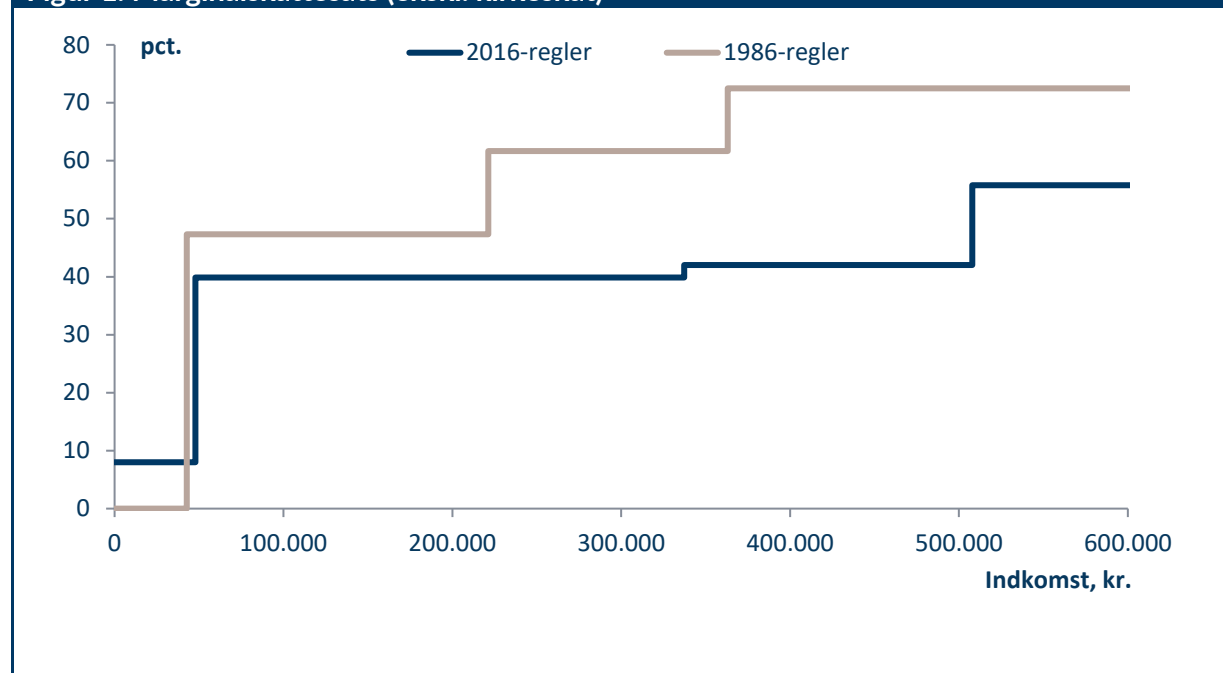


RESUMÉ

Danmark har som andre lande gennemført gentagne skattereformer siden 1987. Nedsættelserne af marginalsatserne og selskabsskatten beregnes at have øget BNP med ca. 10 pct. Velstanden ville således have været betydeligt lavere uden reformerne, som har udgjort en vigtig del af den økonomiske politik.

Der er potentiale for yderligere reformer, selv om mulighederne for at finansiere med samfundsøkonomisk hensigtsmæssige skatteomlægninger er ved at være udtømt. Marginalsatserne er fortsat høje, navnlig for højindkomster, og selskabsskattesatsen er omkring gennemsnittet i OECD. Skattereformer vil således også i fremtiden kunne yde et nødvendigt bidrag til den økonomiske vækst.

Figur 1. Marginalsattesats (ekskl. kirkeskat)



Danmark har gennem de sidste tredive år gennemført gennemgribende reformer af skattesystemet. Marginalskatterne og selskabsskattesatsen er nedsat betydeligt, samtidig med at skattebaserne er omlagt. Siden den første moderne skattereform i 1987 er der gennemført ni større reformer mv. af personbeskatningen og talrige ændringer af selskabsskatten. Selskabsskatteloven er gennemsnitligt ændret næsten tre gange årligt siden 1993¹.

