

CEPOS NOTAT: SKATTEØKONOMISK OVERSIGT

26-02-2019

AF ANALYSECHEF OTTO BRØNS-PETERSEN, MOBIL: 20928440

SKATTEØKONOMISK OVERSIGT

Dansk økonomi er præget af nogenlunde så normale konjunkturer, som de kan blive. Væksten har de sidste par år svinget i omegnen af 2 pct. om året, hvilket svarer til det langsigtede potentiale. Den ventes også at blive omkring 2 pct. i år. Produktionen og beskæftigelsen svarer nogenlunde til det strukturelle – dvs. konjunkturrensede – niveau. Når det i øjeblikket er underordnet, om der renses eller ej, er det netop, fordi der hverken er høj- eller lavkonjunktur. Inflationen ventes at nærme sig 2 pct. i løbet af 2019 efter at have ligget på et lavere niveau siden finanskrisens udbrud. Og 2 pct. er også det langsigtede niveau, fordi ECB, Den europæiske Centralbank, har en inflationsmålsætning i den størrelsesorden. Da vi fører fastkurspolitik i forhold til euroen, er vi i praksis bundet af samme mål. Også de offentlige finanser ligger på det strukturelle niveau. Det strukturelle underskud lå i 2018 på grænsen til det tilladte ifølge EU-reglerne, nemlig ½ pct. af BNP, det faktiske underskud en anelse lavere. I år regner den finanspolitiske vagthund i De Økonomiske Råds Sekretariat med, at den faktiske saldo vil balancere og den strukturelle saldo udvise underskud på 0,2 pct. af BNP.

Beskæftigelsen er steget en del, men det er arbejdsstyrken også, så ledigheden falder kun behersket og ligger antagelig også ret tæt på det strukturelle niveau.

Alt i alt er det en konjunktursituation, som ikke kalder på de store bemærkninger. Selv professionelle mørkemænd har svært ved at lyde mere end rituelt bekymrede.

Omverdenen også i normalkonjunkturer

Situationen er ikke så meget anderledes i verden omkring os. Væksten i Euro-landene ligger også på omtrent 2 pct. Fremgangen har været lidt langsommere end ventet af de fleste, og det medfører, at ECB ikke er gået i gang med at normalisere sin pengepolitik med så hastige skridt endnu. Dens udlånsrente ligger fortsat på 0 pct. Det smitter af på den danske rente, der ligeledes er forankret til eurolandene som følge af fastkurspolitikken. Der er dog næppe tvivl om, at successive stramninger er det mest sandsynlige i år og de kommende år. Det hører naturligvis med, at statsgældskriserne i Euroområdet ikke er ovre. Grækenland er formelt gennem det program, der efter en del dramatik blev aftalt med IMF og EU. Til gengæld har den nye regering i Italien – bestående af højre- og venstrepopulister fra henholdsvis Lega Nord og Femstjernebevægelsen – valgt at udfordre EU-reglerne og overskride den tilladte underskudsgrænse. De franske offentlige finanser er tilsvarende blevet svækket af nye initiativer som reaktion på folkelig uro. I Storbritannien halter væksten lidt bagefter, mens det politiske kaos op til landets udtræden af EU i marts 2019, Brexit, udfolder sig.

Konjunkturerne er hidtil gået lidt frem i USA. Selv om præsidenten har kunnet læne sig op ad et flertal for hans republikanske parti i begge kamre, har de politiske resultater været sparsomme. Det mest markante udbytte er en skattereform. Den vil på den ene side give en tiltrængt forbedring af et hidtil forstenet selskabsskattesystem. På den anden side vil den sammen med en ekspansiv

udgiftspolitik bidrage til det i forvejen høje offentlige underskud og gældsætningen. Trods flertallet har republikanerne ikke magtet at finansiere deres skattereform. Selv om reformen vil medføre positive dynamiske effekter, vil de ikke være store nok til, at reformen er selvfinansierende.

Fra i år er flertallet væk, idet Repræsentanternes Hus fik demokratisk flertal ved midtvejsvalget i november sidste år. Dermed er der en vis sandsynlighed for en tilbagevenden til den fastlåste situation, gridlock, som prægede størstedelen af Obama-årene.

