

# CEPOS

*Otto Brøns-Petersen*

## **Hvor er skattepolitikken på vej hen?**



**CEPOS arbejdspapir nr. 35**

CEPOS' publikationer er gratis tilgængelige for alle online på [www.cepos.dk](http://www.cepos.dk), men kan også bestilles i trykt form gennem CEPOS forlaget

**CEPOS forlaget**

Landgreven 3, 3. sal

1301 København K

Telefon: 33 45 60 30

E-mail: [info@cepos.dk](mailto:info@cepos.dk)

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til CEPOS.

1.udgave, 1.oplag

© Omslagslayout: CEPOS

Tryk: CEPOS Forlaget

Forlag: CEPOS Forlaget

ISBN: 978-87-92581-50-1

Februar 2016

# **Hvor er skattepolitikken på vej hen?**

*Ved analysechef Otto Brøns-Petersen*

**CEPOS Arbejdspapir nr. 35**

## Indhold

1. Sammenfatning .....	5
2. Er krisen ovre? .....	5
3. Skattepolitikken i 2015 .....	7
4. <i>Annus horribilis</i> .....	8
5. Skattepolitikken i den kommende tid.....	8
6. Reform af personbeskatningen.....	9
7. Erhvervsbeskatningsreform .....	14
8. Referencer .....	16

## 1. Sammenfatning

Der er lagt op til omfattende reformer i skattepolitikken og en tætpakket dagsorden i 2016. Det gælder både personbeskatning og erhvervsbeskatning, hvor der lægges op til økonomiske strukturforbedringer. Mulighederne er dog meget begrænsede, hvis det skal finansieres inden for skattesystemet, og hvis uligheden ikke må vokse. Allerede ved de seneste reformer er der skaffet finansiering fra udgiftssiden, og uligheden er vokset.

Skattepolitikken har i en årrække været præget af de svage økonomiske konjunkturer. Sidste år var et ret stille år skattepolitisk. Til gengæld var året præget af krisen i SKAT og Skatteministeriet. Skattepolitikken får nu et mere entydigt strukturpolitisk sigte. Samtidig udestår løsninger på bl.a. den ikke EU-medholdelige PSO-afgift og ejendomsvurderingssystemet.

Arbejdsrapporten har været bragt som ”Skatteøkonomisk oversigt” i Foreningen af Statsautoriserede Revisorers tidsskrift ”SR Skat” årgang 28 nr. 1 (2016).

## 2. Er krisen ovre?

Den økonomiske dagsorden har været præget af krisen, siden ”den store recession” brød ud herhjemme og internationalt for otte år siden. Alene i kraft af skatternes store fylde i økonomien har krisen også sat sit markante præg på skattepolitikken.

En lavkonjunktur ytrer sig især på to måder. For det første ved svag økonomisk aktivitet; det følger nærmest definatorisk. For det andet ved pres på de offentlige finanser, som er ret konjunkturfølsomme. Økonomisk afmatning hæmmer skatteindtægterne og øger udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge og så videre. Disse budgetreaktioner går under betegnelsen ”automatiske stabilisatorer”, fordi de modvirker afmatningen i den private sektors efterspørgsel under en krise. Men de virker også destabiliserende i den forstand, at det offentlige underskud og gældsætningen kan blive for store. Bliver en krise dyb eller langvarig nok, kommer der et dilemma mellem den stabiliserende virkning på efterspørgslen og en destabiliserende udvikling i den offentlige gæld. Det dilemma har præget politikken i mange lande under krisen.

Er Danmark efterhånden ude af krisen? Det afhænger lidt af synsvinklen. Ser man på den samlede produktion i absolut forstand, har den fortsat ikke indhentet før-kriseniveauet. Men tæller man ikke olieproduktionen i Nordsøen med – den er underdrejet af bl.a. faldende oliepriser – så lykkedes det lige netop at passere bruttonationalproduktets før-kriseniveau i 2015. Vi ligger dog fortsat under det såkaldt strukturelle BNP-niveau både med og uden Nordsøolie. Det er især investeringer og privatforbrug, som har udviklet sig svagt, mens eksporten har trukket op. Set fra denne vinkel er vi ikke ude af krisen.

Ser man derimod på den årlige økonomiske vækst, ligger den omtrent på det, vi skal regne med som det fremtidigt normale. I 2015 blev den økonomiske realvækst på 1½ pct. og vil ifølge prognoserne nærme sig små 2 pct. i 2016 og 2017. Set i det perspektiv er vi ude af krisen.

Danmark har større automatiske stabilisatorer end andre lande. Det har i kriseårene bragt os på kollisionskurs med EU's regler for underskuddets størrelse, som har krævet ekstraordinære indtægter fra fremrykning af beskatning af pensionsopsparing for at kunne overholdes (bortset fra i 2012, hvor underskuddet blev 3,5 pct. af BNP). I 2016 kører vi imidlertid atter tæt på grænsen på 3 pct. af BNP. Regeringens seneste prognose forudser et underskud på 2,8 pct. Set fra dette perspektiv er vi altså heller ikke ude af krisen.