Der eksisterer en omfattende økonomisk litteratur, som peger på, at skattesystemet og navnlig skattesatsernes højde har afgørende samfundsøkonomisk betydning (se Brøns-Petersen, 2017b). Det er også baggrunden for at ikke alene Danmark, men de fleste vestlige lande har gennemført skattereformer med lavere skattesatser siden 1980'erne. Der har dog hidtil ikke været foretaget en samlet vurdering af effekterne af skattereformerne gennem tre årtier. Derfor er det søgt at estimere virkningerne (se Brøns-Petersen, 2017a, for en nærmere gennemgang).

Analysen tyder på, at reformerne samlet har øget BNP med omkring 10 pct. Den samlede velstand ville således have været 9,7 pct. lavere i 2017, hvis der ikke var gennemført strukturforbedrende reformer på skatteområdet. Det såkaldte samfundsøkonomiske dødvægtstab ved beskatning ville have været 6 pct. af BNP større. Dødvægtstabets udtryk er de omkostninger for borgerne ved at betale skat, som ikke modsvares af indtægter for det offentlige.

De strukturforbedrende skattereformer spiller altså en afgørende rolle for den økonomiske velstand i dag. Umiddelbart tegner reformbidraget sig for en sjettedel af den samlede vækst (på 64,2 pct. siden 1986) i reformperioden, hvor også især arbejdsmarkeds- og tilbagetrækningsreformer har bidraget til væksten. Alligevel betragtes den samlede vækst i perioden ofte som utilfredsstillende lav. Uden gentagne reforminitiativer ville velstanden have været endnu lavere.

¹ Søgning på Retsinformation.

Tabel 1. BNP-effekt af at genindføre 1986-skattesatser	
	BNP-effekt
Selskabsskatten øges fra 22 til 50 pct.	-3,8
Heraf:	
- højere fremmedkapitalandel	-0,2
- realinvesteringer, intensiv margin	-1,9
- realinvesteringer, ekstensiv margin	-1,4
- indkomsttransformation	-0,4
1986-struktur i personlige indkomstskatter genindføres	-5,9
Heraf:	
- arbejdsudbud, ekstensiv margin	-0,2
- arbejdsudbud, intensiv margin	-3,5
heraf:	
▪ indkomsteffekt	0,8
▪ substitutionseffekt	-4,3
- humankapital og produktivitet	-2,3
Total skattereformeksperiment	-9,7
memo:	
<i>Faktisk BNP-vækst 1986-2016</i>	<i>64,2</i>