Den amerikanske centralbank er længere fremme end sin europæiske kollega med at stramme pengepolitikken oven på den store lempelse i kølvandet på finanskrisen. Renterne har været stigende gennem 1½ års tid, og centralbanken er i færd med en forsigtig reduktion af sin balance, som blev mere end firedoblet under krisen.

En risikofaktor, som kan påvirke de økonomiske udsigter i ikke blot USA, men internationalt er de fortsatte handelspolitiske spændinger udløst af Trump-administrationens protektionistiske initiativer. Det er dog lykkedes at indgå nye handelsaftaler med henholdsvis Mexico og Canada til afløsning af NAFTA-aftalen, men spændingerne i forhold til navnlig Kina er fortsat betydelige. På denne side af Atlanten har EU-kommissionen foreslået særskatter på amerikanske IT-giganter – godt nok ikke med en handelspolitisk begrundelse, men med samme effekt som en told.

Den amerikanske skattereform fra ultimo 2017 vil formentlig også få internationale konsekvenser ved at sætte skub i den internationale skattekonkurrence. Selv om USA med en gennemsnitlig effektiv sats på 25,8 pct. fortsat ligger over OECD-gennemsnittet, er det velkendt, at store, centrale lande kan operere med højere satser end mindre, mere perifere (Brøns-Petersen & Gjedsted 2017). Siden den amerikanske reform blev vedtaget, har f.eks. Norge annonceret en nedsættelse af selskabsskatten.

Den amerikanske skattereform afskaffer samtidig globalindkomstprincippet på selskabsområdet. Det har hidtil været en særegen amerikansk konstruktion, som har medført, at amerikanske selskaber er blevet beskattet af deres globale indkomster i USA, men med lempelige muligheder for at udskyde beskatningen. En del af den politiske diskussion om skattely i mange lande er i virkeligheden en udløber af, at amerikanske selskaber har parkeret deres internationale indkomster med henblik på ikke nødvendigvis at unddrage sig, men at udskyde beskatning.

Strukturpolitikken i Danmark

I Danmark er hovedvægten i den økonomiske politik ikke på konjunkturerne, der som sagt befinder sig i ganske smult vande; bortset fra at regeringen ytrer voksende bekymring for, om knaphed på arbejdskraft kan blive en stadig mere snærende restriktion på opsvinget. Det forstærker argumentet for strukturpolitiske reformer, som øger udbuddet af både dansk og udenlandsk arbejdskraft.

Og netop strukturpolitikken er det centrale sigte i den økonomiske politik for tiden. Udfordringen er, at produktivitetsvæksten generelt har været faldende gennem flere årtier. Desuden bidrager demografien nu også negativt i takt med, at en større del af befolkningen rammer den aldersgruppe, hvor man overvejer at trække sig tilbage. Men trods det negative bidrag fra demografien ser vi en

voksende arbejdsstyrke. Det kan tages som udtryk for, at tidligere gennemførte strukturreformer - såvel som den fortsatte frie bevægelighed for arbejdskraft i EU - faktisk virker.

Den politiske udfordring kan imidlertid være, at gevinsterne ved reformer ikke nødvendigvis viser sig med det samme, og at der kan være tilpasningsomkostninger til en start.

En del af den politiske udfordring kan også være, at Danmark modsat de fleste andre OECD-lande nu ikke længere er plaget af de balanceproblemer, som har været hverdag gennem mange år. Strukturreformerne har medført, at de offentlige finanser nu ikke blot er teknisk set holdbare, men ligefrem overholdbare. Det vil sige, at der med uændret politik på lang sigt vil komme mere ind i skatter, end der bliver givet ud. Før eller siden vil den offentlige gæld blive afløst af en eksplosivt stigende formue. Forudsætningen er vel at mærke uændret politik. Inden man når så langt, vil der med meget stor sikkerhed blive truffet politiske beslutninger, som disponerer over "overholdbarheden". Så det afgørende spørgsmål er derfor: Hvilke beslutninger? Vil den luft, der er i budgetterne, blive brugt på yderligere reformer, eller tværtimod på at rulle nogle af dem tilbage?

De spørgsmål kan man måske allerede nu se konturerne af svarene på.

