

FLAD SKAT: NOGLE DEFINITIONER OG OVERVEJELSER*David Dreyer Lassen, Økonomisk Institut, Københavns Universitet[†]

Kort resume: *Flad skat defineres både i den økonomiske faglitteratur og i den offentlige debat på flere forskellige måder. Formålet med noten er at gøre klart hvad en flad skat er, og hvilke økonomiske konsekvenser den har for økonomiens virkemåde (efficiens), for indkomstfordelingen og for skatteadministrationen.*

1. Et spørgsmål om definition

Begrebet flad skat dukker fra tid til anden op i en dansk kontekst. Hensigten med dette lille skrift er at gøre rede for hvad man forstår ved en flad skat og kort at ridse op hvilke konsekvenser forskellige variationer af en flad skat måtte have. Der er således ikke tale om et egentligt videnskabeligt bidrag – for et sådant, og for baggrund og fuldt gennemregnede konsekvensseksempler henvises til Nielsen m.fl. (1999).

En flad skat, fra engelsk *flat tax*, er en fagøkonomisk betegnelse for et skatteregime som på mange måder er væsensforskelligt fra det danske skattesystem som vi kender det i dag. *The Flat Tax* blev oprindeligt foreslået af Hall og Rabushka (HR) i en bog fra 1985, hvor de foreslog at reformere det amerikanske skattesystem på gennemgribende vis. HRs forslag var at kombinere en skat på arbejdsindkomst med en såkaldt cash flow skat på virksomheder og beskatte de to typer indkomst med samme sats, dog med et personfradrag afhængigt af familiestørrelse. I bogens første udgave blev denne ensartede sats sat til 19 procent. En sådan beskatning medfører endvidere at det ordinære afkast til kapital ikke beskattes, hvorfor der heller ikke ydes fradrag for negativ kapitalindkomst. En konsekvent gennemførelse af en *flat tax* er f.eks. gennemført i Estland, hvor arbejds- og virksomhedsindkomst beskattes med 26 procent, mens personlig kapitalindkomst ikke beskattes.

I den danske debat optræder *flad skat* undertiden som en proportional arbejdsindkomstskat, eventuelt med et personfradrag, med uændret virksomheds- og kapitalindkomstbeskatning. Med den fortolkning af *flat tax*-begrebet vil den eneste

* Forberedt til CEPOS' Copenhagen Flat-tax Conference, 28. juni 2005.

[†] Studiestræde 6, 1455 København K, tlf. 3532 4412, email: David.Dreyer.Lassen@econ.ku.dk.

væsentlige forskel fra dagens skattesystem være en afskaffelse af mellem- og topskatten, som sammen med personfradraget udgør de progressive elementer i den danske arbejdsindkomstbeskatning. I det efterfølgende vil jeg betegne denne omorganisering af arbejdsindkomstbeskatningen som *flad skat* mens den gennemgribende amerikanske reform betegnes *flat tax*.¹

Uanset om man vælger at se på den amerikanske *flat tax* eller den noget mindre ambitiøse danske flade skat er det vigtigt at understrege at en budgetneutral omlægning af skattesystemet ikke i sig selv nedbringer skattebyrden, forstået ved den andel af borgernes indkomst som staten indkræver i skat. På sigt kan øget produktion som følge af skatteændringerne naturligvis bidrage til at øge skattebasen, hvilket, for givne skatteindtægter, vil sænke skattetrykket, ligesom lavere omkostninger til opkrævning kan sænke provenukravet.

2. Efficiensvirkninger: Konsekvenser for samfundsøkonomiens virkemåde

Den mest oplagte effekt af en flad skat er at incitamentet til at arbejde mere øges: jo større afkastet per time er, jo mere attraktivt er det alt andet lige at arbejde. Ønsket for enhver reform der involverer lavere beskatning af arbejdskraft, uanset om denne fokuseres i bunden eller toppen af lønskalaen, er således at få folk til at arbejde mere, hvilket der skulle være god plads til i danskernes tidsbudget idet danskerne er blandt de mindst arbejdende, målt på årlige arbejdstimer, i OECD-landene.² Herudover vil en lavere beskatning af høj arbejdsindkomst sandsynligvis give et større incitament til at uddanne sig, særligt inden for sektorer der får høj løn, ligesom lavere skat afgjort vil kunne afhjælpe problemer med at tiltrække højtuddannet arbejdskraft fra udlandet (om end muligheden herfor også begrænses af en, i international sammenhæng, relativt sammenpresset dansk lønfordeling).

