
Skat og produktivitet

Indhold

KAPITEL 1		
SKATTESTRUKTUR OG PRODUKTIVITET		4
1.1	Skattestrukturen i Danmark og udlandet	6
1.2	Skattestrukturens betydning for den økonomiske vækst	7
1.3	Skatter på fast ejendom	9
KAPITEL 2		
ERHVERVSBEKATNING OG PRODUKTIVITET		15
2.1	Selskabsskatten	17
2.2	Beskatningen af aktive ejere	25
APPENDIKS TIL KAPITEL 2		
REGNEEKSEMPLER MED SKATTEMINIMERING FOR AKTIVE EJERE		33
KAPITEL 3		
ARBEJDSINDKOMSTBEKATNING OG PRODUKTIVITET		34
3.1	Beskatning af arbejdsindkomst i Danmark og udlandet	35
3.2	Beskatning og uddannelsesinvesteringer	42
3.3	Beskatning og mobilitet på det danske arbejdsmarked	45
3.4	Beskatning og international mobilitet på arbejdsmarkedet	45
3.5	Effektivitets- og fordelingsvirkninger af lavere marginalskat på arbejdsindkomst	46
3.6	Politikovervejelser	49
LITTERATURLISTE		50

Kapitel 1

Skattestruktur og produktivitet

Investeringer i fysisk og menneskelig kapital (uddannelse) og dynamikken fra opstart af nye innovative virksomheder og fra omallokering af arbejdskraft fra lavproduktive til højproduktive jobs er alle vigtige drivkræfter bag udviklingen i arbejdsproduktiviteten. Alle disse drivkræfter påvirkes af skattepolitikken, da skattereglerne bestemmer, hvor meget den enkelte får ud af at kaste sig ud i disse aktiviteter.

Afkastet af investeringer i fysisk kapital afhænger primært af selskabsbeskatningen og reglerne for beskatning af personers kapitalafkast, mens afkastet af investering i uddannelse og gevinsten ved at være mobil på arbejdsmarkedet især afhænger af beskatningen af arbejdsindkomst. Iværksætters udbytte af at opstarte nye virksomheder afhænger af både selskabs- og personbeskatningen.

I dette og de to efterfølgende kapitler diskuterer vi, hvordan skattesystemet kan indrettes, så det i højere grad understøtter drivkræfterne for produktivitet – eller i det mindste ikke hæmmer produktivitetsvæksten unødigt. I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at skatterne ikke blot skal sikre finansieringen af de offentlige udgifter. De skal også medvirke til den omfordeling af indkomster, som der politisk måtte være ønske om.

Ønsket om omfordeling via fx en progressiv indkomstskat betyder typisk en beskæring af afkastet af de aktiviteter, der driver produktiviteten fremad. Derfor vil der som regel være behov for en politisk afvejning mellem ønsket om at føre en omfordelende skattepolitik og ønsket om at stimulere væksten via skattereglerne. Analysen i dette og de to efterfølgende kapitler peger på, i hvilke retninger skattepolitikken kan ændres, hvis man politisk ønsker at opprioritere væksthensynet. Analysen peger dog også på, at det på visse områder er muligt at omlægge skattepolitikken, så den i højere grad understøtter den økonomiske vækst uden at svække de fordelingspolitiske hensyn.

I dette kapitel ser vi på, hvad skatteindtægternes sammensætning betyder for den økonomiske vækst. I de to efterfølgende kapitler redegør vi nærmere for, hvordan selskabs- og personbeskatningen indvirker på produktivitetsvæksten.

BOKS 1: VIDEN OM SKATTESTRUKTUR OG ØKONOMISK VÆKST

Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende skattestrukturen tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Skattestrukturen – det vil sige skatteindtægternes sammensætning på de forskellige typer af skatter – har betydning for et lands økonomiske vækst. Ved et uændret skatetryk kan en omlægning fra én type af skat til en anden påvirke væksten i BNP per indbygger.
- Forskning har vist, at selskabsskatten og den personlige indkomstskat typisk er mere hæmmende for den økonomiske vækst end skatter på forbrug og ejendom.
- Der er tegn på, at den væksthæmmende effekt af selskabs- og indkomstskatter bl.a. fremkommer ved, at disse skatter bremser produktivitetsvæksten.

- Ejendomsskatter omfatter skatter på fast ejendom samt transaktionsskatter såsom stempelafgifter og arveafgifter. Forskning har vist, at løbende skatter på fast ejendom er mindre forvriddende og mindre væksthæmmende end andre beskatningsformer.
- En skat på grundværdier som den danske grundskyld er i modsætning til andre skatter ikke forvriddende.
- Den danske ejendomsværdiskat ligger noget under det "neutrale" niveau, der kan opveje indkomstskattesystemets favorisering af ejerboliginvesteringer.
- Fastfrysningen af ejendomsværdiskatten i kroner og øre (nominalprincippet) betyder, at provenuet fra denne skat på længere sigt vil blive udhulet. På grund af en særlig overgangsregel ved ejendomsværdiskattens indførelse har provenuet fra skatten dog udgjort en nogenlunde stabil andel af BNP indtil nu.
- Den manglende kobling mellem de aktuelle ejendomsværdi- og grundskatter og de aktuelle ejendoms- og grundpriser forstærker udsvingene på bolig- og ejendomsmarkedet.
- Skatter på fast ejendom, der følger den løbende udvikling i ejendomspriserne, kan øge den makroøkonomiske stabilitet. Der er tegn på, at dette kan øge den langsigtede økonomiske vækst.

ANBEFALINGER //

For at fremme produktivitetsvæksten anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- De løbende skatter på fast ejendom gradvis øges for at lette skatterne på indkomst.
- Der sikres en tættere kobling mellem de udskrevne skatter på jord og fast ejendom og de aktuelle grund- og ejendomsværdier.

Disse målsætninger kan fx realiseres ved at:

- Nominalprincippet for ejendomsværdiskatten ophæves.
- Ejendomsværdiskatten gradvis hæves til det niveau, der neutraliserer skattefordelen ved rentefradraget.
- Der sikres en øget præcision i ejendoms- og grundvurderingerne.
- Der sikres en hurtig løbende tilpasning af de afgiftspligtige grund- og ejendoms-vurderinger til de aktuelle markedspriser. Regler om loft over den årlige stigning i ejendomsskatterne erstattes af adgang for skatteyderne til at få indefrosset en del af skattebetalingen med et realistisk rentetillæg.

1.1 Skattestrukturen i Danmark og udlandet

Tabel 1 viser, hvor stor en andel af de samlede skatteindtægter, der stammer fra de forskellige skattekloder i Danmark og en række andre lande. Vi ser, at Danmark først og fremmest skiller sig ud ved at lægge overordentlig stor vægt på den personlige indkomstskat. Sammenlignet med andre lande forlader vi os til gengæld langt mindre på arbejdsmarkedsbidrag, dvs. obligatoriske bidrag fra lønmodtagere og arbejdsgivere.

Den personlige indkomstskat er progressiv og afhænger ikke blot af arbejdsindkomsten, men også af skatteyderens øvrige indkomster, og undertiden også af indkomsten hos en eventuel ægtefælle. Arbejdsmarkedsbidrag er derimod upersonlige skatter, der opkræves som en fast procentdel af den udbetalte løn eller som et fast beløb per beskæftiget.¹

Dertil kommer, at indbetalingen af arbejdsmarkedsbidrag typisk giver lønmodtageren ret til sociale ydelser såsom arbejdsløsheds- og sygedagpenge og pension, så i et vist omfang kan bidragene opfattes som forsikringspræmier snarere end skatter. Disse vigtige forskelle betyder, at den personlige indkomstskat medfører en større omfordeling af indkomster end arbejdsmarkedsbidrag.

TABEL 1: DE ENKELTE SKATTERS ANDELE AF DE SAMLEDE SKATTEINDTÆGTER I 2011 (PCT.)

	INDKOMSTSKATTER			ARBEJDSMARKEDSBI- DRAG		SKAT- TER PÅ VARER OG TJE- NESTER	EJEN- DOMS- SKAT- TER	ANDRE SKAT- TER ¹
	PER- SONLIG IND- KOMST- SKAT	SEL- SKABS- SKAT	ANDRE IND- KOMST- SKATTER	SOCIALE BIDRAG	SKATTER PÅ LØN- SUM OG BESKÆF- SKÆF- TIGELSE			
Dan- mark	50,7	5,8	4,4	2,1	0,5	32,0	4,1	0,4
Holland	21,4	5,4	0,0	38,4	0,0	30,0	3,3	1,4
Sverige	27,7	7,3	0,0	22,9	10,0	29,3	2,4	0,4
Tysk- land	24,8	4,7	0,0	38,5	0,0	29,1	2,4	0,5
OECD ²	24,1	8,7	0,7	26,2	1,1	32,9	5,4	1,0

Note: 1) Inklusiv told opkrævet på vegne af EU, 2) Uvejet gennemsnit.

Kilde: OECD (2013), Revenue Statistics 1965-2012.

Fra en fordelingspolitisk synsvinkel kan det derfor opfattes som en kvalitet ved det danske skattesystem, at vi lægger så meget vægt på den personlige indkomstskat frem for arbejdsmarkedsbidrag. Det er også en kvalitet ved den personlige indkomstskat, at det er en meget synlig skat, hvorimod arbejdsmarkedsbidrag ofte fremstår som mere "skjulte" skatter fra lønmodtagernes synspunkt, fordi de opkræves hos arbejdsgiverne. En større grad af synlighed i beskatningen gør det nemmere for borgerne i et demokratisk samfund at prioritere mellem offentligt og privat forbrug via deres stemmeafgivning.

¹¹ OECD regner dog ikke det danske arbejdsmarkedsbidrag som et egentligt arbejdsmarkedsbidrag, men derimod som en del af den personlige indkomstbeskatning.

Til gengæld betyder den høje grad af omfordeling herhjemme, at personer, der via produktivitsfremmende aktiviteter øger deres indkomst, må aflevere en stor del af merindkomsten til det offentlige. Isoleret set kan det være en hæmsko for produktivitetsvæksten i dansk økonomi.

Som nævnt i det foregående kapitel afhænger den samlede effekt på væksten dog også af, hvordan det offentlige anvender de opkrævede skattekrone. Eksistensen af et socialt sikkerhedsnet kan fx bevirke, at et lands borgere bliver mere villige til at kaste sig ud i risikable innovative iværksætterinitiativer. For en given anvendelse af de offentlige udgifter bliver det dog sværere at skabe høj produktivitetsvækst, jo stærkere progressionen i indkomstbeskatningen er. Denne problematik vender vi tilbage til i de næste to kapitler.

1.2 Skattestrukturens betydning for den økonomiske vækst

En række empiriske forskningsstudier har undersøgt skattestrukturens betydning for den økonomiske vækst, målt ved udviklingen i det reale BNP per indbygger. Studierne af Kneller m.fl. (1999), Bleaney m.fl. (2001) og Gemmell m.fl. (2011) finder ved brug af data for OECD-landene, at indkomstskatter er mere skadelige for den økonomiske vækst end skatter på forbrug. Forklaringen kan være, at indkomstskatter reducerer afkastet af investeringer i real-kapital og humankapital og dermed svækker tilskyndelsen til at foretage væksthæmmende investeringer. Alle disse studier finder, at ændringer i skattepolitikken slår forholdsvis hurtigt ud i vækstraterne, og at permanente ændringer i beskatningen samtidigt påvirker væksten over en meget lang periode og måske endog permanent.

Arnold m.fl. (2011) har foretaget en mere detaljeret empirisk analyse af, hvordan de forskellige typer af skatter påvirker væksten. Analysen bygger på data for perioden 1971 til 2004 for 21 OECD lande, herunder Danmark. Forfatterne sonder i første omgang mellem indkomstskatter og skatter på forbrug og ejendom. De finder ligesom de ovenfor omtalte studier, at indkomstskatter er væsentligt mere hæmmende for den økonomiske vækst end forbrugs- og ejendomsskatter. Resultaterne tyder på, at en omlægning af 1 pct. af skatteprovenuet fra indkomstskatter til forbrugs- og ejendomsskatter på langt sigt vil øge BNP per indbygger med mellem 0,25 pct. og 1 pct. I den mellemliggende tilpasningsperiode vil den økonomiske vækst altså blive forøget.

I næste trin af analysen opdeler Arnold m.fl. (2011) indkomstskatterne i arbejdsmarkedsbidrag, personlige indkomstskatter og selskabsskatter og finder, at selskabsskatter er mere væksthæmmende end personlige indkomstskatter, mens arbejdsmarkedsbidrag synes at være mindre hæmmende for væksten end de to andre former for indkomstskat.² Forfatterne finder også, at ejendomsskatter er mindre skadelige for væksten end forbrugsskatter, og inden for kategorien af ejendomsskatter er løbende skatter på fast ejendom væsentligt mindre væksthæmmende end andre ejendomsskatter såsom stempelafgifter, formue- og arveskatter, skatter på finansielle transaktioner o.l.

Analysen peger således på en klar rangordning af de forskellige typer af skatter ud fra et vækstperspektiv. I deres analyse af skatternes betydning for væksten tager Arnold m.fl. (2011) hensyn til andre faktorer, som erfaringsmæssigt stimulerer væksten, såsom investeringer i realkapital og investeringer i uddannelse. De estimerede væksthæmmende effekter af indkomstskatter er derfor effekter, der kommer "oven i" den negative effekt af, at indkomstskatter har en tendens til at hæmme investeringerne.

² Den sidstnævnte konklusion drages ikke eksplicit af forfatterne, men følger af, at deres skøn over den væksthæmmende effekt af skatter på selskabsindkomst og personlig indkomst er større end skønnet over den vækstdæmpende effekt af samtlige indkomstskatter (inklusive arbejdsmarkedsbidrag).

Resultaterne i Arnold m.fl. (2011) tyder således på, at relativt høje indkomstskatter sænker produktivitetsvæksten ved at reducere investeringsafkastet før skat. For investeringer i real-kapital kan forklaringen være, at høje skatter på selskabsindkomst og personlig indkomst svækker tilskyndelsen til at foretage risikable innovative investeringer med et højt forventet afkast, jf. analysen i de to næste kapitler. For investeringer i humankapital er en mulig forklaring, at høje indkomstskatter øger tilskyndelsen til at vælge uddannelser, der opfattes som attraktive forbrugsgoder, frem for uddannelser der giver udsigt til en høj indtjening (før skat) på arbejdsmarkedet, jf. Produktivitetskommissionens analyserapport 4: 111-113.

Et andet internationalt studie af Acosta-Ormaechea og Yoo (2012) har undersøgt skattestrukturens indvirkning på væksten i BNP per indbygger i et mere omfattende datasæt for perioden 1970-2009, der dækker 69 lande, herunder 21 højindkomstlande, 23 mellemindkomstlande og 25 lavindkomstlande. Forfatterne finder ligesom Arnold m.fl. (2011), at en omlægning fra indkomstskatter til skatter på forbrug og ejendom fremmer væksten, især hvis indkomstskatter erstattes af ejendomsskatter. Disse resultater gælder også for delgruppen af højindkomstlande, hvori Danmark er inkluderet. Analysen tyder imidlertid på, at den personlige indkomstskat kan være mere væksthæmmende end selskabsskatten, i modsætning til resultatet i Arnold m.fl. (2011). Denne forskel i resultat kan skyldes forskelle i det anvendte datasæt.

De empiriske resultater i Arnold m.fl. (2011) er konsistente med analysen i Sørensen (2010), der viser, at man i en lille åben økonomi generelt må forvente, at selskabsskatter er mere forvriddende end en proportional skat på arbejdsindkomst, som på sin side må forventes at være mere forvriddende end en generel forbrugsskat som fx moms. Som nærmere forklaret i kapitel 3 kan man dog ikke udelukke, at der kan være elementer i den personlige indkomstskat, som er mere forvriddende end selskabsskatten.