Regeringsgrundlaget indeholder meget ambitiøse målsætninger for strukturpolitikken. De forslag, den har haft på bordet, har da også overvejende gået på at anvende den luft, der er i den offentlige økonomi, til strukturforbedringer på bl.a. skatteområdet. Det er dog ingen hemmelighed, at regeringen har haft mere end svært ved at komme igennem med sin politik - også og ikke mindst på skatteområdet.

I regeringsgrundlaget er målsætningerne for strukturpolitikken formuleret som et mål om at øge arbejdsudbuddet og BNP med henholdsvis 50-60.000 personer og 80 mia.kr. i forhold til 2015. Som det fremgår af tabel 1, er det uden for realistisk rækkevidde at nå dette mål inden det folketingsvalg, der skal afholdes i 2019. Det er således kun knap tyve procent af BNP-målet og knap ti procent af arbejdsudbudsmålsætningen, der var nået til og med finanslovsaftalen for 2019.

	Mål i regeringsgrundlag	Gennemført	Heraf på skatteområdet
Arbejdsudbud (personer)	50-60.000	4.700-4.750	2.900
BNP (mia.kr.)	80	14 ½	

Kilde: Finansministeriet og egne beregninger

Ifølge regeringens opgørelse er beskatningen sænket med i alt 24 mia.kr. (før adfærd og tilbageløb). I det lys er stigningen i arbejdsudbuddet som følge af skattepolitikken på knap 3.000 personer ikke

imponerende. Det er udtryk for, at lettelserne ikke er blevet gennemført på de områder, hvor strukturvirkningen er størst.

Det hører dog også med, at opgørelsen af de 24 mia.kr. er i 2025-virkning og ikke varigt. Lettelserne omfatter således både boligskatteaftalen og omlægningen af registreringsafgiften, som på længere sigt kan føre til et merprovenu, bl.a. fordi fradragsgrænserne i registreringsafgiften for fremtiden skal indekseres med den teknologiske udvikling for at sikre proventuet mod udhuling. I begge aftaler har det været nødvendigt at indsætte klausuler om, at parterne skal disponere over et eventuelt merprovenu.

Regeringens problemer med at komme igennem med sin strukturpolitiske dagsorden kan altså formentlig bl.a. tilskrives fraværet af en "brændende platform" i form af grundlæggende balanceproblemer og akutte konjunkturelle skævheder.

Men det er dog værd at være opmærksom på, at risikoen ved en svækkelse af den strukturpolitiske dagsorden ikke alene består i lavere økonomisk vækst end ellers. Balanceproblemerne er således kun løst, hvis en række forudsætninger bliver opfyldt, selv om de indgår i "uændret politik". Det gælder navnlig den allerede besluttede indeksering af pensionsalderen med væksten i middelevealderen. Det er et centralt element i at sikre de offentlige finanser mod udhuling i takt med en gennemsnitligt ældre befolkning. Hvis en fremtidig vælgerbefolkning og politikergeneration ikke er villig til at føre beslutningen ud i livet, rokker det ved den finanspolitiske holdbarhed. På samme måde kan udgiftspolitikken igen begynde at skride. Indførelsen af budgetloven er et forsøg på at forhindre det, men i sidste ende er det op til et politisk flertal, om loven skal virke.

Endelig vil en lempelse af de reformer, der har været gennemført i forhold til indkomstoverførslerne gennem en lang årrække, også udfordre holdbarheden. Der blev taget et lille tilløb i den retning med finanslovsaftalen for 2019, hvor regeringen og Dansk Folkeparti blev enige om at opsigte det såkaldte satspuljeforlig. Det har hidtil indebåret, at indkomstoverførslerne blev reguleret med 0,3 point mindre end den generelle lønudvikling. Pengene blev i stedet brugt på prioriterede projekter. Projekterne har ikke haft det bedste ry, men mindrereguleringen har medført en gradvis reduktion af kompensationsgraden og på den måde bidraget til vækst i beskæftigelsen og pensionsopsparingen. For fremtiden vil satspuljemidlerne gå til pensionsopsparing for overførselsindkomstmottagere. Da aftrapningen af folkepension og andre ydelser til de ældre er ret kraftig, er det reelt en begrænset gevinst, denne gruppe får ud af det. Det gælder dog ikke for folkepensionisterne, som i stedet for pensionsopsparing får højere pension. Dermed svækkes incitamentet til pensionsopsparing for de erhvervsaktive – af samme grund, nemlig at ydelserne til de ældre aftrappes, hvis man har egen pensionsopsparing.

