

National rapport

Beskatning af den finansielle sektor i Danmark

Nordisk Skattevidenskabeligt Forskningsråd

Forårsseminar 2013

Stockholm

Henrik Møller Nielsen, Skatteministeriet

Birgitte Hjerrild Fonseca, Skatteministeriet

1. Indledning	3
2. Definition af den finansielle sektor	3
3. Størrelsen af den finansielle sektor.....	4
4. Skatter der påhviler den finansielle sektor	7
4.1 Indkomstbeskatning	7
4.1.1. Pengeinstitutter.....	7
4.1.2 Realkreditinstitutter	13
4.1.3 Forsikringselskaber	14
4.1.4 Sammenfatning om indkomstbeskatning af den finansielle sektor	15
4.2 Andre skatter og afgifter i tilknytning til den finansielle sektor	16
4.2.1 Moms og lønsumsafgift	16
4.2.2 Pensionsafkastbeskatning	18
4.2.3 Transaktionsskatter (FTT)	19
4.2.4 Tinglysningsafgift (stempelafgift)	20
4.2.5 Afgift på skadesforsikringer.....	21
5 Andre spørgsmål om finansskatter	21
5.1 Skat eller afgift(gebyr)	21
5.2 Finansielle selskabers deltagelse i skattetænkning eller skattesvig	22
6 Andre aspekter.....	24
6.1 Overvejelser om ændret beskatning af den finansielle sektor.....	24
6.1.1 Teoretiske overvejelser om en FTT	25
6.1.2 Teoretiske overvejelser om den mindst forvridende FAT	25
6.1.3 Teoretiske overvejelser om en balanceafgift	31
7 Afrunding.....	32

1. Indledning

Den finansielle sektor har betydning for den økonomiske udvikling. Det skyldes ikke kun, at sektoren i sig selv skaber vækst og beskæftigelse, men også at sektoren er et centralt rammevilkår for alle andre sektorer. De finansielle markeder er blevet væsentligt mere åbne de seneste 20 år. Handel med finansielle aktiver som fx aktier og obligationer foregår i stadigt stigende omfang på tværs af landegrænserne. Udviklingen afspejler globaliseringen på varemarkederne, ligesom globaliseringen på varemarkederne forudsætter og understøttes af effektive kapitalmarkeder. Den stigende finansielle integration er med til at nedbringe virksomhedernes kapitalomkostninger og forbedre afkastet på investorernes opsparing. Samtidig kan åbne finansielle markeder være med til at sikre en bedre risikospredning i forbindelse med virksomhedernes kapitalfrembringelse og opsparernes investeringer.

Den finansielle sektor i Danmark bliver i dag beskattet anderledes end andre sektorer. Fx er den finansielle sektor i Danmark fritaget for moms og underlagt en særlig lønsumsafgift, hvilket ikke gør sig gældende for de fleste andre sektorer. Den internationale økonomiske krise har sat fornyet fokus på beskatningen af den finansielle sektor i Danmark og internationalt. Mange lande har på baggrund af et ønske om en øget beskatning af sektoren indført forskellige former for nationale bankafgifter, fonde, stempelafgifter og lign.

Denne rapport indeholder en beskrivelse af den eksisterende beskatning af den finansielle sektor i Danmark og analyserer fordele og ulemper ved nogle af de modeller for en ændret beskatning af sektoren, som er blevet fremført af bl.a. IMF og EU-kommissionen.

2. Definition af den finansielle sektor

Den finansielle sektor i Danmark er undergivet en særlig selskabsretlig fællesregulering, der er mere indgående end den regulering der praktiseres over for anden økonomisk virksomhed. Reguleringen af de finansielle virksomheder skal især bidrage til at konsolidere deres soliditet og er i vid udstrækning internationalt aftalt. Som eksempel kan nævnes at solvensprocenten i pengeinstitutter til enhver tid mindst skal udgøre 8 pct.

Den selskabsretlige lovgivning (lov om finansiell virksomhed) definerer en række virksomheder som finansielle virksomheder. Som nogle af de vigtigste kan nævnes pengeinstitutter, realkreditinstitutter og forsikringsselskaber.

I Danmark er den finansielle sektor imidlertid ikke undergivet en fælles beskatningsordning. Derfor indeholder dansk skattelovgivning heller ikke en særlig definition af begrebet finansielle virksomheder. Derimod indeholder dansk skattelovgivning en række særregler for bestemte typer af finansielle virksomheder.

I den følgende gennemgang er hovedvægten lagt på den gruppe af selskaber, der typisk har størst betydning for borgere og virksomheder. Det drejer sig om pengeinstitutter, realkreditinstitutter og forsikringsselskaber. Det er tillige disse selskaber, der har motiveret hovedparten af de skatteretlige særregler for gruppen af finansielle selskaber.

Finansiel virksomhed

I Danmark kan bankvirksomhed drives i aktieselskaber, sparekasser og andelskasser. Denne gruppe selskaber benævnes pengeinstitutter. Sparekasser og andelskasser har historisk set typisk været mindre lokale virksomheder. Antallet af disse lokale virksomheder har i en længere årrække været nedadgående, idet udviklingen har nødvendiggjort, at mindre virksomheder er sammenlagt med andre pengeinstitutter for at klare sig i konkurrencen. Den finansielle krise har accelereret denne udvikling, således at sparekasser og andelskasser på sigt vil få mindre betydning.

Realkreditinstitutter var tidligere organiseret som foreninger eller selvejende institutioner. Realkreditinstitutterne er også som led i den almindelige udvikling omdannet til aktieselskaber, og i dag skal realkreditinstitutter oprettes som aktieselskaber.

Forsikringsvirksomhed skal være organiseret i aktieselskaber, gensidige selskaber eller pensionskasser.

Skattelovgivningen indeholder ingen selvstændig definition af et pengeinstitut, et realkreditinstitut eller et forsikringsselskab. I de tilfælde, hvor der i skattelovgivningen er givet særregler for disse virksomheder, sker det typisk ved en henvisning til de selskabsretlige definitioner, dvs. de selskaber, der har tilladelse til at drive virksomhed som pengeinstitut, realkreditinstitut eller forsikringsselskab.

Tilladelse til at drive de anførte virksomheder medfører en nærmere afgrænsning af, hvilke aktiviteter selskaberne kan udføre.

Uanset at pengeinstitutter, realkreditinstitutter eller forsikringsselskaber fortsat i et vist omfang kan være organiseret i andet end aktieselskaber, har skattelovgivningen i nyere tid indeholdt bestemmelser, der fastsætter, at disse virksomheder beskattes som aktieselskaber, uanset hvordan de juridisk er organiseret.

Finansielle virksomheder er momsfrataget af deres finansielle aktiviteter, men betaler i stedet lønsumsafgift. Lønsumsafgiften beregnes på grundlag af lønsummen, når de finansielle aktiviteter er virksomhedens hovedaktivitet. Endvidere beregnes lønsumsafgiften kun for den del af lønsummen, der vedrører den finansielle aktivitet. Det er således virksomhedens aktiviteter og ikke virksomhedstypen, der er afgørende for lønsumsafgiften. Pengeinstitutter, realkreditinstitutter og forsikringsselskabers aktiviteter er helt overvejende finansielle. Da hovedvægten lægges på disse virksomheder, behandles afgrænsningen mellem momspligtige og lønsumsafgiftspligtige aktiviteter ikke i rapporten.

3. Størrelsen af den finansielle sektor

Den finansielle sektor i Danmark består af en række forskellige finansielle selskaber og institutter, og forholdsvis få virksomheder udgør en betydelig del af markedet. Det er penge- og realkreditinstitutter-

ne, der udgør den største del af den finansielle sektor. Opgjort på egenkapital udgjorde penge- og realkreditinstitutternes andel ca. 2/3 af den samlede egenkapital i 2011, jf. tabel 1, på trods af at de kun beskæftiger lidt over 1/4 af det samlede antal beskæftigede i sektoren. Denne andel har ligget relativt stabilt på dette niveau i perioden 2007-2011. Til sammenligning udgør skades- og livsforsikringssekskabernes andel af den samlede egenkapital 20 pct. i 2011 og antallet af beskæftigede udgør tilsvarende godt 1/4 af de beskæftigede i sektoren.

Tabel 1. Den finansielle sektor, 2011	Antal		Mio. kr.	
	Vsh	Ansatte	Balance	Egenkapital
Pengeinstitutter	113	42.820	4.306.671	270.082
Realkreditinstitutter	8	4.527	3.387.676	150.429
Danmarks Skibskredit	1	58	78.997	9.666
Fondsmæglerselskaber	43	532	2.195	1.445
Investerings-, special-, fåmands-, hedgeforeninger	91	-	609.885	-
Investeringsforvaltningsselskaber (store)	3	107	371	252
Investeringsforvaltningsselskaber (små)	11	264	727	527
Skadesforsikringselskaber	92	12.192	177.628	64.059
Livsforsikringselskaber	29	3.666	1.496.225	58.677
Tværgående pensionskasser	21	271	555.614	67.978
Firmapensionskasser	29	35	53.019	5.888
ATP, LD, AES og SP	4	707	842.201	-
I alt	445	65.179	11.511.209	629.003

Kilde: Hovedtal fra Finanstilsynet 2011.

Anm.: Store inv. selskaber - tilladelse til at udøve værdipapirhandelsvirksomhed. Små inv. selskaber - ikke tilladelse til at udøve værdipapirhandelsvirksomhed.

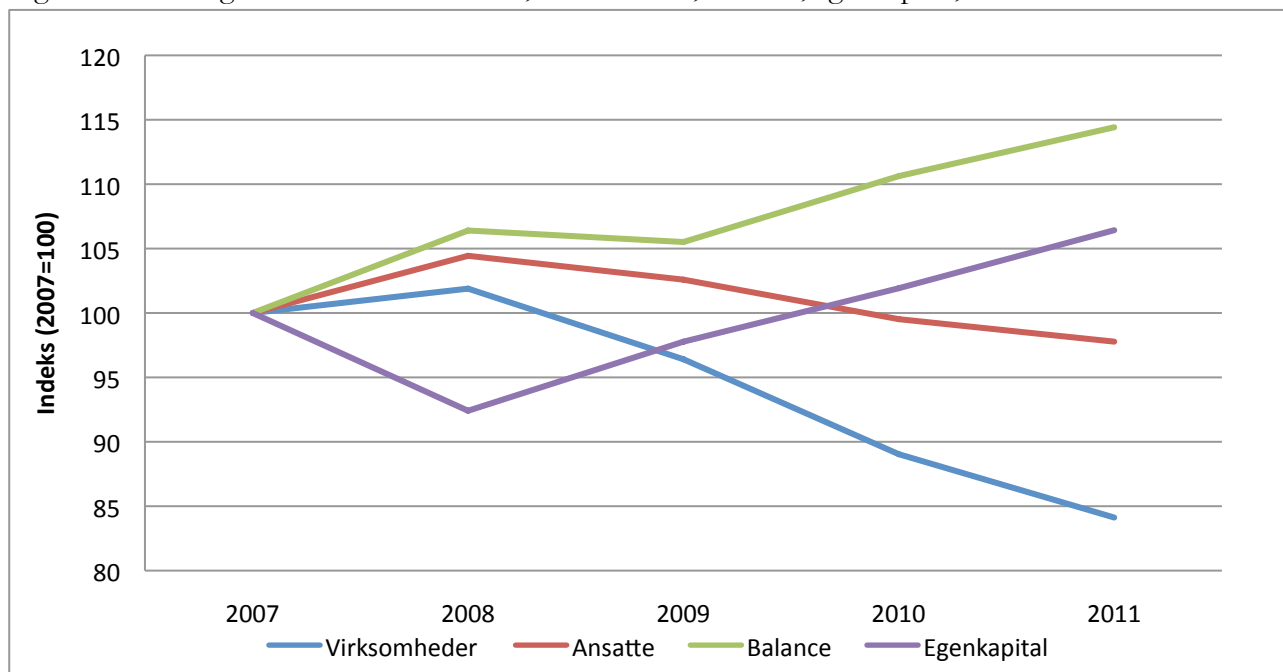
Udviklingen i sektoren

Før finanskrisen, i perioden 1995-2007, oplevede Danmark en kraftig ekspansion i den finansielle sektor. Dette var især motiveret af den makroøkonomiske situation, udviklingen af nye låntyper og en generel international højkonjunktur.

Efter finanskrisen, i perioden 2007-2011, er forholdene for de finansielle virksomheder blevet yderligere forringet af den generelle forhøjelse af risikopræmier på de internationale lånemarkeder. Krisen har skabt en stor stigning i konkurser og fusioner blandt flere af de små- og mellemstore pengeinstitutter. Dette har været medvirkende til et relativt kraftigt fald i antallet af virksomheder og antallet af ansatte i perioden, jf. figur 1. På trods af faldet i antallet af virksomheder har den finansielle sektor samlet set oplevet en stigning i den samlede balance. Dette især forårsaget af en 30 pct. stigning i realkreditinstitutternes balance i perioden. Desuden er egenkapitalen steget med ca. 15 pct. fra 2008 til 2011.

I perioden 2007-2011 har den finansielle sektor oplevet meget svingende resultater, dog kun med samlet underskud i 2008. Således var resultatet før skat i 2011 på DKK 10.789 mio. for sektoren samlet set. Det skal bemærkes, at der er stor variation indenfor sektoren.