På linje med Johansson m.fl. (2008) og Arnold m.fl. (2011) kan vi sammenfatte og rangordne de forskellige beskatningsformers indvirkning på den økonomiske vækst på følgende måde:

Løbende skatter på fast ejendom (herunder boligskatter) er relativt gunstige for væksten, bl.a. fordi de fleste OECD-lande subsidierer ejerboliginvesteringer gennem en manglende eller lav beskatning af værdien af boligydelsen og via undtagelse fra kapitalgevinstbeskatning. Disse skattebegunstigelser kan bevirke, at opsparing kanaliseres over i ejerboliginvesteringer på bekostning af mere produktive investeringer i andre dele af økonomien. Ejendomsskatter kan modvirke denne tendens og dermed fremme produktiviteten. Skatter på jord hviler også på et immobilet grundlag og er dermed ikke-forvriddende, i modsætning til skatter på internationalt mobile produktionsfaktorer som kapital og arbejdskraft.

Skatter på ejendomstransaktioner, fx stempelafgifter og kapitalgevinstskatter, der udløses ved salg af ejendom, kan ligesom løbende ejendomsskatter modvirke den subsidiering af ejerboliginvesteringer, der følger af rentefradragsretten. Men transaktionsskatter kan forhindre den mest produktive anvendelse af ejendommene og svække mobiliteten på arbejdsmarkedet ved at hæmme ejendomsomsætningen. Transaktionsskatter er derfor mere hæmmende for væksten end løbende ejendomsskatter.

Forbrugsskatter som moms og punktafgifter udhuler reallønnen ved at hæve forbrugerpri- serne. Forbrugsskatter virker derfor som indirekte skatter på arbejdsindkomst og kan dermed hæmme arbejdsudbuddet. En del af forbrugsskatterne betales imidlertid af personer uden for arbejdsstyrken (fx pensionister), og denne del af beskatningen må antages at være ikke-forvriddende. Forbrugsskatter beskærer heller ikke afkastet af opsparing og investering.

Den personlige indkomstskat er mere forvriddende og væksthæmmende end en generel forbrugsskat som moms, dels fordi den reducerer afkastet af opsparing og investering, og dels fordi progressiv indkomstbeskatning mindsker afkastet af investering i humankapital (uddannelse).

Selskabsskatten anses ofte for at være den mest væksthæmmende af de nævnte beskatningsformer, fordi den svækker indenlandske og internationale virksomheders tilskyndelse til investering i indlandet, herunder investering i produktivitetsfremmende innovation.

I de to næste kapitler uddyber vi, hvordan skatterne på selskabsindkomst og personlig indkomst påvirker produktivitetsvæksten. Nedenfor ser vi nærmere på ejendomsskatternes rolle i det danske skattesystem.

1.3 Skatter på fast ejendom

De vigtigste skatter på fast ejendom i Danmark er den statslige ejendomsværdiskat og den kommunale grundskyld.³

Ejendomsværdiskatten

Ejendomsværdiskatten blev indført i 2000 som erstatning for den tidligere skat på lejeværdi af egen bolig, der var en integreret del af den personlige indkomstbeskatning. Ideen bag lejeværdibeskatningen var, at værdien af den boligydelse, som en ejerbolig giver, er en form for kapitalafkast, som bør indregnes i den samlede skattepligtige indkomst. Ejendomsværdiskatten indregnes dog ikke i den skattepligtige indkomst, men da den ses som en afløser for lejeværdiskatten, betragtes den i nationalregnskabet (og i tabel 1 ovenfor) som en del af indkomstbeskatningen. I det følgende vil ejendomsværdiskatten imidlertid blive opfattet som en ejendomsskat.

Ejendomsværdiskatten pålægges ejendomme, der tjener som bolig for ejeren, dvs. primært parcelhuse, ejerlejligheder, sommerhuse og tofamiliehuse. Også danskeres ejerboliger beliggende i udlandet pålægges ejendomsværdiskat. I 2013 indbragte ejendomsværdiskatten 13,2 mia. kr. svarende til 1,4 pct. af det samlede skatte- og afgiftsprovenu.⁴

Ejendomsværdiskatten beregnes som 1 pct. af ejendomsværdien op til 3.040.000 kr. og 3 pct. af resten. Siden 2002 har der dog været et loft over ejendomsværdiskatten, så den beregnes på grundlag af det laveste af: 1) boligens ejendomsværdi per 1. januar 2001 tillagt 5 pct. eller 2) boligens ejendomsværdi per 1. januar 2002 eller 3) det aktuelle års ejendomsværdi. Det betyder i praksis, at ejendomsværdiskatten i næsten alle tilfælde er bestemt af ejendomsværdien i 2001 eller 2002 og dermed er fastfrosset i kroner og øre. Dette er det såkaldte nominalprincip.

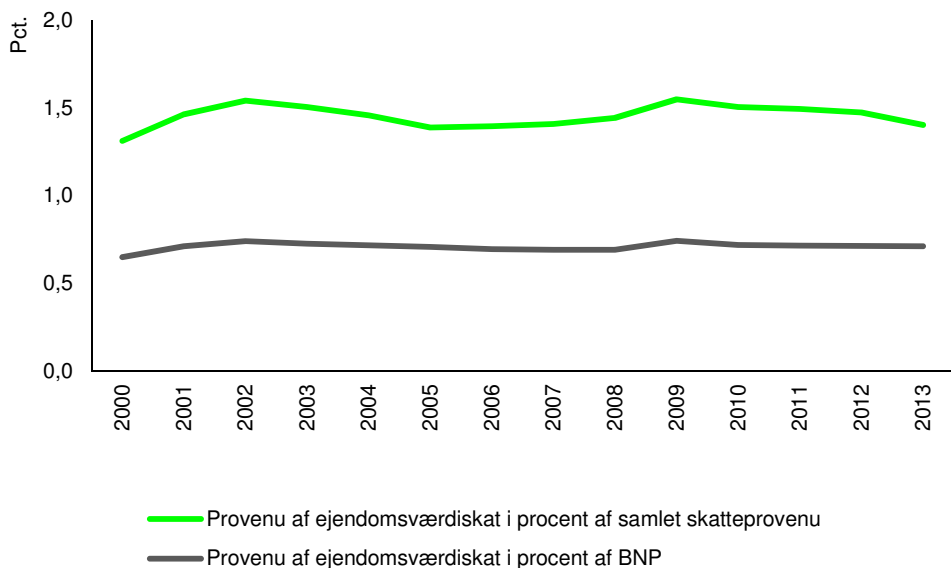
For ejendomme købt før 1. juli 1998 nedsættes ejendomsværdiskatten med 2 promille af beregningsgrundlaget. Nedslaget bortfalder ved ejerskifte. Bortfaldet af nedslaget bidrager til at forklare, hvorfor provenuet af ejendomsværdiskatten trods fastfrysningen har udgjort en nogenlunde konstant andel af såvel det samlede skatteprovenu som af BNP, jf. figur 1. Den anden forklaring er, at der i kraft af nybyggeri sker en vis stigning i beholdningen af ejerboliger fra år til år.

På længere sigt må fastfrysningen af ejendomsværdiskatten antages at medføre, at provenuet vil falde i forhold til BNP, efterhånden som alle ejendomme omfattet af den omtalte midlertidige nedslagsregel skifter ejer. Frem mod 2020 forventes provenuet fra ejendomsværdiskatten således kun at stige svagt med cirka én pct. om året, jf. Finansministeriet (2013). Dette er klart mindre end den forventede gennemsnitlige vækst i det nominelle BNP.

³ Derudover kan kommunerne pålægge offentlige ejendomme, der er fritaget for grundskyld, samt private kontor- og forretnings-ejendomme en såkaldt dækningsafgift som bidrag til dækning af de udgifter, som ejendommene påfører kommunen. Dækningsafgiften, der beregnes af bygningsværdien (ejendomsværdien minus grundværdien), vil ikke blive nærmere omtalt her.

⁴ Foreløbige skøn foretaget af Danmarks Statistik, jf. www.skm.dk/skattetal/statistik/generel-skattestatistik/nationalregnskabsopgoerelse-af-de-samlede-skatter-og-afgifter-2007-2014/.

FIGUR 1: PROVENU FRA EJENDOMSVÆRDISKATTEN



Note: Tallene for 2012 og 2013 er foreløbige skøn.

Kilde: Danmarks Statistik, Skatter og afgifter, diverse årgange, samt Skatteministeriet.

Den danske personlige indkomstskat omfatter bl.a. beskatning af renteindtægter og aktieindkomster og tillader fradrag for renteudgifter. Derimod sker der ingen beskatning af lejeværdien af egen bolig og ej heller beskatning af kapitalgevinster på ejerboliger. Det betyder, at indkomstskatten isoleret set favoriserer investeringer i ejerboliger. Ejendomsværdiskatten har til formål at modvirke dette, men i praksis ligger skatten væsentligt under det niveau, der ville være nødvendigt for at sikre en skattemæssigt neutral behandling af ejerboliginvesteringer., dvs. en samlet beskatning, der hverken begunstiger eller straffer opsparing i ejerboliger sammenlignet med almindelig fri opsparing, jf. boks 2.

Dette er uheldigt fra et produktivitetssynspunkt, da den gunstige skattebehandling gør det fordelagtigt at investere i ejerboliger, selvom det samfundsøkonomiske afkast heraf (værdien af bolig tjenesten) er mindre end det samfundsøkonomiske afkast af mange andre typer af opsparing og investering, jf. De Økonomiske Råd (2008): 250-53.⁵ Den slags skattemæssige forvriddninger af opsparings- og investeringsmønstret hæmmer produktiviteten, fordi opsparingen ikke bliver investeret der, hvor værdiskabelsen per investeret krone er størst.

Nominalprincippet for ejendomsværdiskatten betyder, at proventet og den reelle beskatning gradvis udhules af de almindelige løn- og prisstigninger. Historisk har der som påvist af Dam m.fl. (2011a) og Skak (2012) været en tendens til, at ejendomsværdierne stiger hurtigere end det generelle prisniveau, omend boligprisstigningstakten kan udvise store udsving på kort og mellemlangt sigt. På langt sigt kan en fastholdelse af nominalprincippet for ejendomsværdiskatten derfor føre til en mærkbar svækkelse af de offentlige finanser sammenlignet med en situation, hvor ejendomsværdiskatten får lov at følge udviklingen i boligpriserne.

⁵ I fravær af såkaldte eksternaliteter er det samfundsøkonomiske afkast af en investering lig med afkastet før skat. Eksternaliteter kan fx være forurening eller andre (negative eller positive) effekter på omverdenen, som ikke indgår i kalkulerne hos dem, der træffer beslutning om de forskellige økonomiske aktiviteter.

Beregningerne i rapporten fra De Økonomiske Råd (2010) indebærer således, at en ophævelse af nominalprincippet for ejendomsværdiskatten fra 2020 kan forbedre den langsigtede finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,4 pct. af BNP, svarende til en permanent årlig forbedring af den offentlige budgetsaldo med omkring 7½ mia. kr. i 2013 niveau.

BOKS 2: HVOR STOR ER DEN NEUTRALE EJENDOMSVÆRDISKAT?

Når kapitalgevinster på ejerboliger ikke beskattes, kræver en neutral ejendomsværdibeskatning, at den effektive ejendomsværdiskattesats – det vil sige skattebetalingen sat i forhold til boligens aktuelle markedsværdi – skal svare til kapitalindkomstskattesatsen ganget med den lange nominelle obligationsrente, jf. Det Økonomiske Råd (2005): 95-96. Den neutrale ejendomsværdiskat er populært sagt den skat, der opvejer skattefordelen ved boligejernes rentefradragsret.

Når de seneste skattereformer er indfaset, forventes kapitalindkomstskattesatsen for personer med negativ nettokapitalindkomst at være 25,7 pct. i en gennemsnitskommune (inklusive kirkeskat). Et ligevægtsniveau for den lange obligationsrente antages i danske økonomiske fremskrivninger at være 4,75 pct., jf. De Økonomiske Råd (2013): 143. Dermed skal ejendomsværdiskatten udgøre i størrelsesordenen 1,2 pct. af boligens aktuelle markedsværdi for at være neutral. I dag er ejendomsværdiskatten langt under dette niveau, dels fordi skattesatsen kun er 1 pct. for boliger under progressionsgrænsen (0,8 pct. for boliger købt før 1. juli 1998), og dels fordi beregningsgrundlaget på grund af nominalprincippet typisk ligger væsentligt under markedsværdierne. Bisgaard Larsen (2014) skønner således, at beregningsgrundlaget for ejendomsværdiskattesatsen i gennemsnit lå 30 pct. under de offentlige ejendomsvurderinger i 2011 og 2012 (dog med betydelige regionale variationer), og at de offentlige vurderinger i gennemsnit var cirka fem pct. lavere end de priser, som boligerne faktisk blev solgt til. Disse tal betyder, at den effektive ejendomsværdiskattesats i gennemsnit kun var omkring 0,66 pct. for en bolig, der formelt blev beskattet med 1,0 pct. af beregningsgrundlaget.

Hvis man i stedet tager udgangspunkt i det aktuelle niveau for den gennemsnitlige lange obligationsrente, som i marts 2014 ligger omkring 3,4 pct., og hvis man samtidigt benytter den skattesats for negativ nettokapitalindkomst, der gælder i 2014 (30,6 pct. i en gennemsnitskommune), bliver skønnet for den neutrale ejendomsværdiskattesats godt 1,0 pct. af den aktuelle markedsværdi. Det er stadig væsentligt over den nuværende effektive ejendomsværdiskattesats, fordi ejendomsværdiskatten i næsten alle tilfælde beregnes af boligens værdi ved indgangen til 2002.

En fastholdelse af nominalprincippet for ejendomsskatten vil altså betyde, at der på længere sigt skal opkræves et mærkbart større provenu fra andre skatter, der vurderes at være mere forvridende og mere hæmmende for produktivitetsvæksten.

Nominalprincippet fastfrysning af ejendomsværdiskatten betyder, at ejendomsværdiskatten ikke får lov at stige, når boligpriserne går op, og ej heller får lov at falde, når boligpriserne går ned. Den effektive ejendomsværdiskattesats – dvs. skattebetalingen sat i forhold til boligens aktuelle markedsværdi – vil derfor falde, når der er opsving på boligmarkedet, mens den vil stige, når boligpriserne falder. Denne effekt af nominalprincippet øger udsvingene på boligmarkedet og dermed i samfundsøkonomien generelt, jf. analysen i Dam m.fl. (2011b).

Nominalprincippet bidrager altså til at gøre den økonomiske vækst mere ujævn. Som påpeget af bl.a. Ramey og Ramey (1995) er der en tendens til, at lande med en mere ujævn økonomisk vækst alt andet lige også oplever en lavere gennemsnitlig vækstrate. Dette resultat er ifølge forfatterne både statistisk og økonomisk signifikant og gælder både for OECD-landene og for et bredere udsnit af lande.

Loayza og Hnatkovska (2004) finder ligeledes en negativ sammenhæng mellem volatiliteten (ustabiliteten) i den økonomiske vækst og den gennemsnitlige vækstrate. De finder endvidere empirisk belæg for at antage, at årsagssammenhængen går fra større volatilitet til lavere gennemsnitlig vækst. Analysen i Ramey og Ramey (1995) tyder på, at det er den større usikkerhed, der følger med en mere ujævn vækst, som virker væksthæmmende. Aghion m.fl. (2005) forklarer dette med, at større usikkerhed gør det særligt vanskeligt at få finansieret den type af langsigtede innovative investeringer, der virker mest produktivetsfremmende. Under alle omstændigheder giver de omtalte analyser grund til at frygte, at nominalprincippet for ejendomsværdiskatten bidrager til at sænke den gennemsnitlige økonomiske vækstrate i Danmark.

Ud fra et produktivitetssynspunkt vil det således være hensigtsmæssigt at ophæve nominalprincippet for ejendomsværdiskatten, så skatten får lov til at stige og falde i takt med udsvingene i ejendomspriserne, og så provenuet ikke længere udhules af inflationen. Det vil endvidere være hensigtsmæssigt, at man på længere sigt tilnærmer ejendomsværdiskatten til et neutralt niveau, der modsvarer boligejernes skattefordel ved rentefradraget, og at merprovenuet fra en højere ejendomsværdiskat anvendes til at sænke de marginale skattesatser på indkomst.