Hvor meget de gavnlige effekter vil beløbe sig til er svært at skønne over, særligt hvis man også vil inddrage konsekvenserne for uddannelsesvalg og tiltrækning af udlændinge eller danskere i udlandet. Herudover involverer enhver vurdering af

¹ Den såkaldte Brøste-rapport, et privat initiativ, foreslog i 1995 en 40 % flad skat på arbejdsindkomst, kapitalindkomst og selskabsindkomst, og kan således ses som en variant af hvad der oven for kaldes en flad skat. Brøste-rapporten og Nielsen m.fl.s videnskabelige artikel er bl.a. beskrevet i Weekendavisen d. 5.9.1997.

² Hvis man ser på antal arbejdstimer i forhold til antal fuldtidsbeskæftigede tegner der sig et lidt andet billede: den lave gennemsnitlige arbejdstid i Danmark skyldes at kvindernes deltagelsesfrekvens er meget høj i Danmark, og at mange kvinder arbejder på deltid.

sådanne dynamiske effekter et bud på hvor meget arbejdsudbuddet ændrer sig som følge af skatteændringer. Den til mit kendskab eneste fuldt gennemførte konsekvensberegning er rapporteret i Nielsen m.fl. hvor en konsekvent provenuneutral *flat tax* beregnes til at være 44 % i 1992. Her finder forfatterne at de gavnlige økonomiske effekter på arbejdsudbud, opsparing mv. kan sænke skattesatsen med yderligere 2.5 procentpoint, men heri inkluderes de samfundsøkonomisk gavnlige konsekvenser af en ændret kapital- og virksomhedsbeskatning som en del af den mere gennemgribende *flat tax*-reform. Fordelene ved en sådan *flat tax*-reform er at der i langt højere grad end nu sikres samfundsøkonomisk korrekte incitamentter til opsparing og investeringer.

Det bør også bemærkes at en flad skat kan have konsekvenser for deltagelsen på arbejdsmarkedet. I det omfang en højere skat medfører et lavere rådighedsbeløb,³ se nedenfor, ændres afvejningen for hvornår det kan betale sig at være på arbejdsmarkedet relativt til at modtage overførselsindkomster i retning af at det bliver mere attraktivt ikke at arbejde, hvilket selvfølgelig trækker i negativ retning ved en samlet vurdering af effekterne af en flad skat. I den forbindelse kan det nævnes at danske skatter på arbejdsmarkedetsdeltagelse er meget høje, hvorfor en anden type skattereform der koncentrerer sig om at øge deltagelsen f.eks. gennem yderligere jobfradrag kan være et alternativ til en flad skat; fordelene ved en sådan reform er at man både øger skatteprovenuet og sænker udgifterne til overførsler.⁴

Endelig kan man konstatere at en *flat tax* som den er indført i Estland, hvor skattesatsen er den samme på selskabsindkomst og arbejdsindkomst, vil være sværere at implementere i et højskattelandsom Danmark. I en dansk kontekst vil kravet om den samme selskabs- og arbejdsindkomstsattesats betyde en *stigning* i selskabsskattesatsen, hvilket er yderst uhensigtsmæssigt fra et skattekonkurrencesynspunkt.

3. Fordelingsmæssige konsekvenser

Indføres en dansk flad skat flyttes skattebyrden fra personer med højere arbejdsindkomster til hele den skattebetalende befolkning. Samlet set udgør provenuet

³ Overførsler beskattes på linie med arbejdsindkomst i Danmark, men er ikke underlagt arbejdsmarkedsbidrag (bruttoskat). Hvis arbejdsmarkedsbidraget indgår blandt de skatter der afløses af en flad skat, der jo rammer alle, vil konsekvensen blive en højere beskatning af overførsler.