Skattepolitikken i 2018

Regeringens problemer med at få sin politik i gennem blev især understreget ved forhandlingerne sidst i 2017 om finansloven for 2018. Parterne måtte opgive at blive enige om netop skattepolitikken, og i stedet blev forhandlingerne herom udskudt til begyndelsen af det nye år. Det resulterede i en aftale om dels at gøre noget ved de nævnte aftrapningsproblemer for pensionister

med lavere indkomster, dels styrke incitamentet til at tage et lavtlønsjob frem for at være på indkomstoverførsler. Den samlede lettelse blev på 5 mia.kr.

Aftrapningsproblemet dæmpes gennem et nyt fradrag på op til 70.000 kr. og en fradragsværdi på 12 pct. for personer med mere end 15 år tilbage på arbejdsmarkedet og på 32 pct. for personer med op til 15 år tilbage.

Incitamentet til at tage et job styrkes gennem et nyt jobfradrag. Fradraget udgør 4,5 pct. af arbejdsindkomsten over 187.500 kr., dog maksimalt 2.500 kr. Dermed løber man "tør" for fradrag ved en indkomst på godt 243.000 kr., og på den måde målrettes fradraget lave indkomster, som får relativt mest ud af det. Jobfradraget kommer oveni det eksisterende beskæftigelsesfradrag, som samtidig øges med 1.000 kr. til maksimalt 38.400 kr. Som noget nyt vil indbetalinger til pensionsopsparing indgå i grundlaget for begge fradrag.

Selv om disse tiltag målrettes lønmodtagere med lave indkomster, bliver der ikke tale om at aftrappe dem igen for personer med højere indkomster. Det undgår at skabe de marginalskatteproblemer, der er forbundet med aftrapning. Under alle omstændigheder er der ikke just tale om en ordning, som reducerer skattesystemets kompleksitet!

Umiddelbart før sommerferien indgik et enigt Folketing en ny energiaftale. Ambitionen er en mere omkostningseffektiv energipolitik, hvilket bl.a. indebærer lavere og mere ensartede støttesatser til forskellige former for vedvarende energi. Samtidig sænkes både husholdningernes elafgift og den lavere afgiftssats på elvarme. Elafgiften sænkes gradvis fra 91,4 øre/kWh til 77,4 øre i 2021, mens elvarmeafgiften falder fra oprindelig 40,7 øre/kWh til 15,5 øre i 2021 (en del af nedsættelsen var dog besluttet i forvejen). Afgifterne er fiskale og modvirker ønsket om grøn omstilling ved at skubbe energiforbruget ud af den såkaldte kvotesektor i EU. Kvotesektoren har et samlet loft for drivhusgasudledningerne, og derfor medfører øget elforbrug ikke flere udledninger, men højere kvotepriser. Ikke-kvoteudledningerne står landene derimod selv for at begrænse, og de danske falder med afgiftsnedsættelserne.

Regeringen havde forud for energiaftalen offentliggjort ministeriernes omfattende Afgifts- og tilskudsanalyse, der blev bestilt ved forrige energiaftale. Selv om aftalen trækker i retning af anbefalingerne, er der stadig et stykke vej til det i analyserne skitserede ideelle system. Ideelt set bør alle udledninger belægges med afgifter svarende til deres skadevirkning – bortset fra udledningerne af drivhusgas i kvotesektoren, som allerede er pålagt kvoter og derfor ikke bør dobbeltreguleres. I det omfang, der er politisk ønske om at yde tilskud til vedvarende energi, bør den være ensartet og teknologineutral.