Figur 1. Udviklingen i antal virksomheder, antal ansatte, balance, egenkapital, 2007-2011



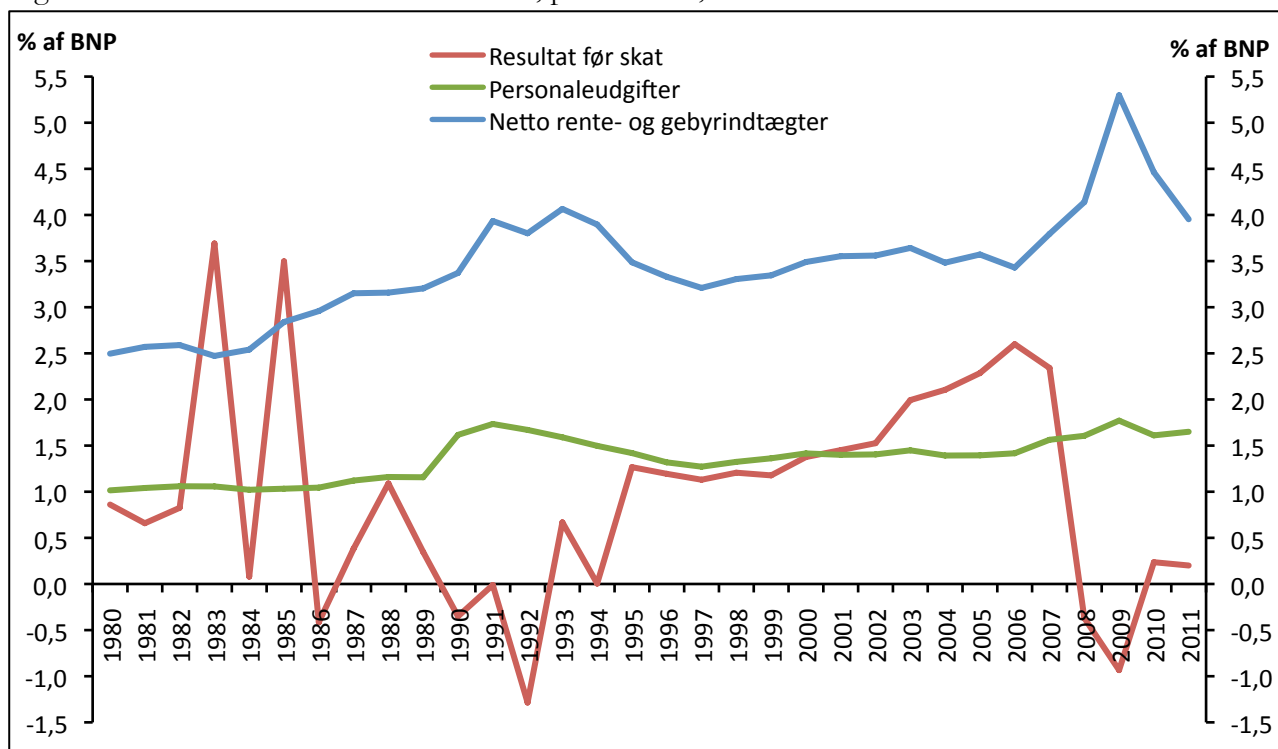
Kilde: Finanstilsynet 2011.

På trods af relativt store udsving i sektorens samlede resultat før skat siden 1980, viser udviklingen i personaleudgifterne og netto rente- og gebyrindtægter, at den finansielle sektor er vokset med en højere vækstrate end resten af økonomien jf. figur 2. Den finansielle sektors personaleudgifter er vokset fra 1 pct. til godt 1,5 pct. af BNP i perioden 1980 til 2011. Denne stigning er sket på trods af introduktionen af AMBI'en i 1988 og den efterfølgende lønsumsafgift, som samtidig er steget over perioden.

Stigningen i personaleudgifterne indikerer, at den finansielle sektor ikke umiddelbart ser ud til at være blevet påvirket negativt af introduktion og de efterfølgende tilpasninger af lønsumsafgiften. Det er dog ikke muligt at isolere effekterne, og stigningen i den finansielle sektors andel af BNP ville måske have været større i fravær af lønsumsafgiften.

Der er således ikke konkret bevis for incidensen af lønsumsafgiften, og i hvilken grad den bliver overvæltet på forbrugerne af de finansielle services, hvorfor effekterne af lønsumsafgiften på aktiviteten i den finansielle sektor kan være svær at isolere.

Figur 2. Aktiviteten i den finansielle sektor, pct. af BNP, 1980-2011



Kilde: Finanstilsynet, Danmarks Statistik.

4. Skatter der påhviler den finansielle sektor

4.1 Indkomstbeskatning

4.1.1. Pengeinstitutter

Pengeinstitutter er som anført ovenfor omfattet af de almindelige regler for beskatning af aktieselskaber. Selskabsskatteprocenten udgør 25 pct., der beregnes af hele selskabets indkomst.

Der er i april 2013 indgået en *Aftale om en vækstplan*, som bl.a. betyder, at selskabsskatten i Danmark nedsættes fra 25 pct. til 22 pct. Nedsættelsen sker gradvist med ½ pct. point i 2014, 1 pct. point i 2015 og 1½ pct. point i 2016. Nedsættelsen af selskabsskatten neutraliseres ved en tilsvarende (provenumæssig) forhøjelse af lønsumsafgiften for den finansielle sektor.

I det følgende gennemgås i oversigtsform beskatningsreglerne for de typer af indtægter og udgifter, der er karakteristiske for pengeinstitutter. Det drejer sig om renteindtægter og – udgifter, aktieudbytter, kursgevinster og – tab på aktier og andre værdipapirer og tab på udlån.

Renteindtægter

Renteindtægter medregnes fuldt ud til den skattepligtige indkomst og skal fordeles over den periode, de vedrører. Disse regler er fælles for alle selskaber.

Aktieudbytter

Udbytte af porteføljeaktier medregnes fuldt ud til den skattepligtige indkomst. Ved porteføljeaktier forstås aktier, der udgør mindre end 10 pct. af aktiekapitalen i porteføljeselskaber.

Udbytte af datterselskabsaktier er skattefri. Ved datterselskabsaktier forstås aktier, hvor aktieposten udgør 10 pct. eller mere af aktiekapitalen i datterselskabet.

Udbytte af koncernselskabsaktier er skattefri. Ved koncernselskabsaktier forstås aktier i selskaber, hvormed selskabet er sambeskattet (national sambeskatning) eller opfylder betingelserne for frivillig international sambeskatning. Koncernselskabsaktier er med andre ord aktier i et selskab, der tilhører samme koncern.

Udbytte af næringsaktier (handelsbeholdning) beskattes efter samme regler som porteføljeaktier, datterselskabsaktier og koncernselskabsaktier. Dette gælder selvom kapitalgevinster og –tab på pengeinstitutets beholdning af næringsaktier altid medregnes til den skattepligtige indkomst. Dette er en konsekvens af reglerne i moder-/datterselskabsdirektivet, der ikke sonder mellem aktietyper, hvis kravet til ejerandel er opfyldt.

Kapitalgevinst på aktier

Gevinst på næringsaktier medregnes til den skattepligtige indkomst, og tab er fradragsberettiget. Ved næringsaktier forstås aktier, der er erhvervet af pengeinstituttet med henblik på videresalg med fortjeneste. Da handel med aktier er omfattet af sædvanlig bankvirksomhed, gælder der en formodning for, at et pengeinstituts aktier skatteretligt skal behandles som næringsaktier.

Definitionen af næringsaktier indebærer, at pengeinstituttet har mulighed for at godtgøre, at bestemte aktier ikke er erhvervet med henblik på videresalg. Aktier, der ikke er næringsaktier, kaldes normalt anlægsaktier. Som eksempel på aktieposter, der kan være anlægsaktier, kan nævnes aktier i datterselskaber, hvor i gennem pengeinstituttet permanent driver virksomhed. Der er tale om en konkret vurdering af, om pengeinstituttet har erhvervet aktierne med henblik på videresalg med fortjeneste.

Et pengeinstitut skal derfor opdele sine aktieposter i en næringsbeholdning og en anlægsbeholdning.

Gevinst og tab på næringsaktier skal medregnes til pengeinstituttets skattepligtige indkomst uanset ejerandel eller ejerandel. Gevinst/tab skal opgøres efter det såkaldte lagerprincip, således at de årlige værdisvingninger medregnes, uanset at gevinst/tab ikke er realiseret. Som det fremgår nedenfor, er lagerbeskatning næsten gennemført konsekvent ved beskatning af alle former for værdipapirer hos selskaber. Dette medfører, at beskatningen er den samme uanset om afkast opnås i form af udbytte, renter eller kursgevinst på værdipapirerne. Anvendelse af lagerprincippet fremrykker beskatningen og skattebetalingen i tilfælde af gevinst. Dette kan belaste selskabets likviditet, hvis værdipapirerne er vanskelige at realisere. Modsat undgås indlåsnings effekter og omfanget af udskudte skatter reduceres.

For pengeinstitutter eksisterer der en asymmetrisk beskatning af udbytter og gevinster på næringsaktier ved ejerandele på 10 pct. eller mere (datterselskabsaktier). Ud fra et teoretisk synspunkt kan beskatning af en aktiegevinst på datterselskabsaktier således undgås ved at udlodde udbytte, så aktierne skattepligtige værdistigning elimineres. Der foreligger ikke undersøgelser, der viser om denne asymmetriske beskatning kan udnyttes til systematisk skatteundgåelse. Dette er som nævnt en konsekvens af reglerne i moder-/datterselskabsdirektivet, hvorefter udbytter er skattefri, hvis kravet til ejerandel på 10 pct. af

kapitalen er opfyldt. Formålet med moder-/datterselskabsdirektivet er at undgå dobbeltbeskatning af datterselskabsudbytter ved beskatning i flere led. Hvis en post datterselskabsaktier er erhvervet med henblik på videresalg, er der tale om næringsaktier. Her burde hensynet til at beskatte en gevinst, fordi den er opnået som led i virksomhedens næring, veje tungere end hensynet til at undgå dobbeltbeskatning.

Pengeinstituttets beholdning af anlægsaktier, skal behandles efter reglerne for porteføljeaktier, datterselskabsaktier og koncernselskabsaktier. Da pengeinstituttets beholdning af aktier som udgangspunkt skal behandles som næringsaktier, gælder reglerne om anlægsaktier kun, hvis det må anses for godgjort, at aktierne ikke er anskaffet med henblik på videresalg med fortjeneste.

Gevinst/tab på datterselskabsaktier og koncernselskabsaktier (se definition overfor) er skattefri.

Gevinst/tab på porteføljeaktier (se definition ovenfor), der er optaget til handel på et reguleret marked eller en multilateral handelsfacilitet medregnes til den skattepligtige indkomst. Tab på sådanne aktier kan kun modregnes i gevinster på tilsvarende aktier i samme eller efterfølgende indkomstår. Baggrunden for denne begrænsning i anvendelsen af tab på sådanne aktier er, at store kursfald ikke skal kunne slå direkte igennem i indkomstopgørelsen og nedsætte provenuet af selskabsskatten. Gevinst/tab skal opgøres efter det såkaldte lagerprincip, således at de årlige værdisvingninger medregnes, uanset at gevinst/tab ikke er realiseret.

Gevinst/tab på porteføljeaktier, der ikke er optaget til handel på et reguleret marked eller en multilateral handelsfacilitet, er skattefri. Skattefriheden for disse unoterede porteføljeaktier er indført med virkning fra 2013 med det formål at fremme investering i iværksætterselskaber.

For de tilfælde, hvor aktieudbytte er modtaget skattefrit, gælder generelt, at der kun er fradragsret for tab på aktierne, i det omfang tabet overstiger det modtagne skattefrie udbytte.

Hvis aktier skifter status anses dette statusskifte som et salg og genanskaffelse af aktierne til handelsværdien på tidspunktet for statusskiftet.

De anførte regler er principielt fælles for alle selskaber. For pengeinstitutter vil der dog være en formodning for, at aktier skal behandles som næringsaktier.

Obligationer

Gevinst og tab på obligationer medregnes til den skattepligtige indkomst. Der gælder særregler for koncerninterne fordringer (se nedenfor). Gevinst og tab skal opgøres efter et lagerprincip, således at årets værdisvingninger indgår i indkomsten, uanset om gevinsten eller tabet på værdipapirerne er realiseret ved salg. Årets tab på obligationer kan modregnes i pengeinstituttets øvrige indkomst. Reglerne er fælles for alle selskaber.

Tab på udlån

Et pengeinstituts udlån til sine kunder er udtryk for fordringer mod låntagerne. Disse fordringer er som udgangspunkt omfattet af de almindelige regler om selskabers tab på fordringer/obligationer.

I forlængelse af den danske bankkrise 1987-1992 kom der fokus på den hidtil gældende administrative praksis, hvorefter banker kunne anvende de regnskabsmæssige regler ved opgørelsen af tab på udlån. For de pengeinstitutter, der under krisen blev nødlidende, fordi Finanstilsynet krævede forhøjede hensættelser/nedskrivninger på udlån, var det usikkert om de ekstraordinære nedskrivninger også skulle anvendes skattemæssigt, eller om der kunne skiftes princip. Dette havde stor betydning i forbindelse med en efterfølgende skattefri fusion med et andet pengeinstitut. Det skyldes, at et skattemæssigt underskud ikke kan anvendes i det modtagende (fortsættende) selskab efter fusionen.

Dette førte til, at reglerne for nedskrivning på udlån blev lovfæstet og tydeliggjort. Reglerne kom til at gå ud på, at pengeinstitutter skal anvende de regnskabsmæssige regler ved opgørelse af tab på udlån. Udgangspunktet er således, at skattemyndighederne ikke skal kontrollere opgørelsen af nedskrivninger på udlån, idet denne kontrol varetages af Finanstilsynet. Af EU-retlige grunde er ordningen udformet således, at alle finansielle institutter kan anvende de regnskabsmæssige regler ved opgørelse af tab på udlån.