⁴ Se f.eks. Kleven m.fl. i *Weekendavisen* d. 18.2.05.

fra de progressive arbejdsindkomstskatter, mellem- og topskatten, kun ca. 7 procent (26 mia.kr.) af det samlede provenu fra den personlige indkomstskat, til trods for at en stor andel af personer i arbejdsstyrken rammes af disse skatter. Alene topskatten, som giver ca. 14 mia.kr., berører et stort antal skatteydere, men en stor andel af disse ligger kun lige over grænsen for hvornår man skal betale topskat, hvorfor de ikke, i kroner, bidrager væsentligt til det samlede skatteprovenu. En detaljeret analyse af de fordelingsmæssige konsekvenser af f.eks. de seneste forslag om en flad skat på ca. 35 % ligger uden for dette skrifs rammer, men fortolkningen af konsekvenserne er ganske åben: f.eks. finder Skatteministeren i en kronik i Jyllandsposten d. 2. juni at skatten vil stige for mere end 60 procent af alle familier, mens det i DI's *Indsigt* d. 14. juni anføres at end flad skat (i den danske variant, formodes) vil efterlade Danmark med den næstmest lige indkomstfordeling blandt OECD-landene (i forhold til at have den mest lige fordeling i øjeblikket).

Et andet forhold som spiller ind på fordelingsvirkningerne er det perspektiv der anlægges på indkomst. Økonomer skelner mellem bruttoindkomst og livstidsindkomst. Bruttoindkomst er den indkomst der kan anvendes på forbrug på et givet tidspunkt, f.eks. almindelig årsindkomst. Bruttoindkomst afspejler foruden løn og andre indkomster individets position i sit livsforløb; således vil unge ofte have lav indkomst da der er under uddannelse, ligesom yngre mennesker vil have stor negativ kapitalindkomst hvis de for nylig har købt ejerbolig. Livtidsindkomst er et begreb der forsøger at udrense midlertidige forhold, som f.eks. det at være under uddannelse, fra indkomstbegrebet mhp. at få et mål for individets indtjeningssevne. Nielsen m.fl. viser i deres analyser af danske lovmodelldata (fra 1992) at de fordelingsmæssige konsekvenser af at indføre en *flat tax* forekommer store hvis man måler ændringerne i forhold til bruttoindkomstbegrebet, som ligeledes bruges i f.eks. Skatteministeriets beregninger. Omvendt er de fordelingsmæssige konsekvenser væsentligt mere begrænsede hvis de ses i forhold til et omtrentligt mål for livstidsindkomster – således sænkes de gennemsnitlige skattesatser ved denne beregningsmetode for de laveste indkomstgrupper, mens den hæves for de øverste indkomslag som følge af den skærpede selskabsbeskatning under den fulde *flat tax*.

4. Administrative konsekvenser

Et væsentligt argument for HR's *flat tax* i en amerikansk kontekst var (og er) at det amerikanske skattesystem er meget komplekst og at almindelig skatteafregning fra

borgere og virksomheder kræver et stort stykke arbejde for både skattebetaler og skatteopkræver. Udover skattesystemets kompleksitet er grunden til det store administrationsarbejde ved amerikansk skatteopkrævning at megen information om f.eks. indkomster, fradrag o.l. ikke har været til rådighed for skattevæsenet på samme måde som i det danske system, hvor personnummersystemet er designet til at lette samkøring af informationer bl.a. mhp. simple skatteopkrævning.

Man skelner traditionelt mellem to typer administrationsomkostninger, skattevæsenets og borgernes. Skattevæsenets omkostninger, som typisk er dem der omtales i den danske offentlige debat, er lønninger o.l. Borgernes, herunder virksomhedernes, omkostninger er den tid og de penge der bruges på skattemæssige aktiviteter. Den almindelige skatteborger bruger således tid på at indføre og afstemme korrekte beløb på selvangivelsen, mens virksomheder bruger ikke ubetydelige beløb på revision og skatteplanlægning.⁵