Den klimapolitiske udfordring kom også til udtryk på navnlig ét andet skattepolitisk område, nemlig beskatningen af elbiler. Elbiler har været midlertidigt begunstiget ved kun at betale 20 pct. af den normale registreringsafgift samt yderligere nedslag, som i praksis fritager bilerne i den billigere ende helt fra registreringsafgift. Hertil kommer, at de almindelige regler i forvejen begunstiger energieffektive biler som elbiler, både når det gælder registreringsafgift, ejerafgift og brændstofsafgift. Til trods for de lempelige afgifter står elbiler for under 2 pct. af nysalget. Den

ekstraordinære afgiftsrabat er blevet forlænget i flere omgang, og der var også i 2018 stemning for at udskyde den gradvise afvikling af rabatten, som ellers var trådt i kraft i 2019.

Regeringen kunne dog ikke skaffe det ønskede brede flertal, hvilket hænger sammen med, at både regeringen og Socialdemokratiet har gjort antallet af elbiler i 2030 til politiske mærkesager op til valget. Socialdemokratiet har et mål om en halv million grønne biler i 2030, mens regeringen i sit klimaudspil fra efteråret satte trumf på med et mål om 1 million grønne biler. Grønne biler er enten nulemissionsbiler som elbiler eller plug-hybridbiler. Ifølge Energistyrelsens basisfremskrivning vil der være under en kvart million grønne biler i 2030, selv om der forudsættes betydelige teknologiske fremskridt. Derfor vil det givetvis være nødvendigt med yderligere afgiftsbegunstigelser eller direkte tilskud for at nå ikke mindst regeringens mål.

Der er dog ikke fremlagt konkrete forslag. Regeringen vil stoppe for salget af traditionelle benzin- og dieslbiler i 2030 og for plug-inhybridbiler i 2035, hvilket selvsagt vil drive omstillingen derefter – forudsat at der kan findes en vej uden om den EU-retlige hurdle for et decideret forbud. Men selv ved et forbud vil der komme et betydeligt indhug i det store provenu, personbilerne indbringer i dag: Umiddelbart 42 mia.kr., eller 35 mia.kr. korrigeret for negativ afsmitning på andre skattebaser. Det skyldes, at elbiler som sagt allerede ved eksisterende normale afgifter betaler betydeligt mindre end traditionelle biler. På længere sigt må omstillingen forvente at halvere dette provenu.

De store afgiftsrabatter kan umiddelbart se ud som en markant skattelettelse til bilisterne, men den modsvares af, at grønne biler er dyrere at anskaffe og teknologisk mindre avancerede – hvilket i øvrigt forklarer, at der trods de ordinære og ekstraordinære rabatter stort set ingen grønne biler sælges. Derfor vil bilisterne også få et samlet samfundsøkonomisk tab i de første mange år af omlægningen. Politikken trækker altså i modsat retning af de lempelser af registreringsafgiften, regeringen tidligere har gennemført.

Der udestår således nogle særdeles vanskelige afvejninger og problemer med at realisere disse mål. Regeringen har besluttet at henvise spørgsmålet til en kommission, som har to år til at pege på løsninger.

Finanslovsaftalen for 2019 blev ukarakteristisk afsluttet uden større dramatik og også uden større ændringer på skatteområdet. Der er dog reserveret en halv milliard til lavere afgifter og lempelser for erhvervslivet. Det følger i sporet fra vækstaftalen i 2017, der ligeledes i det små sanerede på afgiftsområdet.

Også mere generelt bliver der lagt mindre vægt på afgifter i skattestrukturen, og i en række tilfælde er der endog omlagt fra afgifter til personskatter. Det gælder f.eks. ved medieaftalen i 2018, som afskaffer radio- og TV-licensen og erstatter den med højere indkomstskat. Licensen var i praksis blevet en afgift på at eje elektroniske apparater, der kan modtage radio- og TV-udsendelser. En omlægning fra afgifter til personskat kan begrundes med, at personskatter har mindre forvriddingsomkostninger end en afgift, hvis ellers fordelingsprofilen er den samme. Personskatter forvrider navnlig arbejdsudbuddet. Det er også tilfældet for afgifter, som imidlertid tillige forvrider forbrugssammensætningen. Det er således kun, når der er en god grund til at påvirke forbrugssammensætningen, at en afgift kan begrundes. Det er f.eks. tilfældet, hvis der er en ekstern

miljøomkostning forbundet med et givent forbrug. I så fald kan der være en samfundsøkonomisk gevinst ved en afgift svarende til denne omkostning, selv om forvridningstabet er større end ved indkomstskat. Men da afgiftsstrukturen fortsat afviger endog betragteligt fra de eksterne omkostninger på en række områder, er der fortsat et samfundsøkonomisk potentiale at hente på afgiftsområdet.