Men selv når krisen er helt ovre, er der ikke udsigt til at vende tilbage til de overskud, som var normen før krisen. Det skyldes, at demografien giver gradvis mere modvind i kraft af en voksende forsørgerbyrde med flere ældre per borger i den erhvervsaktive alder. Det øger presset på de offentlige finanser. Og det er samtidig med til at holde det økonomiske vækstpotentiale nede, at der er færre i den erhvervsaktive alder at tage af.

Danmark er dog bedre forberedt end mange andre lande på dette demografiske skifte, som også de er vidner til. Samlet set er de danske offentlige finanser ”overholdbare”. ”Holdbarhed” vil teknisk set sige, at vi kan fastholde uændrede skatteregler og overførselssystemer uden at løbe ind i eksploderende offentlig gæld på et tidspunkt. En del af forklaringen er, at der er gennemført strukturreformer – f.eks. skattereformer og stramninger af de sociale ordninger – som modvirker de færre i den erhvervsaktive alder ved at øge arbejdsudbuddet for de tilbageværende. Samtidig sættes pensionsalderen op i takt med længere levealder. Levealdersindekseringen træder i kraft i 2030, hvor pensionsalderen hæves til 68 år.

I Eurolandene minder vækstbilledet om det danske – det vil sige omkring 1½ pct. økonomisk vækst i 2015 og omkring 2 pct. de to kommende år. Eurolandene har dog indhentet før-krise-BNP-niveauet, men er stadig ikke tilbage på den strukturelle trend. Den krisehærgede græske økonomi er stadig i recession, mens de andre lande præget af høj offentlig gæld – Italien, Spanien, Portugal og Irland – nu er i vækst. Ierne og spanierne endda med pæne rater, men ellers skal man uden for Eurokredsen for at finde pæn vækst i Europa. Det gælder f.eks. Sverige. Generelt har ikke-eurolandene klaret krisen bedre, og der er foreløbig ikke indikationer af, at Den Europæiske Centralbank vil begynde at stramme den lempelige pengepolitik igen. Den iværksatte for et år siden et omfattende ”quantitative easing”-program – kaldet QE – med storstilet opkøb af værdipapirer. Inspirationen var hentet i USA, hvor centralbanken i december for første gang i flere år hævede renten og dermed signalerede en fornyet stramning af pengepolitikken og enden på den amerikanske QE. Det afspejler, at amerikansk økonomi har været hurtigere til at komme gennem krisen og siden 2014 har ligget på 2½ pct. i vækst, hvad ser ud til at fortsætte de to næste. USA passerede sit før-krise-BNP-niveau i 2011, men er også fortsat under sin strukturelle trend. Der har været mere plads til vækst i USA, uden at landet har indhentet sit strukturelle niveau, fordi demografien ikke er så ugunstig som i Europa, og fordi produktiviteten vokser hurtigere.

På verdensscenen i øvrigt er kinesisk økonomi inde i en opbremsning, hvis omfang imødeses med nogen spænding, men som foreløbig ikke er dramatisk. Indien ser ud til at fortsætte sit opsving. Derimod går det dårligt i de to økonomier, som Kina og Indien blev kædet sammen med i betegnelsen BRIC for nogle år siden: Brasilien og Rusland, som begge havde faldt i BNP på 3-4 pct.

sidste år. I Rusland er det kraftige fald i prisen på råolie og andre fossile brændsler en skærpene faktor, modsat de fleste lande, der har glæde af lavere oliepris. Det gælder i øvrigt også Danmark, trods vor Nordsøproduktion og store olieeksport.

### 3. Skattepolitikken i 2015

Det er altså i nogen grad en smagssag, om man vil sige, at krisen er klinget af. Det satte sit præg på den økonomiske politik i 2015, som ikke så politiske kriseinitiativer på linje med skattereformerne i 2009 og 2012 og selskabsskattenedsættelsen i 2014 eller budgetforbedringer som Genopretningspakken fra 2010.

Omfanget af ny tung lovgivning på Skatteministeriets område var et af de mindste i mange år. Den afgående regering (SR-regeringen), som sad det meste af første halvår, gennemførte stort set ingen skattemæssige initiativer i 2015, mens den nye (Venstre-regeringen) har gennemført en lille håndfuld. Den såkaldte BoligJobordning, som ellers var udløbet, blev genindført med virkning for hele 2015 efter regeringsskiftet (og får nu en ”grøn” indpakning). Den nye regering har desuden iværksat en retssikkerhedspakke umiddelbart efter regeringsskiftet og annonceret yderligere initiativer i 2016.

Finanslovsaftalen for 2016 rummer skattenedsættelser svarende til ca. 1 mia. kr. om året i de kommende år. Hovedpunkterne er:

- En nedsættelse af den progressive sats i registreringsafgiften for personbiler fra 180 pct. til 150 pct.
- En nominal fastfrysning af grundskylden i 2016 (dog således at ændringer i grundskyldspromillen slår i gennem).
- En nedsættelse af NOx-afgiften fra 25 kr. til 5 kr. per kg.
- Annullering af den tidligere regerings aftalte, men ikke gennemførte, reklameafgift.
- Adgang til succession ved overdragelse til erhvervsdrivende fonde.
- Nedsat bo- og gaveafgift for unoterede aktier i familieejede virksomheder.
- Genindførelse af skattebegunstigelse af medarbejderaktier.
- Tonnageskatteordningen udvides til borerigge.