Som nærmere diskuteret af De Økonomiske Råd (2011): 176-77 er det ved en forøgelse af ejendomsværdiskattesatsen muligt at udforme en lempelig overgangsordning, der øjeblikkeligt genskaber den stabiliserende effekt af en kobling mellem skattebetalingen og boligpriserne udvikling og samtidigt sikrer, at boligejernes samlede udgift til ejendomsværdiskatten kun langsomt forøges.

Grundskylden

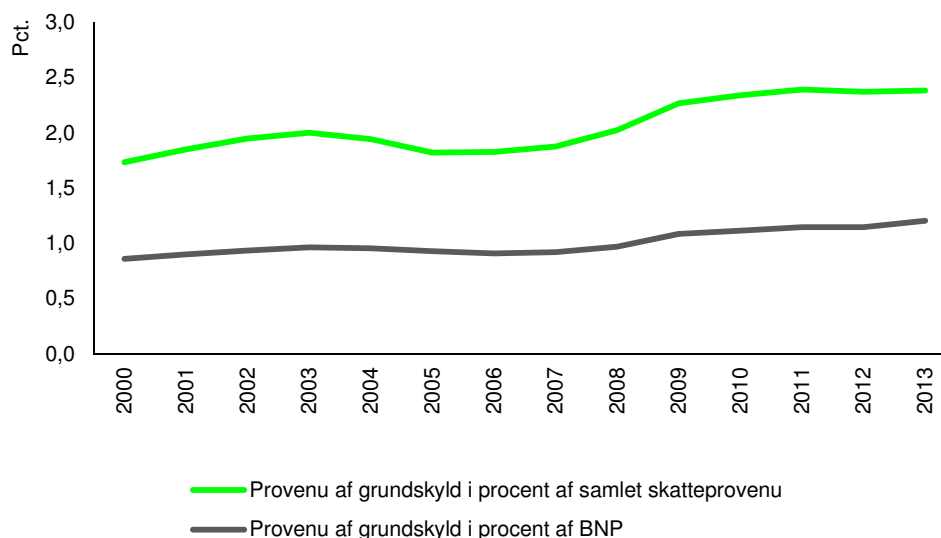
Grundskylden er en kommunal skat, der opkræves som en promille af grundværdien af alle faste ejendomme, hvor der er foretaget en værdiansættelse. Grundskylden pålægges altså i princippet al jord og ikke kun grunde anvendt til boligformål. Kommunerne fastlægger selv grundskyldspromillen, som dog mindst skal udgøre 16 promille og højst 34 promille af den afgiftspligtige grundværdi. For ejendomme, der benyttes til landbrug, gartneri, planteskoler, frugtplantager eller skovbrug skal grundskyldspromillen være 14,8 promillepoint lavere end den generelle grundskyldspromille og må endvidere ikke overstige 7,2 promille i kommuner, hvor grundskyldspromillen er fastsat til mere end 22.

Den afgiftspligtige grundværdi er den laveste værdi af enten ejendommens ansatte grundværdi efter fradrag for grundforbedringer eller af foregående skatteårs afgiftspligtige grundværdi forhøjet med en reguleringsprocent. Reguleringsprocenten opgøres som den skønnede stigning i det samlede kommunale udskrivningsgrundlag for skatteåret tillagt tre pct. Reguleringsprocenten kan dog højst udgøre syv pct. Reguleringsprocenten blev indført i 2003 for at sikre et loft over den årlige stigning i grundskylden.

Ansættelsen af grundværdierne foretages normalt hvert andet år i forbindelse med de offentlige ejendomsvurderinger. Man anvender ikke den nyeste vurdering ved beregningen af grundskylden, men den der ligger to eller tre år tilbage. I 2013 og 2014 betaler en boligejer således grundskyld af grundværdien fra vurderingen per 1. oktober 2011.

Under normale omstændigheder skulle der have været foretaget en ny offentlig vurdering per 1. oktober 2013, som skulle have dannet grundlag for udskrivningen af grundskyld i 2015 og 2016. På grund af konstaterede problemer med kvaliteten af ejendoms- og grundvurderingerne i 2011 besluttede Folketinget imidlertid at udskyde vurderingen, indtil der er indført et nyt vurderingssystem, som forventes at være klart i 2015. Regeringen har nedsat et sagkyndigt udvalg, der skal udarbejde forslag til det nye vurderingssystem. I mellemtiden videreføres vurderingen fra 2011 med et nedslag på 2,5 pct. for alle private ejerboliger – og det er ud fra dette grundlag, at grundskyld for både 2015 og 2016 beregnes.

FIGUR 2: PROVENU AF GRUNDSKYLDEN



Note: Tallene for 2012 og 2013 er foreløbige skøn.

Kilde: Danmarks Statistik, Skatter og afgifter, diverse årgange, samt Skatteministeriet.

I 2013 indbragte grundskylden ifølge det foreløbige skøn 22,4 mia. kr. Figur 2 viser, at provenuet har udgjort en stigende andel af det samlede skatteprovenu og af BNP i de seneste år. Årsagen er, at effekten af de kraftige grundværdistigninger i højkonjunkturårene op til finanskrisen i 2008 gradvis slår igennem på skattegrundlaget. Det langsomme gennemslag skyldes dels, at opgørelsen af skattegrundlaget tager udgangspunkt i grundværdien 2-3 år tidligere, men nok så meget det omtalte loft over, hvor meget beregningsgrundlaget for grundskylden må stige fra år til år. I en række af landets kommuner er der stadig en stor forskel mellem de ansatte grundværdier og den grundskatteloftværdi, der ligger til grund for udskrivningen af grundskylden. På den baggrund forventes der en nominel stigning i grundskyldsprovenuet på 13-14 mia. kr. fra 2013 til 2020, jf. Finansministeriet (2013).

I den offentlige debat har det været diskuteret, om man skulle afskaffe grundskylden, bl.a. på grund af de praktiske vanskeligheder, der kan være ved at foretage en særskilt ansættelse af grundværdien i områder, hvor der er meget få handeler med ubebyggede grunde. Fra et samfundsøkonomisk effektivitetssynspunkt er grundskylden imidlertid en meget attraktiv skat, da den hviler på et grundlag, som skatteyderen ikke selv kan påvirke. Derfor forvrider grundskylden stort set ikke den økonomiske adfærd. Indenfor kategorien af ejendomsskatter, der som tidligere nævnt er mindre væksthæmmende end andre skatter, er grundskylden i princippet en ideel skat, der slet ikke forvrider incitamentet til at foretage produktivt fremmende investeringer i realkapital, uddannelse, innovation osv.

På den baggrund anbefaler Produktivitetskommissionen, at grundskylden bevares og om muligt tillægges større vægt i den samlede beskatning.

En øget vægt på grundskyld som offentlig indtægtskilde forudsætter dog givetvis, at denne beskatningsform opfattes som legitim. Det er derfor vigtigt at sikre en høj kvalitet i vurderingen af grundværdierne, så man undgår vilkårligheder i skatteudskrivningen.

Fra et produktivitetsperspektiv er det som tidligere nævnt ønskeligt at undgå store udsving i den økonomiske aktivitet, da den deraf følgende øgede usikkerhed kan hæmme produktivtetsvæksten. I den forbindelse er det et problem, at udskrivningen af grundskyld kun i ringe grad følger den aktuelle udvikling i grundpriserne. I 2013 var det ifølge Skatteministeriet (2013) kun godt 10 pct. af énfamiliehusene, der blev beskattet på grundlag af den seneste grundvurdering, der i sig selv ikke er up to date, mens knap 90 pct. blev beskattet på basis af grundskatteloftværdien, der kan udvikle sig væsentligt anderledes end de aktuelle grundpriser.

Problemet træder tydeligt frem i figur 2: I midten af 2000'erne, hvor dansk økonomi var inde i et kraftigt opsving, falder grundskyldsprovenuet både i forhold til det samlede skatteprovenu og i forhold til de samlede indkomster målt ved BNP. Til gengæld betyder den stærkt forsinkede tilpasning af beskatningsgrundlaget til udviklingen i grundpriserne, at grundskyldsbeta- lingerne stiger hurtigere end de øvrige skattebetalinger og BNP i kriseårene fra 2008 og frem. På den måde har den forsinkede tilpasning af de afgiftspligtige grundværdier forstærket konjunktursvingningerne. Som tidligere nævnt kan kraftigere konjunkturudsving være til skade for den langsigtede økonomiske vækst.

Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at man i forbindelse med den kommende reform af vurderingssystemet tilstræber at sikre en tættere sammenhæng mellem udskrivningen af såvel grundskyld som ejendomsværdiskat og udviklingen i de aktuelle grund- og ejendomspriser.

Kommissionen er opmærksom på, at indførelsen af loftet over den årlige stigning i grundskylden var motiveret af et ønske om at skabe større tryghed for den enkelte boligejer. Problemet er imidlertid, at loftet har bidraget til at øge udsvingene på boligmarkedet, hvad der i sig selv skaber utryghed. Hvis ejendomsskatterne i højere grad følger den aktuelle udvikling i ejendomspriserne, vil det som påvist af Dam m.fl. (2011b) kunne dæmpe prisudsvingene og dermed mindske behovet for en skatteloftsregel.

Kommissionen anerkender, at en mærkbar stigning i ejendomsskatten i forhold til skatteyderens løbende indkomst kan skabe et likviditetsproblem og dermed en utryghed for den enkelte. Et sådant likviditetsproblem kan dog afhjælpes ved at tillade indefrysning af den skyldige ejendomsskat som en offentlig prioritet i ejendommen. Dermed udløses skattebetalingen først, når ejendommen omsættes, og skatteyderen derfor har likviditeten til at betale skatten. For at undgå, at indefrysningen af skatten hæmmer mobiliteten på bolig- og arbejdsmarkedet ved at tilskynde til at udskyde afhændelsen af ejendommen, er det vigtigt, at den udskudte skat opskrives med et realistisk rentetillæg.

Kapitel 2

Erhvervsbeskatning og produktivitet

Investeringer i nyt kapitaludstyr og fremkomsten af nye, innovative virksomheder er nogle af kilderne til vækst i arbejdsproduktiviteten. Mulighederne for og tilskyndelsen til at foretage nye investeringer og iværksætter-virksomhed afhænger bl.a. af reglerne for beskatning af aktiv erhvervsvirksomhed. I dette kapitel ser vi derfor nærmere på beskatningen af selskaber og aktive ejere i Danmark og diskuterer, hvordan erhvervsbeskatningen kan indrettes, så skattesystemet ikke unødigt hæmmer produktivitetsudviklingen. Kapitlets vigtigste konklusioner og anbefalinger er samlet i de følgende bokse.

BOKS 3: VIDEN OM ERHVERVSBESKATNING

Produktivitetskommissionens anbefalinger til styrkelse af produktivitetsudviklingen gennem hensigtsmæssige regler for erhvervsbeskatningen bygger på følgende forhold:

- Der er solid evidens for, at selskabsskatten påvirker virksomhedernes beslutning om, i hvilket land de vil investere, og hvor meget de vil investere i det land, hvor de vælger at lokalisere sig. Disse beslutninger afhænger både af den formelle selskabsskattesats og af reglerne for opgørelsen af selskabernes skattepligtige overskud.
- Selskabsskatten tilskynder virksomhederne til at finansiere sig med gæld frem for egenkapital, fordi der er fradrag for renteudgifter, men ikke for omkostningen ved fremskaffelse af egenkapital. Tilskyndelsen til at bruge gæld frem for egenkapital er større, jo højere den formelle selskabsskattesats er.
- Den formelle selskabsskattesats påvirker også multinationale selskabers tilskyndelse til at omplacere deres skattepligtige overskud mellem lande ved at manipulere med deres interne afregningspriser og ved omplacering af koncernens gæld. Der er solid evidens for, at en højere formel selskabsskattesats i et land får selskaberne til at overføre en større del af deres skattepligtige overskud til udlandet gennem sådanne transaktioner.
- Der er evidens for, at en skærpet selskabsbeskatning svækker produktiviteten, og at en stor del af skattebyrden dermed overvæltes på lønmodtagerne via en lavere real-løn.
- Den effektive selskabsbeskatning i Danmark ligger nogenlunde på niveau med beskatningen i vore nabolande.
- Den skærpede internationale skattekonkurrence har medført et mærkbart fald i den gennemsnitlige effektive selskabsskattesats i EU siden slutningen af 1990'erne. Udviklingen i Danmark har på dette punkt nogenlunde fulgt udviklingen i EU.
- I Danmark dobbeltbeskattes selskabsindkomst som følge af kombinationen af selskabsskatten og den personlige skat på aktieindkomst. Det medfører, at iværksættere, der driver virksomhed i aktieselskabsform, beskattes hårdere end lønmodtagere med samme arbejds- og formueindkomst.

- Skattesystemets begrænsninger i retten til fradrag for underskud skaber en asymmetri, der svækker tilskyndelsen til at foretage risikofyldte investeringer i innovation.
- Kildeskatten på aktieudbytter udbetalt til udenlandske institutionelle porteføljeinvestorer forstærker skattesystemets diskrimination mod egenkapitalfinansiering og kan øge danske virksomheders kapitalomkostninger.
- Den progressive beskatning af positiv nettokapitalindkomst tilskynder i kombination med den lempelige ejendomsværdibeskatning til, at personer med positiv nettoformue investerer i ejerboliger frem for i aktiv erhvervsvirksomhed.

ANBEFALINGER //

For at fremme produktivitetsvæksten anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Det fortsat sikres, at den effektive selskabsbeskatning i Danmark ikke er højere end i vores nabolande.
- Der skabes bedre symmetri i erhvervsbeskatningen og dermed bedre vilkår for investering i innovation ved at fjerne den såkaldte 60 pct.-regel for begrænsning af selskabers ret til fradrag for underskud.
- Der nedsættes et sagkyndigt udvalg, som skal udrede, hvordan der kan skabes et mere neutralt og symmetrisk regelsæt for beskatning af erhvervsindkomst og kapitalafkast, så kapitalen ledes derhen, hvor det samfundsøkonomiske investeringsafkast er størst. Udvalget kan bl.a. vurdere
 - Om der med fordel kan indføres et fradrag for en normalforrentning af selskabers egenkapital, og hvordan beregningen og administrationen af et sådant fradrag i givet fald kan gennemføres.
 - Hvordan beskatningen af selskabsindkomst kan integreres med beskatningen af personers aktieindkomst på en måde, der hverken indebærer overbeskatning eller underbeskatning af indkomst optjent i selskaber i forhold til anden indkomst.
 - Hvordan beskatningen af personligt ejede virksomheder kan indrettes, så der så vidt muligt sikres skattemæssig ligestilling mellem lønmodtagere og selvstændige og mellem personligt ejede virksomheder og selskaber.
 - Om der med fordel kan indføres en separat proportional beskatning af personers kapitalindkomst med en relativt lav sats, og hvordan eventuelle uønskede fordelingsvirkninger af et sådant system kan imødegås.
 - Om der kan være behov for at mindske eller fjerne kildebeskatningen af udenlandske institutionelle porteføljeinvestorer.

2.1 Selskabsskatten

Hvorfor beskatter vi selskaber?

Selskabsskattens funktion er først og fremmest at være "bagstopper" for den personlige indkomstskat: Hvis der ikke var en selskabsskat, kunne personskatteydere akkumulere kapitalafkast skattefrit i selskabssektoren og opnå en likviditetsfordel ved at udskyde beskatningen, indtil afkastet trækkes ud af selskabet som aktieudbytte eller aktiekursgevinst.⁶

Derudover ses selskabsskatten undertiden som en slags brugerbetaling for den infrastruktur og de andre tjenester, som det offentlige stiller til rådighed for selskaberne. Endvidere er selskabsskatten et instrument til at beskatte de "overnormale" profitter, der kan opstå ved udvinding af et lands naturressourcer eller som følge af andre forhold, der måtte gøre det muligt for (nogle) selskaber at opnå en ekstraordinær indtjening ved at placere deres virksomhed i et bestemt land. Endelig ses selskabsskatten ofte som et instrument, der gør det muligt at overvælte en del af skattebyrden på udenlandske ejere af indenlandske selskaber.