Regeringens afgifts- og tilskudsanalyse viste som sagt, at det er tilfældet på energiområdet – mens i øvrigt de egentlige miljøafgifter mestendels er nogenlunde er i balance i forhold til de eksterne omkostninger. En af de største afvigelser findes i beskatningen af traditionelle personbiler, som langt overstiger de eksterne omkostninger ved kørsel. Det blev senest vist af vismændene i deres Miljøøkonomiske rapport 2018. Det er den grundlæggende årsag til, at den politisk ønskede omlægning til grønne biler er så vanskeligt at gennemføre uden store samfundsøkonomiske omkostninger. Ellers kunne man blot skrue afgifterne på kørsel på benzin og diesel i vejret.

Ellers var 2018 ikke præget af markante skattepolitiske initiativer. En del lovgivning var udmøntning af tidligere politiske aftaler, herunder vækstaftalen fra 2017.

Derimod var året præget af de fortsatte store organisatoriske udfordringer i Skatteministeriet.

For det første blev tidsplanen for det nye ejendomsvurderingssystem rykket i to omgange i løbet af året. Udsendelsen af nye vurderinger blev i første omgang rykket til begyndelsen af 2019, men vil ifølge den seneste plan komme løbende i 2020. Den nye beskatning af ejerboliger træder i kraft i 2021, mens erhvervsjendomme beskattes efter nye vurderinger året efter. I mellemtiden videreføres vurderingerne fra 2011-12, som altså vil have været grundlag for beskatningen i et tiår. Undervejs er det nye vurderingssystem kommet til at koste betydeligt mere end oprindeligt ventet.

For det andet trådte den nye organisatoriske struktur i kraft i 2018. Den består nu af departementet og hele ni forskellige styrelser. Reorganiseringen er ikke baseret på egentlige analyser, der kan anskueliggøre konsekvenserne. De må derfor vise sig henad vejen.

For det tredje blev den kommissionsundersøgelse, der blev nedsat i 2017, udvidet sit kommissorium til også at se på sagerne om uretmæssig refusion af udbytteskat på i alt 12,6 mia.kr. Kommissionen har i forvejen et bredt kommissorium, som rækker ud over de egentlige skandalesager, så der må forventes at gå en årrække, før resultatet foreligger. Kommissionen påbegynder sine afhøringer i marts i år.

Skattepolitikken i 2019

Det nye år er et valgår, og der vil derfor også komme til at gælde et nyt regeringsgrundlag. VLAKE-regeringen har dog ikke udmøntet hele sit omfattende regeringsgrundlag, men det er næppe sandsynligt, at det vil blive videreført uændret, hvis den måtte få mandat til at fortsætte.

Socialdemokratiet tegner sig for de mest konkrete nye forslag på skatteområdet og i det hele taget. Partiet foreslår således højere miljøafgifter og højere afgiftssatser, men også større bundfradrag for boafgiften samt en genindførelse af de højeste skattesatser på aktieindkomst og positiv kapitalindkomst, der var gældende frem til 2010. Da man ikke vil genindføre skattefritagelsen for

såkaldt blåstemplede obligationer, der blev afskaffet som følge af EU-krav, bliver der dog tale om en stramning i forhold til tidligere. Endvidere ønsker partiet en række skattemæssige initiativer gennemført i EU, herunder minimumssats for selskabsskat, skat på finansielle transaktioner og skat på amerikanske IT-selskaber. På skatteområdet gælder dog et enstemmighedskrav ifølge den nuværende EU-traktat, så de kan blive vanskelige at gennemføre på dette traktatgrundlag.

Forslagene tyder på, at skattepolitikken fortsat vil dele vandene i det kommende Folketing.