Flere af forslagene er vedtaget kort før jul.

Det er ganske sigende, at ud af de samlede økonomiske reformer siden regeringsskiftet, tegner et enkelt element sig for næsten 60 pct. af den samlede effekt (målt ved stigning i arbejdsudbud). Dette element er nedsættelsen af registreringsafgiften. Reformene (integrationsydelse, kontanthjælpsreform, dagpengereform og finanslovsaftale for 2016) øger samlet arbejdsudbuddet med 1.260 personer. Heraf kommer 700 fra registreringsafgiftsnedsættelsen. Det er sigende af to grunde: Det viser, at registreringsafgiften er en af de allermest forvridende skatter i det danske skattesystem – også selv om der indregnes miljø- og andre effekter (f.eks. stiger udledning af

drivhusgasser med 0,2 promille som følge af nedsættelsen). Men det viser også, at reformdagsordenen foreløbig har haft et ganske overskueligt omfang.

#### **4. *Annus horribilis***

Trods det beskedne omfang af ny skattelovgivning kan det ikke påstås, at der har været stille om Skatteministeriet i 2015, som tværtimod blev et *annus horribilis*. Der har været en række sager, som har kastet ministeriet ud i en alvorlig krise.

Mest spektakulær, men måske mindst graverende, er en sag om svindel med refusion af kildeskatter på udbytter. Det tyder på at være en relativt banal svindelsag – hvor udlændinge har gjort krav på refusion med forfalskede dokumenter – som imidlertid fik lov at eskalere i et voldsomt omfang, før det blev opdaget, selv om ministeriets interne revision havde advaret om sikkerhedsbrister ved proceduren. Tabet – som i første omgang blev opgjort til 6,2 mia. kr. – er senest blev opgjort til 9,1 mia. kr.

Der har desuden været en række sager knyttet til Skats inddrivelse, hvor der er tabt et tocifret milliardbeløb, som endnu ikke har kunnet opgøres endeligt. Tabene stammer for det første fra manglende forældelsesafbrydelse i 2013 og 2014. For det andet blev det besluttet at sætte det forsinkede inddrivelses-IT-system, EFI, i værk i slutningen af 2014, så yderligere manuel forældelsesafbrydelse angiveligt ikke lod sig gøre. EFI viste sig imidlertid at være langt fra driftsklar, men så fejlbehæftet, at det senere helt har måttet opgives. I stedet er yderligere forældelsesproblemer foreløbigt løst ved lovgivningsmæssigt at udskyde forældelsen. Her måtte retsikkerhedsdagsordenen altså vige for provenuhensynet. Det har samtidig vist sig, at SKAT har foretaget inddrivelse uden lovmæssig hjemmel.

Til problemkomplekset hører også kritik fra Rigsrevisionen af SKATs økonomiske styring og kritik af Skatteministeriets Departement for svigtende tilsyn.

Skatteministeren præsenterede allerede tre måneder efter regeringsskiftet, og en hurtig foreløbig undersøgelse af svindel- og inddrivelsessagerne, en plan: ”SKAT ud af krisen”, som dels indebærer nogle organisatoriske forstærkninger, dels reducerer den planlagte personalereduktion. Tiden vil vise, om planen rækker. Hvordan problemerne med inddrivelsen skal løses efter opgivelsen af EFI henstår fortsat i det uvisse, og alt imens vokser omfanget af både inddrivelige og ikke inddrivelige fordringer. I horisonten kan tegne sig fornyede problemer med SKATs ejendomsvurdering, som midlertidigt er sat ud af kraft, mens der forsøges udviklet et nyt vurderingssystem. Det såkaldte *Engberg-udvalg om ejendomsvurderingen* (2014) viste, at der ikke kan forventes mere præcise vurderinger fra et nyt system end fra det hidtidige, kritiserede system.

#### **5. Skattepolitikken i den kommende tid**

Der er lagt op til, at skattepolitikken kommer højt på den politiske dagsorden i 2016. Det vil som sagt næppe blive på grund af konjunkturerne, men snarere af strukturpolitiske årsager. Således



lægger regeringsgrundlaget op til forhandlinger om en reform af personbeskatningen i løbet af foråret med henblik på at øge arbejdsudbuddet. Senere vil det erhvervsbeskatningsudvalg, som blev nedsat allerede af den foregående regering, fremlægge sin rapport, hvis det går efter planen. Endvidere skal der inden årets udgang findes en løsning på den såkaldte PSO-afgift på el. EU-kommissionen har erklæret den i strid med EU-traktaten, så der må findes en anden måde at finansiere støtte til vedvarende energi. En analyse af det samlede tilskuds- og afgiftssystem på energiområdet – aftalt som led i energiforliget – er foreløbig blevet mere end et år forsinket, så en nærliggende mulighed er at se på hele området i sammenhæng, når PSO-afgiften kommer på bordet.