Hvordan påvirker selskabsskatterne virksomhedernes adfærd?

I praksis opkræves selskabsskatten overvejende efter et kildelandsprincip, dvs. skatten opkræves i det land, hvor selskabsindkomsten er optjent. Som udgangspunkt forbeholder Danmark og mange andre lande sig ganske vist ret til at beskatte selskabsindkomst efter det såkaldte globalindkomstprincip, der indebærer, at indenlandske moderselskaber er skattepligtige af deres indkomst fra udenlandske datterselskaber. Som hovedregel beskattes indkomsten fra udenlandske datterselskaber dog først, når den hjemtages af moderselskabet i form af aktieudbytte. Endvidere gælder der i Danmark og de fleste andre lande en regel om, at et moderselskab har skattefrihed for udbytter fra et udenlandsk datterselskab, hvis moderselskabet ejer over en vis procent af aktiekapitalen (i Danmark: 10 pct.), og hvis datterselskabet beskattes i udlandet efter regler, der ikke i væsentlig grad afviger fra de indenlandske regler. For Danmark betyder denne praksis, at udbytter fra datterselskaber i et typisk OECD land normalt ikke beskattes hos det danske moderselskab.

I stort omfang gælder altså, at selskabsindkomst kun beskattes i det land, hvor selskabet har investeret. Det betyder, at et selskab normalt vil kunne undgå indenlandsk beskatning ved at flytte sine aktiviteter til udlandet. En væsentlig effekt af selskabsskatten er derfor, at en isoleret forhøjelse af skatten i det enkelte land tilskynder til at placere selskabsinvesteringer i udlandet frem for indlandet.

Incitamentet til at investere i et givet land afhænger af den såkaldte effektive gennemsnitlige selskabsskattesats (EGS), defineret som den samlede selskabsskattebetaling sat i forhold til det samlede driftsøkonomiske selskabsoverskud før skat. EGS vil typisk afvige fra den formelle selskabsskattesats, fordi det skattepligtige selskabsoverskud normalt ikke svarer til det faktiske driftsøkonomiske overskud, fx fordi de afskrivninger, som skattereglerne tillader, afviger fra den faktiske forringelse af det pågældende aktivs værdi. Tabel 2 viser et skøn for EGS for Danmark og en række andre lande, sammenholdt med den formelle selskabsskattesats. En lang række empiriske studier har påvist, at EGS faktisk påvirker lokaliseringen af internationale virksomheders investeringer, jf. fx oversigten i OECD (2007).

⁶ Likviditetsfordelen ved skatteudskydelsen kunne i princippet elimineres ved en løbende beskatning af den aktiekursgevinst, der opstår ved akkumuleringen af afkast i selskabet. I praksis beskattes personlige skatteydere dog først af en aktiekursgevinst på det tidspunkt, hvor den realiseres.

Selskabsskatten påvirker også størrelsen af den investering, det er rentabelt at foretage, når et selskab har besluttet sig for, i hvilket land det vil investere. Når lokaliseringsbeslutningen er taget, afhænger det optimale investeringsomfang i et givet land af den såkaldte effektive marginale selskabsskattesats (EMS), defineret som den skat, der betales af afkastet af den marginale investering, målt i forhold til investeringsafkastet før skat. En marginal investering er en investering, der kun lige akkurat kan betale sig, givet de gældende rente- og beskatningsforhold, dvs. en investering, der lige akkurat lever op til investorens afkastkrav.⁷

Den sidste søjle i tabel 2 viser skøn over EMS for Danmark og de valgte sammenligningslande. Der er solid evidens for, at det samlede investeringsomfang i et givet land påvirkes negativt af EMS såvel som af EGS, jf. OECD (2007).

TABEL 2: SELSKABSSKATTESATSER 2012 (PCT., IKKE-FINANSIEL SEKTOR)

	FORMEL SELSKABSSKATTESATS	EFFEKTIV GENNEMSNITLIG SELSKABSSKATTESATS	EFFEKTIV MARGINAL SELSKABSSKATTESATS
Danmark	25 (22 fra 2016)	22,0	14,7
Holland	25	23,2	19,0
Storbritannien	24 (20 fra 2015)	25,2	27,4
Sverige	26,3 (22 fra 2013)	23,2	17,4
Tyskland	31	28,2	22,5

Note: Ved beregningen af de effektive selskabsskattesatser er det antaget, at selskabernes reale lånerente og aktionærernes reale afkastkrav er fem pct. Inflationsraten antages at være to pct., og ved beregning af EGS er selskabernes reale investeringsafkast før skat forudsat at være 20 pct. De viste effektive skattesatser er gennemsnit på tværs af finansieringsformerne gæld og egenkapital og gennemsnit på tværs af investeringer i fem aktivtyper (maskiner, bygninger, lagre, immaterielle aktiver og finansielle aktiver).

Kilde: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2012).

Selskabsskatten forvrider ikke kun investeringernes lokalisering og omfang, men også den måde, de finansieres på. Som hovedregel gælder, at selskaber har ret til at fradrage deres renteudgifter ved opgørelsen af det skattepligtige selskabsoverskud, hvorimod der ikke er fradragsret for omkostningen ved fremskaffelse af egenkapital. Det tilskynder selskaberne til at finansiere deres investeringer ved låntagning frem for egenkapital. Det kan være et problem, fordi en høj gældskvotient gør virksomhederne mere sårbare over for konjunkturtillbageslag. En høj gældskvotient i en virksomhed kan også betyde, at dens ledelse skal bruge for meget tid på kortsigtet likviditetsstyring for at servicere gælden, så der bliver for lidt fokus på virksomhedens langsigtede strategi og udvikling.

Incitamentet til at benytte gæld frem for egenkapital afhænger typisk af den formelle selskabsskattesats, da det er den, der afgør, hvor meget selskabet kan spare i skat som følge af rentefradraget. Empiriske studier har dokumenteret, at en stigning i den formelle selskabsskattesats faktisk øger selskabernes tilbøjelighed til at finansiere sig ved låntagning, jf. oversigten i De Mooij og Vederveen (2008).

⁷ En mere præcis formel definition og udledning af EGS og EMS og deres indbyrdes sammenhæng og sammenhæng med den formelle selskabsskattesats kan findes i Sørensen (2004).

Den formelle selskabsskattesats påvirker også de internationale selskabers tilskyndelse til at omplacere deres skattepligtige overskud fra ét land til et andet. En meget stor del af verdenshandelen består af transaktioner mellem koncernforbundne selskaber placeret i forskellige lande. Via fastsættelsen af priserne på disse transaktioner, herunder royalties for brug af immaterielle rettigheder, kan en multinational koncern omplacere skattepligtigt overskud fra datterselskaber i højskattelande til datterselskaber i lavskattelande.

For at forebygge dette bygger den internationale skatteret på det såkaldte arms-længde princip, ifølge hvilket priserne på transaktioner mellem indbyrdes forbundne selskaber skal svare til de priser, der ville være blevet aftalt mellem uafhængige virksomheder. Problemet med håndhævelsen af dette princip er, at de produkter og ydelser, der udveksles inden for multinationale koncerner, ofte er af en unik karakter, så der ikke findes fuldt sammenlignelige produkter og ydelser på markedet – og dermed heller ikke sammenlignelige markedspriser.

For at afhjælpe det problem har de enkelte lande – i stort omfang inspireret af retningslinjer fra OECD – udviklet en række regler for, hvordan de interne afregningspriser mellem koncernforbundne selskaber skal fastsættes, når der ikke foreligger observerbare markedspriser på tilsvarende transaktioner. Reglerne giver dog stadig spillerum for fortolkning og dermed også et vist spillerum for, at de multinationale koncerner kan omplacere skattepligtigt overskud fra højskattelande til lavskattelande ved at manipulere deres afregningspriser på koncerninterne transaktioner.

En omplacering af overskud mellem lande kan også ske ved, at multinationale selskaber opererer med høje gældskvoter og tilhørende store fradragsberettigede renteudgifter i datterselskaber i højskattelande, mens der arbejdes med lave gældskvoter i lande med lave selskabsskattesatser. Spillerummet for denne form for skattetænkning begrænses ganske vist af regler mod såkaldt tynd kapitalisering (der fx lægger et loft over den tilladte gældskvoteprocent i et datterselskab) og andre begrænsninger på rentefradragsretten, men heller ikke på dette område udgør reglerne et perfekt værn mod omflytning af overskud.

En lang række internationale forskningsresultater viser, at en stigning i et lands formelle selskabsskattesats (ved uændret skattesats i andre lande) fører til, at landets selskabsskattegrundlag reduceres som følge af ændringer i de multinationale selskabers interne afregningspriser og/eller omflytning af gæld inden for koncernen, jf. oversigterne i OECD (2007) og De Mooij og Vederveen (2008). Fra et produktivitetssynspunkt er problemet i denne sammenhæng de ressourcer, virksomhederne bruger på at dokumentere og legitimere de anvendte interne afregningspriser og finansielle transaktioner, og de ressourcer skattemyndighederne bruger på at kontrollere disse priser og transaktioner, samt de ressourcer som eventuelle retstvister mellem virksomheder og myndigheder lægger beslag på.

Endelig kan selskabsskatten påvirke virksomhedsejernes beslutning om, hvorvidt de vil drive virksomheden i selskabsform eller som en personligt ejet virksomhed. Hvis kombinationen af selskabsskatten og den personlige indkomstskat af aktionærens udbytter og aktiekursgevinster overstiger den samlede skat, der skal betales af en tilsvarende indkomst optjent i en personligt ejet virksomhed, kan virksomhedsejeren blive tilskyndet til at fravælge selskabsformen, selvom denne organisationsform ud fra ikke-skattemæssige betragtninger ville have været mest hensigtsmæssig for virksomheden. Omvendt kan valget af organisationsform blive forvredet til gunst for selskabskonstruktioner, hvis den samlede beskatning af selskabsindkomst er relativt lav.

Tilsvarende kan selskabsskatten og skatten på personers aktieudbytter og aktiekursgevinster påvirke skatteydernes beslutninger om, hvorvidt de vil arbejde som lønmodtagere eller som aktive ejere af en virksomhed. Vi vender senere tilbage til de uheldige forvriddinger, der kan opstå, hvis skattereglerne ikke er neutrale på tværs af de forskellige organisationsformer.

Hvilke forvriddinger er størst?

De Mooij og Vederveen (2008) har gennemgået et meget stort antal internationale empiriske studier for at vurdere størrelsesordenen af de forskellige forvriddinger, som selskabsskatten giver anledning til. Størrelsen af skatteforvriddningen måles ved selskabsskattebasens såkaldte semi-elasticitet, der angiver den procentvise ændring i selskabsskattegrundlaget, når skattesatsen stiger med 1 procentpoint. Skattesatsen kan være den formelle skattesats eller EGS eller EMS, afhængigt af den type af forvriddning, der fokuseres på.

Tabel 3 viser den gennemsnitlige størrelse af de forskellige semi-elasticiteter, som De Mooij og Vederveen (2008) skønner på baggrund af deres gennemgang af den internationale litteratur, når de korrigerer for betydningen af forskelle i metodevalg og datagrundlag. De viste elasticiteter skal altså opfattes som et gennemsnit på tværs af lande (fortrinsvis OECD-lande) og kan ikke opfattes som et eksakt skøn over elasticiteterne i et enkelt land som fx Danmark.

TABEL 3: SELSKABSSKATTEBASENS FØLSOMHED OVER FOR BESKATNING

VALG AF	PÅVIRKES AF	EFFEKTENS STØRRELSE (SKATTEBASENS SEMI-ELASTICITET) ¹
Organisationsform (selskabsform contra personligt ejet virksomhed)	Selskabsskat versus personlig indkomstskat	-0,7
Investeringsland (lokalisering)	Effektiv gennemsnitlig selskabsskattesats	-0,65
Omfang af investering i det valgte investeringsland	Effektiv marginal selskabsskattesats	-0,4
Finansieringsform (gæld contra egenkapital)	Skattemæssig forskelsbehandling af gæld og egenkapital ²	-0,15
Placering af skattepligtigt overskud	Formel selskabsskattesats	-1,2

Note: 1) Semi-elasticiteten angiver den procentvise ændring i selskabsskattebasen, når den relevante skattesats øges med ét procentpoint, 2) Den skattemæssige forskelsbehandling vil typisk alene afhænge af den formelle selskabsskattesats, som bestemmer skatteværdien af rentefradraget.

Kilde: De Mooij og Vederveen (2008): tabel 4.

Bedømt ud fra størrelsen af de forskellige elasticiteter i tabel 3 er det især virksomhedernes placering af deres skattepligtige overskud, der påvirkes af selskabsskatten. Den angivne semi-elasticitet på -1,2 betyder, at en stigning i den formelle selskabsskattesats på 1 procentpoint medfører et fald i selskabsskattebasen på 1,2 pct. alene som følge af virksomhedernes omplacering af deres skattemæssige overskud. Også valget af organisationsform og lokaliseringsen af selskabsinvesteringer synes at være relativt følsomme overfor selskabsskatten.⁸

⁸ Skattereglerne er dog langt fra det eneste, der påvirker lokaliseringen af selskabernes investeringer. Også forhold som en god infrastruktur, en velkvalificeret arbejdsstyrke, en smidig og effektiv offentlig administration, tilstedeværelsen af arbejdskraft med særlige kompetencer, nærheden til afsætningsmarkeder, størrelsen af det lokale marked osv. spiller en vigtig og undertiden afgørende rolle.

Når lokaliseringsbeslutningen er truffet, er beslutningen om investeringsomfanget i det valgte investeringsland tilsyneladende lidt mindre følsom overfor skatten, og valget af finansieringsform (gæld contra egenkapital) synes kun i mindre grad at blive påvirket af skattesatsen.

Man kan vise, at den effektive gennemsnitlige selskabsskattesats (EGS) ligger tæt på den formelle selskabsskattesats for selskaber med relativt høj indtjening, jf. Sørensen (2004): 6. Sådanne selskaber vil ofte være multinationale virksomheder, der bygger deres indtjening på en særlig know-how. Resultaterne i tabel 3 tyder derfor på, at det er vigtigt for en lille åben økonomi at holde den formelle selskabsskattesats nede, hvis man gerne vil beskytte sit selskabsskattegrundlag og tiltrække internationale investeringer.

Hvordan påvirker selskabsskatten produktiviteten? Og hvem bærer skattebyrden?

Selskabsskatten påvirker arbejdsproduktiviteten via sin indvirkning på produktionens kapitalintensitet – dvs. indsatsen af kapital i forhold til indsatsen af arbejdskraft – og via indvirkningen på tilskyndelsen til at investere i udvikling af ny teknologi, der øger totalfaktorproduktiviteten.

Hvis et enkelt land øger sin selskabsskattesats, vil selskabsinvesteringerne i landet falde, fordi det nu er blevet mere fordelagtigt at investere i udlandet frem for i indlandet. Faldet i de indenlandske selskabsinvesteringer betyder, at landets lønmodtagere får mindre kapitaludstyr at arbejde med, end de ellers ville have haft. Dermed falder arbejdsproduktiviteten og hen ad vejen også reallønnen, jf. figur 25 i Produktivitetskommissionens analyserapport 1, der viser en tæt sammenhæng mellem udviklingen i timeproduktiviteten og den reale timeløn på længere sigt.