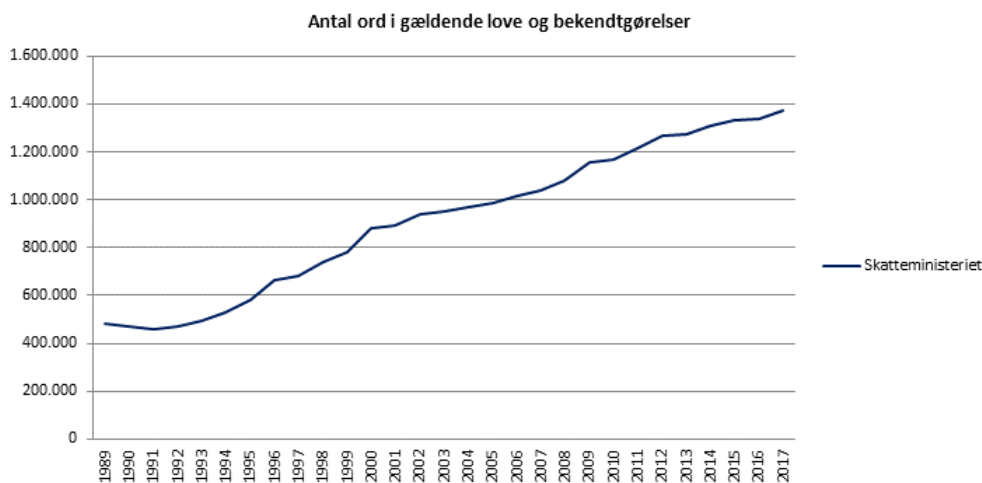
Skattesystemets kompleksitet er steget

Forenkling af skattesystemet har været et tilbagevendende politisk ønske. Der har været flere højt profilerede forenklingkampagner. Og den seneste skatteminister har haft stort fokus på retssikkerhed.

Spørgsmålet er imidlertid, hvordan det er gået med skattesystemets samlede kompleksitet? Det giver en ny database (Herby 2018) mulighed for at belyse fra en ny vinkel. Metoden består i at optælle den samlede mængde af ord i skattelovgivningen og bekendtgørelser. Det er selvsagt kun en indikator, og det er ikke umuligt at finde eksempler på, at forenklinger kan kræve yderligere og længere lovtekst. Ikke desto mindre har amerikanske analyser vist både at der er en klar sammenhæng mellem en simpel optælling af ord og mere sofistikerede metoder, og at kompleksitetsgraden målt ved antal ord kan have stor økonomisk betydning (CEA 2018). Så selv om metoden bør anvendes med forbehold, kan resultaterne være af betydelig interesse.

Af figur 1 fremgår det, at antallet af ord i den danske skattelovgivning har været voksende siden begyndelsen af 1990'erne. Omfanget er knap tredoblet, hvilket i øvrigt svarer til den gennemsnitlige vækst for al lovgivning mv. herhjemme. Den forholdsmæssigt største stigning tegner Erhvervsministeriet, Miljø- og Fødevarerministeriet samt Transportministeriet sig for¹.

Figur 1. Antal ord i love og bekendtgørelser på skatteområdet.