Den regnskabsmæssige opgørelse af nedskrivninger på udlån skulle på daværende tidspunkt ske efter et forsigtighedsprincip, dvs. at der skulle ske nedskrivning på udlån, hvis der kunne forventes et tab. Dette var i modsætning til det skattemæssige opgørelsesprincip, hvor tab først kan fradrages, når tabet er realiseret eller sandsynliggjort. Anvendelsen af de regnskabsmæssige principper ved den skattemæssige opgørelse af tab på udlån betød derfor en fremrykning af fradragstidspunktet og udgjorde en skattemæssig fordel. For at neutralisere denne fordel, blev der indført en årlig afgift på pengeinstitutts hensættelser til tab på udlån. Afgiften varierede i forhold til renteniveauet og udgjorde for 2005 0,52 pct. af pengeinstitutts hensættelser til tab.

Fra 2005 skulle pengeinstitutterne overgå til at anvende de internationale regnskabsregler, der medførte, at hensættelser til fremtidige tab ikke længere skulle følge et forsigtighedsprincip, men i stedet et neutralitetsprincip. Neutralitetsprincippet betyder, at pengeinstitutterne kun må nedskrive et engagement, når der er objektiv indikation på værdiforringelse. Pengeinstitutterne kunne herefter tilbageføre betydelige hensættelser til tab på udlån. Samtidig bortfaldt noget af grundlaget for afgiften på pengeinstitutters hensættelser til tab. Afgiften blev ophævet fra 2006 med den begrundelse, at pengeinstitutterne skulle kompenseres for den skatteforhøjelse, som fulgte af de reducerede hensættelser.

Herefter gik der nogle år, hvor der som følge af de økonomiske opgangstider var stille omkring pengeinstitutters tab på udlån. Pengeinstitutternes tab på udlån kom dog igen i fokus i forbindelse med den nuværende finanskrisens start, som har ført til lukning af et større antal danske pengeinstitutter.

Det kan ikke udelukkes, at reglerne for nedskrivning på udlån blev for lempelige ved ændringen i 2005. Som led i en række tiltag til imødegåelse af bankkrisen er der i de seneste år gennemført skærper af de regnskabsmæssige regler for nedskrivning på udlån.

Ud fra en skattemæssig synsvinkel vil det fremover blive interessant at iagttage, om de skærpede krav til nedskrivning på udlån fører til så store hensættelser, at nogle pengeinstitutter nødvendigvis skal forsøge at blive fusioneret med andre pengeinstitutter med den konsekvens, at underskud som følge af ekstraordinære hensættelser ikke kan anvendes skattemæssigt i det fortsættende pengeinstitut. Tilskyndelsen

til at indgå i en fusion er mindre, hvis et skattemæssigt tab ikke kan udnyttes efter fusionen. Ud fra en isoleret betragtning kan det forekomme, som om reglerne på dette punkt modvirker hinanden.

De anførte regler gælder kun særskilt definerede selskaber, der primært omfatter penge- og realkreditinstitutter. Særreglerne er i dag af mindre betydning i forhold til andre selskaber, fordi selskaber som nævnt ovenfor generelt skal anvende lagerprincippet på obligationer/forordringer, således at løbende værdisvingninger påvirker skattepligtige indkomst. Andre selskaber har derfor også fremrykket fradrag for urealiserede tab. Derfor er ordningen med fremrykket fradrag fjernet som en skatteudgift på Erhvervs- og Vækstministeriets oversigt over erhvervsstøtteordninger.

Derivater

Derivater beskattes efter et lagerprincip, således at årets værdisvingninger indgår i indkomstopgørelsen. Tab på visse aktiederivater kan kun i begrænset omfang modregnes i anden indkomst. Pengeinstitutter og livsforsikringselskaber er undtaget fra disse tabsbegrænsningsregler.

Egenkapital og gæld

Aktieudbytte

Udbytte til selskabsaktionærerne er ikke fradragsberettiget. Reglerne er fælles for alle selskaber.

Renteudgifter

Renter af gæld kan fradrages ved indkomstopgørelsen. Renteudgifterne skal fordeles over den periode, som de vedrører. Reglerne er fælles for alle selskaber.

Som nævnt i afsnit 1 kan bankvirksomhed drives af sparekasser. Sparekasser er selvejende institutioner uden aktiekapital. En sparekasse har ikke en egentlig selskabskapital men en garantikapital. Krav til garantikapitalens størrelse er fastlagt i de selskabsretlige regler. Garantikapital behandles skattemæssigt som gæld for sparekassen. Udbetales afkastet til garantierne i form af en rente af garantikapitalen, vil sparekassen således have fradrag for afkast af garantikapitalen, der træder i stedet for selskabskapitalen. Dette skyldes, at den skatteretlige afgrænsning af selskabskapital/egenkapital er ret snæver. Skatteretligt er der som udgangspunkt kun tale om selskabskapital/egenkapital, hvis deltagerne i selskabet m.v. har ret til en andel af formuen. Denne tilsyneladende skattemæssige fordel for sparekasserne har dog ikke haft betydning for antallet af sparekasser, der som nævnt er nedadgående.

Endvidere skal selskaber medregne kursgevinst/tab på gæld ved indkomstopgørelsen, når gevinsten eller tabet er realiseret. Selskaber kan dog vælge lagerprincippet for så vidt angår gevinst og tab på gæld i fremmed valuta og gevinst og tab på gæld, der er optaget til handel på et reguleret marked. Hvis selskabet er koncernforbundet med et realkreditinstitut, skal der dog altid anvendes lageropgørelse på gælden.

Skatteretligt er der dog som udgangspunkt kun tale om gæld, hvis gælden har et forud fastsat forfaldstidspunkt, eller hvis kreditor kan forlange gælden indfriet på anfordring.

Selskaber indenfor den finansielle sektor er undtaget fra denne regel om forfaldstidspunkt for gælden. Hybrid kernekapital, der typisk er lån uden udløbstidspunkt, kan selskabsretligt medregnes ved opgørelsen af pengeinstituttets solvens. Pengeinstitutter kan således fratække renter og kurstab på sådanne lån

ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst, selvom hybrid kernekapital kan medregnes ved opgørelsen af de selskabsretlige kapitalkrav.

Udlån i koncernforhold - sambeskatning

For selskaber gælder som udgangspunkt, at der ikke er fradrag for tab på fordringer mod koncernforbundne (sambeskattede) selskaber. Det skyldes, at der ville være mulighed for dobbelt fradrag, hvis underskuddet i debitorselskabet kunne fradrages i sambeskatningsindkomsten samtidig med, at tabet på fordringen, som følge af debitorselskabets dårlige økonomi, uden denne tabsbegrænsningsregel også ville være fradragsberettiget.

Hovedprincippet i de danske sambeskatningsregler er, at selskaber, der er fuldt skattepligtige til Danmark og som tilhører samme koncern, skal sambeskattes (obligatorisk national sambeskatning). Sambeskatningen består i, at de positive og negative indkomster hos de sambeskattede selskaber lægges sammen til en sambeskatningsindkomst. Det vil sige, at sambeskatningsordningen gør det muligt at udnytte de øvrige selskabers skattemæssige underskud.

Reglen om manglende fradrag for lån til koncernforbundne selskaber gælder dog ikke for pengeinstitutter, såfremt koncernforbindelsen alene er etableret med henblik på pengeinstituttets midlertidige drift af debitors virksomhed. Det kan være et tilfælde, hvor pengeinstituttet har pant i aktierne i debitorselskabet og overtager aktierne til afvikling af lånet. Hvis pengeinstituttet ikke opnår fuld dækning for lånet, kan tabet fradrages, selvom selskaberne er koncernforbundne. Som konsekvens af denne regel kan det midlertidigt ejede selskab ikke indgå i sambeskatningen.

Fremførsel af skattemæssigt underskud

Hvis et selskabs skattepligtige indkomst for et indkomstår er negativ, kan dette underskud fradrages ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst for de følgende indkomstår uden tidsbegrænsning. Fra 2012 er der fastsat en beløbsmæssig grænse for anvendelse af tidligere års underskud. Underskud fra tidligere indkomstår kan fradrages fuldt ud i den del af årets skattepligtige indkomst, der ikke overstiger et grundbeløb på 7,5 mio. kr. (i 2010-niveau). Et herefter resterende underskud kan fradrages i 60 pct. af den del af årets skattepligtige indkomst, der overstiger grundbeløbet. Disse regler er fælles for alle selskaber.

Hvis mere end 50 pct. af aktiekapitalen i et selskab skifter ejer, begrænses retten til at fremføre skattemæssige underskud fra tidligere år til modregning i senere års overskud. Begrænsningen går ud på, at underskuddet ikke kan nedbringe den skattepligtige indkomst til et beløb mindre end selskabets positive nettokapitalindtægter. Reglen har til formål hindre handel med underskudsselskaber. Hvis et underskudsselskab overdrages, og selskabet efter overdragelsen investerer i værdipapirer, kan de gamle underskud ikke modregnes i nettokapitalindtægter. Reglen er således ikke til hinder for, at underskuddet anvendes til at modregne i overskuddet fra ny produktionsvirksomhed. Finansielle selskaber er undtaget fra denne regel, fordi investering i værdipapirer anses for en videreførelse af den hidtidige virksomhed.

Skattemæssige forhold i forbindelse med redning af nødlidende pengeinstitutter

Den danske model for bankredninger er udviklet gennem en længere årrække, der begyndte med den forrige bankkrise, der startede i sidste halvdel af 1980'erne. Den centrale aktør i denne forbindelse er Garantifonden for indskydere og investorer, der er en selvejende institution. Det er den finansielle sektor selv, der finansierer fonden og dermed dens medvirken ved redning af nødlidende pengeinstitutter. De finansielle selskaber kan fradrage deres bidrag til garantifonden i den skattepligtige indkomst.

I korte træk kan fonden medvirke til, at der sker 1)fuldstændig afvikling, 2)delvis videreførelse eller 3)fuldstændig videreførelse af et nødlidende pengeinstitut.

1) Ved fuldstændig afvikling af det nødlidende pengeinstitut overdrages virksomheden til et datterselskab af det statsejede afviklingsselskab Finansiell Stabilitet A/S. Aktiekapital og efterstillet kapital bliver i det gamle selskab, der erklæres konkurs. Der sker herefter en kontrolleret afvikling af virksomheden, således at kunderne over en periode kan overføres til en andre pengeinstitutter, og de resterende værdier kan realiseres uden unødige tab.

Ved denne model dækker fonden indskyderne på den måde, at tabet betales til det ny datterselskab, således at selskabet kan dække indskydernes krav op til 100.000 euro pr. indskyder. Datterselskabet er fritaget for beskatning af dette tilskud. Til gengæld kan den del af forpligtelserne, der dækkes af tilskuddet fra Fonden, ikke medregnes til anskaffelsessummen for de overtagne aktiver fra det nødlidende pengeinstitut.

2) Ved en delvis videreførelse af det nødlidende pengeinstitut overtager et andet pengeinstitut den sunde del af pengeinstituttet på almindelige markedsvilkår. Den usunde del overtages af statens afviklings-selskab og afvikles med tilskud fra Fonden som beskrevet under pkt. 1).

3) Ved fuldstændig videreførelse af det nødlidende pengeinstitut overdrages samtlige aktiver og passiver til et andet pengeinstitut. Aktiekapital og efterstillet kapital bliver i det gamle selskab, der herefter erklæres konkurs. Det købende pengeinstitut modtager tilskud fra Fonden til dækning af underbalancen. Det købende pengeinstitut er fritaget for beskatning af dette tilskud. Til gengæld skal den del af forpligtelserne, der dækkes af tilskuddet fra Fonden, ikke medregnes til anskaffelsessummen for de overtagne aktiver fra det nødlidende pengeinstitut.

Som en engangsforanstaltning kunne danske pengeinstitutter modtage lån fra den danske stat i 2008-2009 i form af såkaldt hybrid kernekapital uden udløbstidspunkt.

Statens kapitalindskud havde til formål at skabe luft i pengeinstitutternes udlånspolitik. I den periode, hvor pengeinstitutterne modtager kapitalindskud fra staten, er der fastsat begrænsninger i pengeinstitutternes mulighed for at udlodde udbytte. Endvidere må pengeinstitutterne ikke iværksætte nye aktieoptionsprogrammer eller andre lignende ordninger til direktionen eller forlænge eller forny eksisterende programmer og direktionen må ikke aflønnes med variable lønde, som overstiger 20 pct. af den samlede grundløn. Endvidere må pengeinstitutterne ikke fradrage mere end halvdelen af den enkelte direktørlønning i skatteregnskabet.

4.1.2 Realkreditinstitutter

Realkreditinstitutter har historisk set været dominerende i Danmark med hensyn til boligfinansiering i form af ydelse af lån med pant i fast ejendom på grundlag af udstedelse af realkreditobligationer.

Oprindeligt er realkreditinstitutternes udlånsvirksomhed foregået på den måde, at låntagernes betaling af renter og afdrag på lån skulle svare til de betalinger, som realkreditinstituttet skulle betale til de obligationsejere, som ved køb af obligationerne finansierer udlånet. På grund af tidligere gældende begrænsninger i selskabers fradragsret for kurstab på gæld, har realkreditinstitutterne haft særregler, der sikrede, at der var symmetri, således at denne type lån blev holdt udenfor beskattningen.

Idet der ikke længere gælder begrænsninger i selskabers fradrag for kurstab på gæld, er der stort set ikke længere behov for særregler, idet udlån, hvor betalingsstrømmene balancerer, reelt ikke medfører skattebetaling.