Den danske økonomi er lille i forhold til verdensøkonomien. Derfor kan vi ikke påvirke det afkast efter skat, som selskaberne kan opnå ved investering i udlandet.⁹ Hvis der ikke var omkostninger ved at omplacere investeringer mellem landene, og hvis selskaberne alene søgte at maksimere deres indtjening, ville de kun investere i Danmark, så længe de kunne opnå mindst det samme afkast efter skat som ved investering i udlandet. En stigning i den danske selskabsskat – eller et fald i selskabsskatten i udlandet – vil i den situation få kapitalen til at flyde ud af Danmark, indtil selskabernes afkast før skat er steget så meget, at det opvejer den højere selskabsskat i Danmark i forhold til udlandet. Dermed vil selskabernes ejere kunne overvælte byrden ved den højere selskabsskat på andre, først og fremmest lønmodtagerne: Ejerne opnår det samme nettoafkast som før, men lønmodtagerne ender op med en lavere realløn, fordi de lavere indenlandske investeringer medfører en lavere arbejdsproduktivitet. Og den lavere produktivitet medfører et tab for samfundet som helhed.

I praksis er der omkostninger ved at omplacere kapital mellem lande, og der kan også være danske virksomhedsejere, der føler en særlig forpligtelse til at drive virksomhed i Danmark, selvom de eventuelt kunne opnå et større afkast ved at investere i udlandet. Dertil kommer, at der i nogle tilfælde kan opnås en såkaldt "overnormal profit" ved investering i Danmark. Det gælder fx ved udvinding af olie og gas i Nordsøen. Det er derfor ikke realistisk, at hele byrden ved selskabsskatten overvæltes på lønmodtagerne gennem kapitaleksport.

⁹ I det omfang, Danmark via internationale organer som EU og OECD kan tilskynde til internationalt samarbejde om koordinering af selskabsbeskatningen, har vi dog en vis mulighed for at påvirke beskatningsforholdene i udlandet.

I den internationale forskningslitteratur har man søgt at estimere, i hvilken grad byrden ved selskabsskatten overvælttes på lønmodtagerne via en lavere realløn. Disse studier giver en indikation af selskabsskattens virkning på produktiviteten, da en lavere realløn som sagt afspejler en lavere arbejdsproduktivitet. Hassett og Mathur (2006) skønnede ved brug af data for 72 lande for perioden 1981-2002, at en stigning i selskabsskattesatsen på én pct. reducerer lønnen for industriarbejdere med cirka én pct. Felix (2007) skønnede på grundlag af amerikanske data, at en én pct. stigning i den marginale selskabsskattesats reducerer lønningerne med 0,7 pct., det vil sige en effekt i nogenlunde samme størrelsesorden som den, Hassett og Mathur fandt.

Desai m.fl. (2007) estimerede på basis af data for 50 lande for perioden 1989-2004, at mellem 45 og 75 pct. af byrden ved selskabsskatten bæres af lønmodtagerne i form af lavere løn. Ved brug af en anden metode baseret på virksomhedsdata fandt Arulampalam m.fl. (2009), at en stigning i selskabsskattebetalingen på 1 dollar reducerer lønningerne med 92 cents på langt sigt, dvs. at 92 pct. af byrden ved selskabsskatten bliver overvæltet på lønmodtagerne. Felix og Hines (2009) fandt, at cirka 54 pct. af byrden ved en højere selskabsskat i en amerikansk delstat bliver nedvæltet i lønningerne for arbejdere, der er organiseret i en fagforening. Data for Tyskland tyder på en lidt lavere grad af overvæltning af forskelle i lokale virksomhedsskatter på lønningerne; fx estimerede Bauer m.fl. (2012), at mellem 28 og 46 pct. af byrden ved de lokale virksomhedsskatter bæres af lønmodtagerne i form af lavere løn.

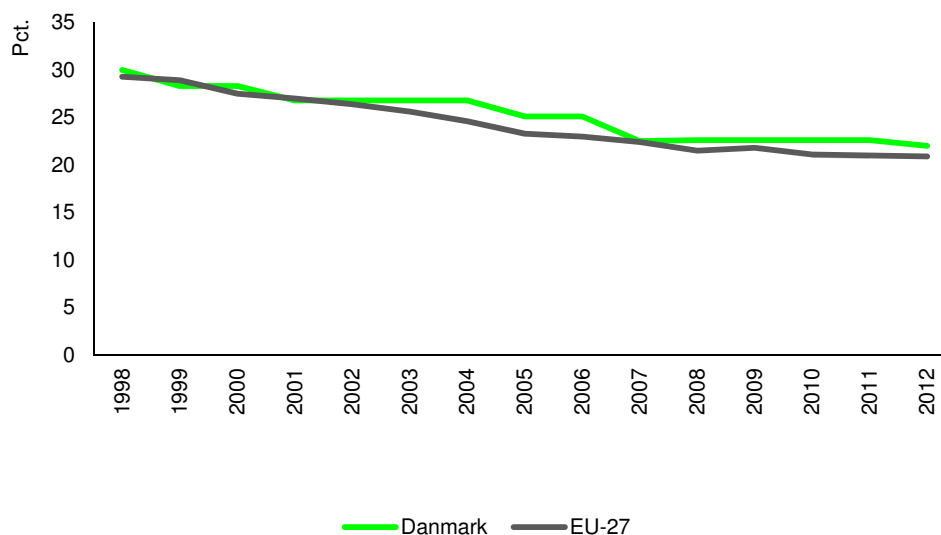
Alt i alt tyder disse empiriske resultater på, at en meget væsentlig del af byrden ved selskabsskatten bæres af lønmodtagerne i form af lavere realløn. Det er en klar indikation af, at selskabsskatten sænker arbejdsproduktiviteten ved at drive en del af selskabernes investeringer til udlandet.

Arnold m.fl. (2011) har også fundet en direkte effekt af selskabsskatten på væksten i totalfaktorproduktiviteten (TFP). Ved brug af virksomhedsdata for 12 europæiske OECD-lande for perioden 1996-2004 finder de støtte for den hypotese, at en højere selskabsskattesats hæmmer TFP-væksten ved at reducere profitabiliteten af investeringer, der styrker totalfaktorproduktiviteten.

Internationale tendenser i selskabsbeskatningen

I de seneste årtier er den internationale kapitalmobilitet øget i takt med globaliseringen. Det har ført til skærpet konkurrence mellem nationalstaterne om at tiltrække og fastholde internationale investeringer ved at tilbyde lempelige vilkår for selskabsbeskatningen. I både Danmark og i EU har den effektive gennemsnitlige selskabsskattesats således været faldende siden slutningen af 1990'erne, jf. figur 3. Det er først og fremmest sket ved, at de fleste lande har sænket deres formelle selskabsskattesatser væsentligt. Til gengæld er reglerne for skattemæssige afskrivninger og en række andre fradragsregler blevet mindre gunstige i mange lande, men nettovirkningen har altså været et mærkbart fald i den effektive gennemsnitlige skattesats.

FIGUR 3: DEN EFFEKTIVE GENNEMSNITLIGE SELSKABSSKATTESATS I DANMARK OG EU



Note: Ved beregningen af den effektive gennemsnitlige selskabsskattesats er det antaget, at selskabernes reale lånerente og aktionærernes reale afkastkrav er fem pct. Inflationsraten antages at være to pct., og selskabernes reale investeringsafkast før skat forudsættes at være 20 pct. Den viste skattesats er et gennemsnit på tværs af finansieringsformerne gæld og egenkapital og et gennemsnit på tværs af investeringer i fem aktivtyper (maskiner, bygninger, lagre, immaterielle aktiver og finansielle aktiver).

Kilde: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2012).

Til trods for dette er selskabsskatteprovenuets andel af BNP ikke faldet i det gennemsnitlige OECD-land, jf. tabel 4. Det kan til dels skyldes, at den lavere selskabsskat har fået nogle virksomheder til at omorganisere sig fra personligt ejede virksomheder til selskaber, så selskabsskattebasen er vokset på bekostning af skattebasen for personlig indkomst. Efterhånden som antallet af landbrugere og mindre forretningsdrivende er faldet som følge af strukturændringer i økonomien, har der også været en tendens til stigning i selskabsindkomsternes andel af de samlede virksomhedsindkomster. Endelig er der i en række lande sket en stigning i virksomhedsindkomsternes andel af BNP, hvilket ligeledes har styrket selskabsskattegrundlaget, jf. Sørensen (2007): 180.

TABEL 4: PROvenu FRA SELSKABSBEskATNINGEN (Pct. AF BNP)

	1985	1995	2007	2011
Danmark	2,2	2,3	3,8	2,8
Holland	3,0	3,1	3,2	2,1
Sverige	1,7	2,8	3,7	3,2
Tyskland	2,2	1,0	2,3	1,7
OECD ¹	2,6	2,7	3,7	3,0

Note: 1) Simpelt gennemsnit.

Kilde: OECD (2013a).

Der er dog en grænse for, hvor længe disse udviklingstendenser vil kunne modvirke effekten på selskabsskatteprovenuet af fortsat faldende selskabsskattesatser. En fortsættelse af den nuværende internationale skattekonkurrence kan således gøre det sværere at opretholde provenuet fra selskabsbeskatningen i fremtiden.

Reformer af selskabsbeskatningen

Som tidligere nævnt medfører selskabsskatten en række forvriddinger og regnes generelt for at være en af de mest væksthæmmende skatter. Samtidigt er det som sagt en beskatningsform, der er under stigende pres fra den internationale skattekonkurrence. Der har derfor i en årrække været en intensiv international debat om mulige reformer af selskabsbeskatningen.¹⁰

Et af problemerne ved selskabsskatten er, at den diskriminerer imod finansiering med egenkapital. I et produktivitetsperspektiv er dette uheldigt, fordi nystartede virksomheder, der tilfører markederne ny dynamik, og virksomheder, der ønsker at igangsætte produktivitetsfremmende, men risikabel innovation, typisk er særligt afhængige af adgangen til risikovillig egenkapital.

Den skattemæssige forskelsbehandling af gæld og egenkapital kan i princippet afskaffes på to måder: Enten kan man ophæve selskabernes ret til at fradrage deres renteudgifter, eller også kan man tillade dem at fradrage en normal forrentning af deres egenkapital, på samme måde som de kan fradrage renten af deres gæld.¹¹

Den førstnævnte fremgangsmåde går i den internationale skattedebat under betegnelsen "Comprehensive Business Income Tax" (CBIT) og blev oprindeligt foreslået i en rapport fra det amerikanske finansministerium (US Department of the Treasury (1992)). Foruden ligestillingen mellem gæld og egenkapital har et sådant system den fordel, at rentefradragets bortfald betyder en væsentlig udvidelse af selskabsskattebasen. Derved kan man sænke selskabsskattesatsen mærkbart og stadig opnå det samme provenu. Med en lavere skattesats og en afskaffelse af rentefradraget mindskes de multinationale koncerners muligheder for og tilskyndelser til at flytte skattepligtig indkomst ud af landet via høj belåning og manipulation af deres interne afregningspriser.

Til gengæld vil et bortfald af rentefradraget øge kapitalomkostningen ved gældsfinansiering og skabe store problemer for mange selskaber med høj gæld. For at undgå dobbeltbeskatning vil det endvidere være nødvendigt at afskaffe (eller mærkbart reducere) beskatningen af rente- og aktieindtægter hos personlige skatteydere, da den underliggende indkomst allerede er beskattet i selskabet. Dermed må man af symmetrihensyn også afskaffe rentefradragsretten i personbeskatningen. Afskaffelse af rentebeskatning og rentefradrag giver særlige udfordringer ved beskatningen af banker, hvis indtægter jo i stort omfang består af forskellen mellem renteindtægter og renteudgifter.

En rendyrket CBIT har således vidtrækkende konsekvenser og medfører store overgangsproblemer. Af disse grunde har ingen lande endnu indført en CBIT i rendyrket form, men en række lande (herunder Danmark) har i de senere år indført visse begrænsninger på selskabernes mulighed for at fratække renteudgifter for at hindre misbrug af rentefradragsretten.

¹⁰ En oversigt over debatten kan bl.a. findes i Auerbach m.fl. (2010) og Griffith m.fl. (2010).

¹¹ En skattemæssig ligebehandling af gæld og egenkapital kan i princippet også opnås ved at indføre forskellige former for skatter på selskabernes kontantstrøm, jf. Auerbach m.fl. (2010). Sådanne mere radikale metoder vil ikke blive omtalt her.

En anden vej til skattemæssig ligestilling af egenkapital og gæld er at give selskaberne ret til at fradrage en beregnet normalrente af deres egenkapital. Dette system betegnes i den internationale skattedebat som en "Allowance for Corporate Equity" (ACE). Det blev første gang foreslået af det britiske Institute for Fiscal Studies (IFS Capital Taxes Group (1991)), og forslaget er for nylig blevet relanceret af en international ekspertgruppe (Mirrlees Review (2011)).

En variant af ACE-systemet har siden 2007 været praktiseret i Belgien.¹² Et empirisk studie af Princen (2012) har fundet, at de belgiske selskabers gældskvotet (gældens andel af de samlede aktiver) er faldet med mellem to og syv pct. efter indførelsen af egenkapitalfradraget. For de større selskaber har faldet i gældskvotet gennemgående været større end disse tal.

Foruden at ligestille gæld og egenkapital har ACE-systemet den fordel, at det i princippet eliminerer skatten på selskabernes marginale investeringer, der kun lige akkurat giver et afkast svarende til en normal markedsmæssig forrentning. Den marginale effektive selskabsskattesats bliver med andre ord nul, hvilket stimulerer til større investeringer.

Til gengæld udhuler egenkapitalfradraget selskabsskattebasen, der kun kommer til at bestå af den såkaldte "rene profit", som ligger ud over normalforrentningen. Hvis selskabsskatten skal indbringe det samme provenu som før, bliver det derfor nødvendigt at hæve den formelle skattesats. Det øger risikoen for, at de multinationale selskaber søger at omplacere deres skattepligtige overskud til udlandet.¹³

Provenutabet ved et ACE-system kan imidlertid begrænses væsentligt, hvis man alene giver et fradrag for renten af egenkapital opbygget efter systemets indførelse. Dermed opnår man stadig den fulde effekt på tilskyndelsen til nyinvesteringer, men mister ikke provenu ved en lettelse af skatten på investeringer, der allerede er gennemført. Italien har siden 2011 arbejdet med et sådant system – den såkaldte "Aiuto alla Crescita Economica" ("støtte til økonomisk vækst") – hvor egenkapitalfradraget alene gives for nyinvesteringer. Udfordringen i den forbindelse er at undgå proforma transaktioner, hvor selskaber nedlægger sig selv og derefter genopstår på ny i samme form for at få fradrag for renten af hele egenkapitalen i det "nye" selskab. Den italienske lovgivning indeholder værnsregler, der skal forebygge dette. Ofte vil den slags transaktioner også udløse en avancebeskatning og andre omkostninger ved likvidation af det "gamle" selskab og dermed være uprofitable.

Indførelsen af et egenkapitalfradrag i Danmark kunne være én blandt flere muligheder for at lempe den dobbeltbeskatning af selskabsindkomst, der følger af kombinationen af selskabsskatten og skatten på aktionærernes aktieindkomst. Som vi skal se nedenfor, betyder dobbeltbeskatningen, at iværksættere, der driver deres virksomhed som aktieselskab, beskattes relativt hårdt.

2.2 Beskatningen af aktive ejere

De effektive selskabsskattesatser i tabel 1 inkluderer kun selve selskabsskatten, men ikke de kildeskatter eller personlige skatter på aktieindkomst, som aktionærerne måtte blive pålagt. Når det drejer sig om større, internationalt mobile virksomheder, er det relevant at sammenligne de effektive selskabsskattesatser på tværs af lande uden at inddrage beskatningen på aktionærniveau, når man vurderer skatteklimatet for selskaber i forskellige lande.

¹² I Østrig og Italien har man også tidligere haft en reduceret selskabsskattesats på et beregnet normalafkast af egenkapitalen. ACE-systemet kan ses som en rendyrkning af et sådant system, hvor skattesatsen på normalafkastet sættes til nul.

¹³ Bemærk dog, at de multinationale koncerner i princippet ikke længere vil kunne udhule skattegrundlaget ved at flytte gæld fra et udenlandsk til et indenlandsk datterselskab, fordi de derved reducerer egenkapitalen i det indenlandske selskab og dermed mister en del af deres egenkapitalfradrag. På basis af svenske data finder Sørensen (2010): 304-305 endvidere, at indførelsen af et ACE-system i Sverige kun vil eliminere en mindre del af selskabsskattebasen.