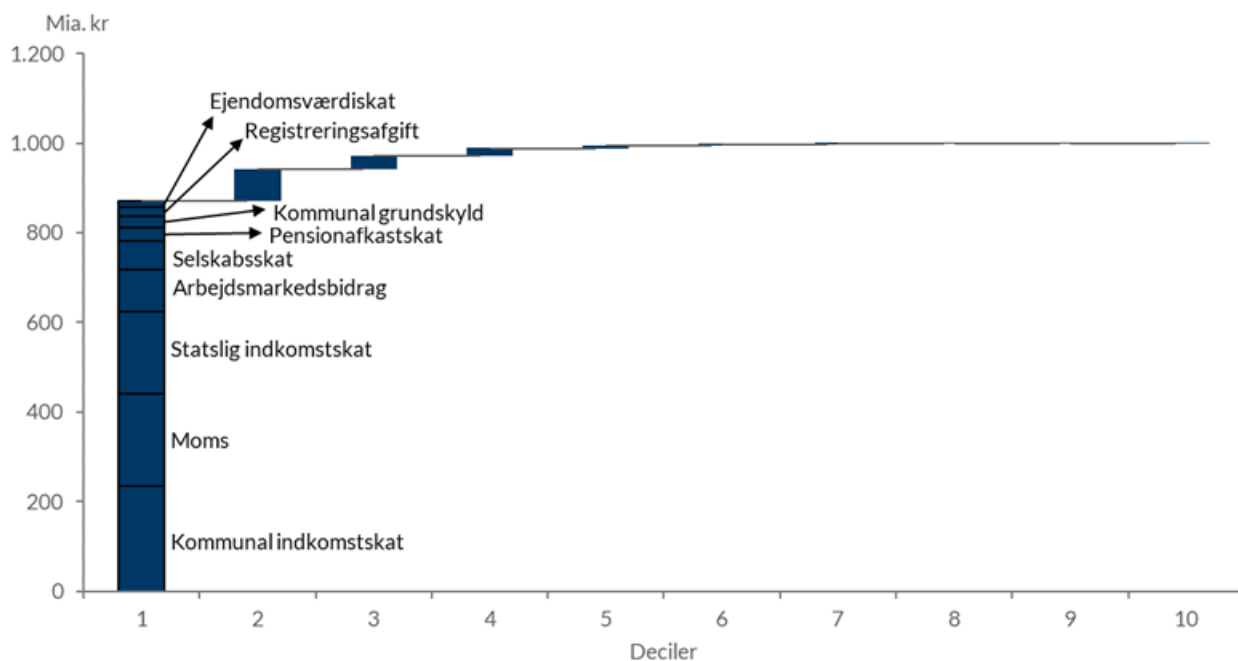
¹ Der er korrigeret for ressortomlægninger mellem ministerierne, så der ses på væksten på de nuværende ressortområder.

Det er bemærkelsesværdigt, at den årlige stigning i antal ord i skattelovgivningen har været stort set konstant siden begyndelsen af 1990'erne og frem til i dag, med kun en svag nedgang i perioden efter årtusindskiftet. Forenklingsinitiativer, skattestop, retssikkerhedspakker og andre initiativer har altså ikke sat sig mærkbare spor i det overordnede billede.

Det er formentlig uundgåeligt med en meget omfattende og kompleks skattelovgivning ved et højt skattetryk. En del af skattetrykkets højde kan muligvis endda tilskrives skattesystemet og -opkrævningens effektivitet. Men skattetrykket har været nogenlunde konstant i perioden. Det kan tyde på, at der eksisterer et forenklingspotentiale ved at vende udviklingen i regelmængden igen.

En anden interessant indikator er at se på, hvordan skatteprovenuet fordeler sig på forskellige skatteklender. I figur 2 er provenuet opdelt efter de 89 skattearter, som anvendes i nationalregnskabet.

Figur 2. Fordelingen af skatteprovenu på skatteklender (2017)



Som det fremgår, tegner de største klender sig for langt størstedelen af provenuet. De ti procent største klender står for over 85 pct. af skatteindtægterne, de næste ti procent for godt 8 pct., men de resterende 80 pct. står for under 6 pct.

Også denne indikator kan naturligvis diskuteres. Det hører bl.a. med, at afgifterne, som tidligere nævnt, ikke bør begrundes med provenuhensyn, men med ønskede adfærdsvirkninger for at korrigere for eksterne omkostninger ved f.eks. forurening. Provenuet giver ikke desto mindre selv i det tilfælde et fingerpeg om, hvor stor den eventuelle samfundsøkonomiske gevinst måtte være. Hvis provenuet er beskedent, indikerer det, at gevinsten ved afgiften ikke er så stor og måske ikke står mål med de administrative omkostninger.

Det kan selvsagt ikke konkluderes modsat, at de store indtægtskilder bør bevares uændret, blot fordi de er store. Men der kan være en pointe i at have fokus på de store motorer i skattesystemet og overveje nødvendigheden af de dele, som kun har marginal økonomisk betydning – selv om de i nogle tilfælde har stor bevågenhed hos både politikere og lobbyister.

Ambitionerne om forenkling er erfaringsmæssigt vanskelige at omsætte i praksis. I den periode, hvor ikke blot skattelovgivningen, men den samlede regelmængde er blevet næsten tredoblet, har regelforenkling været en erklæret vigtig politisk prioritet. Den seneste regering har endog haft en minister for offentlig innovation med dette særlige fokusområde, som tidligere var en del af finansministerens store arbejdsfelt.