Det giver sig selv at et mere enkelt skattesystem betyder færre administrationsomkostninger, både på opkræver- og betalerside. I en dansk kontekst gør det avancerede og omfattende indberetningssystem dog at effekten af at indføre en (mere) proportional arbejdsindkomstbeskatning sandsynligvis vil være lille: mange funktioner er allerede automatiseret, mens en stor del af de danske skattebetalere alene ser deres selvangivelse i gennem og skriver under. I tilfældet med en proportional arbejdsindkomstskat *uden* personfradrag ville man i teorien kunne afskaffe selvangivelsen, hvilket afgjort ville kunne bidrage til forenklingen, da man hermed kunne trække en endelig kildeskat, men en flad skat med personfradrag vil kræve en årsopgørelse for at kunne fastsætte den endelige skattebetaling. Alternativt kunne man opkræve en fuldt proportional endelig kildeskat og udbetale en ydelse til alle – denne sidste løsning, som umiskendeligt ligner en borgerløn, er dog meget dyr.⁶

Hvis den flade skat blev gjort til en *flat tax*, hvor der gennemføres en simple struktur på virksomhedsområdet og for den personlige kapitalindkomstbeskatning, ville

⁵ I USA er der megen fokus på hvor meget tid borgerne bruger på at udfylde offentlige skemaer og deslige; således er der på alle offentlige skemaer angivet den forventede udfyldningstid, ligesom der er en hotline hvorpå man kan foreslå forenklinger der vil medføre en tidsbesparelse.

⁶ Et sådant system kaldes for en negativ indkomstskat, og blev oprindeligt foreslået i en dansk kontekst i begyndelsen af 1970'erne af Professor Gunnar Thorlund-Jepsen.

administrationsomkostningerne derimod utvivlsomt blive lavere på både betaler- og opkræverside.

5. Politiske overvejelser

Slutteligt kan der gøres opmærksom på mulige politiske konsekvenser. Moderne skatteteori (såkaldt optimal beskatning) har som sit mål at minimere skatternes forvridende effekter pr. provenukrone, og det er bl.a. det argument der anvendes når økonomer argumenterer for at flytte beskatningen fra mobile faktorer, som f.eks. kapital, til immobile faktorer som jord og ejendomme. En lang række skattereformer i det meste af OECD-området de sidste tyve år har sigtet på at sænke marginalsattesatserne, og derved mindske de forvridende effekter af beskatning, ved at brede skattebaserne ud, f.eks. ved at fjerne en række fradrag i skattelovgivningen. En flad skat kan opfattes som endnu et skridt i denne retning, især hvis den kombineres med at fjerne yderligere fradrag som af mere eller mindre tilfælde grunde optræder i skattelovgivningen.

Flere, typisk amerikanske, konservative påpeger dog at netop en *flat tax*, som de ellers støtter, kan medføre et højere skattetryk, da der bliver en art råderum til at realisere skattestigninger. I den forbindelse har f.eks. Nobelpristageren Gary Becker argumenteret for det, noget paradoksale, synspunkt at et skattesystem skal være så forvridende som muligt da det kun på den måde vil være muligt at samle tilstrækkelig opbakning til at bringe den offentlige sektors størrelse ned. Som anført af Skatteministeren i ovennævnte kronik er en flad skat kun sikret mod denne politisk-dynamiske effekt hvis den samtidig kombineres med en grundlovssikring af de offentlige finanser, en slags endegyldigt skattestop, som nok ikke politisk har megen fremtid i Danmark.

Litteratur

Brøste-rapporten. 1995. Udgivet af P.Brøste A/S.

Robert Hall og Alvin Rabushka. 1985. *The Flat Tax*. Hoover Institution Press.

Henrik Kleven, Claus Thustrup Kreiner og David Dreyer Lassen. "Velfærd på Amerikansk?" Debatindlæg i *Weekendavisen Ideer* d. 18. februar 2005.

Søren Bo Nielsen, Niels Kleis Frederiksen og David Dreyer Lassen. "Would the Flat Tax Fall Flat in Denmark?" i Andersen, Jensen og Risager (red.): *Macroeconomic Perspectives on Danish Economic Policy*, Macmillan Press, 1999.

Peter Birch Sørensen. 1990. *Dansk Skattepolitik i 1990'erne*. DJØFs Forlag.

Frede Vestergård. "Flad skat." *Weekendavisen* d. 5. september 1997.