I regeringsgrundlaget har regeringen tilkendegivet nogle centrale skattepolitiske mærkesager.

Skattestoppet fra VK-regeringens tid er genindført og udvidet til at være et skatte- og byrdestop, som i tillæg til at forhindre skatteforhøjelser også skal forhindre nye administrative byrder. Regeringen ønsker derimod at lette de administrative byrder med 3 mia. kr. frem til 2020 (i alt over årene). I regeringsgrundlaget er anført som undtagelser til skattestoppet, at der kan gennemføres skatteforhøjelser for at løse problemet med den nødlidende PSO-afgift, samt normalisere afgiftsbehandlingen af de hidtil fritagne elbiler. Derudover kan der kun ved ”tvingende grunde”, f.eks. EU-beslutninger, ske skatteforhøjelser. Forudsætningen er, at provenuet tilbageføres fuldt ud med lettelse af andre skatter. ”Det indebærer, at der som udgangspunkt ikke kan gennemføres skatteomlægninger”, fremgår det af regeringsgrundlaget. Regeringen har dog allerede fraveget tilsagnet om skattestop ved flere lejligheder<sup>1</sup> og henvist til, at den er en mindretalsregering (hvilket imidlertid også var tilfældet for VK-regeringerne i 00'erne).

Regeringsgrundlaget lægger som sagt samtidig op til en skattereform i løbet af 2016. Regeringen vil reservere halvdelen af det ekstra råderum, den kan skaffe, til skattelettelser, mens den anden halvdel skal gå til højere udgifter. Ifølge regeringsgrundlaget prioriteres en sænkning af skatten på de laveste arbejdsindkomster, men der er også en målsætning om at nedsætte topskatten med 5 pct.point fra de nuværende 15 pct.

Desuden er der reserveret 2,8 mia. kr. i perioden 2016-20 til at lette erhvervsbeskatningen. Erhvervsbeskatningsudvalget har således fået ekstra råderum i forhold til den oprindeligt meget beskedne ramme.

## **6. Reform af personbeskatningen**

Den planlagte reform af personbeskatningen i 2016 står til at blive den tiende i rækken af større personskatteinitiativer siden skattereformen i 1987. Der er gennemført reformer og omlægninger

---

<sup>1</sup> I finanslovsaftalen for 2016 indgik en afskaffelse af fondes konsolideringsfradrag og transparensreglen i selskabsskatteovens §3, stk. 4 (som dog blev frafaldet igen). Desuden er PSO-afgiften blevet forhøjet to gange.

under samtlige statsministre siden Poul Schlüter, så Danmark har på linie med andre vestlige lande har anvendt skattereformer som centralt element i strukturpolitikken.

Reformerne var navnlig i begyndelsen defineret ved, at udvidelse af skattebaserne blev anvendt til at sænke skattesatserne. Denne type af omlægninger kan i princippet mindske forvridningerne i skattesystemet ad to veje: Dels ved lavere marginalsattesatser, dels ved at gøre beskatningen mere ensartet. Et yderligere hyppigt forekommende element i omlægningerne har været forhøjelser af eksisterende afgifter og indførelse af nye. Også afgiftsændringerne har kunnet bidrage til forbedret samfundsøkonomi. Dels ved at skabe en mere ensartet afgiftsmæssig behandling af f.eks. forureningskilder med samme skadevirkning. Dels ved at prissætte forureningskader svarende til skadesomkostningen. Afgifter er ikke i sig selv en god finansieringskilde, fordi de ikke alene forvrider arbejdsudbuddet (ligesom indkomstskatter på arbejdsindkomst), men tillige forbrugs- eller produktionssammensætningen. Men hvis der foreligger en såkaldt ekstern skadesomkostning – f.eks. i form af forurening – kan det samlet indebære en samfundsøkonomisk forbedring at indføre en afgift svarende til skadesomkostningen og anvende provenuet til at sænke de marginale satser i indkomstbeskatningen.

Samlet er der siden 1985-reformen gennemført omlægninger med personskattelettelser svarende til 150 mia. kr., primært finansieret med afgiftsforhøjelser, øget erhvervsbeskatning og baseomlægning (Brøns-Petersen, 2013).

Potentialet for samfundsøkonomisk hensigtsmæssige baseudvidelser og afgiftsforhøjelser er imidlertid nu praktisk taget udtømt. Afgifterne er tværtimod i en række tilfælde kommet væsentligt over de skadesomkostninger, der kan begrunde dem. Det betyder, at der rent faktisk er en samfundsøkonomisk gevinst ved at sænke de pågældende afgifter – også selv om det måtte blive finansieret med højere indkomstskat. Den vej har dog ikke været politisk populær, men blev anvendt til at finansiere bortfaldet af den ellers aftalte brændeafgift i 2014.