Beskattningen af realkreditinstituttets beholdning af værdipapirer, der ikke indgår i udlånsvirksomheden, sker efter de samme regler som for pengeinstitutter, jf. afsnit 4.1.1, dog med den forskel, at realkreditinstitutter som udgangspunkt ikke anses for næringsdrivende med aktier.

4.1.3 Forsikringselskaber

Forsikringsvirksomhed kan ifølge den selskabsretlige lovgivning være organiseret i aktieselskaber, gensidige selskaber eller pensionskasser.

Pensionskasser og arbejdsmarkedsrelaterede livsforsikringselskaber, der driver virksomhed med pensionsopsparring, er fritaget for indkomstbeskatning. Disse selskaber skal dog betale pensionsafkastskat af den del af indkomsten, der ikke hensættes til beskattning som pensionsafkast hos pensionsopsparerne.

Livsforsikringselskaber

Livsforsikringselskaber er som udgangspunkt undergivet almindelig selskabsbeskatning. Forsikringselskabets indtægter består primært af præmieindtægter og afkast af værdipapirer. Udgifterne omfatter primært hensættelser og udbetalinger til de forsikrede og andre driftsomkostninger.

Der gælder for selve forsikringsdelen særregler med hensyn til fradrag. Fradragsretten for hensættelser og udbetaling til de forsikrede følger de regnskabsmæssige regler, således at der er fradragsret for hensættelser til de forsikrede, selvom der endnu ikke er sket udbetaling af forsikringsydelse.

Med hensyn til beskattning af afkast af værdipapirer adskiller dette sig fra beskattning af afkast af værdipapirer hos pengeinstitutter på den måde, at forsikringselskaber som udgangspunkt ikke anses for at drive næring med værdipapirer.

Der kan derfor om beskattningen af værdipapirer henvises til gennemgangen ovenfor om pengeinstitutter, dog med den forskel, at livsforsikringselskaber ikke anses for næringsdrivende med aktier.

Begrænsning af fradrag for hensættelser til de forsikrede

Forsikringselskaber kan ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst fradrage beløb, der hensættes til dækning af forpligtelserne over for de forsikrede i form af forsikringsmæssige hensættelser.

Hensættelserne stammer i vidt omfang fra afkast af forsikringselskabets værdipapirer. Foretages hensættelserne på grundlag af skattefri aktieudbytter eller skattefri gevinst på aktier og fast ejendom, ville forsikringselskabet uden særregler have fradrag for hensættelserne til de forsikrede, uden at de indtægter, der danner grundlag for hensættelserne, skal medregnes til den skattepligtige indkomst. Herved

kunne der opstå et skatteteknisk underskud, der kunne modregnes i indkomst i andre selskaber i en sambeskattet koncern.

På den baggrund blev der fra 1998 indført regler om begrænsning af livsforsikringssselskabers fradragsret for hensættelser overfor de forsikrede. Reglerne er teknisk komplicerede, men grundprincippet i fradragsbegrænsningsreglerne går ud på, at forsikringssselskabet ved opgørelsen af indkomsten først kan få fradrag for udbetalinger og hensættelser til de forsikrede, når summen af disse beløb overstiger summen af forsikringssselskabets skattefrie udbytter og aktie- og ejendomsavancer. Der kan med andre ord kun opnås fradrag for hensættelser, hvis de fradragsberettigede udgifter overstiger de skattefrie indtægter.

Skadesforsikringssselskaber

Skadesforsikringssselskaber er på linje med livsforsikringssselskaber som udgangspunkt undergivet almindelig selskabsbeskatning. Forsikringssselskabets indtægter består primært af præmieindtægter og afkast af værdipapirer. Udgifterne omfatter primært hensættelser og udbetalinger til de forsikrede samt andre driftsomkostninger.

På samme måde som livsforsikringssselskaber følger fradragsretten for hensættelser og udbetaling til de forsikrede de regnskabsmæssige regler, således at der er fradragsret for hensættelser til de forsikrede, selvom der ikke endnu ikke er sket udbetaling af forsikringssummer.

Der gælder derfor også for skadesforsikringssselskaber et grundprincip om, at skadesforsikringssselskaber ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst først kan få fradrag for hensættelser til de forsikrede, når summen af disse beløb overstiger summen af forsikringssselskabets skattefrie udbytter og aktie- og ejendomsavancer. Tabsbegrænsningsreglen er dog formuleret mere lempeligt end for livsforsikringssselskaber. Forenklet sagt sker der ikke tabsbegrænsning med skattefrie udbytter mv. for den del af værdipapirbeholdningen, der efter en særlig beregningsregel ikke anses for at høre til forsikringsvirksomheden men en sideløbende formueforvaltning.

Med hensyn til beskatning af afkast af værdipapirer gælder der, bortset fra få teknisk begrundede undtagelser, de samme regler som for livsforsikringssselskaber.

4.1.4 Sammenfatning om indkomstbeskatning af den finansielle sektor

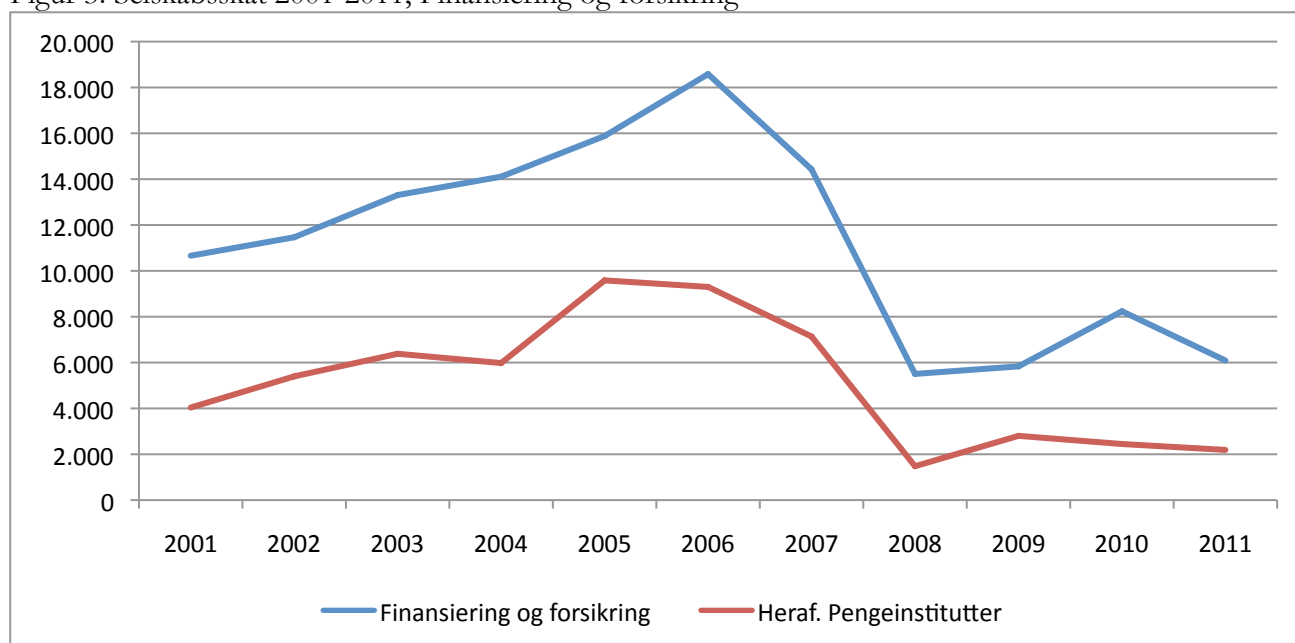
Som gennemgangen viser, bliver den finansielle sektor i relation til selskabsbeskatning i vidt omfang beskattet efter samme regler som andre selskaber. Særregler medfører ikke, at de finansielle selskaber underkastes en skærpet beskatning i forhold til andre selskaber. Særreglerne betyder primært, at beskatningen af finansielle indtægter og udgifter fuldt ud indgår i den skattepligtige indkomst, og dermed ikke er omfattet af de begrænsninger, der gælder for andre selskaber. Hovedformålet med særreglerne må dog også antages at have været at tilpasse beskatningen af den enkelte virksomhedstype på den mest hensigtsmæssige måde. Det er kun i enkelte tilfælde, at særreglerne indeholder en skærpelse, og da drejer det sig om tilfælde, hvor særreglerne fjerner utilsigtede fordele for den pågældende virksomhedstype.

Selskabsskat

Den finansielle sektors samlede betaling af selskabsskat udgjorde i 2011 ca. 6 mia. kr. Heraf udgjorde pengeinstitutternes andel ca. 36 pct. jf. figur 3. Den finansielle sektors selskabsskattebetaling har været

relativt svingende i perioden 2001-2011. Selskabsskatten fra den finansielle sektor faldt markant fra 2006-2008 som følge af den internationale krise og har stabiliseret sig på et niveau omkring 6-8 mia. kr. i perioden 2008-2011.

Figur 3. Selskabsskat 2001-2011, Finansiering og forsikring



Kilde: Danmarks Statistik.

4.2 Andre skatter og afgifter i tilknytning til den finansielle sektor

4.2.1 Moms og lønsumsafgift

Den finansielle sektor er fritaget for moms, hvilket medfører, at der ikke er moms på finansielle ydelser. Momsfritagelsen er en følge af de fælles regler i EU, og Danmark skal således fritage finansielle virksomheder for moms. Til gengæld har finansielle virksomheder ikke fradragsret for købsmoms, hvorved der kommer ”indirekte moms” på finansielle ydelser. Sektoren er desuden – lige som andre momsfratagede områder – omfattet af lønsumsafgiften. Lønsumsafgiften er særligt høj for den finansielle sektor og udgør aktuelt 10,9 pct. af lønsummen, gradvist stigende til 15,3 pct. i 2021, som led i skattereformerne *Danmark i arbejde* (2012) og *Aftale om en vækstplan* (2013).

Momsfritagelsen medfører en fordel for private og andre ikke momspligtige kunder, da lønsumsafgiften og momsen på input tilsammen er mindre, end momsen ville have været. Omvendt er momsfritagelsen en ulempe for momspligtige kunder, da der nu er inkluderet en ikke-fradragsberettiget ”indirekte moms” i prisen på finansielle ydelser. Dette forhold bliver endvidere forstærket af lønsumsafgiften.

Kommissionen har foreslået, at finansielle selskaber for hver enkelt transaktion skal kunne vælge, at en finansiel ydelse skal være omfattet af momspligten. Herved vil momsen på en finansiel ydelse blive fradragsberettiget for momspligtige kunder. Der er ikke flertal for forslaget, fordi det forventes at medføre et provenutab. Dette begrundes med, at valg af momspligt for en finansiel ydelse kun vil ske i de tilfælde, hvor der er tale om en økonomisk fordel.

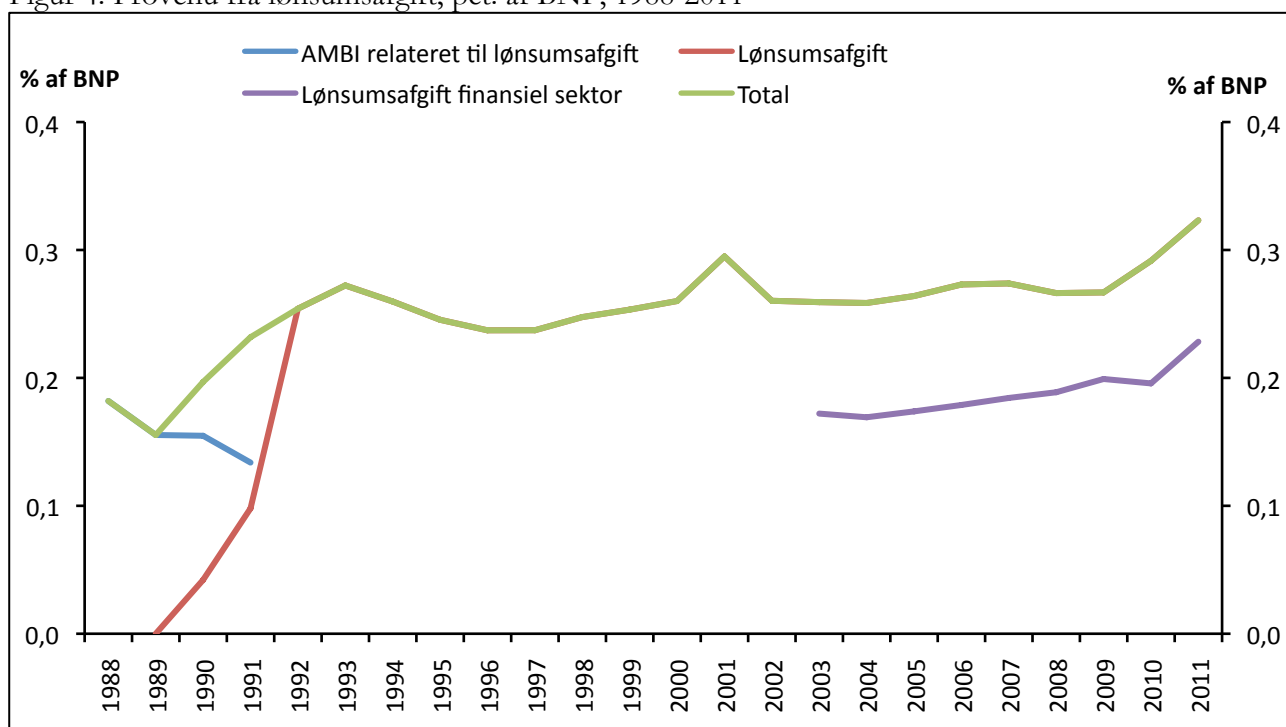
Lønsumsafgiften kan ses som en slags substitut for moms på finansielle tjenester. I princippet burde rentemarginalen (og værdien af andre finansielle tjenester) indgå i momsgrundlaget. Det kan imidlertid kun vanskeligt lade sig gøre i praksis, idet værdien af tjenesterne ikke kan udskilles fra den del af bankrenten, der er rent kapitalafkast. Derfor er finansielle tjenester momsfri. Men det skaber en forvridding i husholdningernes valg af forbrugssammensætning over i retning af finansielle tjenester. I bl.a. Danmark, dele af Canada, Frankrig og Italien er der derfor indført lønsumsafgifter eller lignende på finansielle virksomheder.