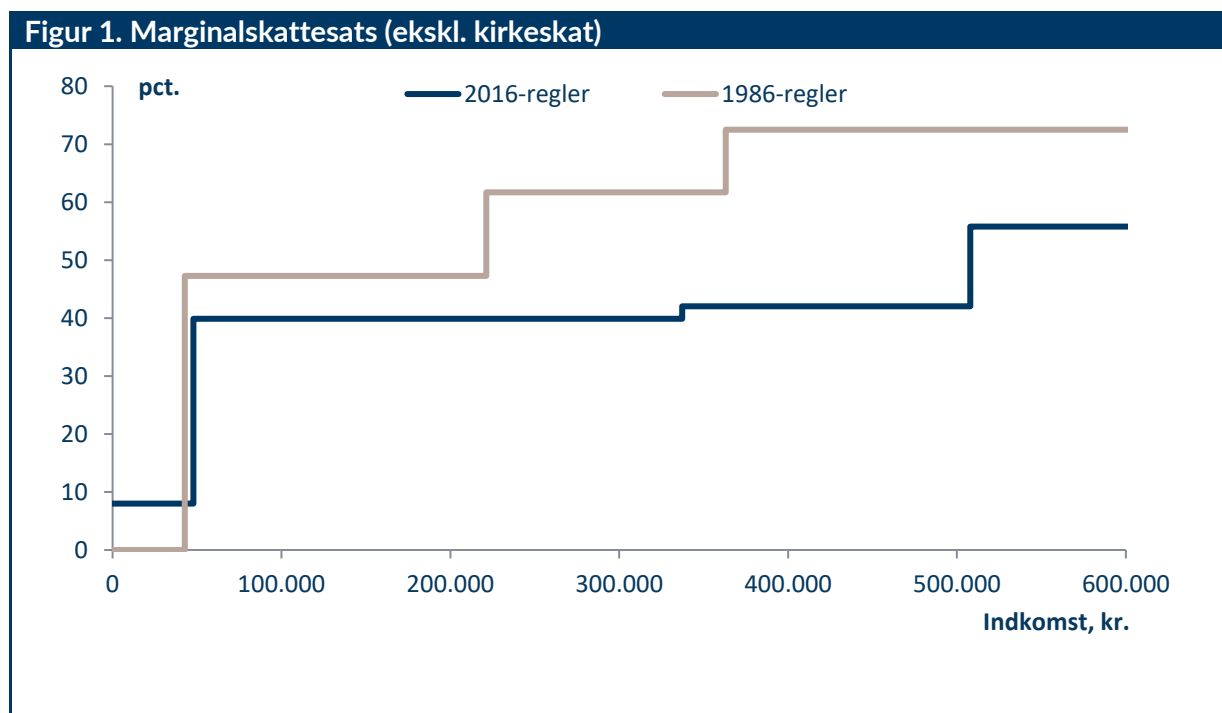
Analysen er konkret foretaget ved at simulere en genindførelse skattesatserne i person- og selskabsbeskatningen fra 1986 (året før den første moderne skattereform trådte i kraft) i 2016. Til brug for simuleringen er konstrueret en udgave af Skatteministeriets STØV-model samt taget udgangspunkt i et studie (Mooij & Ederveen 2008), som sammenfatter den internationale litteraturs resultater om effekterne af ændringer i selskabsskattesatsen (som ligeledes anvendes af Finansministeriet (2017)). Den konkrete modellering adskiller sig fra andre anvendte beregningsmetoder, men overordnet svarer effekterne til de almindeligt anvendte². For selskabsskatten er forholdet mellem nettoprovenu og BNP lidt lavere end i Finansministeriet (2017). Det afspejler, at navnlig investeringseffekterne af lavere selskabsskat er opgjort forsigtigt³.

² STØV-modellens samlede kvantitative og kvalitative arbejdsudbudselasticitet er ca. 0,2, hvilket svarer til den anvendte effekt ved BNP-beregning i Finansministeriet (1999) samt i DØRS (2011).

³ Investeringseffekterne på den såkaldt intensive margin afhænger ikke af den formelle, men den reale effektive marginale selskabsskat. Opgørelsen af denne sats er meget følsom over for renteniveau, inflation, sande økonomiske afskrivninger samt investeringens finansiering med henholdsvis egen- og fremmedkapital. Simuleringen er foretaget under forudsætning af bl.a. en stigning i den reale, effektive marginale selskabsskattesats på 7,5 pct. (mod en stigning i den formelle sats på 28 pct.).

Samtidig er der taget hensyn til, at også udlandet har sænket selskabsskatten⁴.

Af figur 1 fremgår marginalskattestrukturen i indkomstbeskatningen efter henholdsvis gældende regler og 1986-regler omregnet til 2016-niveau og indpasset i det nuværende skattesystem. Marginalskatten i 1986 var højere for samtlige lønmodtagere (bortset fra børn mv. med meget små arbejdsindkomster) end i 2016. For mellemindkomster er forskellen op til 30,5 point og for højindkomster op til 16,7 point.