Årsagen er, at større internationale selskaber i stort omfang finansierer sig på det internationale kapitalmarked. Derfor påvirkes deres beslutning om at investere i et bestemt land næppe mærkbart af personskattereglerne for aktionærer bosiddende i det pågældende land. Endvidere vil udenlandske direkte investorer typisk være fritaget for kildeskatter på udbetalte udbytter eller få godtgørelse for sådanne skatter i moderselskabets hjemland.

Små og mellemstore virksomheder vil derimod som regel være henvist til at fremskaffe kapital fra indenlandske kilder. For mindre aktieselskaber vil personskattereglerne for beskatning af aktieindkomst og renteindkomst derfor typisk påvirke selskabets kapitalomkostning, jf. Sørensen (2004): 7-9. For potentielle iværksættere, der overvejer at starte en virksomhed, er det endvidere den samlede beskatning på virksomhedsniveau og på personlig hånd, der bestemmer, hvordan skattesystemet påvirker tilskyndelsen til at drive egen virksomhed frem for at arbejde som lønmodtager og investere sin formue passivt. Hvis en given indkomst beskattes hårdere, når den indtjenes af en aktiv ejer af en virksomhed, end når den indtjenes af en lønmodtager, vil skattesystemet hæmme incitamentet til iværksættervirksomhed (og omvendt).

Beskatning og iværksættervirksomhed

Skattesystemet kan påvirke tilskyndelsen til at drive selvstændig erhvervsvirksomhed ad flere kanaler. Den populære opfattelse er, at et højere skatteniveau i et land hæmmer incitamentet til at blive iværksætter. Forskningslitteraturen har dog peget på faktorer, der kan trække i modsat retning. For det første har selvstændige ofte lettere end lønmodtagere ved at omgå eller unddrage sig beskatning, fx ved at bogføre udgifter til privat forbrug som driftsomkostninger i virksomheden eller ved at undlade at selvangive dele af virksomhedsindkomsten. Det kan gøre det mere fordelagtigt at arbejde som selvstændig end som lønmodtager, når skattetrykket og marginalsatterne stiger, jf. fx Kesselman (1998) og Pestieau og Possen (1991).

For det andet kan høje skattesatser mindske risikoen ved at drive erhvervsvirksomhed, når der er gode muligheder for at fradrage tab, fordi udsvingene i nettoindkomsten derved formindskes. Den lavere risiko kan gøre det mere attraktivt at drive selvstændig virksomhed, jf. Bruce (2000), Bruce (2002) og Cullen og Gordon (2007). Omvendt kan begrænsninger på adgangen til tabsfradrag kombineret med høje marginalsatter på positiv virksomhedsindkomst gøre risikofyldt iværksættervirksomhed mindre attraktiv, som nærmere diskuteres nedenfor.

En række empiriske studier har søgt at belyse, hvordan forskellige elementer i skattesystemet påvirker omfanget af selvstændig erhvervsvirksomhed og iværksætteraktivitet. Resultaterne er ikke entydige, bl.a. på grund af forskelle i metoder og datagrundlag på tværs af de forskellige studier.

Gurley-Calvez og Bruce (2013) giver en oversigt over litteraturen på området og gennemfører en ny, omfattende analyse baseret på amerikanske selvangivelsesdata, hvor de søger at råde bod på en række metodeproblemer ved de tidligere studier. De finder som et robust resultat, at en højere marginalskat på indkomst fra selvstændig erhvervsvirksomhed, herunder indkomst fra mindre selskaber¹⁴, reducerer omfanget af selvstændig virksomhed, hvorimod en højere marginalskat på lønindkomst øger tilgangen af selvstændige erhvervsdrivende. Dette er i overensstemmelse med den tidligere nævnte hypotese, at incitamentet til at blive selvstændig afhænger af *forskellen* i beskatningen af selvstændige og lønmodtagere.

¹⁴ Med "mindre selskaber" menes her "partnerships or subchapter S corporations". Disse virksomhedsformer er ikke underlagt en særskilt virksomheds- eller selskabsskat. I stedet fordeles virksomhedernes indkomst ud på ejerne og beskattes som personlig indkomst hos disse.

Gurley-Calvez og Bruce (2013) finder dog også, at tilgangen af selvstændige reagerer kraftigere på en ændring i marginals-katten på indkomst fra selvstændig erhvervsvirksomhed end på en ændring i marginals-katten på lønindkomst. Det kan skyldes, at en lavere marginals-kat har større effekt på den gennemsnitlige indtjening for de selvstændige, fordi de rammes særligt hårdt af høje marginals-katter i "gode" år, hvor indtjeningen er ekstraordinært høj.

Studiet af Gurley-Calvez og Bruce (2013) såvel som andre studier på området skal dog tages med det forbehold, at en registreret forøgelse af antallet af selvstændige eller af deres indkomst ikke nødvendigvis betyder, at der er sket en tilsvarende forøgelse af iværksætteraktiviteten. Den kan til en vis grad dække over, at nogle personer har skiftet status fra lønmodtagere til selvstændige, men reelt fortsætter med at udføre de samme aktiviteter som før.

Beskatningen af iværksættere i forhold til lønmodtagere i Danmark

Tabel 5 belyser ved hjælp af nogle regneeksempler, hvordan selvstændige erhvervsdrivende og aktive ejere af aktieselskaber i Danmark beskattes i forhold til lønmodtagere. For at rendyrke betydningen af skattereglerne antages det, at de sammenlignede personer har samme arbejdsindkomst og samme nettoformue, der giver det samme afkast på fem pct. før skat. For lønmodtageren tager formueindkomsten form af renteindtægter. For den selvstændige, der har investeret sin formue som egenkapital i sin virksomhed, antages formuen at bidrage til virksomhedens overskud med et afkast på fem pct.¹⁵, mens den resterende del af virksomhedsoverskuddet stammer fra den selvstændiges arbejdsindsats.

Den aktive ejer af aktieselskabet har investeret sin formue som egenkapital i selskabet, der giver et overskud før skat på fem pct. af egenkapitalen. Han arbejder som direktør i selskabet og modtager herfor en løn svarende til lønmodtagerens. Derudover får han udbetalt selskabets overskud efter skat som aktieudbytte, ligesom også den selvstændige trækker virksomhedens overskud efter skat ud til forbrug. Tallene i tabellen viser personernes disponible indkomst, når alle skatter på løn, virksomhedsoverskud, renter og aktieindkomst er betalt. Indkomster og skatter er opgjort i det indkomstniveau, der var gældende i 2013, men skatterne er beregnet efter de regler, der vil gælde, når den seneste skattereform vedtaget i 2012 er fuldt indfaset i 2022.

Beregningerne peger på, at iværksættere, der driver deres virksomhed som et aktieselskab, beskattes hårdere end lønmodtagere med samme arbejds- og formueindkomst. Det gælder især, når formueindkomsten fra virksomheden har en betydelig størrelse.

Årsagen til merbeskatningen af den aktive ejer er, at selskabsindkomst dobbeltbeskattes: Først skal der betales selskabsskat af selskabets overskud. Når det resterende overskud udloddes som udbytte (eller når aktionæren realiserer den aktiekursgevinst, der opstår, hvis selskabet tilbageholder overskuddet), skal der dernæst betales aktieindkomstskat, som udgør 27 pct. af udbytter og aktieavance op til 48.300 kr. og 42 pct. af aktieindkomst over denne grænse.

Den øverste skattesats på aktieindkomst er fastsat sådan, at aktionærer, der arbejder i eget selskab, ikke kan opnå en skattemæssig fordel ved at omdanne lønindkomst fra selskabet (fx direktørløn) til aktieudbytte eller aktieavance. Samtidigt er skatten på positiv nettokapitalindkomst (primært renter) afstemt med skatten på aktieindkomst sådan, at porteføljeinvestorer beskattes nogenlunde ens uafhængigt af, om de modtager deres formueafkast som aktieindkomst eller som renteindtægter.

¹⁵ De fem pct. antages at repræsentere det faktiske afkast af virksomhedens egenkapital, når der fra overskuddet er trukket en normal markeds-mæssig aflønning af den selvstændiges arbejdsindsats i virksomheden. Ved skatteberegningen opgøres den selvstændiges kapitalindkomst dog ved brug af den såkaldte kapitalafkastsskattesats, som i 2013 kun var to pct.

Samlet medfører dette imidlertid en merbeskatning af den aktive aktionær, fordi hans formueafkast pålægges både selskabsskat og aktieindkomstskat, hvorimod lønmodtageren kun skal betale kapitalindkomstskat (svarende nogenlunde til aktieindkomstkatten) af sin renteindtægt.

TABEL 5: REGNEEKSEMPLER: INDKOMST EFTER SKAT FOR LØNMODTAGERE, SELVSTÆNDIGE OG AKTIVE EJERE AF AKTIESELSKABER I DANMARK (2013-NIVEAU EFTER FULDT INDFASET SKATTEREFORM 2012)

INDKOMST- OG FORMUE-FORHOLD	STATUS		
	LØNMODTAGER	SELVSTÆNDIG ERHVERVSDRIVENDE	AKTIV EJER AF AKTIE-SELSKAB
Arbejdsindkomst: 500.000			
Nettoformue: 1.000.000	343.557	338.966	340.742
Formueafkast (5%): 50.000			
Arbejdsindkomst: 800.000			
Nettoformue: 2.000.000	504.023	495.902	497.100
Formueafkast (5%): 100.000			
Arbejdsindkomst: 1.000.000			
Nettoformue: 4.000.000	648.852	632.609	629.869
Formueafkast (5%): 200.000			
Arbejdsindkomst: 1.000.000			
Nettoformue: 10.000.000	820.752	780.145	765.589
Formueafkast (5%): 500.000			

Note: For lønmodtageren og den aktive ejer af aktieselskabet tager arbejdsindkomsten form af løn, mens arbejdsindkomsten for den selvstændige udgør en del af virksomhedens overskud. For lønmodtageren tager formueafkastet form af renteindtægter. For den selvstændige og den aktive ejer af aktieselskabet tager det form af overskud i virksomheden. Virksomhedsoverskudet efter skat forudsættes udbetalt til ejerne, og den selvstændige erhvervsdrivende forudsættes beskattet efter reglerne i virksomhedsskatteordningen. Tallene er angivet i 2013-niveau, men ved skatteberegningen er anvendt de regler og satser, der vil gælde, når den i 2012 vedtagne skattereform er fuldt indfaset.

Kilde: Beregninger foretaget af Finansministeriet for Produktivitetskommissionen.

Ifølge regneeksemplerne i tabel 5 bliver iværksættere, der driver en personligt ejet virksomhed, også beskattet lidt hårdere end lønmodtagere med samme indkomst. Igen gælder dette især, når formueindkomsten har en vis størrelse.

Baggrunden er, at den del af den selvstændiges virksomhedsoverskud, der beskattes som kapitalindkomst, kun udgør to pct. af virksomhedens egenkapital, svarende til den såkaldte kapitalafkastsats i virksomhedsskatteordningen. Resten af virksomhedsindkomsten, herunder altså en del af det faktiske kapitalafkast på fem pct., beskattes progressivt som arbejdsindkomst (personlig indkomst), hvor den øverste marginalsat er højere end for kapitalindkomst. Lønmodtageren får derimod hele sit renteafkast på fem pct. af formuen beskattet som kapitalindkomst.

Asymmetrien i beskattningen af lønmodtageren og den selvstændige kan siges at ligge i, at hele renten på risikable fordringer med relativt høje rentesatser beskattes som kapitalindkomst, hvorimod en væsentlig del af den risikopræmie, der indgår i den selvstændiges formueafkast, beskattes som arbejdsindkomst, fordi kapitalafkastsatsen i virksomhedsskatteordningen kun indeholder en beskedent risikopræmie.

Det skal nævnes, at den effektive beskattning af indkomst fra selskaber vil være mindre end forudsat i tabel 5, hvis selskabet tilbageholder sit overskud frem for at udlodde det. Det skyldes, at de aktieavancer, der normalt opstår, når selskaber akkumulerer deres overskud, først bliver pålagt aktieindkomstskat på det tidspunkt, hvor de realiseres ved salg af aktien. Også selvstændige erhvervsdrivende, der benytter virksomhedsskatteordningen, har mulighed for at udskyde den endelige personbeskattning ved at akkumulere opsparet overskud i virksomheden. Likviditetsfordelen ved disse skatteudskydelser – og dermed reduktionen i den effektive beskattning – er dog begrænset ved det nuværende lave renteniveau.

Taleksemplerne vedrørende den aktive ejer af et aktieselskab forudsætter endvidere, at den værditilvækst, der kan tilskrives ejerens arbejdsindsats i selskabet, beskattes som (direktør)løn, mens den indkomst fra selskabet, der kan tilskrives ejerens kapitalindsats, beskattes som udbytte. Hvis ejeren ikke har mindretalsaktionærer at tage hensyn til ved fastsættelse af udbytteprocenten, kan han/hun frit vælge den kombination af løn og udbytte fra selskabet, som minimerer den samlede skattebetaling. En sådan strategi vil indebære, at lønudbetalingen stoppes ved topskattegrænsen, hvorefter resten af indkomsten fra selskabet tages ud som udbytte. Resultaterne i tabel A.1 i appendiks til dette kapitel viser, at den disponible indkomst for den aktive ejer af et selskab dermed bliver lidt højere end vist i tabel 5 ovenfor. Det vil dog stadig gælde, at den aktive aktionær bliver beskattet hårdere end en lønmodtager med tilsvarende indkomst- og formueforhold.

Betydningen af tabsfradrag

Hvis der ikke er fuld fradragsret for de tab på risikofyldte investeringer, som en investor måtte lide, hvorimod et eventuelt positivt afkast beskattes fuldt ud, måske endda efter en progressiv skala, bliver det mindre attraktivt at investere i innovation frem for at investere kapitalen passivt i sikre aktiver.

Som nævnt i Produktivitetskommissionens analyserapport 4 om *Uddannelse og Innovation* blev der i 2012 indført en begrænsning af danske aktie- og anpartsselskabers mulighed for at fremføre skattemæssige underskud til fradrag i senere års skattepligtige overskud. Den nye regel indebærer, at tidligere års underskud kun kan modregnes fuldt ud i skattepligtig selskabsindkomst op til 7,5 mio. kr., mens et resterende underskud højst kan nedbringe den resterende skattepligtige selskabsindkomst med 60 pct.

Underskud ud over den nævnte 60 pct.-regel kan dog fortsat fremføres uden tidsbegrænsning til fradrag i senere års overskud, indtil hele underskuddet er "opbrugt". For selskaber, der videreføres, betyder 60 pct.-reglen således alene en vis likviditetsbelastning, idet en del af skattelettelsen som følge af de fremførte underskud udskydes til senere.

Som nærmere forklaret i Produktivitetskommissionens analyserapport 4 vil ventureselskaber imidlertid typisk blive ramt hårdere af den nye 60 pct.-regel på grund af den særlige forretningsmodel, de arbejder efter. Mere generelt vil den nye regel ramme særligt risikable investeringer, hvor der er en vis risiko for, at selskabet går ned, hvis investeringerne slår fejl, idet retten til hidtil ubenyttede fradrag for underskud tapes, hvis selskabet ophører. Investorerne må således imødesee, at staten tager en andel af gevinsten svarende til skatteprocenten, hvis investeringen går godt, men at de ikke nødvendigvis opnår en tilsvarende skattelettelse, hvis projektet giver underskud. Da det især er innovative projekter, der er forbundet med stor risiko, vil den type asymmetrier i beskattningen kunne hæmme innovationen i Danmark.

Beskatningen af udenlandske porteføljeinvestorer

Ved direkte investeringer i Danmark foretaget via et udenlandsk moderselskab pålægges der ikke kildeskat på aktieudbytter fra et dansk datterselskab til det udenlandske moderselskab.