I Danmark er lønsumsafgiftssatsen mindre end momsen. Det skyldes, at momspligtige køberes lønsumsafgift ikke kan afløftes. Så for disse – og det er en stor del af aktiviteten i den finansielle sektor, der knytter sig til erhvervskunder – er der tale om en forvridding til ugunst for finansielle tjenester købt udefra og ”egenproduktion”. På samme måde opstår der i den finansielle sektor diskrimination mellem køb af tjenester udefra (med indgående moms som ikke kan afløftes) og intern produktion.

Den ”optimale” lønsumsafgift er derfor i princippet en afvejning af den gevinst, som skyldes bedre forbrugsvalg, kontra forvriddingen af erhvervenes inputsammensætning.

Lønsumsafgiften blev indført i 1990 som en afgift på finansielle virksomheder, der var AMBI-pligtige. Fra 1992 blev afgiften udbredt til at gælde for momsfratagede brancher mere generelt. Den effektive lønsumsafgiftssats for finansielle virksomheder har været relativt stabil på omkring 9 pct. siden dens indførelse i 1990. Den effektive sats var uændret på 8,55 pct. indtil 1996. Fra 1996 til 2000 blev lønsumsafgiften gradvist hævet til en effektiv sats på 9,13 pct. i 2000 og blev forhøjet til 10,9 pct. af lønsummen fra og med 2013.

Figur 4. Provenu fra lønsumsafgift, pct. af BNP, 1988-2011



Kilde: Skatteministeriet.

Siden introduktionen af lønsumsafgiften i 1990 har provenuet været nogenlunde konstant på mellem 0,25-0,3 pct. af BNP jf. figur 4. Det samlede provenu fra lønsumsafgiften udgjorde i 2012 knap 5,9 mia. kr. svarende til ca. 0,3 pct. af BNP. Den finansielle sektors andel af det samlede provenu fra lønsumsafgiften har været nogenlunde stabilt på mellem 0,25-0,32 pct. af BNP gennem perioden. I 2012 udgjorde den finansielle sektors andel af det samlede provenu fra lønsumsafgiften ca. 70 pct.

Lønsumsafgiften kan fratrækkes ved opgørelsen af selskabets skattepligtige indkomst.

Den umiddelbare incidens ved lønsumsafgiften er forbrugerne af de produkter der udbydes af de finansielle virksomheder. Det må formodes, at den del som ikke overvæltet i priserne bæres af de finansielle virksomheder og i sidste ende af de ansatte i den finansielle sektor. Den endelige incidens er svær at bestemme.

4.2.2 Pensionsafkastbeskatning

Afkast af skattebegunstigede pensionsordninger er fritaget for almindelig indkomstbeskatning. Fra begyndelsen af 1980'erne blev der indført en variabel afgift på visse former for pensionsafkast, således at afgiften blev gjort afhængig af inflationen (realrenteafgift). Reglerne er ændret flere gange siden, således at alt afkast er omfattet af beskatningen. Det skattepligtige afkast opgøres løbende efter lagerprincippet, så de årlige værdisvingninger skal medregnes, uanset at der ikke er sket realisation.

Oprindelig påhvilede skattepligten ved pensionsordninger oprettet i pengeinstitutter den enkelte pensionsopparer, medens skattepligten ved pensionsordninger i forsikringsselskaber påhvilede forsikringsselskabet. I begge tilfælde er det dog pensionsopparerne, der skal bære skatten, hvilket også er hensigten.

Muligheden for at beskatte forsikringsselskabet hang sammen med, at skattebegunstigede pensionsordninger udelukkende kunne oprettes i selskaber, der var hjemmehørende i Danmark. EF-Domstolens underkendte de danske pensionsbeskatningsregler i dom af 30. januar 2007 i sag C-150/04 Kommissionen mod Danmark.

Herefter blev det nødvendigt at ændre reglerne, således at skattebegunstigelsen blev udvidet til også at omfatte indbetalinger til pensionsordninger oprettet i penge- og pensionsinstitutter inden for EU/EØS. Når der indførtes fradrag for betalinger til udenlandske pensionsordninger, var det ikke muligt at bibeholde skattepligten på selskabsniveau, da dansk beskatningsret ikke kunne omfatte udenlandske pensionsinstitutter.

Derfor blev skattepligten omlagt, så skattepligten nu påhviler den enkelte pensionsopparer. Det er dog fortsat pensionselskabet, der skal beregne og indbetale skatten. Det udenlandske pensionselskab skal påtage sig samme forpligtigelser over for forsikringstagere og det offentlige som pensionselskaber i Danmark. Det gælder f.eks. pligten til at indeholde og indbetale den danske skat af afkastet samt den danske skat eller afgift af udbetalinger fra ordningen.

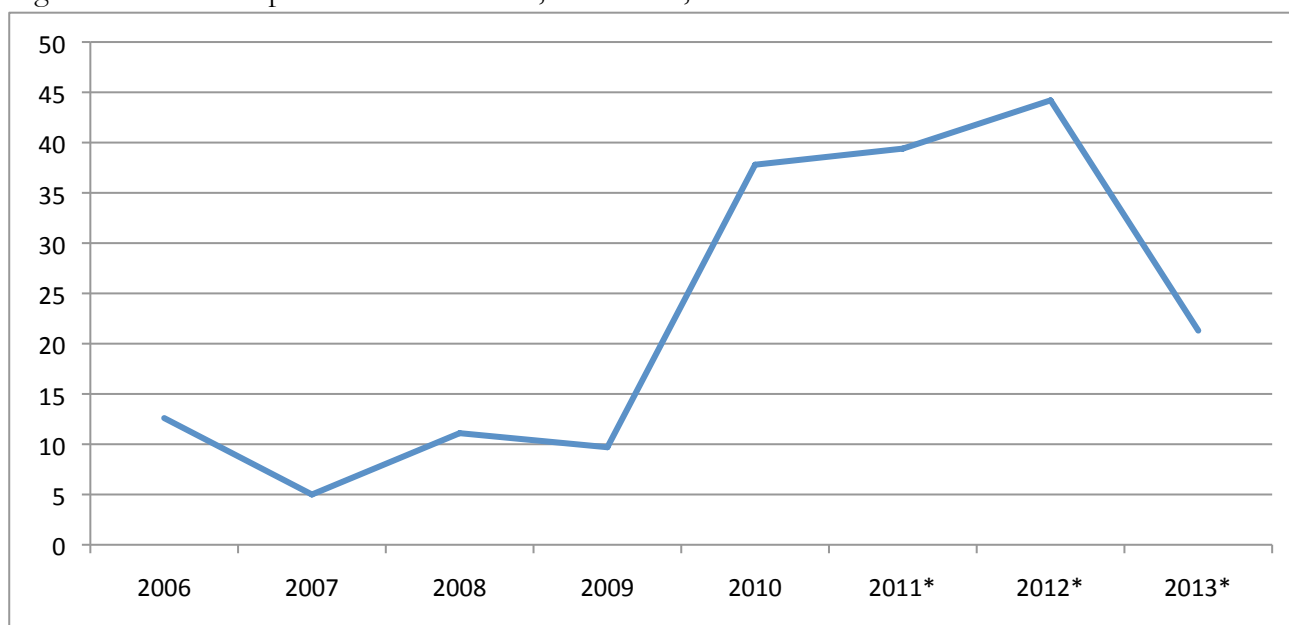
Beskatningsgrundlaget skal opgøres som det afkast, den enkelte kunde får tilskrevet pensionsordningen.

Ved opgørelse af beskatningsgrundlaget er der fradrag for pensionselskabets administrationsomkostninger. I Danmark har der på forskellige områder været et ønske om at begrænse fradraget for

administrationsomkostninger. I 2012 blev der fremsat forslag om at ophæve fradragsretten for administrationsomkostninger ved opgørelsen af pensionsafkast. Rent teknisk blev det gennemført på den måde, at skattesatsen på 15 pct. blev forhøjet til 15,3 pct.

Provenuet fra pensionsafkastskatten skønnes at udgøre ca. 21 mia. kr. i 2013. Som det ses af figur 5 er provenuet meget varierende og var fx 5 mia. kr. i 2007 og knap 45 mia. kr. i 2012.

Figur 5. Provenu fra pensionsafkastskatten, 2006-2013, Mia. kr.



Kilde: Skatteministeriet. Note: *) Skøn december 2012.

4.2.3 Transaktionsskatter (FTT)

Danmark har tidligere haft regler om afgift, der blev pålagt ved omsætning af aktier m.v. Den seneste form for transaktionsskat var den såkaldte aktieomsætningsafgift. Aktieafgiften blev ikke pålagt det medvirkende pengeinstitut men derimod den overdragende aktionær. Aktieafgiften var ikke direkte fradragsberettiget for den sælgende aktionær, men afgiften skulle indgå ved beregningen af gevinst eller tab på aktierne. Hvis gevinsten ved aktiesalget var skattepligtigt for aktionæren, ville afgiften således være fradragsberettiget i aktiegevinsten.

Aktieafgiften blev ophævet i 1999 som led i en række initiativer, der skulle gøre det mere attraktivt at handle på Københavns Fondsbørs. Afgiften udgjorde ved ophævelsen 0,5 pct. af kursværdien af de overdragede værdipapirer.

Det var dengang opfattelsen, at en afgift på finansielle transaktioner virkede hæmmende for omsætningen af værdipapirer, således at en afskaffelse af afgiften ville forøge likviditeten i markedet til gavn for en effektiv kursdannelse på værdipapirer. Endvidere blev en væsentlig del af den reelle byrde båret af realrenteafgiftspligtige, således at en afskaffelse af afgiften ville være til fordel for pensionsopsparerne. Der blev også henset til, at udlandet, herunder de nordiske lande, på daværende tidspunkt i stor udstrækning havde ophævet lignende afgifter.

I afsnit 6.1 drøftes forskellige modeller for en omlægning af beskatningen af den finansielle sektor, herunder også en afgift på finansielle transaktioner.

4.2.4 Tinglysningsafgift (stempelafgift)

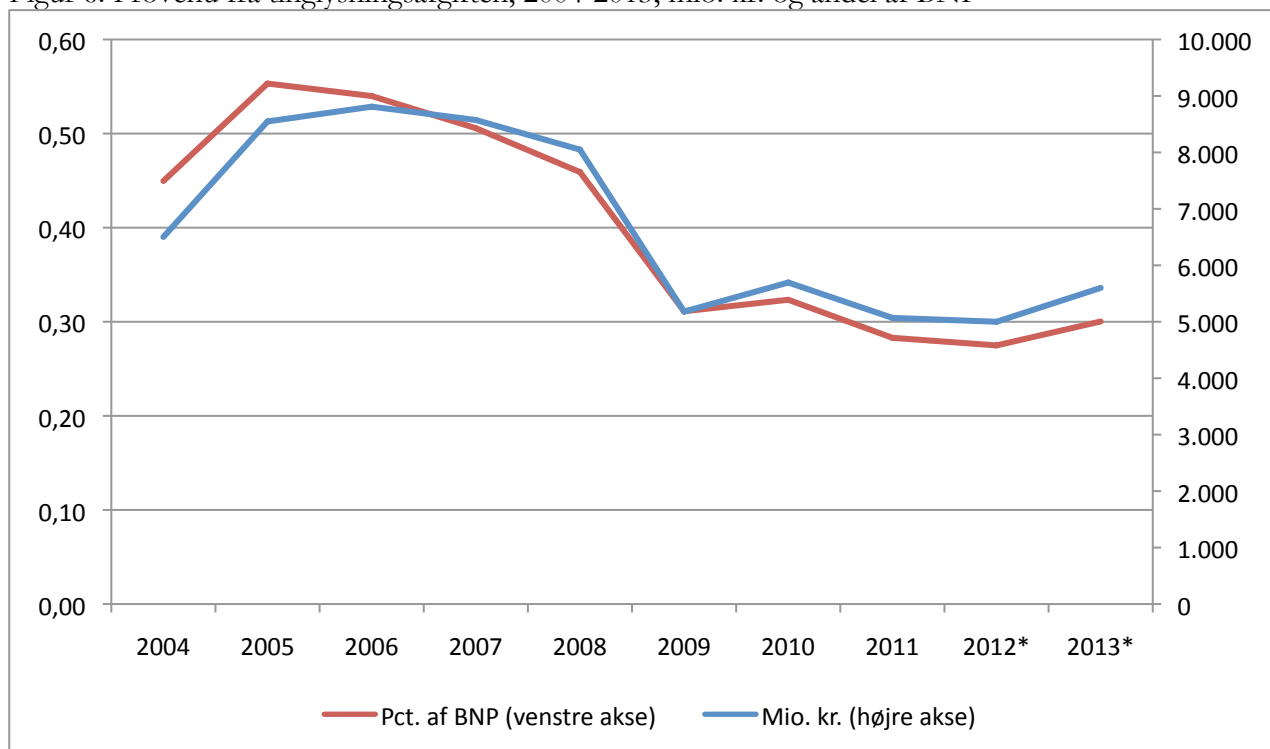
Tinglysningsafgift betales primært i forbindelse med tinglysning eller registrering af ejendomsrettigheder og panterettigheder i fast ejendom, skibe og luftfartøjer. Tinglysningsafgiften blev indført fra 2000 og afløste i vidt omfang reglerne i den tidligere stempelafgiftslov. Afgiften ved tinglysning af lån med pant i fast ejendom udgør 1.400 kr. plus 1,5 pct. af det pantsikrede beløb.