Der er ikke modelleret ændringer i skattebaserne. Væksteffekterne af dem trækker i begge retninger og vurderes samlet set at have været beskedne. Derimod er omfanget af baseændringer betydeligt (se boksen for en oversigt over centrale baseændringer). Hvis de faktiske provenuer sammenholdes med de simulerede, kan det beregnes, at de samlede baseændringer (samt ændringer i andre centrale økonomiske størrelser) svarer til 5,0 pct. af BNP.

⁴ Investeringer på den såkaldt ekstensive margin afhænger af den reale, effektive, gennemsnitlige selskabsskattesats, som er et vejet gennemsnit af den reale effektive marginale sats og den formelle sats. I vægtningen indgår ændringen i den formelle danske sats fratrukket ændringen i den gennemsnitlige udenlandske sats. Ved opgørelsen af indkomsttransformation er også kun lagt ændringen af den danske fratrukket den udenlandske til grund. Indkomsttransformation forudsættes desuden kun at påvirke BNP med provenuvirkningen, mens indkomstvirkningen ikke er medregnet. Indkomstvirkningen af indkomsttransformation påvirker ganske vist BNP, således som det opgøres formelt, men ikke reelt, og derfor er der set bort fra denne bogholderimæssige effekt.

Boks 1. Centrale baseudvidelser på person- og selskabsskatteområdet siden 1987**Personlige indkomstskatter**

- Semi-dual indkomstbeskatning: Separate skattebaser for personlig indkomst (dvs. lønindkomst, transfereringsindkomst etc.) og nettokapitalindkomst. Kapitalindkomst beskattes ved lavere satser, især negativ nettokapitalindkomst.
- Ligningsmæssige fradrag fragår ikke længere i marginal indkomst men til lavere, ensartede skattesatser.
- Virksomhedsskatteordningen
- Indførelse af bruttobeskatning (8 pct. arbejdsmarkedsbidrag)
- Beskatning af frynsegoder

Selskabsskat

- Reducerede afskrivningssatser
- Afskaffelse af investeringsfundsordningen og af indeksering af varelagre
- Afskaffelse af udlandslempelsen
- All-in or out international sambeskatning
- Rentebeskæring og underskudsfradragbegrænsning
- Transfer pricing regulering og dokumentationskrav
- Øget Nordsøbeskatning
- Beskatning af fonde

Selskabsskatten indbringer interessant nok næsten præcis samme andel af BNP i dag som for 30 år siden (renset for konjunkturudsving): 2,4 pct. Ændringerne i selskabsskattebasen har sammen med ændringer i generelle økonomiske forhold (f.eks. rente og selskabssektorens størrelse) altså haft lige så stor virkning på provenuet som nedsættelserne af selskabsskatten siden 1986.

De personlige indkomstskatter indbringer trods de omfattende reformer kun en marginalt mindre andel i forhold til BNP i dag i forhold til for tredive år siden. Reduktionen svarer til 2,1 pct. af BNP (eksklusive tilbageløb). Det dækker over, at satsnedsættelserne også er modsvaret af baseudvidelser. Samlet har reformerne dog isoleret set sænket personindkomstskattetrykket med, hvad svarer til 100 mia.kr. eller ca. 5 pct. af BNP⁵. Når indkomstskatterne på personer ikke er faldet tilsvarende, hænger det i høj grad sammen med stigende kommuneskatter (Brøns-Petersen, 2013).