Ved udbetaling af udbytter til udenlandske porteføljeinvestorer, der ejer mindre end ti pct. af aktierne i et dansk selskab, opkræver Danmark derimod som udgangspunkt en kildeskat på 27 pct. af udbyttet. Hvis investoren er hjemmehørende i et land, som Danmark har indgået en dobbeltbeskatningsaftale med, kan investoren dog typisk søge om at få refunderet en del af skatten, så den nedsættes til 15 pct. Hvis investoren er en personlig skatteyder eller et almindeligt selskab, vil der normalt også blive givet godtgørelse (credit) for den betalte danske kildeskat ved beregningen af den endelige skat af udbyttet, som investoren skal betale til sit hjemland. I så fald vil kildeskatten ikke hæmme incitamentet til investering i Danmark.

En stor del af de udenlandske porteføljeinvesteringer bliver imidlertid foretaget af institutionelle investorer som pensionsselskaber eller investeringsinstitutter, der typisk ikke kan få godtgørelse for den danske kildeskat, eftersom de ikke betaler skat i hjemlandet på selskabsniveau. For disse investorer udgør den danske kildeskat en ekstra omkostning, der hæmmer incitamentet til at investere i Danmark og forstærker skattesystemets diskrimination mod egenkapitalfinansiering.

Politikovervejelser

Gennemgangen ovenfor har vist, at de effektive gennemsnitlige selskabsskattesatser i EU-området har været faldende over en årrække som følge af stigende internationale skattekonkurrence. Danmark har fulgt med i denne udvikling uden dog at være førende, og den formelle selskabsskattesats såvel som den effektive gennemsnitlige og den effektive marginale selskabsskattesats ligger i dag nogenlunde på niveau med de tilsvarende satser i vore nabolande og i det gennemsnitlige EU-land. Flere andre lande, herunder Sverige og Storbritannien, har for nylig gennemført eller besluttet at gennemføre yderligere selskabsskattesænkninger, men Danmark har også besluttet en gradvis sænkning af den formelle selskabsskattesats og skattesatsen på opspareret overskud i virksomhedsskatteordningen fra 25 til 22 pct. fra 2016.

En række forskningsstudier giver grund til at antage, at selskabsskatten hæmmer virksomhedernes produktivitet ved at dæmpe selskabernes investeringer. Studierne peger også på, at en stor del af byrden ved selskabsskatten overvæltes på lønmodtagerne, fordi den lavere produktivitet medfører en lavere realløn. Set i det lys, og i lyset af den skærpede internationale skattekonkurrence, forekommer det velbegrundet, at et flertal i Folketinget i 2013 vedtog en gradvis sænkning af selskabsskatten. Produktivitetskommissionen anbefaler, at Danmark også fremover undgår at have et højere niveau for selskabsbeskatningen end vore nabolande.

På områder, hvor virksomhederne kan indtjene stedbundne såkaldte rene profitter ved at investere i Danmark – som det fx er tilfældet ved udvindingen af olie og gas i Nordsøen – er der dog ikke grund til at antage, at selskabsskatten medfører alvorlige forvriddninger. Ved eventuelle fremtidige reduktioner i den generelle selskabsskattesats er der derfor god grund til at fastholde en uændret samlet beskatning olie- og gasaktiviteterne i Nordsøen, som det også skete, da man vedtog den seneste selskabsskattesænkning.

Som følge af rentefradragsretten hviler selskabsskatten kun på afkastet af selskabernes egenkapital. Skatten diskriminerer derfor mod egenkapitalfinansierede investeringer. Det er uheldigt af flere grunde, bl.a. fordi investeringer i produktivetsfremmende innovative aktiviteter – der typisk vil være særligt risikofyldte – som regel vil kræve en høj grad af egenkapitalfinansiering.

En mulig løsning på dette problem kunne være at indføre et egenkapitalfradrag i selskabsbeskatningen, så man tillod selskaberne at fradrage en normal rente af deres egenkapital på samme måde, som de kan fradrage renter af gæld. For at begrænse provenutabet kan fradraget eventuelt begrænses til kun at gælde for nyinvesteringer.¹⁶

Et sådant egenkapitalfradrag kunne også afhjælpe det problem, at aktive ejere af aktieselskaber, der løbende udlodder deres overskud, beskattes hårdere end lønmodtagere med samme arbejds- og formueindkomst. Denne merbeskatning, der er en følge af dobbeltbeskatningen af selskabsindkomst, kan hæmme iværksætteraktiviteten i Danmark.

Der er dog en række skattetekniske forhold, som må afklares, inden man eventuelt beslutter at indføre et egenkapitalfradrag.¹⁷ Uanset hvad man beslutter, anbefaler Produktivitetskommissionen, at man tilpasser skattereglerne sådan, at lønmodtagere, selvstændige og aktive ejere af aktieselskaber så vidt muligt beskattes ens af deres arbejds- og formueindkomst.

Den nyligt indførte 60 pct.-regel for begrænsning af retten til fradrag for tidligere års underskud skaber en øget asymmetri i erhvervsbeskatningen. Asymmetrien vil i særlig grad ramme innovative investeringsprojekter, der er forbundet med stor risiko. Fra et produktivitets-synspunkt er dette uheldigt. Produktivitetskommissionen gentager derfor sin anbefaling fra analyserapport 4 af, at 60 pct.-reglen for begrænsning af tabsfradrag afskaffes.

For at sikre mere symmetri og neutralitet i beskatningen kunne en genindførelse af retten til fuldt fradrag for tab kombineres med, at man gav alle danske virksomheder uanset organisationsform ret til at fremføre skattemæssige underskud med et rentetillæg. Det ville i princippet neutralisere det tab af likviditet, som virksomhederne påføres ved, at de ikke straks kan få skatteværdien af underskud udbetalt. Igen gælder, at en sådan regelændring i retning af større symmetri i den skattemæssige behandling af gevinster og tab især ville gavne innovative virksomheder.

Udenlandske porteføljeinvesteringer i danske aktier har fået øget betydning i de senere år. For udenlandske institutionelle investorer, der ikke kan få godtgjort den danske kildeskat på aktieudbytter i deres hjemland, kan kildeskatten hæmme tilskyndelsen til at investere i Danmark og dermed øge danske virksomheders kapitalomkostning. Der kan være grund til at analysere denne problemstilling nærmere.

Endelig kan der være grund til en nærmere analyse af de forvriddinger af opsparingens niveau og sammensætning, der følger af den nuværende progressive beskatning af kapitalindkomst og aktieindkomst. Ved en nominel rente på fx fire pct. og en inflationsrate på to pct. er den effektive skattesats på det reale renteafkast i dag 84 pct. for en skatteyder med positiv nettokapitalindkomst ud over 40.800 kr.¹⁸ Det skyldes, at marginalsatten på 42 pct. pålægges hele den nominelle renteindtægt inklusive den del, der blot skal kompensere for inflationens udhuling af fordringens realværdi.

¹⁶ Produktivitetskommissionen fraråder, at man søger at inddække provenutabet ved at hæve selskabsskattesatsen, da dette ville øge de multinationale selskabers tilskyndelse til at flytte skattepligtigt overskud ud af Danmark via manipulation af deres interne afregningspriser.

¹⁷ I Norge har regeringen nedsat et sagkyndigt ekspertudvalg, der bl.a. skal udrede mulighederne for at indføre et egenkapitalfradrag såvel som andre muligheder for at gøre selskabsbeskatningen mindre forvriddende. Det norske udvalgs analyser kan eventuelt også være relevante i en dansk sammenhæng.

¹⁸ Med den gældende øverste marginalsat af positiv nettokapitalindkomst på 42 pct. er beskatningen af den nominelle rente på 4 pct. lig med $0,42 \times 4 = 1,68$. Den reale renteindtægt før skat er derimod kun $4 - 2 = 2$ pct. Skattebetalingen udgør således $1,68/2 = 84$ pct. af realafkastet før skat.

Med en så hård beskatning kan der være en stor tilskyndelse til at placere opsparingen i pensionsformue eller fast ejendom frem for at foretage almindelig "fri" opsparing i finansielle aktiver.¹⁹ Det kan hæmme en effektiv kapitalformidling, der leder opsparingen derhen, hvor det samfundsøkonomiske afkast er størst. På den baggrund kan der være grund til at overveje, om Danmark med fordel kan indføre en såkaldt dual indkomstbeskatning som den, der kendes fra de andre nordiske lande, hvor man tilstræber at beskatte al kapitalindkomst med en relativt lav, proportional sats.

Et mere neutralt skattesystem, der i højere grad ligebehandler forskellige investeringsalternativer og organisationsformer, vil bedre kunne sikre, at investeringerne foretages dér, hvor de giver det største afkast til samfundet, dvs. dér hvor afkastet før skat er størst.

Et neutralt skattesystem kræver imidlertid en koordinering af en lang række skatteregler. Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at der nedsættes et sagkyndigt udvalg, som kan udrede, hvordan der kan skabes et mere neutralt og symmetrisk regelsæt for beskatning af erhvervsindkomst og kapitalafkast. Et sådant udvalg kan bl.a. vurdere, om der med fordel kan indføres et egenkapitalfradrag i selskabsbeskatningen, eller om der er andre og mere hensigtsmæssige metoder til at imødegå skattesystemets favorisering af gældsfinansiering. Udvalget kan også undersøge, hvordan man kan sikre en højere grad af ligebehandling af forskellige investeringsalternativer og organisationsformer; om der med fordel kan indføres et dualt indkomstskattesystem, og om der kan være behov for at mindske eller fjerne kildebeskatningen af udenlandske institutionelle porteføljeinvestorer.

¹⁹ Ved vurderingen af den effektive beskatning af pensionsopsparing skal der dog også tages hensyn til reglerne for aftrapning af indkomsthængige ydelser til pensionister, jf. analysen i Linaa m.fl. (2013). Det er således en meget kompliceret sag for skatteyderne at danne sig et fuldt overblik over den reelle beskatning af forskellige opsparingsalternativer.

Appendiks til kapitel 2

Regneeksempler med skatteminimering for aktive ejere

Taleksemplerne i sidste søjle i tabel 5 forudsatte, at den værditilvækst, der kan tilskrives den aktive ejers arbejdsindsats i sit selskab, beskattes som (direktør)løn, mens den indkomst fra selskabet, der kan tilskrives ejerens kapitalindsats, beskattes som udbytte. Hvis der ikke er andre aktionærer at tage hensyn til, kan ejeren imidlertid frit vælge den kombination af løn og udbytte fra selskabet, som minimerer den samlede skattebetaling. Under en sådan strategi stoppes lønudbetalingen ved topskattegrænsen, hvorefter resten af indkomsten fra selskabet tages ud som udbytte. Tabel A.1 viser, hvor stor den aktive aktionærs disponible indkomst i så fald bliver, sammenlignet med den disponible indkomst for lønmodtagere og selvstændige. Vi ser, at den aktive aktionær i denne situation med en skattemæssigt optimal kombination af løn og udbytte fortsat bliver beskattet hårdere end en lønmodtager med tilsvarende indkomst- og formueforhold.

TABEL A.1: REGNEEKSEMPLER: INDKOMST EFTER SKAT FOR LØNMODTAGERE, SELVSTÆNDIGE OG AKTIVE EJERE AF AKTIESELSKABER I DANMARK (2013-NIVEAU EFTER FULDT INDFASET SKATTEREFORM 2012; SKATTEMÆSSIGT OPTIMAL KOMBINATION AF LØN OG UDBYTTE FOR DEN AKTIVE EJER)

INDKOMST- OG FORMUE-FORHOLD	STATUS		
	LØNMODTAGER	SELVSTÆNDIG ERHVERVSDRIVENDE	AKTIV EJER AF AKTIESELSKAB
Arbejdsindkomst: 500.000			
Nettoformue: 1.000.000	343.557	338.966	340.790
Formueafkast (5%): 50.000			
Arbejdsindkomst: 800.000			
Nettoformue: 2.000.000	504.023	495.902	501.415
Formueafkast (5%): 100.000			
Arbejdsindkomst: 1.000.000			
Nettoformue: 4.000.000	648.852	632.609	637.135
Formueafkast (5%): 200.000			
Arbejdsindkomst: 1.000.000			
Nettoformue: 10.000.000	820.752	780.145	772.855
Formueafkast (5%): 500.000			

Note: For lønmodtageren og den aktive ejer af aktieselskabet tager arbejdsindkomsten form af løn, mens arbejdsindkomsten for den selvstændige udgør en del af virksomhedens overskud. For lønmodtageren tager formueafkastet form af renteindtægter. For den selvstændige og den aktive ejer af aktieselskabet tager det form af overskud i virksomheden. Virksomhedsoverskuddet efter skat forudsættes udbetalt til ejerne, og den selvstændige erhvervsdrivende forudsættes beskattet efter reglerne i virksomhedsskatteordningen. Tallene er angivet i 2013-niveau, men ved skatteberegningen er anvendt de regler og satser, der vil gælde, når den i 2012 vedtagne skattereform er fuldt indfaset.

Kilde: Beregninger foretaget af Finansministeriet for Produktivitetskommissionen.

Kapitel 3

Arbejdsindkomstbeskatning og produktivitet

Beskatningen af arbejdsindkomst kan påvirke produktivetsudviklingen på flere måder, fx via sin indvirkning på tilskyndelsen til at tage en uddannelse, der giver gode indtjeningsmuligheder på arbejdsmarkedet, og via sin virkning på tilskyndelsen til at bevæge sig fra jobs med dårligere til jobs med bedre indtjeningsmuligheder. Mere generelt kan der være en effekt på produktiviteten som følge af, at arbejdsindkomstskatten påvirker incitamentet til at yde en ekstra indsats.

I det følgende diskuterer vi disse effekter. Vi fremlægger også nogle overvejelser om, hvordan man kan følge op på de senere års reformer af arbejdsindkomstbeskatningen, hvis man ønsker at opprioritere produktivitetshensynet i skattepolitikken. Kapitlets konklusioner og anbefalinger er sammenfattet i boksene nedenfor.

BOKS 4: VIDEN OM ARBEJDSINDKOMSTBESKATNING

Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende beskatningen af arbejdsindkomst tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Den personlige, progressive indkomstskat udgør en langt større del af den samlede beskatning af arbejdsindkomst i Danmark end i andre OECD-lande, hvor obligatoriske socialbidrag fra lønmodtagere og arbejdsgivere typisk vejer tungt. En sammenligning af skattebyrden i Danmark og udlandet vanskeliggøres af, at socialbidrag i et vist omfang kan sidestilles med forsikringspræmier, der ikke er egentlige skatter.
- Forbrugsskatter, der til dels er indirekte skatter på arbejdsindkomst, spiller en større rolle i Danmark end i andre OECD-lande.
- Hvis obligatoriske socialbidrag opfattes som egentlige skatter, er de gennemsnitlige og marginale skattesatser på arbejdsindkomst i Danmark ikke højere end i de fleste af vore nabolande. Det gælder også, når der tages højde for de høje danske forbrugsskatter. Generelt er progressionen i beskatningen af arbejdsindkomst heller ikke specielt hård i Danmark sammenlignet med andre nordeuropæiske lande.
- Dog er topskattegrænsen i Danmark lav i international sammenhæng. Det betyder, at forholdsvis mange danske skatteydere løber ind i høje marginalskatte. Marginalskatten for højt lønnede ligger også noget højere i Danmark end i OECD som helhed.
- Inden for gruppen af udviklede OECD-lande er der tegn på, at en hårdere progression i beskatningen af arbejdsindkomst hæmmer den økonomiske vækst.
- Ifølge forskningsstudier kan det bl.a. skyldes, at hårdere skatteprogression svækker tilskyndelsen til at vælge uddannelser, der giver gode indtjeningsmuligheder på arbejdsmarkedet.
- Der er evidens for, at højere marginalskatte på arbejdsindkomst svækker lønmodtagernes tilskyndelse til at bevæge sig fra mindre produktive til mere produktive jobs.
- Der er evidens for, at beskatningsforholdene for højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft har betydning for mulighederne for at tiltrække den type arbejdskraft.

