

Opbygning af mere effektive skattesystemer

Note 1: beskrivelse af skattesystemer og instrumenter

**Jens Kovsted
August 2010**

Indledning

Med offentliggørelsen af den nye udviklingsstrategi har Danmark forpligtet sig til at støtte opbygningen af mere effektive skattesystemer i partnerlandene. Et velvalgt og vigtigt område, idet:

- Skat kan fremme økonomisk vækst, bekæmpe fattigdom, bidrage til en mere lige fordeling af indkomst, og bistå reguleringen af naturressourcer. Det skyldes dels, at skat påvirker borgernes incitament til arbejde, deltagelse i den formelle økonomi, opsparing og innovation, og dels at opkrævning af skat øger statens muligheder for at investere i uddannelse, sundhed og infrastruktur. Mens etablering af en bæredygtig finansiering af offentlige udgifter selvsagt har stor betydning for opfyldelsen af 2015-målene, forventes påvirkningen af incitamentet at få stigende betydning i forhold til imødegåelse af klimaforandringer og rovdrift på naturressourcer.
- Skatteindtægter er under voksende pres. Den nyligt publicerede årlige rapport om Afrikas økonomi (UNECA, 2010) estimerer således at skatteindtægter blandt afrikanske lande syd for Sahara er faldet med 21 procent siden 2008. Dertil kommer, at den globale krise og den deraf følgende reduktion i samhandel, kapitalstrømme og udviklingsbistand har sat de offentlige budgetter under kraftigt pres, hvorfor temaet for årets UNECA rapport er mobilisering af ressourcer, herunder skat.
- Skat er blandt de mest synlige tegn på den sociale kontrakt mellem borgerne og staten. Borgernes oplevelse af fairness og gennemsigtighed i opkrævning og administration af skat vil således afspejle og understøtte statens legitimitet og autoritet. Støtte til opbygning af skattesystemer kan derfor spille en central rolle i bestræbelserne på at fremme god regeringsførelse.
- Skat er i stigende grad blevet et globalt anliggende. Liberalisering af handel har medført en kraftig reduktion i partnerlandenes indtægter fra importafgifter, mens kombinationen af ny teknologi og produktionsfaktorernes stigende mobilitet betyder, at såvel rige som fattige lande indgår i en (potentielt gensidig skadelig) konkurrence om at tiltrække erhvervsinvesteringer gennem lavere selskabsskat og særlige vilkår. Endelig er der stigende opmærksomhed på multinationale virksomheders muligheder for unddrage sig beskatning og illegale finansielle overførsler. Disse udfordringer kan ikke adresseres af et enkelt land men kræver internationalt samarbejde og koordination.
- Skat har – uagtet ovennævnte – ikke været et prioritetsområde for udviklingsbistanden. Ifølge OECD (2008) gik under to procent af den samlede bistand til god regeringsførelse direkte til opbygning af skattesystemer. Dertil kommer, at bistand til skat – med en række vigtige undtagelser – har været fragmenteret og kortsigtet. Blandt de donorer, der har arbejdet systematisk med (og har haft betydelig indflydelse på) opbygningen af skattesystemer er: DFID, Verdensbanken og IMF.¹

¹ Se separat note med gennemgang af udvalgte bilaterale og multilaterale organisationers engagement indenfor skat.

De potentielle gevinster ved at støtte opbygning af skattesystemer er således store. Desværre gælder det samme for de forventede udfordringer. Krav til stabilitet og forudsigelighed samt træghed i forhold til at ændre borgernes opfattelse af og vilje til at betale skat betyder at en indsats rettet mod at reformere skattelovgivning og administration skal være langsigtet. Det samme gælder en indsats rettet mod at styrke den nationale administrative og institutionelle kapacitet og ikke mindst etablering af international koordination og samarbejde. I alle tilfælde er politisk vilje hos partnerlandet en nødvendig men absolut ikke tilstrækkelig betingelse.

Formålet med denne note er at beskrive de vilkår og udfordringer som vil møde en øget dansk indsats for at styrke partnerlandenes skattesystem. Afsnit 2 giver således en (kort) beskrivelse af nationale skattesystemer og administration, hvorefter afsnit 3 beskriver de enkelte skattepolitiske instrumenter med særlig fokus på aktuelle udfordringer og reformer. Endelig beskrives den vigtige administrative dimension af skat og de reformer der gennemføres her i afsnit 4, før afsnit 5 konkluderer. I forhold til en afgrænsning af emnet vil denne note alene i begrænset omfang dække regionale og lokale skatter, ligesom told og spørgsmålet om hvorvidt told og skat skal administreres af samme organisation ikke vil blive berørt her.

De internationale dimensioner af skat (herunder skatteunddragelse, transfer pricing, internationale skattely og beskatning af naturressourcer) vil blive behandlet mere detaljeret i en separat note, ligesom de seneste 25 års største strukturelle og skattepolitiske ændring – den globale introduktion af moms – også vil blive analyseret mere indgående i en særskilt note. Fokus for alle tre noter vil være Afrika syd for Sahara, men observationer og analyser vil også være relevante for partnerlande i andre regioner.

Oversigt

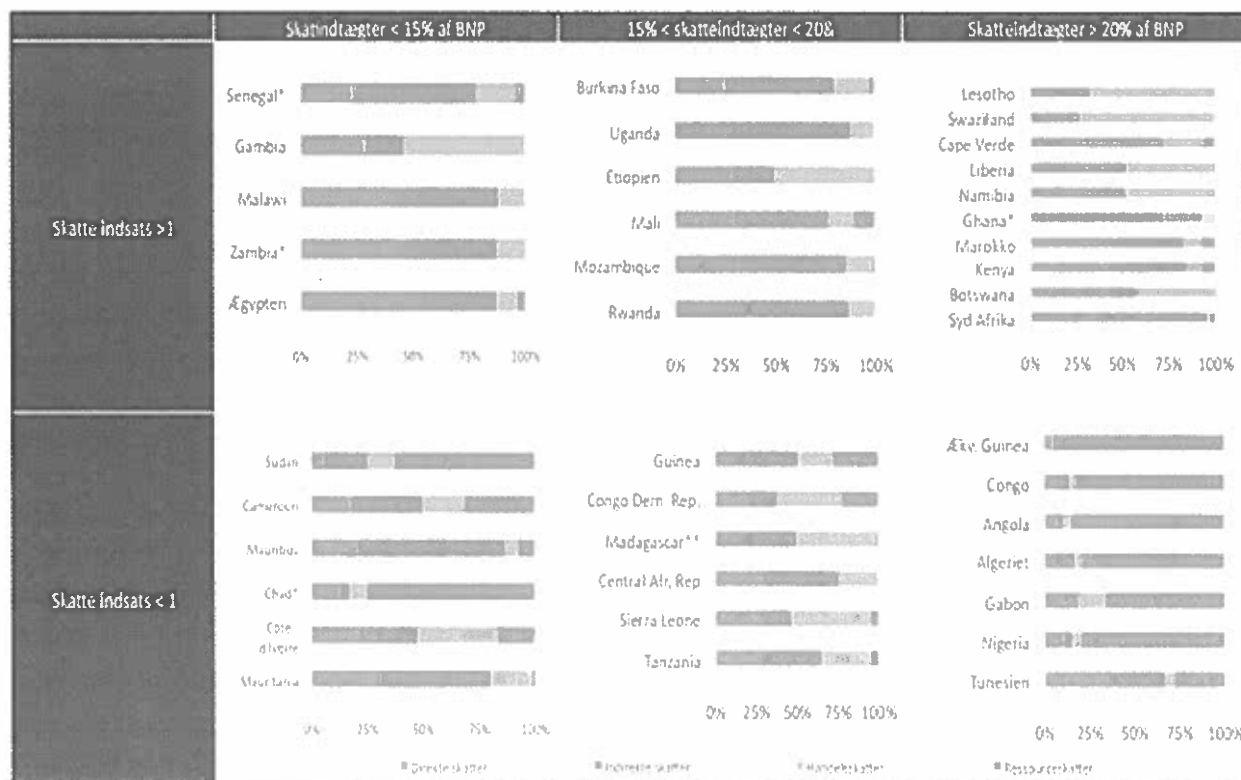
Betragtes det samlede skatteprovenu som andel af BNP på tværs af lande ses en klar tendens – rige lande opkræver en højere andel af BNP i skatter end fattige.² I gennemsnit opkrævede afrikanske lande i 2007 således omkring 19 procent af BNP i skat, mens gennemsnittet for OECD landene lå omkring 30 procent. Vælger man at kigge nærmere på de afrikanske lande træder følgende karakteristika frem:

- Adgang til naturressourcer spiller en stor rolle for de samlede skatteindtægter. Keen og Mansour (2009) finder således, at de ressourcerige afrikanske lande i gennemsnit har øget skatteindtægterne med 7.7 pct. af BNP i perioden fra 1980 til 2005. I samme periode har lande uden naturressourcer kun kunne øge skatteindtægterne med 1 pct. af BNP (fra 13 pct. til 14 pct.). Endvidere (og måske mere bekymrende) er de ikke-ressource relaterede indtægter i de ressourcerige lande faldet fra 14.7 procent af BNP i 1990 til 12.8 procent i 2005. Dette skyldes enten hollandsk syge, eller (og mere sandsynligt) at regeringer med adgang til ressourcer har "råd" til at fravælge politisk upopulære tiltag, der kunne øge skatteindtægterne.

² Tendensen er mindre klar blandt de rige lande, idet politiske holdninger til statens størrelse naturligt har større råderum i forhold til fastlæggelse af det samlede skattetryk.

- Indirekte skatter (eksempelvis moms og punktafgifter) udgør en langt større andel af de samlede skatteindtægter i Afrika end i eksempelvis OECD, og selskabsskatten udgør en forholdsmæssigt større andel af de direkte skatter.
- Strukturelle karakteristika er i høj grad bestemmende for hvor stor en andel af BNP de enkelte lande kan opkræve. Således finder Gupta (2007) at BNP per capita, størrelsen af landbrugssektoren samt grad af åbenhed overfor international handel kan forklare en stor del af variationen på tværs af lande. At en økonomis strukturelle karakteristika i høj grad er bestemmende for, hvor mange skatteindtægter en regering kan opkræve underbygges af Fjeldstad og Rakner (2003), der fremhæver at de samlede skatteindtægter i mange europæiske lande ikke oversteg 15% af BNP før efter 1940.

Ovennævnte beskrivelse af skatteniveau og struktur i Afrika understøttes og nuanceres af nedenstående figur hentet fra UNECA (2010). Her opdeles afrikanske lande i seks grupper ud fra deres evne til at opkræve skat samt skatteindtægternes andel af BNP. Således har alle landene i øverste række højere skatteindtægter end man kunne forvente ud fra deres strukturelle karakteristika, hvorfor de får betegnelsen: "skatte indsats > 1", mens landene i den nederste række har lavere skatteindtægter end forventet ud fra deres strukturelle karakteristika.



* 2006 data
 ** 2005 data

Af figuren fremgår det:

- At de lande, der har høje skatteindtægter i forhold til BNP³ men som ikke opnår det man skulle forvente ud fra deres strukturelle karakteristika (dvs. gruppen nederst til højre), henter en stor andel af deres indtægter fra ressource beskatning.
- At mange afrikanske lande (og især de lande der opnår høje skatteindtægter og som får mere end man skulle forvente ud fra deres karakteristika) får en stor del af deres indtægter fra handels- (import) afgifter. Dette bekræftes af Keen og Mansour (2009), der finder at indtægter fra importafgifter (trods et fald på 33 procent over de sidste 10 år) fortsat bidrager med 4 procent af BNP til afrikanske landes skatteindtægter – langt mere end i andre regioner.
- At de lande, hvor skatteindtægter er lavere end tilsagt af de strukturelle karakteristika ikke overraskende omfatter en række lande, der har været ramt af politisk ustabilitet og konflikt.
- At der – trods ovennævnte tendenser og fællestræk – fortsat er betydelig variation i skattestrukturen på tværs af afrikanske lande. Vælger man at se bort fra den iboende ustabilitet, der følger af en afhængighed af ressourceindtægter og den begrænsede holdbarhed, der følger af at hente en stor del af skatteindtægterne fra importafgifter, synes der således at være flere veje til at øge skatteindtægterne i forhold til BNP.

Selvom et skattesystems effektivitet i forhold til at sikre den højest mulige indtægt selvsagt er betydningsfuld, er det langt fra den eneste vigtige parameter. Opkrævning af skat er således forbundet med såvel direkte som indirekte omkostninger. Det anslås at de direkte omkostninger ved opkrævning af skatter i et typisk OECD land andrager mellem en og fem procent af det samlede provenu, og både de direkte og (især) de indirekte omkostninger må forventes at være langt højere i udviklingslandene. Problemet er imidlertid, at information om disse omkostninger er særdeles mangelfulde. Det gælder især de indirekte omkostninger, der i sagens natur opstår som følge af aktiviteter, der enten ikke gennemføres eller som søger at unddrage sig skattemyndighedernes opmærksomhed. Ikke overraskende er betydningen af denne type omkostninger et omdebatteret emne blandt analytikere, men konsensus synes at være, at de antager stadigt større betydning, og at de samlede omkostninger (direkte og indirekte) i OECD landene mindst udgør 20-30 procent af det samlede provenu.