Skattesystemet er – udover ændringerne af beskatningen af arbejdsindkomst og erhvervsindkomst – reformeret på andre områder også gennem de seneste 30 år. Afgiftsprovenuet udgør omtrent samme andel af BNP, men der er sket betydelige ændringer i sammensætningen. På den ene side er indført og forhøjet en række grønne afgifter. På den anden side er afgifterne på grænsehandelsfølsomme varer sænket, bl.a. som følge af bortfaldet af grænsehandelsrestriktioner i EU's indre marked. Væksteffekterne af disse reformer indgår ikke i simuleringen, men må

⁵ Opgjort ved de forventede provenuskøn ifølge lovforslagene.

formodes at være væsentligt mindre end af satsnedsættelserne for person- og selskabsindkomst. Beskatningen af kapitalafkast er blevet mere ensartet og mindre forvridende. Det øger den økonomiske velfærd, men har – bortset fra nye og mindre virksomheder – ikke nødvendigvis haft så stor effekt på væksten⁶.

POTENTIALE FOR YDERLIGERE REFORMER

Trods det betydelige antal skattereformer og ændringer af selskabsbeskatningen er der fortsat både behov for og potentiale til yderligere reformer.

Den marginale beskatning af lønindkomst er stadig høj i Danmark. Som det fremgår af tabel 3, ligger beskatningen navnlig af højere indkomster internationalt set højt i Danmark. Det afspejler bl.a., at også andre lande har gennemført skattereformer. Modsat selskabsskatten er det ikke nødvendigvis et problem i sig selv at have højere marginalskat end andre lande⁷, så sammenligningen viser først og fremmest, at det er realistisk med et højere dansk ambitionsniveau.

⁶ I en åben økonomi som den danske, er virksomhedernes investeringer ikke bestemt af den indenlandske opsparring, og renten afgøres af det internationale kapitalmarked. For små virksomheder, som er afhængige af lokale investorer med særligt indblik, spiller investorskatten imidlertid en rolle for investeringsomfanget.

⁷ Det er først og fremmest gennemsnitsskatten, herunder forbrugsskatter, som påvirker incitamentet til international lokalisering, idet hele beskatningen er marginal ved skift mellem skatteregimer. En høj marginalskat kan dog også spille en andenordens rolle ved at hæmme incitamentet til at vælge en større indkomst – f.eks. ved at arbejde mere – efter at lokaliseringsbeslutningen er taget.

Tabel 2. Marginalskat for personer med hhv. 67, 100 og 167 pct. af gns. indkomstniveau, OECD 2015

67 pct. af gns. indkomstniveau		100 pct. af gns. indkomstniveau		167 pct. af gns. indkomstniveau	
	<i>pct.</i>		<i>pct.</i>		<i>pct.</i>
1 Frankrig	67,2	1 Belgien	66,3	1 Belgien	68,5
2 Belgien	66,3	2 Østrig	60,5	2 Sverige	67,3
3 Østrig	56,8	3 Tyskland	60,2	3 Italien	63,3
4 Tyskland	55,6	4 Frankrig	59,3	4 Portugal	60,8
5 Italien	54,9	5 Irland	55,8	5 Slovenien	60,4
6 Finland	54,5	6 Luxembourg	55,5	6 Frankrig	59,8
7 Portugal	53,9	7 Finland	55,5	7 Finland	58,5
8 Ungarn	49,0	8 Italien	54,9	8 Danmark	55,8
9 Tjekkiet	48,6	9 Portugal	53,9	9 Irland	55,8
10 Grækenland	47,1	10 Slovenien	51,0	10 Luxembourg	55,5
11 Holland	46,7	11 Norge	50,6	11 Grækenland	54,8
12 Slovakiet	46,5	12 Spanien	49,9	12 Norge	53,3
13 Luxembourg	46,2	13 Ungarn	49,0	13 Holland	52,1
14 Spanien	45,6	14 Tjekkiet	48,6	14 Storbritannien	49,0
15 Sverige	45,5	15 Sverige	48,3	15 Ungarn	49,0
16 Slovenien	43,6	16 Grækenland	47,6	16 Tjekkiet	48,6
17 Norge	42,7	17 Holland	46,7	17 Island	48,3
18 Island	42,5	18 Slovakiet	46,5	18 Israel	46,9
19 Estland	41,2	19 USA	43,6	19 Slovakiet	46,5
20 Storbritannien	40,2	20 Island	42,5	20 Tyskland	44,3
21 Danmark	39,7	21 Australien*	42,4	21 USA	43,6
22 Australien*	39,6	22 Danmark	42,0	22 Australien*	42,4
23 Irland	37,7	23 Estland	41,2	23 Østrig	42,2
24 Polen*	37,2	24 Storbritannien	40,2	24 Estland	41,2
25 USA	34,3	25 Israel	37,5	25 Spanien	38,0
26 Japan	32,8	26 Polen*	37,2	26 Polen*	37,2
27 Israel	31,0	27 Japan	37,0	27 Japan	35,3
28 Sydkorea	25,4	28 Sydkorea	29,2	28 Sydkorea	31,9