Ved lovændringen blev stempelafgiften helt ophævet på det øvrige låneområde. Formålet med at ophæve stempelafgiften på gældsbreve og låneaftaler var at give danske pengeinstitutter en konkurrencemæssig ligestilling med udenlandske långivere. Det forventedes, at en betydelig del af den långivning, her hidtil var sket fra filialer og datterselskaber i udlandet, fremover ville ske fra de danske dele af pengeinstitutterne.

Det må formodes at tinglysningsafgiften overvælttes på forbrugerne (køberne af fast ejendom, skibe og luftfartøjer) og er indregnet i markedspriserne.

Provenuet fra tinglysningsafgiften udgør mellem 2 og 3 pct. af afgiftsprovenuet og mellem 0,3 og 0,6 pct. af BNP. Provenuudsvingene i perioden 2004-2011, jf. figur 6, skyldes hovedsageligt udviklingen på boligmarkedet. Grundet et lavt konverteringsomfang og mindre aktivitet indbragte tinglysningsafgiften et relativt lavt provenu på 5,1 mia. kr. i 2011, hvilket er det laveste niveau siden 2001.

Figur 6. Provenu fra tinglysningsafgiften, 2004-2013, mio. kr. og andel af BNP



Kilde: Skatteministeriet.

4.2.5 Afgift på skadesforsikringer

Fra 2013 er der indført en løbende præmieafgift på skadesforsikringer, som udgør 1,1 pct. af præmien. Afgiften skal betales, når der opkræves forsikringspræmier. Forsikringsselskaberne skal opkræve afgiften og indbetale afgiften til SKAT.

Præmieafgiften på skadesforsikringer afløser den hidtil gældende stempelafgift. Hensigten med den nye afgiftslov er at modernisere og forenkle afgiften på skadesforsikringer. Afgiften ændres således fra en dokumentafgift, som skal betales, når der tegnes en forsikring (stempelafgift), til en løbende afgift, der skal betales, når der opkræves forsikringspræmier.

Baggrunden for at gå over til en løbende præmieafgift er, at en høj stempelafgift virker hæmmende for konkurrencen på forsikringsmarkedet. I stedet for at forsikringstageren skal betale en høj stempelafgift ved tegning af forsikringen, bliver afgiftsbelastningen fordelt på den løbende præmie. Dermed hæmmer afgiften ikke incitamentet til at skifte forsikring, hvis forsikringstageren kan opnå en lavere præmie i et andet forsikringsselskab. På den måde vil der alt andet lige kunne opnås større konkurrence og lavere priser på forsikringer. Stempelafgiften udgjorde 0,29 kr. på 5.000 kr. forsikringssum eller 14 pct. af den årlige præmie ved oprettelsen. Dette er nu erstattet af en løbende afgift på 1,1 pct. af præmien.

Agiften omfatter præmien for skadesforsikringer, eksempelvis tingsforsikring, ansvarsforsikring og ulykkesforsikring. Visse skadesforsikringer er undtaget fra afgiftspligten.

En livsforsikring er ikke en skadesforsikring og er derfor ikke omfattet af afgiftspligten.

Det må formodes, at afgiften overvælttes på forsikringstageren.

5 Andre spørgsmål om finansskatter

5.1 Skat eller afgift(gebyr)

Den danske forfatning (Grundlovens § 43) indeholder følgende bestemmelse om opkrævning af skat: ”Ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov;”.

Bestemmelsen fastsætter et delegationsforbud, således at reguleringen af skatter kun kan ske umiddelbart ved lov. Forvaltningen kan med andre ord ikke bemyndiges til at pålægge skatter. Det skal fremgå af loven, hvem skattepligten påhviler, og hvorledes skatten skal beregnes.

Grundloven definerer ikke begrebet ”skat”. Skattebegrebet i grundlovens § 43 omfatter både direkte skatter og indirekte skatter som moms og told. Det samme gælder afgifter, som pålægges forskellige grupper, og som anvendes til mere generelle samfundsmæssige foranstaltninger i form af overførselsindkomster, uddannelse mv.

Derimod omfatter begrebet skat i grundlovens § 43 ikke betalinger, som beregnes individuelt på grundlag af en modtagen ydelse. I sådanne situationer udgør betalingen et vederlag for den ydelse, som det offentlige stiller til rådighed (brugerbetaling). Det samme gælder gebyrer for udstedelse af offentlige tilladelser mv., for så vidt gebyrerne ikke overstiger de omkostninger, der er forbundet med den pågældende ordning.

Grænsen mellem gebyrer og skatter er ikke skarp. Højesteret har i U1993.757H udtalt, at kravet om direkte lovhjemmel ikke gælder gebyrer, der opkræves som betaling for en tilladelse eller lignende fra det offentlige, selvom gebyret dækker mere end udgifterne ved udstedelsen og administrationen i snæver forstand. I den pågældende sag, der bl.a. omhandlede gebyr for udstedelse af nummerplader til biler, måtte gebyret også dække udgifter af mere generel art, som efter et rimeligt skøn medgik til administration af det pågældende forvaltningsområde, f.eks. færdselsovervågning og trafikkontrol, som har en naturlig tilknytning til den ydelse, som gebyret er betaling for.

De finansielle selskaber betaler som anført ikke særskatter, men betaler selskabsskat og lønsumsafgift på linje med andre selskaber. Den finansielle sektors betaling af disse skatter indgår i statsregnskabet sammen med de øvrige selskabers betaling af tilsvarende skatter og afgifter. Disse indtægter indgår til dækning af det samlede statsbudget.

De finansielle virksomheder er underlagt offentligt tilsyn, der varetages af Finanstilsynet. Finanstilsynets bevilling i finansloven opkræves med særskilt lovhjemmel fra de virksomheder, der er underlagt tilsyn. Disse indtægter indgår specifikt i budgettet for Finanstilsynets virksomhed. Afgiftsbeløbene reguleres årligt svarende til udviklingen i Finanstilsynets bevilling på finansloven.

5.2 Finansielle selskabers deltagelse i skattetænkning eller skattesvig

Der er ikke eksempler på, at branchen som sådan har deltaget i systematisk skattesvig. Den omstændighed, at pengeinstitutter medvirker til pengeoverførsler og foretager udlån, betyder, at pengeinstitutter bevidst eller ubevidst kan blive involveret i ulovlige transaktioner. Dette faktum har haft betydning for den skattemæssige behandling af pengeinstitutternes tab på deltagelse i sådanne transaktioner.

Selskabstømning

I starten af 1990'erne opstod der en meget omfattende handel med såkaldte overskudsselskaber. Det drejede sig om selskaber, hvor selskabets virksomhed var solgt ud, og hvor selskabets aktiver og passiver kun bestod af en likvid beholdning, hvor en andel heraf var afsat til betaling af den endnu ikke afregnede skat, der var opstået som følge af salget af virksomheden.

De svigagtige transaktioner bestod meget forenklet i, at den svigagtige person(selskabstømmeren) tilbød at købe overskudsselskabet for en pris svarende til selskabets nettoformue med tillæg af en procentuel andel f.eks. 20 pct. af den skyldige selskabsskat. Sælgerne havde selvsagt svært ved at modstå fristelsen for at få en overpris for selskabet. Køberen (selskabstømmeren) foretog efterfølgende en række mere eller mindre uigennemskuelige transaktioner med det slutresultat, at selskabet var tømt for midler, hvorved statens skattekrav ikke kunne inddrives. Typisk indgik det også i transaktionerne, at det solgte selskabs midler blev anvendt til betaling af købesummen, hvilket var i strid med selskabsrettens dagældende forbud mod selvfinansiering.

Der blev i den forbindelse indledt et meget stort antal retssager, hvor staten har rejst erstatningskrav mod sælgerne, køberne og mod disse parters pengeinstitutter og rådgivere. Domstolene har i en række domme fastlagt en praksis for, hvorledes erstatningsansvaret skal fordeles mellem de nævnte parter.

Eftersom det er køberen af selskabet (selskabstømmeren), der har tilegnet sig selskabets midler, har de pengeinstitutter og rådgivere, der er pålagt erstatningsansvar for deres medvirken til selskabstømningen,

et regreskrav mod selskabstømmere. Kan selskabstømmere ikke betale kravet, har selskabet et tab på en fordring. Selskaber har efter ordlyden i kursgevinstloven som udgangspunkt fradragsret for tab på fordringer, uanset hvad der er årsag til tabet.

Skattemyndighederne har hidtil nægtet de erstatningsansvarlige pengeinstitutter og rådgivere fradrag for den pålagte erstatning, uanset at regreskravet er tabt på grund af selskabstømmere efterfølgende insolvens. Begrundelsen har været, at sådanne tab falder udenfor rammerne af sædvanlig drift af bank- eller rådgivervirksomheden, og at salget af overskudsselskabet på uforvarlig måde har tilsidesat skattevæsenets interesser.

Højesteret har i 2012 modificeret denne praksis for så vidt angår sælgerens rådgivere (revisionsfirma). Højesteret fastslog, at eftersom erstatningspligten var opstået i forbindelse med udførelse af sædvanlige revisoropgaver, og at revisorerne alene har gjort sig skyldige i simpel uagtsomhed, må de betalte erstatninger anses for at være udslag af en normal risiko ved driften af en revisionsvirksomhed. Højesteret har således lempet hidtidig praksis for så vidt angår rådgivere, der kun har udvist simpel uagtsomhed. Har rådgiveren handlet groft uagtsomt eller forsætligt, har rådgiveren ikke fradragsret for sit tab.

I denne forbindelse skal det fremhæves, at Højesterets dom efter Skatteministeriets opfattelse ikke ændrer praksis for så vidt angår erstatninger, der er pålagt de medvirkende pengeinstitutter. Pengeinstitutternes medvirken til overtrædelse af selvfinansieringsforbuddet har efter Skatteministeriets opfattelse fortsat en sådan karakter, at denne adfærd falder uden for normalområdet for bankdrift.

Overbelåning

I midten af 2000'erne kom det frem, at der på ejendomsmarkedet foregik handler, hvor ejendommenes priser blev presset op i et niveau, der lå væsentligt over ejendommenes reelle værdier. Der var efter alt at dømme tale om en mindre gruppe ejendomsspekulanter, der indgik mange indbyrdes handler. Ofte var der tale om, at ejendommene med meget korte mellemrum blev handlet til stærkt forhøjede priser. Ejendommene kom op i et prisniveau, hvor renteudgifterne var langt større end lejeindtægterne fra ejendommene.

Der er nævnt eksempler på, at køb af en ejendom til en opskruet pris kunne være modsvaret af, at køber solgte en anden ejendom til sælgeren af den førte ejendom til samme overpris. Begge købere udstedte et pantebrev til sælgeren. Sådanne handler kunne ske med de samme ejendomme flere gange, således at der i den samme ejendom blev udstedt et stort antal sælgerpantebreve. I den type handler opnåede sælgerne ikke et kontantprovenu ved handlerne, men pantebrevene blev anvendt som sikkerhed i forbindelse med låntagning i en række pengeinstitutter.

I forbindelse med de kraftige fald i ejendomspriserne i sidste halvdel af 2000'erne gik de pågældende ejendomsspekulanter konkurs, hvorved de pågældende pantebreve viste sig at være værdiløse.

De pengeinstitutter, der har lidt tab på sådanne pantebreve, vil efter de regnskabsmæssige regler have nedskrevet værdien af udlåne til de konkursramte ejendomsspekulanter. De pågældende tab blev således trukket fra i den skattepligtige indkomst.

Der kan være grund til at undersøge, om der er tilfælde, hvor de långivende pengeinstitutter vidste eller burde vide, at de foretog udlån af meget store beløb reelt uden sikkerhed på baggrund af salgspriser, der

kunne være helt fiktive. Det skal vurderes, om udlånene er foretaget med tilsidesættelse af enhver form for god skik i forbindelse med kreditgivning. Selvom pengeinstitutterne ikke har opnået vinding gennem transaktionerne, kan der eventuelt være grundlag for at nægte pengeinstitutterne fradrag for tab på disse udlån. Præmisserne i den overfor anførte højesteretsdom synes at støtte muligheden for i særlige tilfælde at nægte sådanne tabsfradrag.

6 Andre aspekter

6.1 Overvejelser om ændret beskatning af den finansielle sektor

Den internationale økonomiske krise og den efterfølgende lavkonjunktur har sat fokus på den finansielle sektors rolle heri, og særligt på pengeinstitutternes risikotagning. Det er bl.a. blevet fremført, at den finansielle sektors høje risikotagning har bidraget til at forværre og forstørre effekterne af krisen. Der har været fremført forskellige tilgange til hvordan en eventuel ændret beskatning af den finansielle sektor kunne bidrage til at reducere risikotagningen i sektoren, og hvordan sektoren kunne bidrage til at "betale" for den seneste økonomiske krise. Særlig er indførelsen af en afgift på finansielle transaktioner blevet fremhævet som et muligt koordineret EU-initiativ.

IMF fremlagde i marts 2011 en analyse, der beskrev fordele og ulemper ved at indføre en afgift på finansielle transaktioner til at opfylde disse formål. Analysen omfattede mulige alternativer til en afgift på finansielle transaktioner, herunder balancebeskatning, moms og en finansiell aktivitetsskat ala den danske lønsumsafgift. Analysen pegede i retning af, at mere effektive skatteinstrumenter bør benyttes før en afgift på finansielle transaktioner indføres. Ligeledes har andre analyser peget i retning af, at unødige risikotagning i den finansielle sektor mest hensigtsmæssigt forebygges via regulering af de finansielle markeder og institutioner.