En anden vigtig parameter i beskrivelsen af et skattesystem er graden af lighed. Her opererer man traditionelt med horisontal og vertikal lighed⁴, hvor førstnævnte henfører til at personer med samme indkomst (uanset andre karakteristika og i nogen tilfælde også uanset indkomstkilde) skal beskattes ens, mens vertikal lighed henfører til en ”passende” fordeling af de skattemæssige byrder. Sidstnævnte giver ofte anledning til en progressiv beskatning via indførelse af en skattefri bundgrænse og/eller flere rater, der stiger med indkomst. Begge dele forefindes i afrikanske skattesystemer for såvel person- som selskabsskat, der (på papiret) er progressive. Hyppige undtagel-

³ På grund af den ofte meget store uformelle sektor og subsistenslandbrug burde skatteindtægter rettelig sammenlignes med det estimerede skattegrundlag. Fraværet af et uniformt og dækkende estimat af skattegrundlaget betyder desværre, at denne (mere retvisende) sammenligning ikke er mulig.

⁴ Dertil kommer et voksende antal analyser, der beskriver lighed i forhold til et gender-, etnicitets- eller rettighedsbaseret perspektiv.

ser, særregler og manglende opkrævning medfører imidlertid at progressiviteten i praksis er tvivlsom. Dette skyldes ikke mindst, at øgede skatter ikke – som det er tilfældet i OECD landene – afføder en afvejning mellem arbejde og fritid, men derimod fører til et valg mellem den formelle og den uformelle sektor (for lav- og mellemindkomstgrupper) eller et valg mellem indenlandsk eller udenlandsk beskatning (for højindkomstgrupper). Det er således langt mere sandsynligt at progressiviteten opstår via de offentlige udgifter (til eksempelvis sundhed) end via opkrævningen af offentlige indtægter.

Sammenfattende er effektiviteten af de afrikanske skattesystemer bestemt af de strukturelle karakteristika ved produktion og samhandel og i stigende grad af tilstedeværelsen af naturressourcer – dog med mulighed for markante forbedringer i en lang række lande. Skattestrukturen afspejler således også at administrativt overbebyrdede, svage skatteforvaltninger i økonomier med en stor uformel sektor, manglende registrering og politisk indblanding har været nødsaget til at beskatte de økonomiske aktiviteter der var synlige og let(tere) tilgængelige. Fokus på inddrivelse og de økonomiske (og politiske) omkostninger betyder (jf. Addison og Levin, 2008) at de anvendte skatter typisk er inefficente og forvriddende. Disse problemer vil blive gennemgået i detaljer i næste afsnit, der gennemgår udvikling og betydende faktorer for de enkelte skattepolitiske instrumenter.

Skattepolitiske instrumenter

I gennemgangen af skattepolitiske elementer skelnes mellem direkte og indirekte skat, hvilket svarer til en skelnen mellem skat på indkomst og forbrug. Set ud fra en efficiens betragtning vil en relativt høj beskatning af forbrug således være at foretrække, eftersom dette ikke vil påvirke incitamenterne til at spare op og investere (hvilket ville begrænse fremtidig vækst). Dette vil imidlertid favorisere de velstillede, hvorfor man ud fra et snævert lighedsperspektiv ville foretrække en relativt høj (progressiv) skat på personlig indkomst.

I praksis betyder denne skelen imidlertid mindre i en kontekst hvor personlig indkomst ofte er det samme som arbejdsindkomst, og hvor skat på indkomst (stort set) er det samme som skat på forbrug betalt på forhånd. Dertil kommer, at undtagelser og særregler kan gøre en forbrugsskat progressiv, mens politisk indflydelse og muligheder for omgåelse kan betyde at en tilsyneladende progressiv indkomstskat i realiteten er regressiv.

Mens opdelingen i direkte og indirekte skatter fastholdes af præsenteringsmæssige hensyn er det således værd at huske, at denne inddeling i praksis har relativt begrænset indflydelse på hvordan en skat virker. Udover en beskrivelse af de enkelte instrumenter vil gennemgangen forholde sig til eventuelle effekter fra globalisering (i denne sammenhæng snævert fortolket som øget mobilitet af produktionsfaktorer) samt de seneste skattepolitiske innovationer og tendenser.

Direkte skatter

Direkte skatter omfatter, som nævnt tidligere, selskabsskat og personskat (i nævnte rækkefølge og prioritering i en afrikansk kontekst). I den forbindelse er det værd at erindre, at alle skatter i sidste ende skal afholdes af personer i deres egenskab af at være arbejdstagere, producenter eller forbrugere. Hvem der ender med at betale vil således afhænge af udbuds- og efterspørgselselasticitete-

ten på faktor og varemærkederne, der igen vil blive bestemt af graden af åbenhed samt af markeds- og produktionsforhold. Endelig må en opdeling i selskabs- og personbeskatning ikke skygge for den betydelige sammenhæng der ofte er mellem de to i bestræbelserne på at forhindre skatte-tænkning.

Selskabsskat

Selskabsskatten har været faldende på globalt niveau fra omkring 30-50 procent i 1990 til omkring 20-40 procent i 2010 (Rozner, 2009). Denne tendens, der har været mest udtalt i Østeuropa og central Asien, er et led i den globale konkurrence om at tiltrække virksomheder og investeringer. En konkurrence, der ikke viser tegn på at stilne af selvom flere analyser kan dokumentere at selskabsskatten er én blandt flere faktorer, der bestemmer virksomheders valg af beliggenhed. Således tillægges arbejdskraftens tilgængelighed, aflønning og uddannelse samt makroøkonomisk og politisk stabilitet typisk større vægt end selskabsskatten, ligesom en række analytikere peger på, at fokus på lavere selskabsskat og særlige vilkår – mod hensigten – kan tiltrække kortsigtede og risikofyldte investeringer.

Samtidig med nedsættelsen af selskabsskatten har en række regioner – med OECD i spidsen – da også reduceret skattemæssige undtagelser og særregler og udvidet skattegrundlaget, hvilket sammen med et generelt skift fra person til selskabsskat har medvirket til at sikre den skattemæssige indtjening blandt OECD landene.

Afrikanske lande har i et vist omfang fulgt den globale tendens. Selskabsskatten er således faldet fra 45 procent i 1990 til 33 procent i 2005 (hvilket stadig er relativt højt relativt til andre regioner), men antallet af skatte fritagelser og reduktioner er ikke reduceret – tværtom. Keen og Mansour (2009) viser at andelen af afrikanske lande, der tilbyder skattefritagelse er vokset fra halvdelen i 1980 til to tredjedele i 2009, og at antallet af lande, der har oprettet frizoner, hvor virksomheder udover en lavere selskabsskat i mange tilfælde også kan opnå lavere personskat for ansatte samt fritagelse for moms, er vokset fra ét i 1980 til 17 i 2009. På denne baggrund er det overraskende, at Keen og Mansour (2009) finder at effekten på de afrikanske landes provenu fra selskabsskatten er blevet modvirket af en generel udvidelse af beskatningsgrundlaget. Overraskende fordi afrikanske lande har gjort relativt lidt for at udvide skattegrundlaget, hvorfor udviklingen (der alene kan følges frem til 2005) må tilskrives en ikke-forklaret stigning i profitandelen i forhold til BNP samt en generel udvidelse af (registreret) økonomisk aktivitet.

Den aktuelle økonomiske krise skaber imidlertid øget pres på de enkelte lande for at sænke selskabsskatten yderligere. Dette vil typisk antage karakter af et signal (til virksomheder og vælgere) om at regeringen ønsker at skabe gode vilkår for virksomheder og økonomisk vækst, men kan resultere i et ødelæggende "kapløb mod bunden". Det er således relevant at overveje, hvor "bunden" ligger? Vil afrikanske lande eksempelvis følge Bulgariens eksempel og indføre en selskabsskat på 10 procent?

I den sammenhæng vil følgende faktorer spille ind: (i) virksomheders profit kan være bundet til et geografisk område gennem adgang til en ressource eller et marked, hvorfor attraktive lande vil kunne afkræve en højere selskabsskat, (ii) selskabsskat er fortsat ikke den eneste (endsige den

vigtigste) konkurrence parameter i forhold til tiltrækning af FDI, (iii) personskat og selskabsskat skal – som nævnt tidligere – være på (nogenlunde) samme niveau for at forebygge skattespekulation, (iv) og virksomheder er fortsat nemme at beskatte for en svag administration med begrænset information om personlige indkomster og forbrug. Endelig er det ikke selskabsskatten men den samlede (effektive) selskabsskat (der blandt andet tager højde for afskrivningsregler og beskatning af dividende og medarbejdere), der har betydning for nye virksomheder.

En forventning om at den internationale konkurrence på selskabsskat vil finde et naturligt (positivt) leje er imidlertid ikke ensbetydende med at der ikke er et behov for internationalt samarbejde og koordination. Dette er selvsagt meget vanskeligt, idet tilstedeværelsen af betydelige kortsigtede gevinster og det sandsynlige fravær af mellemstatslige sanktioner betyder at de enkelte lande vil have et incitament til at bryde en aftale så snart den er indgået. Trods dette udgør den nylige (juni 2009) oprettelse af ATAF (African Tax Administration Forum) et positivt, første skridt med etableringen af et mellemstatsligt forum for diskussion af dette emne.⁵

Mens det endnu er uklart om en regional aftale skal være løsere retningslinjer eller af mere bindende karakter, er det oplagt at en lang række lande – i takt med at presset for at reducere selskabsskatten øges – må imødesee en reduktion i omfanget af særregler og skatteundtagelser, hvis det skatteprovenuets ikke skal falde. Derudover er målrettede forsøg på at udvide skattegrundlaget nødvendige, hvilket imidlertid vil afføde vanskelige overvejelser om strategien i forhold til såvel den uformelle sektor som bekæmpelse af fattigdom.

Personskat

I forhold til eksempelvis OECD lande spiller personskat en begrænset rolle i de fleste afrikanske lande, idet den typisk er begrænset til lønarbejdere i større virksomheder og offentlig administration. Det betyder dels at skattegrundlaget er stærkt begrænset, og dels at den velstillede del af befolkningens kapitalindtægt typisk helt undgår beskatning. Resultatet er at det gennemsnitlige bidrag fra personskatten typisk ligger mellem 1 - 2% af BNP, og at det typisk kun er omkring fem procent af befolkningen, der betaler indkomstskat.

I forhold til skattestrukturen dokumenterer Volkerink (2008) en betydelig variation i opbygningen af personskatten på tværs af afrikanske lande. Nogle lande (eksempelvis Mozambique og Namibia) har et meget højt skattemæssigt bundfradrag, hvilket giver mening i forhold til indsamlingsomkostninger og et pragmatisk legaliseringsperspektiv, mens andre (Nigeria, Ghana og Mali) har en (urealistisk) lav bundgrænse. Trækprocenterne er (med undtagelse af Senegal og Mali) relativt moderate set ud fra et internationalt perspektiv, hvilket har medvirket til at den parallelle internationale tendens imod en flad(ere) personskat ikke (i samme omfang som det især har været tilfældet for selskabsskatten) er slået igennem i Afrika.

Endelig finder Volkerink (2008) at skattestrukturen er mere kompliceret i vestafrikanske lande, der typisk opererer med flere rater og komplicerede regler for fastlæggelse af skattegrundlaget og individuelle undtagelser.

⁵ Imødegåelse af skattely er ligeledes en opgave, der kræver internationalt samarbejde og hvor erfaringerne endnu er begrænsede. Denne dimension vil, sammen med transfer pricing og beskatning af naturressourcer, blive analyseret i en separat note.

Mulighederne for at udvide skattegrundlaget for personskatten har, som det har været tilfældet med selskabsskatten, været genstand for diskussion (primært blandt analytikere og donor repræsentanter). Dette fører typisk til forslag om øget beskatning af landbruget og/eller den uformelle sektor. Mens mulighederne for at fremme den strukturelle transformation fra primær til sekundær produktion ofte spiller en central rolle i forhold til overvejelserne om øget beskatning af landbruget, strander diskussionen om øget beskatning af den uformelle sektor på manglen på information samt at det med stor sandsynlighed vil være regressivt (se Addison og Levin 2008). I begge tilfælde ignoreres de betydelige omkostninger (økonomiske såvel som politiske) gennemførelsen af sådanne strategier med stor sandsynlighed vil være forbundet med.

Indirekte skatter

Indirekte skatter omfatter punktafgifter og moms, hvis globale introduktion er den største strukturelle ændring inden skatteområdet i de seneste 20 år.

Moms

Moms er, som det allerede er nævnt, et relativt nyt fænomen i mange skattesystemer. Således havde 27 af de 31 afrikanske lande, der havde moms i 2005, introduceret det efter 1990. Den hastighed hvormed moms har vundet indpas anskueliggøres yderligere af at antallet af lande, der har introduceret moms er tredoblet fra 50 i 1990 til 150 i 2009 (Rozner, 2009).