Anm.: For enkelte lande er offentlige varekøb beregnet pba. andele fra 2013 og 2014. Udregningerne er foretaget for enlige uden børn.

Kilde: OECD samt egne beregninger

Selskabsskatten i Danmark er trods gentagne nedsættelser stadig ikke væsentlig under gennemsnittet i OECD, hvilket afspejler, at også andre lande har nedsat selskabsskatten. Der er imidlertid et samfundsøkonomisk argument for ikke blot at sænke satsen i takt med andre lande, men at lægge mindst mulig vægt på selskabsbeskatning i det hele taget. Selskabsskatten er en mindre samfundsøkonomisk hensigtsmæssig form for beskatning end f.eks. beskatning af lønindkomst. Hertil kommer, at selskabsskatten i en åben økonomi med frie kapitalbevægelser reelt bæres af lønmodtagerne. Som instrument til at øge væksten gennem højere produktivitet er selskabsskattelser blandt de mest effektive.

Potentialet for samfundsøkonomisk hensigtsmæssige udbredelser af skattebaserne for personindkomst er derimod ved at være udtømt. Det mest oplagte eksempel på en provenuneutral skatteomlægning vil være at indføre en ensartet skat på al kapitalafkast, inklusive aktieindkomst og rentefradrag, på 25 pct. (Brøns-Petersen, 2016).

På afgiftsområdet er der ligeledes et betydeligt potentiale for vækstfremmende forbedringer, dog ikke i væsentligt omfang inden for en provenuneutral ramme.

CEPOS (Brøns-Petersen et al 2014) har skitseret en skattereform, som øger BNP med godt 3 pct.⁸

⁸ Beregnet ved ministeriernes daværende beregningskonventioner.

LITTERATUR

Brøns-Petersen, O. (2013): Skatteøkonomisk Oversigt. *SR Skat* 1.

Brøns-Petersen, O. (2016): "Høj og uens beskatning af kapital i Danmark". *CEPOS analysenotat*.

Brøns-Petersen, O. (2017): "30 years of tax reforms – how much impact on Danish growth?" *CEPOS arbejdspapir*

Brøns-Petersen, O. (2017b): "Skatter og økonomisk vækst – hvad viser litteraturen?" *CEPOS analysenotat*

Brøns-Petersen, O., C.C. Heiberg, M.L. Hansen (2014): "Forslag til en sammenhængende skatte-reform". *CEPOS analysenotat*

De Økonomiske Råd (2011): *Diskussionsoplæg*. Forår.

Finansministeriet (1999): *Finansredegørelse*.

Finansministeriet (2017): "BNP-virkning ved ACE". https://www.fm.dk/~media/files/oekonomi-og-tal/fm-regnemetoder/bnp_virkning-ved-ace.ashx?la=da

Mooij, R.A. de, S. Ederveen (2008): "Corporate Tax Elasticities. A Reader's Guide to Empirical Findings". *Oxford Review of Economic Policy* 24

Skatteministeriet (2008): Rapport om Skatternes Økonomiske Virkning (StØV). <http://www.skm.dk/media/137862/rapport-om-stoev.pdf>