En anden teoretisk, men politisk stærkt upopulær, finansieringskilde er beskatningen af fast ejendom. Med det nuværende renteniveau er ejendomsværdiskatten imidlertid ikke for lav set i forhold til beskatningen af anden kapitalindkomst (hvor især skatteværdien af rentefradraget er relevant at sammenholde med), selv om grundlaget for ejendomsværdiskatten er fastlåst nominelt frem til 2020 som følge af skattestoppet. Derfor er der ikke en samfundsøkonomisk gevinst ved at øge ejendomsværdibeskatningen, før skattestoppet løber ud. Og som sagt er der heller ikke politisk opbakning til det – det var ikke kun den nuværende, men også den tidligere regering, som gik til valg på at bevare skattestoppet på boliger.

Grundskylden er i modsætning til ejendomsværdiskatten ikke forvridende, hvilket dog kan henføres til, at den nedvælttes i ejendomspriserne, så det reelt er de eksisterende ejere, som kommer til at betale det hele, når grundskylden hæves. Grundskylden hviler ganske vist formelt også på de fremtidige ejere, men det modsvares af, at grundene bliver tilsvarende billigere. Det betyder, at grundskylden som finansieringskilde er dømt til politisk modstand fra de eksisterende ejere, som altså med rette kan indvende, at de kommer til at betale hele skattestigningen. Grundskylden er også

en del af skattestoppet, men er i modsætning til ejendomsværdiskatten ikke omfattet af et nominelt loft, men af en stigningsbegrænsning, som gør, at den årlige stigning højst kan blive ca. 5-7 pct. Dog er der som nævnt i finanslovsaftalen aftalt en nominel fastfrysning af de skattepligtige grundværdier, men kun for i år.

Grundskylden er altså næppe heller en realistisk finanskilde til en skattereform. Navnlig ikke så længe der ikke er nogen afklaring om det fremtidige vurderingssystem.

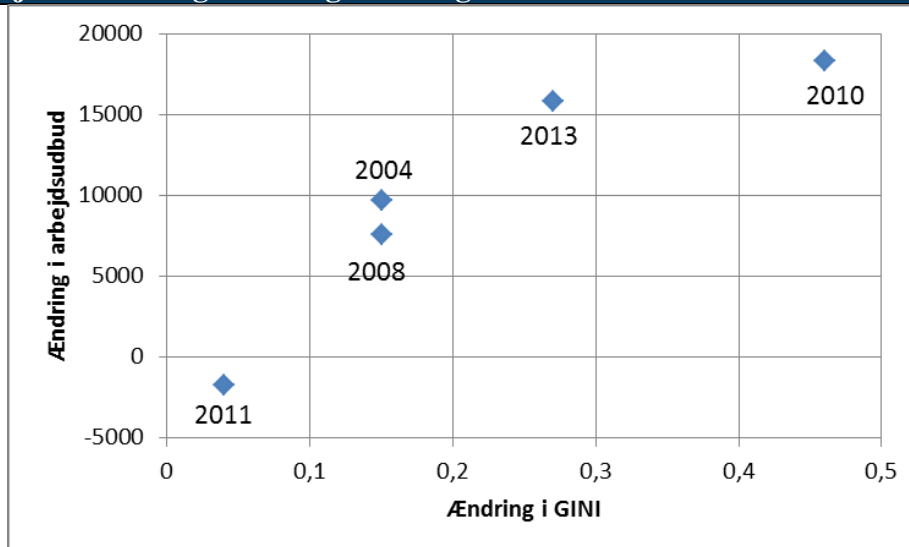
Hvis regeringen tager skattestoppet alvorligt, vil eventuelle skattestramninger først kunne træde i kraft efter næste valg.

Det betyder samlet, at mulighederne for skatteomlægninger ved den kommende skattereform formentlig er yderst begrænsede. Finansieringen skal derfor findes enten på udgiftssiden eller ved at reducere progressionen i skattesystemet og udnytte, at de mest progressive skatter har højest selvfinansieringsgrad. Denne bevægelse bort fra skatteomlægninger er reelt allerede påbegyndt under den tidligere regering, som finansierede sin 2012-skattereform ved at regulere indkomstoverførslerne mindre (frem til 2022) og sin selskabsskattenedsættelse i 2014 med lavere vækst i det offentlige forbrug.

Som det fremgår af figuren, har skattereformerne i hvert fald de sidste ti år indebåret en lidt mindre indkomstfordeling (målt ved stigende Gini-koefficient<sup>2</sup>) til at skabe økonomiske strukturforbedringer (målt ved øget arbejdsudbud). Der foreligger ikke opgørelser af ændringerne i Gini-koefficienten fra tidligere skattereformer.

---

<sup>2</sup> Gini-koefficienten er en hyppigt anvendt indikator for uligheden i indkomstfordelingen. En koefficient på 0 indebærer komplet lighed, mens én på 100 indebærer, at al indkomst tilfalder én person.

**Figur 1. Arbejdsudbuds- og fordelingsvirkninger af skattereformer siden 2004**

Kilde: Lovforslag fra Skatteministeriet

Modsætningen mellem omfordeling og strukturforbedringer er om noget blevet skærpet i takt med, at omlægningspotentialer er blevet mindre.