To faktorer kan forklare denne hastige udbredelse:

1. Et ydre pres. Den globale liberalisering af handel førte til en generel reduktion af offentlige indtægter fra især importafgifter, hvilket skabte et hul i de offentlige budgetter. I den sammenhæng lagde især IMF pres på udviklingslandene om at anvende moms til at fylde dette hul (Krever, 2008).
2. Potentielle fordele ved indførelse af moms. Gennem beskatning af merværdien fra de enkelte produktionsled undgår moms de kaskadeeffekter, der kan opstå ved brug af punktafgifter, hvorved varer med flere led i produktionen unødigt bliver dyrere end varer med få produktions-/salgsled. Dertil kommer, at opkrævning og refusion af moms genererer værdifuld dokumentation, der kan anvendes ved beskatning af personer og selskaber. Endelig baseres moms på virksomhedernes egenindberetning, hvilket kan aflaste skattemyndighederne.

Trods det forhold at kritikere (med en vis ret) fremhævede, at de moms relaterede registrerings- og refusionskrav var for komplekse for mange skatteforvaltninger, er der – trods frustrationer og problemer – ikke noget alternativ til moms.

I Afrika ligger momsniveauet typisk mellem 15% til 20%, hvilket er højt sammenlignet med de fleste asiatiske lande, hvor niveauet ligger omkring 10% (Volkerink, 2008). Til gengæld opererer hovedparten af de afrikanske lande (med undtagelse af Kenya og Mali) – i overensstemmelse med internationale anbefalinger om at holde systemet så simpelt som muligt – kun med én rate, der imidlertid er præget af en lang række af fritagelser og særregler. Mens moms fritagelse af basale fødevarer, sundheds- og uddannelsesydelser samt petroleum (se Gemmill og Morrissey, 2002) kan begrundes med et hensyn til fattige husholdninger og et ønske om at skabe en mindre regressiv

moms, er omfanget af undtagelser og særregler i afrikanske momssystemer (ifølge Volkerink, 2008) alt for omfattende.

Derudover skal det fremhæves, at indførelse af moms ikke har fjernet afhængigheden af afgifter på import – tværtom. Eftersom importerede varer fortsat udgør en meget synlig og let tilgængelig kilde til beskatning indsamles 60% af de afrikanske momsindtægter (ifølge Keen, 2007) fortsat ved grænsen. Dertil kommer, at fordelingen af momsindtægter er meget koncentreret. Således finder Bodin og Koukpaizan (2008) at 70% af momsindtægterne typisk kommer fra 1% af virksomhederne, mens 80-90% af virksomhederne kun bidrager med 5-10% af indtægterne.

På spørgsmålet om indførelsen af moms har dækket indtægtstabet fra reduktionen af importafgifter og fjernelse af eksportafgifter indikerer analysen udført af Keen og Mansour (2009), at dette (i gennemsnit) synes at være tilfældet for afrikanske lande. Dog vil den resterende, relativt høje andel af de samlede skatteindtægter, der fortsat hidrører fra importafgifter med stor sandsynlighed ikke kunne dækkes af yderligere indtægter fra moms.

Direkte afgifter

Direkte afgifter omfatter både importafgifter og punktafgifter, hvoraf udviklingen i førstnævnte allerede er blevet beskrevet. Hvad angår punktafgifter konkluderer Volkerink (2008) at afrikanske regerings anvendelse langt overstiger det niveau sundhedsmæssige hensyn (dvs. afgifter på tobak og alkohol) og miljømæssige eksternaliteter (dvs. afgifter på forurenende aktiviteter og brug af naturressourcer) måtte tilsige. Manglende koordination og hensyntagen til (direkte og indirekte) omkostninger betyder således, at der (også på dette område) er et betydeligt rationaliseringspotentiale.

Skatte administration

Administrationen af skattesystemer er, ifølge mange analytikere, den vigtigste faktor i forhold til at øge effektivitet og efficiens af opkrævningen af skat i udviklingslande. I den sammenhæng påpeger Fjeldstad og Rakner (2003) imidlertid vigtigheden af ikke at overse betydningen af lovgivningen på området, idet en god skatteforvaltning – trods tilstedeværelsen af uafhængig, kompetent kapacitet – aldrig vil kunne udbedre dårligt funderede skatter og afgifter.

De senere år mest markante administrative tiltag har været introduktionen af Semi-Autonomous Revenue Authorities (SARAs), der siden starten af 1990'erne er blevet etableret i 14 afrikanske lande (Fjeldstad og Moore, 2009). SARAs varetager opkrævning af skatter men ikke tilrettelæggelse af skattepolitikken (som fortsat er Finansministeriets ansvar), og blev etableret med henblik på:

- At skabe en uafhængig og autonom institution, der kunne skabe en mere efficient opkrævning af skatter.
- At sikre en veluddannet og motiveret arbejdsstyrke gennem bedre muligheder for at kunne tilbyde højere løn og mere attraktive vilkår.
- At fremme "afpolitisering" af fastlæggelse og opkrævning af skat via etablering af en politisk uafhængig institution med eget indtægtsgrundlag.

- At mindske den udbredte korrupsion, der ifølge Transparency International præger skatteforvaltninger i en lang række lande.
- At forbedre service og professionalisme gennem en koncentration af ekspertise og information om skat.

Sammenfattende konkluderer Fjeldstad og Moore (2009) samt DFID (2009) imidlertid at de afrikanske SARAs ikke har kunne leve op til forventningerne. Det skyldes dels, at forventningerne nok var urealistisk høje men også at den politiske uafhængighed ikke blev etableret. Dertil kommer, at etableringen af selvstændige institutioner – trods højere aflønning – hverken har ført til et kvalitetsløft eller en reduktion af den udbredte korrupsion. Den korte tidshorisont taget i betragtning har SARAs ikke nødvendigvis floppet men har til gengæld endnu til gode at vise sit potentiale.

Udover etableringen af SARAs har såvel partnerlande som donorer gennemført en række administrative reformer. Første generation disse reformer fokuserede, ifølge Addison og Levin (2008), i al for høj grad på introduktion af nye (IT) systemer, teknisk bistand, samt opbygning af human kapital frem for mere langsigtede målsætninger som reduktion af korrupsion og ændringer af opfattelsen af skat. I forlængelse af ovenstående forsøger de aktuelle reformer derudover også at forenkle skattelovgivning samt at introducere en funktionel opdeling af skatteadministration i forhold betydningen og karakteren de forskellige typer af skat. Sidstnævnte medfører eksempelvis typisk en etablering af en særskilt afdeling for store skattebetalere.

I lighed med andre former for støtte til institutionel opbygning og etablering af lokal kompetence afhænger disse reformer selvsagt af den lokale politiske vilje, og vil – trods politisk vilje stadig – opleve mange tilbageslag og forsinkelser (se Gemmell og Morrissey 2002).

Endelig fokuserer en række analyser⁶ på de subnationale (oftest regionale) skattesystemer, hvor komplekse, ukoordinerede og omkostningsfyldte systemer - trods forsøg på reform og opbygning – stadig er varetaget af svage administrative enheder. Således finder Fjeldstad og Rakner (2003) at lokal skatteopkrævning både pålægger de fattigste en større byrde og forvrider lokale incitamenter således at økonomisk aktivitet og opstart af nye virksomheder hæmmes. De lokale skattesystemer er karakteriseret af:

- Anvendelse af (for) mange forskellige skattepolitiske instrumenter med meget begrænset indbyrdes sammenhæng. Resultatet er et kompliceret og uigennemsigtigt system.
- Begrænset eller ingen koordination mellem lokal og national beskatning, hvilket blandt andet skyldes manglende kapacitet på begge niveauer. Resultatet er dobbelt beskatning og forvridding af priser og incitamenter.
- Udbredt (og nogle steder voldelig) modstand fra lokalbefolkningen, hvilket dels skyldes ovennævnte problemer og dels hårdhændede opkrævningsmetoder. Resultatet er at (lokal) regeringens autoritet og legitimitet reduceres til skade for indsatsen for at forbedre regeringsførelse og serviceudbud.

⁶ Se Addison og Levin (2008) for en oversigt.

Desværre vil kombinationen af fortsatte, store problemer på det nationale niveau samt den forholdsvis begrænsede støtte til opbygning af skattesystemer sandsynligvis betyde, at problemerne i lokale skattesystemer nedprioriteres til fordel for en indsats på nationalt niveau.

Konklusion

Gennemgangen af reformer og effekten af globalisering på de skattepolitiske instrumenter muliggør identifikation af følgende generelle tendenser:

- Kombinationen af den internationale konkurrence om private investeringer og et behov for at forenkle og rationalisere eksisterende skattestrukturer betyder, at den internationale tendens mod en flad(ere) selskabs- og personskat må forventes at fortsætte. Det vil i en afrikansk kontekst øge presset for en reduktion af de mange undtagelser og særregler indenfor begge former for direkte beskatning.
- Det øgede pres på de nominelle skattesatser vil presse afrikanske lande til aktivt at søge at skabe et bredere skattegrundlag. Afhængig af krisens længde og dybde kan dette også omfatte de ressourcerige lande, der indtil nu har "haft råd til at ignorere" sådanne ubehagelige politiske beslutninger.
- Moms er – trods vanskelighederne – kommet for at blive, men vil ikke kunne fylde det hul, der vil opstå, når reduktionen af de afrikanske importafgifter indhenter de øvrige regioner.
- Administrative reformer er en nødvendig men vanskelig størrelse, der i første omgang må rettes mod at sikre at de nyligt etablerede SARAs begynder at indfri nogle af de forventninger, der førte til deres oprettelse. I denne sammenhæng samler interessen sig, som nævnt, om kampen mod korruption, øget transparens og bedre kommunikation. Det betyder imidlertid ikke, at på at øge de ansattes kompetence og uafhængighed ikke fortsat er relevante. Behovet for kapacitetsforbedrende tiltag er så stort, at dette fortsat vil være et fokusområde.

Trods betydelige udfordringer og nødvendigheden af såvel et langsigtet perspektiv som lokal politisk vilje står det imidlertid klart, at støtte til opbygningen af partnerlandenes skattesystemer er velvalgt og centralt i forhold til de samlede bestræbelser på at sikre bæredygtig økonomisk vækst og god regeringsførelse til gavn for såvel de fattige som opfyldelsen af 2015-målene.

Referencer

- Addison, T. og Levin, J. (2008) *Tax policy reform in developing countries*, note til Danida, Udenrigsministeriet, København.
- Arndt, C. (2008) The politics of governance ratings, *International Public Management Journal*, Årg. 11(3), s. 275-297.
- Agbeyegbe, T., Stotsky, J.G. og WoldeMariam, A. (2004) *Trade liberalization, exchange rate changes, and tax revenue in sub-Saharan Africa*, IMF Arbejdsrapport nr. 04/178, Den Internationale valutafond, Washington D.C.
- Brondolo, J. (2009) *Collecting taxes during an economic crisis: Challenges and policy options*, IMF Staff Position Note, Den Internationale valutafond, Washington D.C.
- Bird, R. and Zolt, E.M. (2003) *Introduction to tax policy design and development*, Verdensbanken, Washington D.C.
- Bird, R. (2008) *Tax challenges facing developing countries*, Forelæsning National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi, India.
- Bodin, J.P. og Koukpaizan, V. (2008) Taxing of small enterprises, *International VAT Monitor*, Årg. 19(2), s. 121-131.
- DFID (2001) *DFID evaluation of revenue projects*, DFID Evalueringsammenfatning nr. 636, Department for International Development, London.
- DFID (2007) *Tax for growth and poverty reduction in Africa*, rapport til: Donor Committee for Enterprise Development Africa Regional Consultative Conference Accra, Ghana.
- DFID (2009) *Why tax matters for international development and what DFID is doing about it*, DFID Briefing Note, Department for International Development, London.
- DPRN (2009) *Seminar report: Supporting developing countries' ability to raise taxes*, Development Policy Review Network, Amsterdam.
- EU Kommissionen (2010) *Tax and development: Cooperating with developing countries on promoting good governance in tax matters*, EU Kommunikation nr. (2010)163, EU Kommissionen, Bruxelles
- Emran, M. S. og Stiglitz, J. (2005) On selective indirect tax reform in developing countries, *Journal of Public Economics*, Årg. 89(2005), s. 599-623.
- Fjeldstad, O.-H. og Rakner, L. (2003) *Taxation and tax reforms in developing countries: Illustrations from sub-Saharan Africa*, Chr. Michelsen Instituttet, Bergen.
- Fjeldstad, O.-H. og Moore, M. (2009) Revenue authorities and public authority in sub-Saharan Africa, *Journal of Modern African Studies*, Årg. 47(1), s. 1-18.
- Gemmell, N. And Morrissey, O. (2002) *The poverty impacts of revenue systems in developing countries*, rapport til DFID, Department for International Development, London.