EU-kommissionen fremsatte i september 2011 et forslag til en fælles afgift på finansielle transaktioner i EU27. Forslaget skulle indføre en harmoniseret afgift på finansielle transaktioner med henblik på at sikre, at finanssektoren yder et rimeligt bidrag til dækning af omkostningerne forbundet med den seneste økonomiske og finansielle krise samt at sikre en styrkelse af det indre marked gennem et koordineret regelsæt på området. Forslaget kunne ikke indenfor et rimeligt tidsrum opnå den tilstrækkelige støtte blandt alle 27 medlemslande og blev forkastet. Efter anmodning fra elleve EU-lande (Tyskland, Frankrig, Belgien, Portugal, Østrig, Grækenland, Slovenien, Italien, Spanien, Estland og Slovakiet) har Kommissionen i februar 2013 fremsat forslag til et forstærket samarbejde om en fælles ordning for beskatning af finansielle transaktioner. Danmark deltager ikke i det forstærkede samarbejde og indfører derfor ikke en afgift på finansielle transaktioner. Danske finansielle institutioner mv. vil dog blive afgiftspligtige til et deltagerland i det omfang de handler med en finansiell institution mv. i et deltagerland og/eller med et finansielt instrument udstedt i et deltagerland.

Afhængigt af hvilke formål der ønskes forfulgt kan forskellige modeller for en omlægning af beskatningen af den finansielle sektor overvejes. Desuden kan det overvejes, hvorvidt der er juridiske spørgsmål ifht. EU-statsstøttereglerne ved fx en udvidelse af grundlaget for lønsumsafgiften til at indeholde overnormal profit.

Nedenfor analyseres nogle teoretiske modeller for en omlægning af beskattningen af sektoren med henblik på at analysere i hvilket omfang de forskellige alternativer vil kunne bidrage til at begrænse risikotagningen i sektoren hhv. skabe provenu.

6.1.1 Teoretiske overvejelser om en FTT

En afgift på finansielle transaktioner vil medføre et betydeligt provenu. Blandt argumenterne for en afgift på finansielle transaktioner er, at de finansielle institutioner bør medvirke yderligere til at betale for finanskrisen. Det har ligeledes været fremført, at en afgift på finansielle transaktioner vil kunne reducere omfanget af skadelige transaktioner herunder særligt højfrekvens-handler, der af nogle anses for at kunne bidrage til finansielle kriser.

Det må imidlertid forventes, at en afgift på finansielle transaktioner reducerer omsætningen af finansielle aktiver og dermed handlen på de finansielle markeder generelt. En afgift på finansielle transaktioner vil blive pålagt de finansielle institutioner m.v., der udfører handlerne. Det må dog forventes, at afgiften i høj grad vil kunne overvælttes på de direkte og indirekte ejere af de omsatte finansielle aktiver. Byrden vil således i sidste ende blive båret af pensionsopsparerne og de ansatte i erhvervslivet i bred forstand, herunder i den finansielle sektor.

En afgift på finansielle transaktioner vil derfor medføre øgede handelsomkostninger for forbrugerne af de finansielle ydelser. De øgede omkostninger vil reducere grundlaget for en række andre skatter og afgifter, da handelsomkostninger er fradragsberettigede i opgørelsen af aktieavance og kursgevinster. Afgiften vil derfor givetvist medføre et mindre provenu fra de berørte skatter og afgifter, herunder aktieavancebeskattningen og pensionsafkastbeskattningen, hvilket vil reducere det samlede forventede provenu fra afgiften. Afgiften må desuden forventes at have en negativ effekt på arbejdsudbuddet.

Endvidere er særligt handel med finansielle instrumenter kendetegnet ved at være særdeles geografisk mobil. En transaktionsafgift indebærer derfor en forøget risiko for udflytning af finansiell aktivitet.

Endelig synes de skatteøkonomiske begrundelser for en transaktionsafgift svage. Normalt vil det således blive anset for en fordel, at markedstransaktioner ikke hindres eller belastes, da de bidrager til at skabe gennemsigtighed om priser mv. En afgift på finansielle transaktioner vil også belaste en lang række normale transaktioner i forbindelse med international samhandel. Det gælder fx afdækning af risici i forbindelse med valutakurser og råvarepriser.

6.1.2 Teoretiske overvejelser om den mindst forvridende FAT

En mulig omlægning af den eksisterende beskattning af den finansielle sektor kunne være at udvide grundlaget for lønsumsafgiften til at indeholde et element af den ”overnormale” indtjening (profit), der måske er i sektoren. Hvis der er ”ægte” profit vil aktiviteten forventeligt fortsætte, hvorimod aktiviteten må forventes at blive dæmpet, hvis det er ”høj-risiko” aktiviteter.

En afgift på overnormal indtjening i finanssektoren vil givetvist være mere velegnet end en FTT, når det drejer sig om at dæmpe overdreven risikotagning i sektoren. Det skyldes, at overnormal indtjening (profit) ofte vil stamme fra risikobehæftede investeringer, der typisk giver et relativt højt afkast når de går godt.

En udvidelse af grundlaget for lønsumsafgiften til at indeholde profit hhv. overnormal profit kan ske efter forskellige metoder. Afhængigt af metodevalg kan skatten være mere eller mindre forvriddende, ligesom provenuet vil variere betydeligt afhængigt af den valgte model.

Byrden ved en skat på profit i finanssektoren vil givetvist blive overvæltet på det øvrige samfund i det omfang, den betyder, at kapitalen vil forsvinde fra sektoren, så finanssektorens omkostninger til fremskaffelse af kapital stiger. Ved at begrænse skattegrundlaget til den del af indtjeningen, der overstiger en normal forrentning af kapitalen, begrænses denne effekt og dermed sikres, at størstedelen af skattebyrden bæres af dem, skatten er tiltænkt

Ved en beskatning af den overnormale forrentning kan det overvejes, om der bør være symmetrisk behandling af overnormal forrentning og lav forrentning (under et nærmere fastsat normal forrentning). Umiddelbart bør symmetri tilstræbes, men hvis ønsket er at begrænse en øget risikotagning i sektoren kan fx en differentieret skattesats på hhv. overnormal og lav forrentning være et middel hertil. Den præcise størrelse af satsen afhænger af det valgte skattegrundlag. Satsen kan som nævnt differentieres for at reducere for stor risikotagning i sektoren, således, at skattesatsen er højere på den del af bankernes aktivitet, der er mere kortfristet (som giver højere afkast) og som dermed potentielt er mere ustabil.

Valg af skattegrundlag afhænger af flere faktorer. En tilgang kan være at benytte overskuddet i den finansielle sektor målt ved det regnskabsmæssige resultat som skattegrundlag med fradrag for et beregnet normalafkast af egenkapitalen. Denne tilgang er den samme som anvendes under et ACE-system, hvor virksomheder kan fratække et beregnet normalafkast af deres egenkapital fra deres selskabsskattegrundlag. På den måde sikres en øget neutralitet mellem gælds- og egenkapitalfinansiering.

En ACE-tilgang betyder, at der skal defineres en rentesats for en normal- hhv. overnormalforrentning af kapital i finanssektoren. Der bør i den sammenhæng skelnes mellem beskatning af det normale afkast på kapital og beskatning af overnormal profit. Overnormal profit kan i den sammenhæng defineres som forrentning af kapital, som overstiger markedsafkastet af kapital.

Der knytter sig en række praktiske overvejelser til opgørelsen af grundlaget for overskudsberegningen: Er det kun den del af overskuddet, der vedrører ikke-momspligtig finansiell aktivitet eller hele overskuddet? Er der andre dele af det selskabsskattepligtige overskud, der ikke bør indgå i overskuddet? Er der dele der bør lægges til? Det er desuden et spørgsmål, om hele den finansielle sektor bør omfattes af en sådan afgift.

Der ses i det følgende på 4 konkrete modeller for en ændret beskatning af den finansielle sektor ved udvidelse af grundlaget for lønsumsafgiften. For alle modeller gælder det, at der introduceres en ensartet sats på 10,5 pct. på både lønsum og på (overnormal/normal) profit (af hhv. over-/underskud). Desuden anvendes en rente på 8 pct. for normalforrentning af egenkapitalen. Dvs. overskud, der er større end 8 pct. af egenkapitalen betragtes i det efterfølgende som en overnormal forrentning af kapitalen i sektoren.

Model 1. Lønsum +/- overnormal profit

Model 1 er en udvidelse af grundlaget for lønsumsafgiften til at omfatte overskud med fradrag for en normal forrentning af egenkapitalen. Overskud med fradrag for en normal forrentning af egenkapital kan opfattes som en overnormal forrentning. Som illustrationen af model 1 viser, lægges der en afgift

på 10,5 pct. på både lønsum og overskud. Disse to komponenter genererer et provenu. Derfra fratrækkes en beregnet normal forrentning af egenkapitalen, hvor den normale forrentning defineres som 8 pct. Hele fradraget trækkes fra lønsum + overskud, hvorfor fradraget for normalforrentningen af egenkapital reducerer det eksisterende provenu fra lønsumsafgiften i de tilfælde, hvor provenuet fra overskuddelen er mindre en fradraget for en normal forrentning af egenkapitalen.

Illustration af model 1, mia. kr.				
	År 1		År 2	
	Grundlag	FAT på 10½ pct.	Grundlag	FAT på 10½ pct.
Lønsum	35	3,68	35	3,68
Overskud	5	0,53	40	4,2
Fradrag for normalforrentning (8 pct. af EK på 350 mia. kr.)	28	2,94	28	2,94
Samlet FAT	-	1,26		4,94

Nedenstående tabel viser det samlede og det selskabs-/institutspecifikke provenu i perioden 2006-2010, hvis model 1 for beskatning af den finansielle sektor havde været gældende.

Som det ses af tabellen varierer det samlede provenu betydeligt fra år til år og er i et enkelt år (2008) negativt. Det skyldes primært den særlige konstruktion i modellen, hvor beskatningen af den overnormale forrentning både kan være positiv og negativ og dermed helt eliminerer provenuet fra lønsumsafgiften der er relativt stabilt fra år til år. Da branchens overskud (defineret som resultatet før skat) varierer betydeligt fra år til år, bliver det samlede provenu fra den foreslåede afgift efter model 1 derfor meget variabelt fra knap -3,5 mia. til knap 9,5 mia. kr.

Desuden varierer provenuet betydeligt afhængigt af hvilken del af den finansielle sektor, der betragtes. Pengeinstitutterne bidrager dog, som forventeligt, gennem hele perioden med det højeste provenu.

Model 1, Provenu i mia. kr. fordelt på institutter/selskaber i finanssektoren 2006-2010					
	2006	2007	2008	2009	2010
Pengeinstitutter	5,13	4,96	0,38	-0,52	1,36
Realkreditinstitutter	1,44	0,26	-0,65	-0,10	0,08
Fondsmæglerselskaber	0,15	0,18	0,12	0,11	0,13
Investeringsforvaltningsselskaber*	-	0,01	0,01	0,01	0,01
Skadesforsikringsselskaber	1,64	1,30	0,16	0,84	0,54
Livsforsikringsselskaber	0,21	0,11	-0,31	0,85	0,54
Tværgående pensionskasser	0,54	-0,81	-2,73	-0,38	0,96
Firmapensionskasser	0,16	-0,04	-0,44	0,22	-0,09
I alt**	9,28	5,97	-3,46	1,02	3,54

*) Store investeringsforvaltningsselskaber. **) Små investeringsforvaltningsselskaber indgår ikke, ligesom Dansk Skibskredit, investeringsforeninger mv. og ATP, LD, AES og SP ikke indgår. Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Finanstilsynet, Statistisk Materiale diverse årgange.

Model 2. Lønsum + overskud – fradrag for normalforrentning og evt. uudnyttede fremførte under normale afkast

Model 2 er en udvidelse af grundlaget for lønsumsafgiften til at indeholde overskud med fradrag for en overnormal forrentning af egenkapitalen. Desuden udvides modellen med mulighed for overførsel af

eventuelt uudnyttet fradrag for normalforrentning fra det foregående år. Fradraget kan i år 1 max udgøre størrelsen af afgiften på overskud, og evt. yderligere fradrag overføres til år 2. Hvis der er underskud i år 1, overføres hele fradraget til år 2. Provenuet kan derfor blive relativt meget påvirket af de fremførte uudnyttede fradrag, hvorfor provenuet også i denne model vil variere relativt meget fra år til år.

Et eventuelt underskud i et givent år fratrækkes ikke i lønsumsafgiften. Det antages, at der ikke er noget fremført uudnyttet fradrag fra år 1 til år 2.

Illustration af model 2, mia. kr.				
	År 1		År 2	
	Grundlag	FAT på 10½ pct.	Grundlag	FAT på 10½ pct.
Lønsum	35	3,68	35	3,68
Overskud	5	0,53	40	4,2
Fradrag for normalforrentning (8 pct. af EK på 350 mia. kr.)	28	2,94	28	2,94
Uudnyttet fradrag	0	0	2,42	2,42
Samlet FAT	-	3,68		2,52

Nedenstående tabel viser det samlede og det selskabs-/institutspecifikke provenu i 2009 og 2010, hvis model 2 for beskatning af den finansielle sektor havde været gældende. Som det ses er det samlede provenu i 2009 højere end det samlede provenu i samme år jf. model 1. Det skyldes, at der ikke modregnes for underskud i lønsumsafgiften i model 2. Samtidig overføres hele det uudnyttede fradrag for normalforrentningen af egenkapitalen til 2010, hvorfor det samlede provenu i 2010 er lavere i model 2 end i model 1.