Af tabel 1 fremgår nogle af de håndtag, der er til rådighed ved den kommende reform. Den viser selvfinansieringsgraden, ændringen i Gini-koefficienten samt arbejdsudbudsvirkningen ved en lettelse på netto 5 mia. kr. (altså efter adfærdsvirkninger og tilbageløb). Selvfinansieringsgraden er tilfældigvis sammenfaldende med den samlede samfundsøkonomiske virkning: Jo højere selvfinansieringsgrad, desto større reduktion i forvriddningstabet vil der være forbundet med en skattenedsættelse. Effekterne i tabellen er ifølge den opgørelsesmetode, som normalt anvendes i de økonomiske ministerier. Selve størrelsesordenen af effekterne kan diskuteres, men deres indbyrdes rangorden er ret robust.

**Tabel 1. Effekter af alternative skatteletterer på netto 5 mia.kr. (2014)**

Skattelettelse	Selvfinansieringsgrad	Arbejdsudbud	Ændring i Gini
Topskattesats	45,1	6.450	0,55
Beskæftigelsesfradrag	31,5	2.540	0,02
Bundskat	28,8	2.020	0,04
Arbejdsmarkedsbidrag	27,5	1.290	-0,00
Registreringsafgift*)	57,6	7.330	0,11

\*) Beregnet ved en proportional nedsættelse af både den lave (105 pct.) og progressive sats (180 pct.) i 2014. I mellemtiden er den progressive sats nedsat (til 150 pct.), hvilket alt andet lige reducerer selvfinansieringsgraden, men samtidig vil det øge selvfinansieringsgraden at nedsætte primært den progressive sats som i FL16-aftalen.

Kilde: Finansministeriet (2014) og egne beregninger

Som det ses, vil en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget kun medføre en marginal stigning i Gini-koefficienten på 0,02 point (det skal ses i forhold til en samlet Gini-koefficient på 26,12 i 2013). Til gengæld er selvfinansieringsgraden forholdsvis lav (31,5 pct.)– og det er strukturforbedringen derfor også. Omregnet til arbejdsudbud, svarer det til 2.450 ekstra fuldtidsbeskæftigede. En nedsættelse af beskæftigelsesfradraget er det redskab, som umiddelbart svarer mest til regeringens prioritering i regeringsgrundlaget af lettelser i til de laveste arbejdsindkomster. Det kan måske undre, at selv lettelser, der virker kraftigst for de laveste arbejdsindkomster, mindsker omfordelingen, men det skyldes, at antallet af personer på overførselsindkomster fylder så meget, at omfordelingen mindskes, når de ikke får del i lettelserne.

En nedsættelse af bundskatten og arbejdsmarkedsbidraget har marginalt mindre selvfinansieringsgrad end en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget. På den ene side vil det sænke marginals-katten for alle, og det giver alt andet lige en større strukturvirkning. Men det vil på den anden side samtidig medføre lettelser også for overførselsindkomsterne. Det koster i sig selv provenu og reducerer desuden den positive virkning på incitamentet til at gå fra overførselsindkomst til beskæftigelse. Selv om der formelt ikke betales arbejdsmarkedsbidrag af overførselsindkomster, får modtagerne alligevel glæde af lettelsen, fordi den påvirker reguleringen af overførslerne. Som det ses, vil en lettelse af bundskatten øge Gini-koefficienten, mens arbejdsmarkedsbidragslettelsen er omtrentlig neutral. Forklaringen er, at arbejdsmarkedsbidraget er en helt proportional skat, mens bundskatten er progressiv på grund af personfradraget. Som det fremgår, er beskæftigelsesvirkningen af de to lettelser henholdsvis 1.290 og 2.020 personer.

Hvis der derimod anvendes 5 mia. kr. på en lettelse af topskatten, er det muligt at øge beskæftigelsen svarende til 6.450 personer. Strukturvirkningen er altså betydeligt større, hvilket også er forklaringen på den højere selvfinansieringsgrad (45,1 pct.). Effekten på omfordelingen er også større, idet Gini-koefficienten øges med 0,55 point. Det understreger pointen om, at det er vanskeligt at opnå yderligere strukturforbedringer uden at acceptere et mindre omfordelende skattesystem.

Tabellen illustrerer endelig, at der er en ekstra strukturgevinst ved at nedsætte de mest forvridende afgifter. En nedsættelse af registreringsafgiften har en selvfinansieringsgrad på 57,6 pct. og øger beskæftigelsen med 7.330 personer. Beskæftigelseseffekten undervurderer endda strukturvirkningen, fordi den ud over øget arbejdsudbud også omfatter mindre forbrugsforvridning. Den store strukturvirkning illustreres også af, at effekten på Gini-koefficienten er mindre end topskattelettelsens – til trods for at både selvfinansieringsgraden og beskæftigelsesvirkningen er højere.