- Ghura, D. (1998) *Tax revenue in sub-Saharan Africa: Effects of economic policies and corruption*, IMF Arbejdsrapport nr. 98/135, Den Internationale valutafond, Washington D.C.
- Glenday, G. (2006) *Towards fiscally feasible and efficient trade liberalisation*, studie for USAID if forbindelse med Fiscal Reform in Support of Trade Liberalization projektet, USAID, Washington D.C.
- Gordon, R. og Li, W. (2004) *Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation*, arbejdsrapport, University of Virginia.
- Gupta, A.S. (2007) *Determinants of tax revenue efforts in developing countries*, IMF Arbejdsrapport nr. 07/184, Den Internationale valutafond, Washington D.C.
- Luigi, B., Gandullia, L. og Fumagalli, L. (2005) *Tax systems and tax reforms in South and East Asia: Overview of tax systems and main policy issues*, arbejdsrapport, University of Pavia.
- Hadler, S., Moloi, C. And Wallace, S. (2006) *Flat or flattened? A review of international trends in tax simplification and reform*, USAID Policy Brief, USAID, Washington D.C.
- IMF (2002) *Developing the international dialogue on taxation: A joint proposal by the staffs of the IMF, OECD and World Bank*, Den Internationale valutafond, Washington D.C.
- Keen, M., Bodin, J.P. og Summers, V. (2002) *The Modern VAT*, Den Internationale valutafond, Washington D.C.
- Keen, M., og Mansour, M. (2009) *Revenue mobilisation in sub-Saharan Africa: Challenges from globalisation*, IMF Working Paper nr. 09/157, The International Monetary Fund, Washington D.C.
- Krever, R. (2008) *VAT in Africa*, Pretoria University Law Press, Pretoria, Syd Afrika.
- Norregaard, J. og Kahn, T. S. (2007) *Tax policy: Recent trends and coming challenges*, IMF Arbejdsrapport nr. 07/274, Den Internationale valutafond, Washington D.C.
- Mann, A. (2004) *Semi-autonomous revenue authorities: A practical guide*, USAID Policy Brief, USAID, Washington D.C.
- OECD (2008) *Governance, taxation and accountability: Issues and practices*, Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling, Paris.
- Rozner, S. (2009) *Tax policy: Recent developments and a look ahead*, Fiscal reform and economic governance best practice note, USAID, Washington D.C.
- Tanzi, V. And Zee, H. (2000) *Tax policy for emerging markets: Developing countries*, IMF Arbejdsrapport nr. 00/135, Den Internationale valutafond, Washington D.C.
- UNECA (2010) *Economic report on Africa 2010*, FN Økonomiske Kommission for Afrika og Den Afrikanske Union, Addis Ababa.
- Volkerink, B. (2009) *Tax policy in sub-Saharan Africa: A survey of issues for a number of countries*, Center for Beskatning og Regeringsførelse, Arbejdsrapport 2009/01, University of Utrecht.

Opbygning af mere effektive skattesystemer

Note 2: Internationale udfordringer for nationale skattesystemer

Jens Kovsted
September 2010

1. Indledning

Denne note beskriver de udfordringer multinationale selskaber, offshore bankvæsen og internationale kapitalstrømme skaber for udviklingslandenes skattesystemer. Noten er den anden i en serie på tre, der udspringer af ønsket om at øge støtten til opbygning af mere effektive skattesystemer i partnerlandene. Mens den første note beskrev nationale skattesystemer og centrale skattepolitiske instrumenter, vil den tredje note fokusere på fordele og ulemper ved indførelsen af moms samt undersøge hvilken rolle skat spiller i forhold til formalisering af virksomheder. Fokus for alle tre noter vil være Afrika syd for Sahara, men observationer og analyser er også relevante for partnerlande i andre regioner.

Formålet med denne note er således at beskrive potentielle gevinster og udfordringer i forhold til at øge udviklingslandenes beskatning af multinationale selskaber, udvinding af naturressourcer og indeståender i offshore banker. Noten vil derfor ikke beskæftige sig med internationale skatter og afgifter¹ om end vanskelighederne forbundet med at etablere international koordination og samarbejde i nogle tilfælde vil have samme karakter.

Noten indledes med en oversigt over de mekanismer multinationale virksomheder og banker anvender i bestræbelserne på at undgå beskatning samt sammenfatter aktuelle estimater af den skatteunddragelse dette er forbundet med. Eftersom udvinding af naturressourcer har spillet en central rolle for økonomisk vækst i Afrika over de seneste ti år gennemgår afsnit 3 de særlige udfordringer i forbindelse med beskatning af udvinding af naturressourcer. Derefter beskriver afsnit 4 en række aktuelle forslag til hvordan partner- og donorlande kan imødegå de globale udfordringer, hvorefter afsnit 5 konkluderer.

2. Globale muligheder = globale udfordringer

Skatteunddragelse og kapitalflugt nyder aktuelt stor bevågenhed i den danske presse. Anledningen er Skats projekt Money Transfer, hvor det anslås, at der over de seneste fem år er blevet indført og udført over 1000 milliarder kroner mellem Danmark og skattelylande². Et beløb af denne størrelsesorden vil – selvom overførslerne ikke per definition er illegale – naturligvis fange Skats og offentlighedens interesse. I denne sammenhæng udgør debatten om de 1000 milliarder et illustrativt udgangspunkt for nærværende gennemgang af de udfordringer globalisering kan skabe for skattevæsener i både rige og (i særdeleshed) fattige lande.

2.1 Hvem er skattelylande og hvad er konsekvenserne?

Afhængig af opgørelsesmetode er der aktuelt mellem 30 og 70 skattelylande (eller offshore finansielle områder). Langt hovedparten af dem er mindre lande eller afgrænsede områder, der typisk

¹ Tobin skatten og en international CO₂ afgift er blandt de hyppigst debatterede internationale skatter og afgifter.

² Bemærk, at estimatet dækker over de akkumulerede kapitalstrømme ind og ud af landet, hvorfor netto kapitalflugt over samme periode må forventes at være mindre.

huser et uforholdsmæssigt stort antal virksomheder.³ Betegnelsen "offshore" dækker således over juridisk/regulatorisk særbehandling på skatteområdet snarere end egentlig geografisk isolation.

Eftersom de fleste skattelylande oplever høj vækst i BNP vil et naturligt spørgsmål være, hvorfor flere lande ikke vælger denne (tilsyneladende) lette vej til velstand? Svaret gives af Dharmapala og Hines (2009), der finder at internationale skattely typisk udviste god regeringsførelse (stabilitet, begrænset korrupsion, respekt for loven og effektiv regeringsførelse) inden de fik status som skattely. Lav skat og hemmeligholdelse af oplysninger er således en nødvendig men ikke tilstrækkelig betingelse for at kunne etablere sig som skattely, idet de internationale "kunder" også kræver sikkerhed for at den pågældende regering ikke eksproprierer deres aktiver og profit og at økonomien forbliver stabil. Det handler med andre ord om afkast og sikkerhed, hvorfor en lang række lande (ifølge Dharmapala og Hines, 2009) på forhånd afstår fra at forsøge at etablere sig som internationalt skattely.

Indtil 2007⁴, hvor den ghanesiske regering etablerede et Internationalt Finansielt Service Center (IFSC) i samarbejde med Barclays Bank, var der ingen skattelylande i Afrika. Kombinationen af et (endnu) mangelfuldt regulatorisk og administrativt grundlag, forventede ghanesiske olieindtægter i 2010, samt manglende kortlægning af nationale (og regionale) konsekvenser og risici har imidlertid gjort internationale observatører skeptiske overfor det ghanesiske initiativ (Prichard og Bentum, 2009). Således advarede OECD i januar 2010 om risikoen for korrupsion og illegale kapitalstrømme i forbindelse med konsolideringen af IFSC (Mathiason, 2010).

OECDs advarsel beror på, at IFSC – i lighed med de øvrige internationale skattely – er karakteriseret ved et system, hvor udlændinge og deres investeringer får særbehandling i forhold til landets egne indbyggere. De særlige vilkår omfatter som oftest lav beskatning og begrænsede eller ingen rapporterings- og dokumentationskrav. Netop hemmeligholdelsen af oplysninger er central, idet det muliggør overførsler relateret til skatteunddragelse, kriminalitet og korrupsion. Dertil kommer, at eksistensen af anonyme, sikre skattely kan medvirke til at underminere kvaliteten af offentlige institutioner i udviklingslande, idet embedsværk og politikeres incitament til korrupsion og tyveri vokser, når de ulovlige midler kan sikres mod opdagelse og beslaglæggelse (Norad, 2009).

Den aktuelle danske debat om skattelylande og OECDs advarsel til Ghana afspejler en voksende international bekymring for de negative konsekvenser af internationale skattely. I den kontekst var OECD (for?) tidligt ude, da organisationen i 2000 publicerede en liste over lande, der havde et skadeligt (eng. harmful) skattesystem. Listen indeholdt 35 ikke-OECD lande og mødte stærk intern modstand fra såvel USA som en række mindre lande. Sidstnævnte organiserede sig under navnet International Trade and Investment Organisation og modarbejdede aktivt initiativet. Konsekvensen var, at listen fire år senere var reduceret til fem lande⁵. Dette skyldtes imidlertid ikke, at 30 lande havde reformeret deres skattesystemer, men at de havde accepteret minimal transparens

³ Virgin Islands med 19.000 indbyggere har således 830.000 registrerede selskaber.

⁴ Den ghanesiske processen blev indledt med et strategipapir i 2004, hvorefter internationale konsulenter fra Grant Thornton udarbejdede konceptet for IFSC. Efter de (mest) nødvendige juridiske ændringer i 2006 kunne Barclays Bank indvi det første offshore center i 2007. Den officielle ghanesiske opbakning blev ved den lejlighed understreget af Præsidenten, der var hovedtaler ved indvielsen.

⁵ De fem lande er: Andorra, Liberia, Liechtenstein, Marshalløerne og Monaco.

samt indgået et samarbejde med OECD. De blev som følge heraf ikke længere karakteriseret som lande med skadelige skattesystemer men som "participating partners" (Christiansen, 2009).

I forhold til udviklingslandene blev problemet først identificeret af Oxfam i forbindelse med deres rapport fra 2000: *Tax havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication*. Siden har en række organisationer og donorer sat yderligere fokus på problemet, herunder det forhold at en række centrale aktører potentielt har modstridende interesser.⁶ Det gælder i særdeleshed for Storbritannien, hvor City of London hører til blandt de internationalt dominerende "offshore" finansielle centre mens adskillige prominente skattelylande (eksempelvis Jersey og Virgin Islands) har status som henholdsvis kongelige bilande (eng. Crown Dependencies) eller oversøiske territorier (eng. Overseas Territories). En dobbeltrolle, der kan forhindre internationalt samarbejde⁷ og som hverken blev inddraget i OECDs initiativ eller i forhold til IMF's aktuelle bestræbelser på at bekæmpe hvidvask af penge (IMF, 2010).

At den samlede kapitalflugt andrager betydelige beløb bekræftes af det seneste⁸ estimat (Kar og Cartwright-Smith, 2010), der estimerer at den samlede kapitalflugt fra Afrika over perioden 1970-2008 beløber sig til 476 milliarder USD, hvoraf næsten 60 procent (274 milliarder USD) forlod kontinentet i perioden fra 2000 til 2008. Det bemærkes endvidere:

- At der er betydelig forskel mellem olieeksporterende og ikke-olie eksporterende lande. Per capita outflows er således tre gange større i olieeksporterende lande, og Kar og Cartwright-Smith finder (i lighed med Ndikumana og Boyce, 2008), at problemet i er størst i Nigeria, hvor det samlede outflow af kapital (medtaget midler tabt ved transfer pricing) anslås at være 90 milliarder USD over perioden 1970 til 2008.
- At illegale outflows fra Afrika (igen inklusive midler overført via transfer pricing) – ifølge Kar og Cartwright-Smith (2010) – er vokset med 11,9 procent om året over perioden 1970 til 2008 (opgjort i faste priser).
- At Hermes og Lensink (1992) finder at problemet med udførsel af kapital er langt større i Afrika (hvor de samlede udførsler udgjorde 61 procent af BNP) end i Latin Amerika (hvor de samlede udførsler udgjorde 22 procent af BNP).

Det er imidlertid langt fra alle, der ser internationale skattely som et problem. Således fremhæver Dharmapala (2008), at skattelylande muliggør og letter multinationale selskabers planlægning og tilrettelæggelse af investeringer. Derudover fremhæves, at nationale skattevæsener får mulighed for at pålægge immobile selskaber en højere skat, hvilket skulle sikre de nødvendige skatteindtægter. Dette argument overser imidlertid at: mange selskaber enten vil være mobile på sigt (eller forsøge at undgå beskatning), og at fastsættelse af selskabsskatten typisk også skal tage hensyn til aktivitets- og investeringsniveau, hvorfor en brandbeskatning af immobile selskaber hverken synes

⁶ Se, for eksempel, Cobham (2009), Norad (2009) og Martens (2007).

⁷ Da Storbritannien i 2006 underskrev FN's konvention mod korruption, blev det således gjort klart, at underskriften hverken omfattede Overseas Territories eller Crown Dependencies.

