arbejdskraftintensive ydelser til:

- Småreparationer af cykler, sko, lædervarer, tøj og linned
- Reparation og renovering af private boliger
- Vinduespudsning
- Pleje i hjemmet
- Frisørvirksomhed

Kommissionens undersøgelse vedrører alene effekter på beskæftigelsen i de konkret berørte sektorer og omfatter ikke effekterne på den samlede beskæftigelse.

For at en momsreduktion i en konkret sektor skal føre til øget beskæftigelse i denne sektor i antal personer er der flere forudsætninger, der skal opfyldes:

1. prisen på den pågældende ydelse skal falde tilstrækkeligt til at efterspørgslen stiger
2. efterspørgslen skal føre til øget produktion
3. den øgede produktion skal produceres af nyansatte. Produktivitetsstigninger eller længere arbejdstid for de allerede beskæftigede leder ikke til flere beskæftigede i antal individer.

Kommissionens evalueringsrapport har på baggrund af medlemsstaternes prisundersøgelser fastslået, at de foretagne momsreduktioner i lande, der har anvendt ordningerne, aldrig er slået fuldt igennem på forbrugerpriserne – hvis der har været en prisreduktion, har den været af forbigående karakter. Således har momsreduktionen primært øget avancen på tjenesteydelserne. Kommissionen konkluderer, at ordningen, som følge heraf ikke virker efter direktivets hensigt.

Der har været konstateret en øget efterspørgsel af tjenesteydelser fra husholdningerne. Imidlertid skyldes dette bl.a. en vækst i husholdningernes disponible indkomst og en række andre tiltag især på skatteområdet – som er uafhængig af momsreduktionerne på tjenesteydelserne. Det har ikke været muligt at isolere efterspørgselseffekten af momsreduktionerne.

Frankrig og Italien har anført, at momsnedsettelsen inden for reparation og renovering af boliger har ledt til en forholdsvis stor jobskabelse³. Men Kommissionen bemærker at deres opgørelser udelader en række relevante faktorer i denne evaluering.⁴ Dertil kommer, at de direkte omkostninger ved at skabe ét job er særdeles høje⁵.

Til trods for at nogle medlemslande har ført en målrettet beskæftigelsespolitik, navnlig i bygge- og anlægssektoren, har brancherne haft vanskeligt ved at ansætte nye medarbejdere og øget overarbejdet.

Samlet set er der ikke noget der tyder på en signifikant beskæftigelsesvirkning af momsnedsettelsen i de sektorer, der har været omfattet af nedsatte momssatser.

I forhold til det andet mål med forsøgsordningen – at reducere sort arbejde – fastslår Kommissionen, at forsøget kun kan tænkes at have effekt for de registrerede virksomheder, hvis aktivitet til dels har form af sort arbejde. For andre vil en momsnedsettelse ikke give tilstrækkeligt incitament til at forlade undergrundsøkonomien, da de heller ikke betaler skatter, sociale bidrag mv.

Kommissionen konkluderer, at det ikke har været muligt at påvise at ordningen har ført til mindre sort arbejde. Det er vanskeligt at evaluere, da aktiviteterne pr. definition unddrager sig enhver angivelsespligt.

³ I størrelsesordenen 40.000 jobs i Frankrig (ca. 0,1 pct. af arbejdsstyrken) og 65.000 jobs i Italien (ca. 0,2 pct. af arbejdsstyrken).

⁴ Således tages andre årsager til den øgede jobvækst ikke i betragtning. For Frankrig gælder det, at efterspørgslen er øget som følge af en storm i 1999 og gunstige skattemæssige foranstaltninger for byggeriet introduceret i perioden. Desuden er der en dokumenteret mangel på kvalificeret arbejdskraft i sektoren. Det er derfor uklart, om de nye jobs blev besat. For Italiens vedkommende er undersøgelsen foretaget af byggesektorens repræsentative erhvervmæssige organisation og de omfattende foranstaltninger inden for direkte beskatning er ikke taget ind i analysen.

⁵ Kommissionen refererer at de direkte omkostninger ved at skabe ét job ifølge den franske rapport var ca. 89.000 euro årligt (ca. 650.000 kr.).