Der kan indvendes, at registreringsafgiften skal modsvare de eksterne skadesomkostninger forbundet med kørsel i form af trængsel, ulykker, forurening og drivhusgasser. Men det er allerede stort set dækket af afgifterne på brændstoffer og årligt ejerskab (jf. Brøns-Petersen, 2014).

Endelig kan der være grund til at se på beskatningen af positivt kapitalafkast ved en kommende reform. Det har kun begrænset effekt på arbejdsudbuddet, men mere end kompenserer

strukturmæssigt ved at reducere forvridningen af opsparingen. Det kan dog ikke udelukkes, at det bliver for stor en mundfuld at inddrage også kapitalbeskatningen i en reform i foråret – ud over den lettelse som kommer med lavere topskat.

## **7. Erhvervsbeskatningsreform**

Til gengæld kommer der mere end ét skud i bøssen i 2016, hvor der som nævnt også kommer en betænkning fra Erhvervsbeskatningsudvalget. Lavere kapitalafkastbeskatning vil dog næppe have betydning for kapitalomkostningerne for de fleste virksomheder, som har adgang til de internationale kapitalmarkeder. Derfor er det den danske selskabsskat og de udenlandske investorers lokale kapitalafkastbeskatning, som afgør forrentningskravet.

Små iværksættervirksomheder appellerer imidlertid ikke i samme grad til internationale investorer og er derfor afhængige af lokale danske investorer – i mange tilfælde iværksætteren selv og dennes umiddelbare netværk. Og her spiller den danske investorskat en rolle. Derfor er det oplagt at se på beskatningen af kapitalafkast i en erhvervsbeskatningsreform, hvis det ikke kommer med i en reform af personbeskatningen.

Det vil også være en lejlighed til at se på bo- og gavebeskatningen, der fungerer som en yderligere skat på kapitalafkast. Den aftalte nedsættelse af boafgiften i finanslovsaftalen fra 15 til 5 pct. for familieejede virksomheder vil på den ene side nedbringe den sammensatte kapitalbeskatning for investeringer i denne type virksomheder, men fordi lempelsen ikke gælder anden form for arv, har den samtidig åbnet en ny forvridning i kraft af uens beskatning, der favoriserer familie-eje frem for andre ejerskabsformer. Det er uhensigtsmæssigt og taler for at gøre nedsættelsen generel.

Udenlandske investorer bliver som anført ikke ramt af dansk investorbeskatning, men det forudsætter, at de betaler så høj skat i hjemlandet, at de kan få godtgjort den danske kildeskat. I nogle lande er institutionelle investorer imidlertid skattefrie, og derfor virker kildeskatten som en ekstra kapitalomkostning på danske virksomheder, der i sidste ende derfor betaler mindre lønninger til deres ansatte. Her virker kildeskatten altså på samme måde som selskabsskatten. Det taler for at sænke eller fjerne kildeskatten på den type investorer.

I det hele taget er der skatteteoretisk ikke gode grunde til at beskatte kapitalafkast, heller ikke selv om man lægger stor vægt på fordelingspolitik. Det følger af et af teoriens centrale resultater (Atkinson & Stiglitz, 1976). Der ville yderligere være den betydelige fordel ved at gøre op med den høje danske beskatning af kapital, at renten er historisk lav. De umiddelbare konsekvenser målt i kroner og ører for boligejere og andre, som ville blive berørt af både lavere skat og lavere rentefradrag, er derfor også historisk små. Desværre er der næppe tilstrækkelig politisk styrke og enighed til at benytte sig af lejligheden til et vidtgående opgør med kapitalbeskatningen.

Derimod er det sandsynligt, at vi inden for overskuelig fremtid vil se, at den sammensatte marginalskat på kapitalafkast (bestående af selskabsskat og aktieindkomstskat) kommer under den marginale beskatning af lønindkomst. Dels er der de gode grunde til lavere investorskat, og dels vil selskabsskattesatsen formentlig fortsætte den mangeårige internationale trend nedad.

En heldig bivirkning af den høje danske kapitalafkastbeskatning er, at det er skattemæssigt underordnet, om hovedaktionærer trækker deres indkomst ud som løn eller udbytte. Men det kan blive en stakket frist. Derfor har erhvervsbeskatningsudvalget fået i opdrag at se på en hovedaktionærmodel, som kan håndtere den skattemæssige opdeling af overskuddet i løn og udbytte. Det vil kræve, at der beregnes enten et skattemæssigt overskud eller en skattemæssig lønindkomst. Erfaringerne fra de andre skandinaviske lande tyder på, at det vil blive besværligt, men omvendt også godt kan lade sig gøre. Selv om det ikke bliver ved skattereformerne i år, at den sammensatte skat på kapitalafkast falder markant under marginalbeskatningen af lønindkomst, vil det være velkommen rettidig omhu at få kreeret en brugbar hovedaktionærmodel.

## 8. Referencer

Atkinson, A. & J. Stiglitz (1976): [”The Design of Tax Structure: Indirect versus Direct Taxation”](#), Journal of Public Economics 6.

Brøns-Petersen, O. (2013): “Skatteøkonomisk oversigt” SR-Skat 2013 s. 50ff.