⁸ Ud over at være det seneste, er Kar og Cartwright-Smith (2010) også metodologisk mest velfunderede estimat over kapitalstrømme ud af Afrika. Dertil kommer, at Kar og Cartwright-Smith også forsøger at tage højde for kvaliteten af data.

realistisk eller i overensstemmelse med observerede internationale tendenser for selskabsbeskatning.⁹

Sammenfattende udgør internationale skattely en indtil for nylig overset forudsætning for skatteunddragelse, korruption og kriminalitet. De negative effekter af internationale skattely vil endvidere være større i udviklingslande, idet de er: (i) fattigere og derfor har mere brug for ressourcerne, (ii) har svage institutioner og begrænset kapacitet, hvilket betyder at de har mindre mulighed for at forfølge og afsløre skatteunddragelse, og (iii) endelig er der den potentielt negative effekt på incitamentet til at opbygge stærke og ansvarlige offentlige institutioner.

Desværre betyder kombinationen af de modstridende interesser blandt såvel rige som fattige lande og den begrænsede kapacitet i forhold til opsporing og inddrivning, at sandsynligheden for at nationale skattemyndigheder kan beskatte/beslaglægge disse betydelige midler er lille – mere herom i afsnit 4.

2.2. Hvordan kan multinationale selskaber minimere beskatningen af deres aktiviteter?

Eftersom multinationale selskaber genererer 10 procent af det globale BNP og 30 procent af den globale eksport (Bhat 2009), har beskatning af disse selskaber har betydelig pekuniær og signal-mæssig interesse. Samtidig har selskaberne imidlertid en interesse i at flytte deres overskud til et land med lav beskatning. Dette kan grundlæggende ske på to måder:

1. Transfer mispricing, hvor virksomheden udnytter at en stor del (op til 50-60 procent) af dens transaktioner sker indenfor¹⁰ selskabet (eksempelvis mellem moder- og datterselskaber), hvor det ofte er vanskeligt/umuligt at fastslå en markedspris. Moderselskabet kan således trække overskud fra datterselskabet ved at pålægge leverede inputs en særlig høj pris. Et eksempel på en virksomhed, der anvender denne praksis er Ikea, hvor et holding-selskab beliggende i Holland ejer rettighederne til Ikea navnet og konceptet. Alle nationale datterselskaber og butikker betaler herefter en afgift på 3% for at anvende navn og koncept. Resultatet er, at en stor del af Ikea's overskud føres til Holland (der parentes bemærket har en favorabel beskatning af holdingselskaber).

Det skal dog understreges at interne afregningspriser ikke altid udspringer af skattetænkning. I nogle tilfælde eksisterer der reelt ikke et marked for de ydelser/produkter, der udveksles, mens det i andre tilfælde afspejler en management strategi, hvor ledelsen ønsker at øge kontrollen med et datterselskab (jf. Bhat, 2009).

2. Strategisk placering af gæld og aktiver, hvor virksomheden udnytter forskelle i beskatning af aktiver og passiver, således at et (moder)selskab i et land med lav beskatning af aktiver låner den nødvendige kapital til (datter)selskaber i lande med høj beskatning og/eller høje skattefradrag for afdrag. Ved en pålægge datterselskaber en "tynd" kapitalisering kan det multinationale selskab således flytte overskud til lande med lav(ere) beskatning.

⁹ Jævnfør tidligere note om skattepolitiske instrumenter, hvor det fremgår at faldende selskabsskat er en international tendens.

¹⁰ Bemærk, at transfer pricing ikke alene er et problem i forhold til interne transaktioner. Det forekommer også mellem virksomheder, der herefter deler "overskuddet i porten."

Internationale undersøgelser dokumenterer at multinationale virksomheder i vid udstrækning udnytter mulighederne for at flytte overskud til en lavere beskatning. Et studie af Storbritanniens 100 største virksomheder viser således, at næsten hver tredje virksomhed ikke havde betalt selskabsskat i skatteåret 2005-06, samt at en tredjedel betalte mindre end 10 millioner GBP i samme periode (ActionAid 2009). Problemet er ikke mindre i udviklingslandene – snarere tværtom. Således estimerer Kar og Cartwright-Smith (2010), at det samlede tab for afrikanske lande som følge af transfer pricing beløber sig til 966 milliarder USD over perioden 1970 til 2008. Ligesom det er tilfældet med den illegale kapitalflugt vurderer Kar og Cartwright-Smith endvidere, at problemet er voksende. Det samlede estimat for perioden 2000 til 2008 er således, at multinationale selskaber i Afrika sendte 415 milliarder USD ud af regionen – primært ved hjælp af transfer mispricing.

Nationale skattemyndigheder i udviklingslande kan (i princippet) anvende to metoder til fastsættelse af et multinationalt selskabs skatteforpligtelse: (i) armslængde princippet, hvor et (datter)selskab beskattes som var det et uafhængigt selskab, og (ii) en modelbaseret tilgang, hvor skattevæsenet søger at beregne størrelsen og den geografiske fordeling af det multinationale selskabs overskud. Mens førstnævnte metode er populær i udviklingslande, er den meget vanskelig at implementere i praksis, idet det forudsætter præcis (og i mange tilfælde intern) viden om de leverede ydelser. Metodens popularitet hænger dog utvivlsomt også sammen med, at den modelbaserede tilgang udover at stille store krav til data også kræver samarbejde over flere lande, hvilket forudsætter enighed om beregningsmodellen og ikke mindst den anvendte fordelingsnøgle.

Kombinationen af kompleksitet og vanskeligt tilgængelige information overstiger i langt de fleste tilfælde lokale skatteforvaltningers begrænsede kompetencer og ressourcer, hvilket også afspejles i det forhold at det til dato ikke er lykkedes for et afrikansk skattevæsen at gennemføre en succesfuld efterforskning af transfer mispricing (jf. Christensen, 2009)

2.3 Sammenfatning

Ovenstående (korte) gennemgang af de udfordringer multinationale selskaber og skattelylande udgør for nationale skatteforvaltninger gør det således klart, at: (i) problemerne er gensidigt forstærkende, idet incitamentet til at praktisere transfer mispricing øges med eksistensen af skattely og omvendt, (ii) at der (blandt andet derfor) er stærke kommercielle interesser forbundet med oprettelse af status quo, og (iii) at nationale skattevæsener kun i meget begrænset omfang kan møde disse udfordringer enkeltvis.

Når Kar og Cartwright-Smith (2010) justerer deres estimater for de lande, hvor der mangler data bliver deres estimat over den samlede kapitalflugt fra Afrika over perioden 1970-2008 på 1.800 milliarder USD.

Hvor mange af disse, der reelt ville kunne beskattes er ikke overraskende forbundet med betydelig usikkerhed. Mens det ikke har været muligt at identificere et estimat for Afrika når Christian Aid (2009) og OECD (2010) uafhængigt af hinanden et estimat for de samlede tabte skatteindtægter for alle udviklingslande på mellem 100 og 120 milliarder USD per år, mens FitzGerald (2010) anslår det samlede, årlige tab af skatteindtægter for alle udviklingslande til at være mellem 200 og 250 milliarder USD.

3. Beskatning af naturressourcer

Afrikas rige beholdning af naturressourcer og det forhold at udvinding af naturressourcer spillede en central rolle i forbindelse med de seneste ti års historisk høje afrikanske vækst nødvendiggør en særskilt analyse af de forhold, der gør sig gældende ved beskatning af naturressourcer.

Skat kan grundlæggende opfylde fire funktioner: (i) finansiering af offentligt forbrug, (ii) omfordeling af ressourcer, (iii) ændring af økonomiske incitamer og (iv) styrkelse af den politiske repræsentation. Siden 1990 har beskatningen af afrikanske naturressourcer – på foranledning af især Verdensbanken – alene fokuseret på den tredje funktion – at ændre de økonomiske incitamer – idet man har ønsket at fremme udenlandske investeringer og økonomisk aktivitet inden for sektoren (Lambrechts, 2009).

Baggrunden for denne beslutning var de problemer de typisk statsejede, afrikanske udvindingselskaber stod overfor i 1990, hvor manglende eller fejlslagen styring havde resulteret i et nedslidt kapitalapparat og stor gæld. I denne kontekst udøvede Verdensbanken målrettet og betydelig indflydelse på ejerskabet og reguleringen af især minedrift. Argumentet var at udenlandske, private investeringer var nødvendige for at sikre sektorens overlevelse, og at dette krævede stabilitet og betydelige, skattefinansierede incitamer over en længere tidshorizont.

Resultatet var en række vidtgående reformer med følgende centrale elementer:¹¹

- Vægt på beskatning af profit frem for produktion, hvilket førte til en anbefaling om at afskaffe royalties. En anbefaling ingen afrikanske fulgte fuldt ud, om end de fleste lande reducerede royalties kraftigt til et niveau omkring tre til fem procent af produktionsværdien.
- Lav beskatning, hvilket førte til reduktioner af selskabsskatten og afståelse af skat på ekstraordinær profit.
- Favorable afskrivningsregler, der blandt andet betød at fradrag for underskud i et (etablerings)år kunne strækkes over flere år, samt at underskud fra etablering af en mine kunne overføres til andre miner.
- Fritagelse for moms og told på import af kapitalgoder og få begrænsninger på indførelse af udenlandsk arbejdskraft.

I tråd med det ensidige fokus på at tiltrække udenlandsk kapital blev reformerne af minelovgivning og beskatning imidlertid ikke tænkt ind i en bredere reform af skattesystemerne eller en egentlig industripolitik (Lambrechts, 2009). Dertil kom, at transparens ikke var et fokusområde i 1990'erne, hvorfor det næsten blev en etableret praksis, at mineselskaber i tilgift indgik hemmelige aftaler med regeringen. De aftaler kunne, for eksempel, indebære skattestop over en længere periode, eller at de nye mineselskaber alene havde et begrænset ansvar overfor lokalsamfund, der blev berørt af minedriften.

Ovennævnte meget favorable vilkår betød, at afrikanske lande op gennem 1990'erne (hvor råstofpriserne var lave) kunne tiltrække en række mindre, risikovillige mineselskaber (de såkaldte "juni-

¹¹ Se blandt andet Fraser og Lungu (2008) for en gennemgang af reglerne for kobberminer i Zambia samt Curtis og Lissu (2008) for en gennemgang af forholdene for guldminer i Tanzania.

ors"). Disse selskaber har efterfølgende udnyttet de lempelige regler og de afrikanske skatteforvaltningers svagheder i et omfang så skatteprovenuet fra minedrift i mange land alene har bestået af royalties.

I takt med at priserne på råstoffer steg kraftigt fra 2000 til 2008¹² blev denne situation politisk uholdbar, hvorfor en række afrikanske regeringer med støtte fra DFID, EU og Verdensbanken har søgt at hæve skatteprovenuet fra minesektoren. I Tanzania nedsatte regeringen i 2007, for eksempel, Bomani Kommissionen, der skulle undersøge hvordan skatteprovenuet fra minedrift kunne øges. Kommissionens rapport fra 2008 anbefalede at regeringen skulle: (i) hæve royalties fra 3 til 5%, (ii) sikre de berøre lokalsamfund en fast andel af royalties, (iii) kræve en 10% ejerandel i alle mineselskaber, og (iv) at der blev indført begrænsninger på mineselskabers brug af udenlandsk arbejdskraft.

Disse krav blev i lighed med lignende krav i andre afrikanske lande imidlertid underløbet af den økonomiske krise fra midten af 2008, der førte til et kraftigt fald i indtægterne fra minedrift og en tilsvarende forværring af regeringernes forhandlingsposition. Dertil kommer, at de lande, hvor reformer allerede var blevet iværksat er kommet under kraftigt pres for at rulle ændringerne tilbage. Således udfordrer mineselskabet First Quantum åbent de nye skatteregler indført i Zambia i 2008, mens Barrick Gold (med støtte fra den canadiske regering) angriber de lovforslag, der er blevet foreslået i kølvandet på Bomani kommissionen i Tanzania. En nyligt lækket aftale mellem den tanzanianske regering og et mineselskab indikerer endvidere, at hemmelige fortsat underminerer forsøg på at skabe transparens og ansvarlighed.

Sammenfattende står afrikanske lande i en vanskelig situation, hvor den aktuelle krise og historiske aftaler vanskeliggør forbedringer på kort sigt. Man bør dog holde sig for øje, at de estimerede naturressourcer i en lang række lande langt overstiger de aktuelle koncessioner samt at priserne på råvarer forventes at stige igen inden for en tre- til femårig periode. Opbygning af kapacitet samt fokus på etablering af større transparens samt en mere balanceret beskatning af minedrift bør derfor stadig have højeste prioritet.