Model 2, Provenu i mia. kr. fordelt på institutter/selskaber i finanssektoren		
	2009	2010
Pengeinstitutter	3,16	0,11
Realkreditinstitutter	0,32	0,00
Fondsmæglerselskaber	0,11	0,13
Investeringsforvaltningsselskaber*	0,01	0,01
Skadesforsikringsselskaber	0,84	1,53
Livsforsikringsselskaber	0,00	0,00
Tværgående pensionskasser	0,00	0,55
Firmapensionskasser	0,22	0,00
I alt**	4,65	2,33

*) Store investeringsforvaltningsselskaber. **) Små investeringsselskaber indgår ikke, ligesom Dansk Skibskredit, investeringsforeninger mv. og ATP, LD, AES og SP ikke indgår. Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Finanstilsynet, Statistisk Materiale diverse årgange.

Model 3. Lønsum + overskud – fradrag for normal forrentning

Model 3 er en kombination af model 1 og 2. Der lægges en afgift på lønsum og overskud og gives fradrag for normal forretning af egenkapitalen. I denne model er det er ikke muligt at overføre eventuelt uudnyttet fradrag til året efter (som i model 2) og der er ikke muligt at modregne eventuelt underskud i

grundlaget for lønsumsafgiften (som i model 1). Dermed bliver provenuet i denne model generelt højere end i de to foregående modeller-

Da skyldes hovedsageligt, at det kun er muligt at fradrage for normalforrentningen af egenkapitalen i de tilfælde, hvor der er overskud i et givent år. Dermed udhules provenuet fra lønsumsafgiften ikke, og der sikres et mere stabilt og højere provenu.

Illustration af model 3, mia. kr.				
	År 1		År 2	
	Grundlag	FAT på 10½ pct.	Grundlag	FAT på 10½ pct.
Lønsum	35	3,68	35	3,68
Overskud	5	0,53	40	4,2
Fradrag for normalforrentning (8 pct. af EK på 350 mia. kr.)	28	2,94	28	2,94
Samlet FAT		3,68		4,94

Som tabellen viser, giver model 3 et relativt højt og stabilt provenu over perioden på linje med lønsumsafgiften, som vi kender den i dag.

Model 3, Provenu i mia. kr. fordelt på institutter/selskaber i finanssektoren				
	2007	2008	2009	2010
Pengeinstitutter	4,96	3,01	3,16	3,02
Realkreditinstitutter	0,26	0,26	0,30	0,30
Fondsmæglerselskaber	0,18	0,12	0,11	0,13
Investeringsforvaltningsselskaber*	0,01	0,01	0,01	0,01
Skadesforsikringsselskaber	1,30	0,74	0,84	0,54
Livsforsikringsselskaber	0,23	0,26	0,85	0,54
Tværgående pensionskasser	0,01	0,02	0,02	0,96
Firmapensionskasser	0,00	0,00	0,00	0,00
I alt**	6,95	4,42	5,29	5,52

*) Store investeringsforvaltningsselskaber. **) Små investeringsforvaltningsselskaber indgår ikke, ligesom Dansk Skibskredit, investeringsforeninger mv. og ATP, LD, AES og SP ikke indgår. Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Finanstilsynet, Statistisk Materiale diverse årgange.

Model 4. Lønsum +/- overskud

Model 4 er en simpel udvidelse af lønsumsafgiftsgrundlaget til at indeholde overskud hhv. underskud. Der gives ikke fradrag for en normal forrentning af egenkapitalen som i de foregående 3 modeller.

Illustration af model 4, mia. kr.				
	År 1		År 2	
	Grundlag	FAT på 10½ pct.	Grundlag	FAT på 10½ pct.
Lønsum	35	3,68	35	3,68
Overskud	5	0,53	40	4,2
Samlet FAT	-	4,21		7,88

Det samlede provenu bliver efter denne model relativt meget højere i de år hvor der er overskud i sektoren. I de år hvor der er underskud udhules provenuet fra lønsumsafgiften imidlertid da underskuddet fratrækkes lønsumsafgiftsprovenuet.

Model 4, Provenu i mia. kr. fordelt på institutter/selskaber i finanssektoren 2006-2010					
	2006	2007	2008	2009	2010
Pengeinstitutter	6,95	7,02	2,33	1,52	3,46
Realkreditinstitutter	2,48	1,38	0,47	1,01	1,26
Fondsmæglerselskaber	0,16	0,19	0,13	0,12	0,15
Investeringsforvaltningsselskaber*	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
Skadesforsikringsselskaber	2,18	1,86	0,66	1,38	1,07
Livsforsikringsselskaber	0,69	0,59	0,17	1,35	1,03
Tværgående pensionskasser	1,16	-0,20	-2,31	0,07	1,53
Firmapensionskasser	0,23	0,02	-0,41	0,27	-0,04
I alt**	13,84	10,86	1,05	5,74	8,46

*) Store investeringsforvaltningsselskaber. **) Små investeringsselskaber indgår ikke, ligesom Dansk Skibskredit, investeringsforeninger mv. og ATP, LD, AES og SP ikke indgår. Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Finanstilsynet, Statistisk Materiale diverse årgange.

Som det ses af tabellen, der viser provenuet fra model 4 fordelt på år og institut/selskab, så er provenuet efter denne model generelt højere end i de foregående 3 modeller. Det skyldes, at der i denne model ikke gives fradrag for normalforrentningen af kapital, som der på forskellig vis gives mulighed for i de foregående 3 modeller. Dog kan provenuet i de år, hvor der er underskud, være lavere i denne model, da eventuelt underskud kan udhule grundlaget for lønsumsafgiften, og hvorfor det samlede provenu i de år i sidste ende bliver mindre.

Virkningerne af en ændret beskatning af den finansielle sektor jf. model 1-4

Størrelsen af det samlede provenu fra sektoren afhænger dels af valg af model, dels af hvorvidt der er overskud hhv. underskud i et givent år og dels af størrelsen af over-/underskuddet i forhold til forrentningen af egenkapitalen.

Som det ses af nedenstående tabel, varierer provenuet fra de 4 modeller relativt meget afhængigt af hvilken del af den finansielle sektor der betragtes. Der er fx stor forskel på hvor stor en andel provenuet fra hhv. penge- og realkreditinstitutter udgør som andel af overskuddet. Til illustration udgjorde provenuet efter model 3 ca. 73 pct. af overskuddet i 2010 for pengeinstitutterne, mens den tilsvarende andel kun udgjorde ca. 3 pct. for realkreditinstitutterne. Fordelingen er ikke lige så skæv når provenuet måles som andel af lønsum eller egenkapital.

Provenu model 1-4 for penge- og realkreditinstitutter opgjort absolut og som andel af hhv. lønsum/overskud/egenkapital, 2010				
		Andel af lønsum	Andel af overskud	Andel af egenkapital
Model 1	Mia. kr.		Pct.	
Pengeinstitutter	1,36	4,7	32,8	0,5
Realkreditinstitutter	0,08	2,8	0,9	0,1
Model 2				

Pengeinstitutter	0,11	0,4	2,5	0
Realkreditinstitutter	0,00	-	-	-
Model 3				
Pengeinstitutter	3,02	10,5	73	1,2
Realkreditinstitutter	0,30	10	3,2	0,2
Model 4				
Pengeinstitutter	3,46	12	83,5	1,4
Realkreditinstitutter	1,26	41,4	13,2	0,9

Der er umiddelbart flere forhold, som taler for en FAT med et udvidet grundlag frem for fx en FIT. Lønsumsafgiften fungerer allerede i dag som en slags erstatningsmoms på trods af, at den ikke kompenserer fuldt ud for den manglende momsbetaling.

Den eksisterende lønsumsafgift skaber en asymmetri mellem forholdet mellem arbejdskraft og kapital, idet alene arbejdskraften og ikke kapitalen beskattes. En FAT med et udvidet grundlag, der inkluderer beskatning af overskuddet i den finansielle sektor, kan bidrage til at forbedre neutraliteten mellem forbrug af arbejdskraft og kapital i produktionen af finansielle services.

Der eksisterer desuden en asymmetri mellem den skattemæssige behandling af egen- og fremmedkapital. Afkast af egenkapital beskattes med selskabsskatten, mens afkast af fremmedkapital ikke beskattes i selskabet, fordi renteudgifter på fremmedkapital er fradragsberettiget i selskabsskatten. Denne asymmetri i beskatningen af egenkapital og fremmedkapital gør, at kravet til afkastet før skat af egenkapital bliver større end til fremmedkapital. En udvidelse af grundlaget for lønsumsafgiften til at inkludere fx beskatning af overskuddet i den finansielle sektor vil kunne bidrage til at mindske denne forvridding og dermed forbedre neutraliteten mellem egenkapital og fremmedkapital.

Afhængigt af den valgte metode vil en FAT med et udvidet grundlag, der inkluderer fx beskatning af overskuddet i sektoren, kunne bidrage til at reducere risikotagningen og dermed øge soliditeten i forhold til tilfældet med en ren lønsumsafgift af samme størrelse, der udelukkende inkluderer en beskatning af lønsummen.

6.1.3 Teoretiske overvejelser om en balanceafgift

En tredje mulighed for en omlægning af den eksisterende beskatning af den finansielle sektor hen mod en mere risikodæmpende adfærd kan være, at erstatte den eksisterende lønsumsafgift (delvist) med en balanceafgift. En balanceafgift, der hviler på den del af bankernes passiver, der ikke består af egenkapital, og hvor skattesatsen er højere på den kortfristede (og mere risikofyldte) del af bankernes gæld er en anden model for omlægning af den eksisterende beskatning af sektoren.

En balanceafgift understøtter dermed givetvist den finansielle stabilitet ved at tilskynde bankerne til at finansiere deres aktiviteter med egenkapital og mere langfristet (og dermed potentielt mere stabil) gæld.

En balanceafgift vil imidlertid ikke nødvendigvis øge stabiliteten i den finansielle sektor. Det skal ses i sammenhæng med, at en afgift på den finansielle sektors balance vil kunne give incitament til at øge risikoen uden for balancen. En balanceafgift vil desuden kunne give den finansielle sektor incitament til at slanke balancen og flytte sine aktiviteter til virksomheder, der ikke er omfattet af afgiften (leasing,

gråt lånemarked, udenlandske banker mv.). Derudover vil en balanceafgift ramme de dårligst kapitaliserede pengeinstitutter og således yderligere svække nogle af de svageste banker.

En afgift på finansielle virksomheders balance vil i praksis være en generel skat på finansiel formidling, dvs. långivning som banker og realkreditinstitutter leverer til deres kunder og som øger deres balance.

Desuden vil en balanceafgift frem for en lønsumsafgift ændre markant på fordelingen af afgiftsbelastningen indenfor den finansielle sektor. I 2010 udgjorde pengeinstitutternes andel af den samlede lønsum i sektoren ca. knap 75 pct. og realkreditinstitutternes andel ca. 8 pct. Til sammenligning udgjorde pengeinstitutternes andel af den samlede balance ca. 40 pct. i 2010, og realkreditinstitutternes andel ca. 30 pct. Samme tendens gør sig gældende i de foregående år. En balanceafgift frem for en lønsumsafgift ville dermed umiddelbart flytte en stor del af afgiftsbelastningen fra pengeinstitutterne til realkreditinstitutterne.

7 Afrunding

Den finansielle sektor i Danmark er underlagt lønsumsafgiften og fritaget for moms. Derudover minder beskatningen af sektoren i høj grad om den beskatning som andre sektorer er underlagt.

Der har som følge af den internationale økonomiske krise været foretaget forskellige analyser af beskatningen af den finansielle sektor og mange lande har indført nationale bankafgifter, fonde, stempelafgifter og lign., der til en vis grad skærper beskatningen af den finansielle sektor. Formålene med ordningerne er forskellige, men har primært været at straffe den finansielle sektor for virkningerne af den økonomiske krise, samt at dæmpe risikotagningen i sektoren med henblik på at undgå lignende kriser i fremtiden.

Både i EU samlet og i de fleste EU-lande har man drøftet muligheden for en ændret beskatning af den finansielle sektor. Danmark har deltaget i EU-drøftelserne om en skærpet beskatning af den finansielle sektor, men har ikke ønsket at indgå i samarbejdet om en fælles afgift på finansielle transaktioner. Lønsumsafgiften for den finansielle sektor er løbende blevet forhøjet, men det er sket som led i finansiering af en skattereform og ikke med henblik på at få den finansielle sektor til at ”betale” for omkostningerne ved den seneste krise.

En ændret beskatning af den finansielle sektor kan grundlæggende ske efter forskellige metoder afhængigt af hvilke formål der ønskes opfyldt. Er ønsket at skaffe provenu, kunne momsfrigørelsen af sektoren afskaffes, eller der kan indføres en afgift på finansielle transaktioner. Det ville medføre et betydeligt provenu for staten. Afskaffelsen af momsfrigørelsen ville derudover medføre en højere momsbyrde på private personer og andre, der ikke har mulighed for at fratække input moms. For virksomheder, der har fuld ret til at fradrage input moms, ville momsbyrden falde. Dette er dog pt. ikke en mulighed i EU.

Er ønsket at reducere ”overnormal” indtjening og risikofyldte investeringer kunne den eksisterende lønsumsafgift udvides efter en af de 4 modeller, som er beskrevet i dette papir. En model, hvor lønsumsafgiftsgrundlaget udvides med overskuddet, og hvor der gives fradrag for en normal forrentning af egenkapitalen (jf. model 3), kunne være en mulig fremgangsmåde. En balanceafgift ville kunne have nogle af de samme effekter ifht. at dæmpe risikotagningen i sektoren.

En ændret beskatning af den finansielle sektor er ikke på nuværende tidspunkt aktuel i Danmark.