Brøns-Petersen, O. (2014): [”Konsekvenser af ændringer i registreringsafgiften”](#) Cepos analysenotat

Finansministeriet (2014): [Svar på spørgsmål 38 vedr. L 201](#).

Regeringen (2015): [”Sammen for fremtiden”](#). Regeringsgrundlag.



## Tidligere udgivne CEPOS arbejdspapirer:

**Arbejdsrapport nr. 1:** Udgiftsbehov og udgifter i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, maj 2009.

**Arbejdsrapport nr. 2:** Sammenhængen mellem kommuners udgifter til skoledrift og skolens undervisningsresultater – Geert Laier Christensen, august 2009.

**Arbejdsrapport nr. 3:** Omkostningsniveauet i offentlig og privat produktion af sundhedsydelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2009.

**Arbejdsrapport nr. 4:** Multikulturalisme og integration – Søren Hviid Pedersen, september 2009.

**Arbejdsrapport nr. 5:** Perceived municipal cuts and the welfare coalition – Henrik Christoffersen, oktober 2009.

**Arbejdsrapport nr. 6:** Budgetdisciplin i kommunerne – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, november 2009.

**Arbejdsrapport nr. 7:** Den fysiske tilstand af folkeskoler og privatskolers bygninger – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, januar 2010

**Arbejdsrapport nr. 8:** Kommunale skatteforhøjelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2010.

**Arbejdsrapport nr. 9:** Kommunernes udgifter til folkeskolen - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, juni 2010

**Arbejdsrapport nr. 10:** De økonomiske betingelser for kommunalt selvstyre i Danmark - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, juni 2010.

**Arbejdsrapport nr. 11:** Udgiftsniveauet i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2010.

**Arbejdsrapport nr. 12:** Kommuner i nød - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2011.

**Arbejdsrapport nr. 13:** Kvalitet og pris i offentlige og private skoler - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, maj 2011.

**Arbejdsrapport nr. 14:** The welfare coalition and compulsory municipal outsourcing - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, juni 2011.

**Arbejdsrapport nr. 16:** Regional omfordeling outsourcing - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, oktober 2011.

**Arbejdsrapport nr. 17:** Revision og effektivitet i den statslige sektor - Henrik Christoffersen, marts 2012.

**Arbejdsrapport nr. 18:** Den kommunale overudligning - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2012.

**Arbejdsrapport nr. 19:** Brugen af uddannelseskompetencer i den danske økonomi - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, juli 2012.

**Arbejdsrapport nr. 20:** Når befolkningen får viden om grundskolernes kvalitet - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2012.

**Arbejdsrapport nr. 21:** De foreløbige erfaringer fra kommunernes skolelukninger - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, april 2013.

**Arbejdsrapport nr. 22:** Velfærdsstat og arbejdsmoral – Casper Hunnerup Dahl, juni 2013

**Arbejdsrapport nr. 23:** Rettidig omhu – Kommunernes reaktioner på ændrede økonomiske vilkår – Frederik Birkvad, november 2013

**Arbejdsrapport nr. 24:** Finansiering og incitament i kommunerne – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, januar 2014

**Arbejdsrapport nr. 25:** Når overudligningsreglen kommer i vejen – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, juni 2014

**Arbejdsrapport nr. 26:** Lærerkompetencer og læring i folkeskolen – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, juni 2014

**Arbejdsrapport nr. 27:** Kommunernes udgifter til folkeskole i 2008 og 2012 – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, oktober 2014

**Arbejdsrapport nr. 28:** Decentralisering på skoleområdet – Folkeskolen som selvejende institution – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2015

**Arbejdsrapport nr. 29:** Indførelse af ny finansierings-model og udvidet selvstyre i kommunerne – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2014

**Arbejdsrapport nr. 30:** Klassekammerateffekt og inklusion i folkeskolen, Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2015

**Arbejdsrapporterne kan findes på [www.cepos.dk](http://www.cepos.dk)**

## Center for Politiske Studier

**CEPOS er en uafhængig tænketank, der fremmer et Danmark baseret på frihed, ansvar, privat initiativ og en begrænset statsmagt.**

CEPOS er stiftet af fremtrædende danske erhvervsfolk, tænkere og kulturpersonligheder og indledte sit arbejde den 10. marts 2005.

CEPOS ønsker at bidrage til mere personlig og økonomisk frihed, retsstat og demokrati samt sunde borgerlige institutioner som familie, foreninger og kulturliv.

CEPOS vil omlægge og begrænse direkte og indirekte støtte fra det offentlige til befolkningen. Støtten skal komme de svage til gavn og afskaffes for personer, der kan klare sig selv.

CEPOS går ind for fri konkurrence og frie markeder, og er tilhænger af global frihandel og imod statsstøtte til erhvervslivet.

CEPOS udfører ikke opgaver på begæring af noget politisk parti, nogen myndighed, erhvervsvirksomhed, organisation eller privatperson.

# CEPOS



**CEPOS Forlaget – Landgreven 3, 3. sal – 1301 København K – [www.cepos.dk](http://www.cepos.dk)**