4. Globale løsninger på globale problemer?

Gennemgangen af udfordringerne forbundet med beskatning af naturressourcer, multinationale selskaber samt internationalt mobil kapital understreger at det er særdeles begrænset, hvad enkelte lande kan opnå. Det er således åbenbart, at internationalt samarbejde og koordination er nødvendig. Men hvad kan man gøre? En række aktuelle analyser identificerer følgende muligheder:

- Styrke god og transparent regeringsførelse og den demokratiske proces i udviklingslandene (jf. Norad 2009 samt Dabán og Hélis 2010). Dette gælder især i forhold til lande med naturrigdomme, hvor tilstedeværelsen af disse ressourcer indebærer en øget risiko for: at regeringen har en begrænset interesse i at sikre et bredt skattegrundlag, og/eller at den regerende elite eksproprierer en betydelig andel af ressourcerne, herunder indgår hemmelige af-

¹² De internationale priser på metaller steg i gennemsnit med 269 procent mellem 2002 og 2008 (Lambrechts 2009).

taler med de private selskaber, der står for udvindingen af ressourcerne. Det er imidlertid oplagt, at initiativer af denne karakter nødvendigvis – i lighed med andre PFM reformer – vil være langsigtede og vanskelige at målrette.

- Teknisk bistand med sigte på at øge kompetence og information hos de lokale skattemyndigheder (jf. Action Aid 2008 og Norad 2009). Dette kunne eksempelvis ske gennem twinning samarbejde mellem skatteforvaltninger og direkte teknisk bistand. Karakteren af udfordringerne betyder imidlertid, at øget samarbejde og koordination på tværs af lande skal være en central komponent, idet meget få (hvis nogen) skatteforvaltninger kan adressere disse problemer alene
- Etablering af en ny international organisation med sigte på at kortlægge og dokumentere multinationale selskabers aktiviteter (jf. Bhat 2009) eller med fokus på udveksling og koordination indenfor beskatning (jf. Oxfam 2000). Med tanke på den allerede ganske betydelige population af internationale organisationer med særlige mandater vil en organisation af denne type kræve bred opbakning samt betydelige ressourcer for at have en chance for at gøre en forskel.
- Vedtagelse af internationale konventioner og standarder om aflæggelse af virksomhedsregnskaber (jf. Christian Aid 2008), øget åbenhed omkring økonomiske transaktioner (jf. Norad 2009), eller obligatorisk udveksling af informationer mellem nationale skattevæsener (jf. Oxfam 2000). I lyset af nylige politiske udmeldinger fra Tyskland, Frankrig og USA synes denne anbefaling mere realistisk end for to år siden, om end der stadig (jf. de førnævnte modstridende interesser) er lang vej før vedtagelsen af en effektiv standard (endsige håndhævelsen af denne) kan være en realitet.

Sammenfattende er der – trods øget politisk vilje i kølvandet på den globale økonomiske krise – ikke udsigt til forestående internationale gennembrud i forhold til at imødegå de globale udfordringer som nationale skattevæsener i stigende grad står overfor.

5. Konklusion

De internationale udfordringer til udviklingslandenes skattesystemer er mange og voksende. Multinationale selskaber og internationale banker udfordrer (og omgår) i stigende grad de (ofte svage) lokale skatteadministrationer. Dertil kommer, at internationalt samarbejde og koordination på skatteområdet begrænses af de ofte modstridende interne interesser blandt såvel donorer som udviklingslandene. Endelig blev kapitalflugt og skatteunddragelse indtil for nylig betragtet som et symptom på udviklingslandenes manglende økonomiske/politiske stabilitet og sikkerhed, mens sammenhængen med skattelylande og global finansiel liberalisering endnu ikke har fået samme opmærksomhed.

Den aktuelle globale krise har imidlertid potentialet til at ændre dette. For det første, har krisen resulteret i et fald i efterspørgslen efter (rå)varer, afstedkommet en opbremsning i internationale investeringer, forårsaget et fald i udviklingsbistanden og ført til en reduktion i remittances, hvilket har øget indtjeningspresset på udviklingslandenes skattevæsener (UNECA 2010). For det andet,

har en række internationale NGO'er siden Oxfams rapport fra 2000 øget fokus på multinationale selskaber og internationale bankers rolle i forbindelse med skatteunddragelse og kapitalflugt, hvilket har øget den generelle interesse for problemstillingen. For det tredje har de internationale kapitalmarkeders rolle i krisen ændret holdningen til regulering, hvilket har gjort politiske indgreb mere acceptable (Kar og Cartwright-Smith, 2010).

På den anden side har den økonomiske krise dog også mindsket mulighederne for indgreb. De store gevinster de (typisk) udenlandsk ejede mine- og olieselskaber opnåede under højkonjunkturen skabte et pres på (og fra) afrikanske regeringer om at øge skatteindtægterne fra udvinding af naturressourcer. Dette pres er imidlertid mindsket i takt med faldet i indtjeningen på eksport af råvarer, hvilket (på kort sigt) har svækket regeringernes forhandlingsposition.

Sammenfattende må mulighederne for internationale aftaler om mere gennemsigtighed, standardisering og (eventuelt også) bedre regulering af multinationale selskaber og internationale banker imidlertid vurderes at være bedre end tidligere.

Kombinationen af meget store skøn over den samlede skatteunddragelse og de førnævnte bedre muligheder for indgreb har naturligt afstedkommet et øget pres for en international indsats. Samtidig har en række internationale aktører (virksomheder og stater) imidlertid særdeles stærke interesser i at modarbejde og/eller stå uden for eventuelle aftaler, hvilket indtil nu har forhindret effektivt samarbejde og koordination på området. De meget store estimerede gevinster i form af øgede skatteindtægter fra multinationale selskaber og indestående i offshore banker bør således vægtes i forhold til den (endnu) meget lille sandsynlighed for at disse gevinster rent faktisk materialiserer sig. Dette sker desværre sjældent.

Referencer

- ActionAid (2008) *Hole in the pocket: Why unpaid taxes is the missing link in development finance*, ActionAid Briefing Paper, London.
- Bhat, G. (2009) *Transfer pricing, tax havens and global governance*, German Development Institute Discussion paper No. 07/2009.
- Christensen, J. (2009) *Africa's Bane: Tax Havens, Capital Flight and the Corruption Interface*, RIE Arbejdspapir 1/2009, Real Instituto Elcano, Madrid
- Christian Aid (2008) *The morning after the night before – the impact of the financial crisis on the developing world*, Christian Aid rapport, London.
- Christians, A. (2009) *Global trends and constraints on tax policy in the least developed countries*, Legal studies research paper series Arbejdspapir Nr. 1086, University of Wisconsin.
- Cobham, A. (2005) *Tax evasion, tax avoidance and development finance*, Queen Elizabeth House Arbejdspapir Nr. 129, Oxford University.
- Cobham, A. (2007) *The tax consensus has failed*, OCGG Economy Recommendation Nr. 8, Oxford University.
- Cobham, A. (2009) *Tax havens, illicit flows and developing countries*, Christian Aid UK, London.
- Curtis, M. og Lissu, T. (2008) *A golden opportunity? How Tanzania is failing to benefit from gold mining*, Christian Council of Tanzania, Dar es Salaam.
- Dabán, T. og Héris, J.L. (2010) *A public financial management framework for resource-producing countries*, IMF Arbejdspapir 10/72, Den Internationale Valutafond, Washington D.C.
- Dharmapala, D. (2008) What problems and opportunities are created by tax havens? *Oxford Review of Economic Policy*, Årgang 24(4), s.661–679
- Dharmapala, D. og Hines, J.R. (2009) Which countries become tax havens?, *Journal of Public Economics*, Årg. 93, s. 1058-1068.
- FitzGerald, V. (2010) *International tax cooperation and international development finance*, Baggrundspapir World Economic and Social Survey 2010, Oxford University.
- Fraser, A. og Lungo, J. (2008) *For whom the windfalls? Winners & losers in the privatisation of Zambia's copper mines*, CSTNZ, Lusaka.
- Hermes, N og Lensink, R. (1992) The magnitude and determinants of capital flight: The case for six sub-Saharan African countries, *De Economist*, Årgang 140(4), s. 515-530.
- IMF (2010) *The IMF and the fight against money laundering and the financing of terrorism*, IMF Factsheet, Den Internationale Valutafond, Washington DC.
- Kar, D. og Cartwright-Smith, D. (2010) *Illicit financial flows from Africa: Hidden resource for development*, Global Financial Integrity, Washington D.C.

Lambrechts, K. (ed.) (2009) *Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes can Turn Africa's Mineral Wealth into Development*, udgivet af: Open Society Institute of Southern Africa,; Third World Network Africa; Tax Justice Network Africa; Action Aid International og Christian Aid.

Mathiason, N. (2010) *Tax haven risks corruption, OECD warns Ghana*, The Guardian, tirsdag den 19. januar 2010.

Martens, J. (2007) *The precarious state of public finance: Tax evasion, capital flight and the misuse of public money in developing countries – and what can be done about it*, Global Policy Forum, Bonn.

Ndikumana L. og Boyce J.K. (2008) *New estimates of capital flight from sub-Saharan African countries: Linkages with external borrowing and policy options*, Department of Economics and Political Economy Research Institute University of Massachusetts, Amherst.

Norad (2009) *Tax havens and development: Status, analyses and measures*, Rapport fra Kommissi-
onen om Kapitalflugt fra Udviklingslande, Ministeriet for Miljø og International Udvikling, Oslo.

Oxfam (2000) *Tax havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication*, Oxfam Briefing Papers, Oxfam International, London.

OECD (2010) *Promoting transparency and exchange of information for tax purposes*, Organisatio-
nen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling, Paris

Prichard, W. og Bentum, I. (2009) *Taxation and development in Ghana: Finance, equity and accou-
ntability*, Institute of Development Studies, University of Sussex

Thomas, S. (2010) *Mining taxation: An application to Mali*, IMF Arbejdsrapport 10/126, Den Interna-
tionale Valutafond, Washington DC.

UNECA (2010) *Economic report on Africa 2010*, FN Økonomiske Kommission for Afrika og Den Af-
rikanske Union, Addis Ababa.

Opbygning af mere effektive skattesystemer

Note 3: En introduktion til moms samt overvejelser om beskatning ift. formalisering

Jens Kovsted
september 2010

1. Indledning

Moms er, uden sammenligning, den betydeligste og hurtigst spredte skattepolitiske nyskabelse inden for de seneste 50 år. Således blev antallet af lande med moms tredoblet fra 50 i 1990 til 150 i 2009 (Rozner, 2009), og moms står (afhængig af valg af lande) for mellem 15 og 20 procent af de samlede skatteindtægter (Bird og Gendron, 2005). Trods denne succes har moms været udsat for kritik, der dels fokuserer på de relativt store administrative og organisatoriske krav forbundet med indførelse og opkrævning af moms, og dels analyserer de velfærds- og fordelingsmæssige implikationer af moms. Begge dele vil blive adresseret i denne note, som derudover vil gennemgå indførelsen af moms samt undersøge hvilken rolle moms (og andre former for beskatning) spiller i forhold til formalisering af virksomheder.

Noten er den tredje af tre noter, der alle udspringer af forpligtelsen til at øge dansk bistand til opbygningen af effektive skattesystemer i partnerlandene. Første note beskrev administration og opbygning af centrale skattepolitiske instrumenter, mens anden note fokuserede på de internationale udfordringer nationale skattesystemer står overfor, herunder de særlige udfordringer forbundet med beskatning af naturressourcer. Fokus for alle tre noter er Afrika syd for Sahara, men observationer og analyser vil også være relevante for partnerlande i andre regioner.

Afsnittet efter denne introduktion vil således gennemgå årsager til og konsekvenser af udbredelsen af moms samt beskrive aktuelle overvejelser angående design af moms. Herefter vil afsnit tre beskrive de velfærds-mæssige implikationer af moms, mens afsnit fire analyserer sammenhængen mellem skat og formalisering, hvorefter afsnit fem konkluderer.

2. Udbredelsen af moms

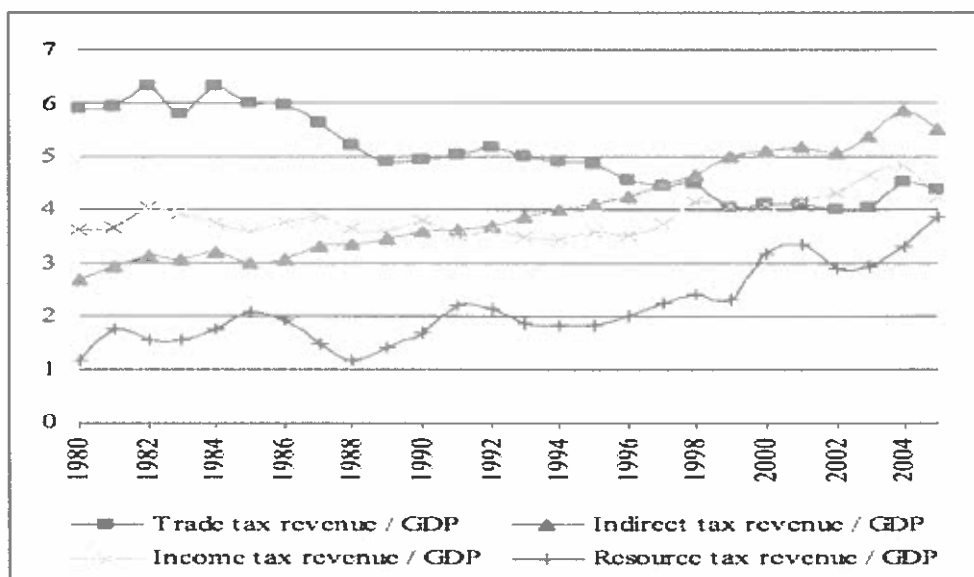
Moms er en indirekte skat, som beregnes af varens salgspris og opkræves af sælgeren. I hvert produktionsled har producenter mulighed for at få refunderet den moms de selv har betalt på produktionsinput, så det alene er merværdien indeholdt i salget, der beskattes. Teoretisk set (og efter hensigten – se Ebril m.fl. 2001) svarer moms således til en afgift på endeligt forbrug.

Moms blev første gang introduceret i Frankrig i 1948 og har siden vundet udbredelse i stort set hele verden. Eneste undtagelser er USA, Iran og Cuba samt en række oliestater og mindre ø-stater, hvoraf sidstnævnte er karakteriseret ved meget lav beskatning. Den hastige udbredelse af moms kan dels tilskrives et ydre pres, hvor den generelle reduktion af handelsafgifter skabte et offentligt finansieringsbehov som især Fiscal Affairs Department (FAD) i IMF tilskyndede landene at fylde gennem indførelse af moms. Derudover har udbredelsen af moms også været drevet af en række fordele forbundet ved denne form for (forbrugs)beskatning, herunder:

- At virksomhedernes mulighed for at få refunderet moms på produktionsinputs sikrer at fra skatten ikke overvæltes fra produktionsled til produktionsled. Derved kommer beskatningen af en vare ikke til at afhænge af organisationen af produktionsprocessen (hvor mange forskellige producenter) ligesom kaskade effekter af overvæltning af skat undgås. Moms opfattes således som en mindre forvriddende skat end eksempelvis direkte afgifter på forbrug.

- At virksomhedernes incitament til at indrapportere såvel produktionsinput som – output giver skattemyndighederne værdifuld information, der ideelt kan anvendes til at forbedre opkrævning af såvel selskabs- som personskat. Opkrævning af moms kan således være forbundet med en række positive eksternaliteter.
- At muligheden for refusion giver virksomhederne incitament til selv at indrapportere til skattemyndighederne, hvilket potentielt kan aflaste myndighederne.

Samtidig fremhæves det også, at momsrelaterede registrerings- og refusionskrav udgør en (for?) kompleks udfordring for skattemyndigheder i udviklingslande.¹ Indførelsen af moms i Niger i 1986 demonstrerede med al tydelighed disse (og en række andre) problemer. Barlow og Snyder (1994) beskriver således hvordan en abrupt indførelse af moms i et (i forvejen komplekst og administrativt svagt) vestafrikansk skattesystem udviklede sig katastrofalt ud fra såvel et provenu som et administrativt synspunkt. Blandt årsagerne var: (i) en forhastet og utilstrækkelig implementering uden forberedelse og opfølgning, (ii) et generelt fald i alle typer af indkomst (på nær udviklingsbidstand, der var fritaget fra moms), og (iii) at moms - i overensstemmelse med IMF's vurdering fra 1982² – var for komplekst et instrument i forhold til administrationens kapacitet og graden af formalisering i økonomien. Trods problemer i lande som Niger vedblev IMF imidlertid med at anbefale indførelse af moms, idet førnævnte fordele forventes at opveje ulemperne – også i ressourcensvage lande med betydelig uformel økonomisk aktivitet. Resultatet er, som nævnt tidligere, at stort set alle lande har indført moms, og at de lande, der har fjernet momsen (eksempelvis Ghana og Vietnam) alle har genindført den.



Afrikanske landes skatteprovenu ift. BNP fordelt på typer af skat, Kilde: Keen og Mansour (2009)

¹ Det skal i den forbindelse understreges, at implementering af moms også var en udfordring i OECD landene. I Frankrig blev moms således mødt af udbredt modstand, hvilket medvirkede til at forsinke udbredelsen udover detailledet med 15 år. Tilsvarende havde Danmark frem til 1967 en "oms" (omsætningsafgift), der alene omfattede detailledet.

² Umiddelbart efter indførelse af moms i 1986 besøgte en IMF mission Niger. Selvom den forrige IMF mission i 1982 havde frarådet indførelsen af moms, og den uformelle sektor (pga. Den økonomiske krise) var vokset i de mellemliggende fire år, roste rapporten fra 1986 missionen Niger for beslutningen om at indføre moms.

Som det fremgår af ovenstående figur har indførelsen af moms (indeholdt i den orange linje) stort set dækket afrikanske landes indtægtstab fra reduktionen af importafgifter og fjernelse af eksportafgifter (den lilla linje). Men det fremgår også, at afrikanske lande (i modsætning til udviklingslande i andre regioner) fortsat henter en betydelig andel (4,5 procent af BNP) af deres skatteindtægter gennem importskatter. Keen og Mansour (2009) forholder sig skeptisk overfor om moms kan generere ekstraindtægter, der kan dække denne (forventeligt faldende) indtægt.

En metode til at sikre yderligere momsindtægter kunne være at udvide beskatningsgrundlaget for moms, der – i lighed med person og selskabsskat – betales af en meget lille andel af den samlede population af virksomheder. Keen (2007) finder således at 60% af de afrikanske momsindtægter hentes fra importerede varer, mens Bodin og Koukpaizan (2008) viser at 70% af momsindtægterne typisk kommer fra 1% af virksomhederne, mens 80-90% af virksomhederne kun bidrager med 5-10% af de samlede momsindtægter. Det er imidlertid – som det vil fremgå af afsnit 4 – ikke uden problemer at udvide beskatningsgrundlaget for moms.

Sammenfattende er der – trods stor udbredelse og (midlertidig?) opfyldelse af målsætningen om at lukke hullet efter reduktionen af indtægter fra importbeskatning – fortsat behov for reformer og lokal tilpasning af moms. Dette understreges yderligere af at moms – trods visse forskelle på tværs af regioner, hvor eksempelvis de vestafrikanske systemer i højere grad ligner det (historiske) franske system – stadig er mere "ens" end andre skattepolitiske instrumenter (Bird og Gendron, 2005). En uniformitet, der delvist kan tilskrives den hastige og centralt koordinerede udbredelse.

Norregaard og Kahn (2007) diskuterer en række aktuelle moms reformer, herunder tiltag til at reducere den svindel, der især udspringer af muligheden for refusion³. Mens svindel med offentlige midler af hensyn til såvel provenu som omdømme effekter oplagt skal bekæmpes, er meningerne mere delte med hensyn til andre reformer. Således anfører Bird og Gendron (2005) at mindre ressourcestærke skatteadministrationer bør fokusere på at forbedre den generelle og basale administration frem for at bekymre sig om mere avancerede emner som introduktion af moms på finansielle ydelser og e-handel. Selvom en anbefaling om at satse på de grundlæggende forhold kan synes selvindlysende og trivielt har det – ikke desto mindre – vist sig vanskeligt at overholde i praksis, hvilket muligvis skyldes et ønske fra såvel rådgivere som embedsmænd om at beskæftige sig med avancerede, "moderne" problemer og reformer.

Blandt de mere basale (og ofte oversete) reformer er tiltag, der sigter mod at forenkle og simplificere moms systemerne, der trods overholdelse af anbefalinger om fravalg af flere forskellige rater ofte er kendetegnet ved et stort (og voksende) antal undtagelser. Andre sigter mod at hæve grænsen for tvungen momsregistrering, der jf. Bird og Gendron (2005) er sat alt for lavt i en række afrikanske lande (se afsnit 4 for mere om forhold relateret til grænsen for momsregistrering).

³ Netop refusionen af moms på produktionsinput betyder, at momssvindler kan føre til udbetaling af offentlige midler i modsætning til andre former for skattesvindler, hvor det højst kan medføre, at man ikke skal betale skat af egne midler.

3. Moms og velfærd

Emran og Stiglitz (2005) var blandt de første, der fokuserede på velfærds- og fordelingsmæssige aspekter af moms, idet deres analyse indikerede, at indførelse af moms i lande med en stor uformel sektor kan repræsentere en velfærdsforringelse i forhold til beskatning af import. Årsagen er, ifølge Emran og Stiglitz, at indførelse af moms mindsker incitamentet til at lade sig registrere og samtidig (i det omfang uformelle virksomheder anvender momspålagte inputs) fører til en stigning i produktionsomkostningerne, der overstiger stigningen i skatteindtægter (fordi uformelle virksomheder ikke kan få refunderet moms på input). Imod denne konklusion tæller imidlertid, at udviklingslande får en betydelig del af deres momsindtægter ved grænsen. Således finder Keen (2007) at afrikanske skatteforvaltninger i gennemsnit får 60% af momsindtægterne via moms på importerede varer, hvorfor forskellen mellem indførelse og moms og importafgifter i praksis er langt mindre end antydnet af Emran og Stiglitz.

Om end det er oplagt at uformel produktion kan rammes af indførelsen af moms, er det imidlertid ikke klart i hvor stort omfang det rent faktisk finder sted, endsi om det kan opveje de incitamenter indførelsen af moms skaber til ikke at lade sig registrere (se mere herom i næste afsnit). Ikke desto mindre omtales moms (jf. Keen 2007) som en skat, der (i modsætning til eksempelvis personskat) rækker ind i den uformelle "sektor".

I forhold til moms og lighed er den generelle antagelse, at moms er regressiv, fordi fattige husholdninger anvender en større del af deres indkomst på forbrug. Det forudsætter imidlertid: (i) at velstillede husholdninger sparer en større andel af deres indkomst op, (ii) at alle varer er omfattet af moms, og (iii) at fattige og rige husholdninger anvender samme andel af indkomsten på beskattet forbrug. Dertil kommer, at diskussioner om hvorvidt moms er regressiv typisk sammenligner med en situation uden skat på forbrug, mens en mere reel sammenligning – givet at staten er behov for skatteindtægter – vil være, at moms sammenlignes med en anden type af forbrugsbeskatning (Keen, 2007).

Mens den (overvejende akademisk orienterede) indvending om at velstillede husholdningers opsparing på et tidspunkt omsættes til forbrug (og derfor ikke undgår beskatning) vil have begrænset politisk gennemslagskraft i forhold til aktuelle prioriteringer (Bird og Gendron, 2005), er spørgsmålet om hvorvidt moms er regressiv når der tages højde for undtagelser, forskellige rater og forbrugsmønstre mere relevant.

Jenkins m. fl. (2006) anvender detaljerede mikrodata fra den Dominikanske Republik til at undersøge om moms er regressiv, når der tages højde for undtagelser og det forhold at fattige husholdninger i langt højere grad køber ind hos ikke-registrerede handlende. Således finder Jenkins m.fl. at moms i den Dominikanske Republik er progressiv i alle fem kvintiler, og at dette resultat er robust uanset mål af indkomst samt valg af område (land/by samt center/periferi). I en afrikansk kontekst finder Munoz og Cho (2003) at indførelse af moms i Etiopien er mindre progressiv end den salgsafgift den erstattede, men at moms stadig er progressiv, hvilket især skyldes en betydelig bytteøkonomi blandt de fattigste husholdninger.

I modsætning hertil finder Go m.fl. (2003) med anvendelse af en CGE model⁴, at moms i Sydafrika er regressiv. Dette modsiges imidlertid af Sahn og Younger (1999) der inkluderer Sydafrika blandt otte afrikanske lande⁵ i deres (empiriske) analyse af fordelings effekter af udvalgte skatter og sociale ydelser. Sahn og Younger findes således, at moms (på grund af undtagelser og forbrugsmønstre) er progressiv i alle otte lande. Sammenfattende synes der således ikke at være empirisk belæg for at hævde, at moms nødvendigvis er regressiv. En konklusion der kan tilskrives en kombination af undtagelser og (måske i endnu højere grad) manglende regulering og den betydelige uformelle sektor.

4 Beskatning og formalisering

De fleste analyser af uformelle aktørers beslutning om at lade sig registrere peger på betydningen af nettoomkostningerne ved formalisering. Dette bekræftes blandt andet af Ingram m. fl. (2007), der ud fra mikrodata fra seks⁶ afrikanske lande kan vise, at formaliseringsbeslutningen i vid udstrækning er drevet af de uformelle virksomheders hensyn til profitmaksimering. Uformelle afrikanske virksomheder vælger således at lade sig registrere, når fordelene ved registrering overstiger omkostningerne. Blandt de potentielle indkomstgenererende fordele er: adgang til offentlige ydelser og infrastruktur som elektricitet og (i nogle lande) affaldshåndtering samt lettere adgang til (langsigtet) kredit og andre finansielle ydelser. På omkostningssiden vejer beskatning og korrupsion tungt, hvorfor en diskussion af skats rolle i forhold til formalisering i princippet kunne afsluttes her.

Det interessante spørgsmål er imidlertid ikke, om skat udgør en forhindring i forhold til virksomheders beslutning om at forlade den uformelle sektor, men derimod hvordan erhvervsbeskatningen skal tilrettelægges så den i mindst muligt omfang udgør en barriere samt ud fra hvilke hensyn og med hvilke ressourcer dette sker. I den sammenhæng er det vigtigt at bemærke:

- At afrikanske skatteforvaltninger siden starten af 1990'erne har fokuseret på at øge indsatsen overfor store skattebetalere. Indsatsen har været tilskyndet af de internationale partnere og har typisk været en del af etableringen af Semi-Autonomous Revenue Authorities (Fjeldstad og Moore, 2009). Denne proces er mange steder endnu ikke konsolideret, hvorfor en tilskyndelse til øget fokus på (de typisk mindre) virksomheder i den uformelle sektor kan kollidere med strategiske prioriteter og igangværende administrative reformer.
- At den manglende registrering af virksomheder og transaktioner betyder at transaktionsomkostningerne forbundet med beskatning af tidligere uformelle virksomheder kan være høje, Sammenholdt med de ofte meget små skatteindbetalinger kan det føre til et negativt netto-provenu på kort til mellemlangt sigt (Barbour og Stern, 2005). Det skal i den forbindelse også bemærkes, at fjernelse af risikoen for at blive "opdaget" og pålagt en bøde sjældent figure-

⁴ CGE model står for Computerised General Equilibrium model – en type af økonomiske modeller, der stiller betydelige krav til data, men som kan belyse fordelingsmæssige og strukturelle forhold ved vækstprocesser.

⁵ De øvrige syv afrikanske lande er: Côte D'Ivoire, Ghana, Guinea, Madagaskar, Mauretania, Tanzania og Uganda.

⁶ De seks lande, der danner grundlag for Ingrams analyser, er: Kenya, Senegal, Sydafrika, Tanzania, Uganda og Zambia.

rer blandt de fordele som virksomheder nævner i forbindelse med formalisering. De administrativt svage skattemyndigheder og den manglende registrering betyder med andre ord, at beslutningen om at lade sig registrere alene afhænger af størrelsen af "guleroden" (nettofordelene ved en registrering) og ikke af "stokken" (muligheden for at blive opdaget og straffet for manglende registrering).

- At mange uformelle virksomheder ikke kender fordelene ved formalisering, samt at nogle undersøgelser (Darkwa-Amanor m. fl., 2007) indikerer, at den korruption virksomheder udsættes for reduceres i forbindelse med formalisering. Dette skyldes, at virksomhederne bliver "en del af systemet" og derfor har adgang til klagemuligheder og andre myndigheder.

Mens sidstnævnte indikerer at formaliseringspotentialet kan være større end først antaget, kan kombinationen af allerede igangværende reformer rettet mod beskatning af store (formelle) virksomheder og de sandsynlige negative nettoindtægter ved en øget indsats i forhold til formalisering betyde, at sådanne tiltag (også) vil møde modstand fra de udførende skattemyndigheder. Der til kommer, at det er vigtigt at regering og udviklingspartnere gør sig klart, hvilken målsætning en øget indsats overfor formalisering skal tjene? Skat kan, som nævnt tidligere⁷, tjene fire (ikke gensidigt udelukkende) målsætninger: (i) øge statslige indtægter, (ii) omfordeling, (iii) påvirke priser og økonomiske incitamenter, og (iv) styrke den statslige repræsentation.

Mens de fleste økonomer er enige om, at øget formalisering kan være en fordel for såvel virksomhederne (der opnår bedre udnyttelse af infrastruktur, arbejdsstyrke og investeringsmuligheder) som regeringen (der får et større beskatningsgrundlag samt forbedrede muligheder for at tilpasse rammerne for økonomisk aktivitet), er der også udbredt enighed om, at det kræve en betydelig indsats over en længere periode. Derfor kan de forventede gevinster i form af øget økonomisk vækst ikke forventes på kort til mellemlangt sigt, hvilket sammenholdt med de høje transaktionsomkostninger ved beskatning af tidligere uformelle virksomheder betyder, at målsætningen (på kort sigt) skal være en anden end at øge de statslige indtægter. De mest oplagte målsætninger vil således være, at påvirke priser og økonomiske incitamenter og/eller at styrke den statslige legitimitet/repræsentation. Eftersom valg af målsætning vil påvirke såvel valg og design af skattepolitiske instrumenter som de ansattes indstilling og engagement overfor indsatsen, er afklaring og udmelding herom vigtig.

Det er i den forbindelse vigtigt ikke at underkende betydningen af at styrke den statslige legitimitet og den generelle accept af skat. Kenyon (2007) og Therkildsen (2001) gør således opmærksom på, at enkelte virksomheders modvilje mod at betale skat i høj grad afhænger af opfattelsen af, hvad de andre virksomheder gør. Ingen ønsker at være den eneste virksomhed, der betaler skat som tilmed finansierer en inefficent og korrupt regeringsførelse. Ud fra disse hensyn kan såvel en indsats mod at øge beskatningsgrundlaget som generelle PFM reformer medvirke til at mindske virksomheders modvilje mod at betale skat.

⁷ De fire funktioner skat kan opfylde blev også diskuteret i note 1: "Beskrivelse af skattesystemer og instrumenter."

Når målsætningen er fastlagt tilsiger såvel teori som best practice at det skattesystemet, der møder tidligere uformelle virksomheder skal være så simpelt som muligt og forbundet med få transaktions- og registreringsomkostninger som muligt. Det har i en afrikansk kontekst typisk medført:

- At virksomheder indtil en bestemt omsætningsgrænse er fritaget for moms. Mens fritagelse for moms kan lette såvel den administrative byrde som beskatningsbyrden, kan der også være små virksomheder, der ønsker at indbetale moms. I et casestudie af virksomhedsbeskatningen i Zambia finder Barbour og Stern (2005) således, at fritagelse fra moms kan være et betydeligt handicap for de små virksomheder, der handler med momsregistrerede virksomheder. Eftersom sidstnævnte ikke kan få refunderet deres moms og (måske) heller ikke kan overvælte momsen på forbrugerne kan konsekvensen af en påtvungen momsfrigtagelse være, at de momspligtige virksomheder nægter at handle med én. Det er således vigtigt at myndighederne udviser fleksibilitet i håndhævelse af reglerne for momsfrigtagelse. Dette er eksempelvis tilfældet i Syd Afrika, hvor virksomheder – uanset omsætning – selv kan vælge at lade sig momsregistrere. I Syd Afrika har en fjerdedel af de momsregistrerede virksomheder således en omsætning, der ligger under grænsen for obligatorisk registrering. De sydafrikanske skattemyndigheder oplyser endvidere, at overholdelse af regler og tidsfrister er ganske god blandt de små virksomheder (Barbour og Stern, 2005)
- At små virksomheder betaler en fast (lav) skat af en anslået omsætning. Mens denne form for beskatning oplagt kan lette virksomhedernes rapporteringskrav og transaktionsomkostninger, kan en håndhævelse af skattemyndigheder med begrænsede ressourcer og næsten ingen incitament til eller forudsætninger for at hjælpe små virksomheder føre til, at en skat af denne type bliver arbitrært fastsat og for høj. I nogle lande (eksempelvis Rwanda) kan virksomhederne derfor også vælge mellem at betale selskabsskat eller den faste omsætningsafgift. Men dette er langt fra normen, hvilket betyder at nyregistrerede virksomheder pålægges en arbitrær og alt for høj skat.
- At der alene i meget begrænset omfang er fokus på at oplyse uformelle og nyligt formaliserede virksomheder om tilbud, rettigheder og krav. Selv skattevæsenet i Rwanda, der ifølge Barbour og Stern (2005) måske har den mest effektive kommunikation i Afrika, er der hverken fokus på små og mellemstore virksomheder eller den uformelle sektor. En systematisk mangel, der utvivlsomt har rødder i kombinationen af begrænsede ressourcer og kapacitet og førnævnte administrative fokus på store skattebetalere.

Sammenfattende konkluderer Barbour og Stern (2005), at de afrikanske skattesystemer, trods forsøg på at imødekomme behovet for enkelthed og lave transaktionsomkostninger, stadig kan forbedres.

5 Konklusion

De fleste analyser peger på, at moms – trods en kompleksitet, der stiller betydelige krav til ofte svage skatteadministrationer – stadig synes at være den mindst ringe form for forbrugsbeskatning.

Dertil kommer, at moms som følge af undtagelser og den betydelige uformelle økonomiske aktivitet ved nærmere (empirisk) analyse ofte viser sig at være progressiv.

Selvom moms målt ud fra såvel udbredelse som målopfyldelse har været relativt succesfuld betyder den hastige (og delvist udefrakommende beslutning om) implementering af moms, at der aktuelt er behov for "lokal tilpasning". Dette bør imidlertid være rettet mod at få de basale administrative strukturer og procedurer på plads i forhold til at skabe en så enkel og transparent struktur som muligt. I den forbindelse skal det også bemærkes, at forsøg på at udvide beskatningsgrundlaget i nogle tilfælde kan komme i modstrid med eksisterende strategiske satsninger og prioriteter. Det er imidlertid også oplagt, at afrikanske skattesystemer kan forbedres med henblik på at øge fleksibiliteten og mindske transaktions- og registreringsomkostningerne for nyregistrerede virksomheder.

Endelig kan landespecifik analyse af årsagerne til at virksomheder vælger formalisering hjælpe med til at målrette og forbedre de relevante, attråede offentlige ydelser, ligesom PFM reformer og forbedringer både kan mindske modviljen mod at betale skat og forbedre mulighederne for at opspore og straffe skatteunddragelse, hvilket aktuelt ikke synes at spille en rolle i forhold til virksomhedernes overvejelser vedrørende registrering.

Referencer

- Barlow, R. og Snyder, W. (1994) The tax that failed: The VAT in Niger, *Public Budgeting and Finance*, Årgang 14(3), side 77-89.
- Bird, R.M. og Gendron, P.P. (2005) *VAT revisited: A new look at the Value Added Tax in developing and transitional Countries*, USAID Rapport, Washington D.C.'
- Bodin, J.P. og Koukpaizan, V. (2008) Taxing of small enterprises, *International VAT Monitor*, Årg. 19(2), s. 121-131.
- Darkwa-Amanor, A.; Klien S. og Madelung P. (2007) *Corruption, registration of MSMEs, and their linkages - new evidence and recommendations from Ghana*, GTZ Ghana
- Barbour, P.A. og Stern, R.E. (2005) *Designing a small business tax system that enhances growth: Lessons from Africa*, mimeo, Verdensbanken, Washington D.C.
- Ebril, L.; Keen, M., Bodin, J.P. og Summers, V. (2001) *The modern VAT*, Den Internationale Valutafond, Washington D.C.
- Emran, M.S. og Stiglitz, J.E. (2005) On selective tax reforms in developing countries, *Journal of Public Economics*, Årgang 89, side 599-623.
- Fjeldstad, O.-H. og Moore, M. (2009) Revenue authorities and public authority in sub-Saharan Africa, *Journal of Modern African Studies*, Årg. 47(1), s. 1–18.
- Go, D.S.; Kearney, M.; Robinson, S. og Thierfelder, K. (2003) *An analysis of South Africa's Value Added Tax*, arbejdspapir, Verdensbanken, Washington D.C.
- Ingram, M.; Ramachandran, V. og Desai, V. (2007) *Why Do Firms Choose to be Informal? Evidence from the Africa Investment Climate Surveys*, arbejdspapir, Verdensbanken, Washington D.C.
- Jenkins, G.P.; Jenkins H.P. og Kuo, C.Y. (2006) *Is the VAT Naturally Progressive?* Arbejdspapir Queens University, Ontario.
- Keen, M. (2007) *VAT attacks!*, IMF Arbejdspapir 07/142, Den Internationale Valutafond, Washington D.C.
- Keen, M., og Mansour, M. (2009) *Revenue mobilisation in sub-Saharan Africa: Challenges from globalisation*, IMF Arbejdspapir nr. 09/157, Den Internationale Valutafond, Washington D.C.
- Kenyon, T. (2007) A Framework for thinking about enterprise formalization policies in developing countries, World Bank Working Paper Nr. 4235, Verdensbanken, Washington D.C.
- Muñoz, S. og Cho, S.S. (2003) Social Impact of a Tax Reform: The Case of Ethiopia, IMF Arbejdspapir 03/232, Den Internationale Valutafond, Washington D.C.
- Norregaard, J. og Kahn, T. S. (2007) *Tax policy. Recent trends and coming challenges*, IMF Arbejdspapir nr. 07/274, Den Internationale valutafond, Washington D.C.
- Rozner, S. (2009) *Tax policy: Recent developments and a look ahead*, Fiscal reform and economic governance best practice note, USAID, Washington D.C.

Sahn, D.E. og Younger, S.E. (1999) Dominance Testing of Social Sector Expenditures and Taxes in Africa, IMF Arbejdsrapport 99/172, Den Internationale Valutafond, Washington D.C.

Therkildsen, O. (2001) Understanding Taxation in Poor African Countries: A Critical Review of Selected Perspectives, *Forum for Development Studies*, Nr. 1-2001, s. 99-123.