ANBEFALINGER //

For at styrke produktivitetsvæksten gennem en øget tilskyndelse til uddannelse, opkvalificering og mobilitet på arbejdsmarkedet anbefaler Produktivitetskommissionen, at

- De senere års bestræbelser for at nedbringe marginalskatterne og antallet af topskatteydere fortsættes, hvis det nødvendige finanspolitiske råderum kan tilvejebringes. Behovet for personskattelettelse må dog løbende afvejes overfor det behov for lettelse i selskabsbeskatningen, som den internationale skattekonkurrence måtte medføre.

Produktivitetskommissionen peger samtidig på, at:

- Hvis man ønsker at imødegå en øget indkomstspredning som følge af topskattesænkninger, kan det ud fra et produktivitetshensyn bedst ske ved at justere ejendomsbeskatningen. Omlægning af en del af SU'en til statsgaranterede lån kan også bidrage til at neutralisere virkningen af topskattelettelse på fordelingen af livsindkomster.

3.1 Beskatning af arbejdsindkomst i Danmark og udlandet

Som nævnt i kapitel 1 i denne baggrundsrapport udgør den personlige indkomstskat en langt større andel af de samlede indkomstskatter i Danmark end i andre OECD-lande, hvor obligatoriske sociale bidrag fra lønmodtagere og arbejdsgivere spiller en betydelig rolle. Det gør det vanskeligt at foretage en præcis sammenligning af arbejdsindkomstbeskatningen i Danmark og udlandet.

Årsagen er, at indbetalingen af socialbidrag typisk giver lønmodtageren ret til at modtage en række sociale ydelser som arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge, alderspension o.l. Da der typisk er en vis sammenhæng mellem de indbetalte socialbidrag og de modtagne overførsler, kan bidragene til en vis grad opfattes som forsikringspræmier snarere end egentlige skatter. Det er dog særdeles kompliceret at beregne det egentlige skatteelement i bidragene, og i de internationale statistikker produceret af fx OECD regnes bidragene derfor normalt som skatter på linje med den personlige indkomstskat. Det er vi derfor også henvist til at gøre her, selvom det i visse tilfælde kan medføre en overvurdering af det reelle skattetryk på arbejdsindkomst i udlandet.

Foruden den personlige indkomstskat og de obligatoriske socialbidrag fra lønmodtagere og arbejdsgivere inkluderer den samlede direkte beskatning af arbejdsindkomst også de skatter på lønsum og beskæftigelse, som mange lande opkræver hos arbejdsgiverne. Disse skatter plus socialbidragene betegnes i det følgende som "arbejdsmarkedsbidrag". Det danske arbejdsmarkedsbidrag, der er en bruttoskat på løn opkrævet hos lønmodtageren, indgår ligeledes i tallene for den direkte beskatning i Danmark. Bemærk, at det danske arbejdsmarkedsbidrag er en ren skat, da betalingen af det ikke giver ret til nogen bestemte sociale ydelser.

I tabel 6 angiver betegnelsen GA en gennemsnitlig industriarbejder. Tabellen viser gennemsnits- og marginalskattesatserne for lønmodtagere, der tjener henholdsvis 67 pct., 100 pct. og 167 pct. af lønnen for en gennemsnitlig arbejder. Gennemsnitsskatten angiver den samlede skattebetaling sat i forhold til den samlede lønindkomst før skat.

Marginalskatten angiver, hvor meget ekstra betaling af arbejdsmarkedsbidrag og personlig indkomstskat, der udløses, når arbejdsgiveren afholder 1 krone ekstra i udgift til arbejdskraften ("skatten af den sidst tjente krone"). Marginalskatten påvirker skatteyderens tilskyndelse til at gøre en ekstra indsats, mens gennemsnitsskatten påvirker incitamentet til at deltage på arbejdsmarkedet. Boks 5 viser principperne for beregning af gennemsnits- og marginalskattesatserne.

Beregningerne tager hensyn til, at en højere løn i nogle tilfælde giver lønmodtageren ret til at modtage et større beløb i visse standardoverførsler eller større fradrag, fx et større beskæftigelsesfradrag, hvis dette fradrag afhænger af lønindkomsten. For overskuelighedens skyld viser tabellerne nedenfor alene skattesatserne for enlige skatteydere uden børn.

TABEL 6: DIREKTE OG INDIREKTE SKATTER PÅ ARBEJDSINDKOMST (PROCENTSATSER)

	EFFEKTIV FOR- FOR- BRUGS- SKAT- TESATS (2011)	INDKOMSTSKAT OG ARBEJDSMARKEDSBIDRAG I PCT. AF ARBEJDSGIVERENS LØNMØSTNING FØR SKAT (ENLIG SKATTEYDER UDEN BØRN, 2012 SKATTEREGLER)					
		67% AF LØN FOR GA		100% AF LØN FOR GA		167% AF LØN FOR GA	
		GEN- NEM- SNITS- SKAT	MARGI- NAL- SKAT	GEN- NEM- SNITS- SKAT	MARGI- NAL- SKAT	GEN- NEM- SNITS- SKAT	MARGI- NAL- SKAT
Danmark	31,4	37,0	40,9	38,6	42,3	45,1	56,1
Norge	29,1 ¹	34,3	43,2	37,6	51,2	43,2	53,8
Sverige	27,3	40,7	45,7	42,8	48,0	50,7	67,0
Finland	26,4	36,7	53,6	42,5	54,5	48,5	57,5
Storbri- tannien	19,5	28,2	40,2	32,3	40,2	38,1	49,0
Tyskland	20,1	45,6	55,8	49,8	60,3	51,2	44,3
Holland	26,3	33,2	48,9	38,6	50,1	42,3	49,3
Belgien	21,0	50,5	66,3	56,0	69,7	61,0	68,5
Frankrig	19,9	47,1	63,6	50,2	59,8	54,0	59,8
OECD- EU 21	21,5 ²	38,1	47,9	41,8	50,4	46,3	52,7
OECD	-	32,0	40,9	35,6	44,2	39,9	46,8

Note: Note: GA = gennemsnitlig arbejder. Tallene inkluderer foruden personlig indkomstskat også obligatoriske sociale bidrag fra arbejdsgivere og lønmodtagere samt skatter på lønsum og beskæftigelse. Den samlede skattebetaling er sat i forhold til arbejdsgiverens samlede arbejdskraftomkostning før skat. 1) Data for 2010 2) Simpelt gennemsnit for EU-27.

Kilde: OECD (2013a): tabel I.1 og I.6 og Eurostat (2013): tabel 82.

Med forbehold for de ovenfor nævnte sammenlignelighedsproblemer viser tabel 6, at de direkte gennemsnits- og marginalsatser på arbejdsindkomst er lidt lavere i Danmark end i OECD-EU 21 landegruppen (gruppen af EU-lande, der er medlem af OECD) for lønmodtagere med en løn svarende til den gennemsnitlige arbejders eller to tredjedele heraf.²⁰ For de relativt højtlønnede, der tjener 167 pct. af lønnen for en gennemsnitlig arbejder, ligger gennemsnitsskatten i Danmark nogenlunde på niveau med det gennemsnitlige beskatningsniveau i OECD-EU 21 landegruppen, men marginalsatserne for de højtlønnede er højere i Danmark end i det typiske land i denne gruppe. Lande som Sverige, Finland, Belgien og Frankrig ses dog at have en hårdere marginalbeskatning af de højtlønnede end Danmark.

Disse tal inkluderer som nævnt kun de direkte skatter på arbejdsindkomst. Men den samlede skattebelastning mellem den udgift, arbejdsgiveren afholder til arbejdskraften, og den disponible realindkomst, som lønmodtageren står tilbage med, omfatter også de indirekte skatter på forbrug (moms og punktafgifter). De indirekte skatter udhuler jo købekraften lige såvel som de direkte skatter. For hvert land viser tabel 6 derfor også den såkaldte effektive forbrugsskattesats, der beregnes som de samlede forbrugsskatter sat i forhold til husholdningernes samlede forbrug opgjort i producentpriser. Vi ser, at Danmark har det højeste indirekte skatetryk blandt de betragtede lande. Boks 5 forklarer nærmere, hvordan man beregner den samlede effektive gennemsnits- og marginalsat på arbejdsindkomst under hensyntagen til såvel direkte som indirekte skatter.

BOKS 5: BEREGNING AF EFFEKTIVE SKATTESATSER PÅ ARBEJDSINDKOMST

Den samlede skattebelastning på arbejdsindkomst består af forskellen mellem arbejdsgiverens lønomkostning og den indkomst, lønmodtageren står tilbage med, når alle skatter er betalt. I mange OECD-lande beregnes både arbejdsgiverens og lønmodtagerens socialbidrag af den løn w , som lønmodtageren får udbetalt, *efter* at arbejdsgiveren har betalt sit bidrag, men *før* lønmodtageren har betalt sit. Endvidere beregnes lønmodtagerens personlige indkomstskat typisk af det beløb, der bliver tilbage, når hans/hendes socialbidrag er betalt.

Arbejdsgiverens socialbidrag er således givet ved en funktion af formen $T^a(w)$, og tilsvarende er lønmodtagerens bidrag en funktion af formen $T^l(w)$. Ofte er både arbejdsgiverens og lønmodtagerens socialbidrag direkte proportionale med w , men undertiden er der et loft over bidraget. Den personlige indkomstskat T^p bliver som nævnt beregnet af det beløb $w^e = w - T^l(w)$, lønmodtageren har tilbage, når hans/hendes socialbidrag er betalt, og er derfor givet ved en funktion af formen $T^p = T^p(w^e)$.

Den effektive *gennemsnitlige* direkte skat på arbejdsindkomst (t^d) er defineret som den samlede direkte skattebetaling sat i forhold til arbejdsgiverens samlede arbejdskraftomkostning før skat:

$$t^d = \frac{T^a(w) + T^l(w) + T^p(w - T^l(w))}{w + T^a(w)} \quad (1)$$

Hvis arbejdsgiveren øger den udbetalte løn til lønmodtageren med 1 enhed, vil hans samlede omkostning stige med $1 + dT^a/dw$ enheder. Samtidigt vil stigningen i den udbetalte løn øge lønmodtagerens udgift til socialbidrag og personlig indkomstskat med beløbene dT^l/dw henholdsvis $(1 - (dT^l/dw)) \cdot (dT^p/dw^e)$. Den effektive *marginale* direkte skat på arbejdsindkomst m^d er defineret som stigningen i den samlede direkte skattebetaling sat i forhold til stigningen i arbejdsgiverens arbejdskraftomkostning:

²⁰ I 2012 skønnede OECD, at årslønnen for en gennemsnitlig dansk arbejder var ca. 392.500 kr.

$$m^d = \frac{\frac{dT^a}{dw} + \frac{dT^l}{dw} + \left(1 - \frac{dT^l}{dw}\right) \frac{dT^p}{dw^e}}{1 + \frac{dT^a}{dw}} \quad (2)$$

Lønmodtagerens købekraft udhules imidlertid ikke kun af de direkte skatter, men også af indirekte skatter på forbrug. Vi kan uden tab af generalitet vælge vore måleenheder sådan, at niveauet for producentpriserne (de priser, arbejdsgiverne modtager for deres varer) er 1. Den effektive forbrugsskattesats, der beregnes som de samlede forbrugsskatter sat i forhold til husholdningernes samlede forbrug opgjort i producentpriser, betegnes som c . Når lønmodtageren står med en krone i hånden, vil forbrugsskatterne altså udhule dens købekraft med faktoren $1+c$, fordi forbrugsskatterne driver en kile af størrelsen c ind mellem den pris, forbrugerne skal betale, og den pris producenten modtager.

For hver kronens udgift til arbejdskraft, som arbejdsgiveren afholder, vil lønmodtageren altså i gennemsnit stå tilbage med en købekraft på $(1 - t^d)/(1 + c)$. Den *samlede effektive gennemsnitsskat* på arbejdsindkomst (t) er lig med den samlede direkte og indirekte gennemsnitlige skatte kile mellem arbejdsgiverens udgift til arbejdskraften og lønmodtagerens købekraft:

$$t = 1 - \left(\frac{1-t^d}{1+c}\right) = \frac{t^d+c}{1+c} \quad (3)$$

Hvis arbejdsgiveren *øger* sin udgift til arbejdskraft med 1 krone, vil lønmodtageren få en *ekstra* købekraft svarende til $(1 - m^d)/(1 + c)$. Forskellen mellem de to beløb repræsenterer den samlede marginale skatte kile, kaldet den *samlede effektive marginalskat* på arbejdsindkomst (m):

$$m = 1 - \left(\frac{1-m^d}{1+c}\right) = \frac{m^d+c}{1+c} \quad (4)$$

I den jævnligt udkommende publikation *Taxing Wages* beregner OECD for hvert medlemsland de direkte skattesatser t^d og m^d for lønmodtagere på forskellige trin på lønskalaen. I den ligeledes jævnligt udkommende publikation *Taxation Trends in the European Union* beregner Eurostat medlemslandenes effektive forbrugsskattesatser (c). De effektive skattesatser i tabel 7 og tabel 8 er estimeret på grundlag af disse data samt formlerne (3) og (4).

Tabel 7 viser ved brug af formel (3) i boks 5 den samlede effektive *gennemsnitsskat* på arbejdsindkomst, dvs. det samlede direkte og indirekte skattetryk i Danmark og en række andre nordeuropæiske lande. Vi ser, at skattetrykket i Danmark ikke skiller sig specielt ud, hverken for lavtlønnede, gennemsnitlønnede eller højtlønnede. Skattetrykket i Holland og især Storbritannien ligger dog noget under niveauet i Danmark.

TABEL 7: SAMLET INDKOMSTSKAT, ARBEJDSMARKEDSBIDRAG OG FORBRUGSSKAT I PCT. AF ARBEJDSGIVERENS LØNOMKOSTNING (ENLIG SKATTEYDER UDEN BØRN, 2011-SKATTEREGLER)

	LØN I PCT. AF LØNNEN FOR EN GENNEMSNITLIG ARBEJDER (GA)		
	67% AF LØN FOR GA	100% AF LØN FOR GA	167% AF LØN FOR GA
Danmark	51,9	53,1	58,0
Norge ¹	49,0	51,6	55,9
Sverige	53,4	55,1	61,4
Finland	50,3	54,7	59,3
Storbritannien	40,2	43,5	48,0
Tyskland	54,7	58,2	59,5
Holland	47,0	50,8	53,7
Belgien	58,4	63,2	67,5
Frankrig	55,4	57,8	61,2

Note: GA = gennemsnitlig arbejder. Tallene inkluderer foruden personlig indkomstskat også obligatoriske sociale bidrag fra arbejdsgivere og lønmodtagere samt skatter på lønsum og beskæftigelse. Den samlede skattebetaling er sat i forhold til arbejdsgiverens samlede arbejdskraftomkostning før skat. 1) Beregningerne for Norge anvender den effektive forbrugsskattesats for 2010, da satsen for 2011 endnu ikke foreligger.

Kilde: Data for indkomstskatter og arbejdsmarkedsbidrag er taget fra OECD (2012): tabel I.1. Data for den effektive forbrugsskattesats er taget fra Eurostat (2013): tabel 82.

I tabel 8 ser vi på den samlede effektive *marginalskat* på arbejdsindkomst, beregnet ved hjælp af formel (4) i boks 5. Danmark synes ikke at have en specielt hård marginalbeskatning sammenlignet med det øvrige Nordeuropa, når det drejer sig om lavtlønnede og gennemsnitligt lønnede skatteydere. For de højtlønnede ligger den effektive marginalskat i Danmark dog i den høje ende, om end lavere end i Finland og Belgien.

TABEL 8: MARGINAL INDKOMSTSKAT, ARBEJDSMARKEDSBIDRAG OG FORBRUGSSKAT I PCT. AF ARBEJDSGIVERENS LØNOMKOSTNING (ENLIG SKATTEYDER UDEN BØRN, 2011-SKATTEREGLER)

	LØN I PCT. AF LØNNEN FOR EN GENNEMSNITLIG INDUSTRIARBEJDER (GA)		
	67% AF LØN FOR GA	100% AF LØN FOR GA	167% AF LØN FOR GA
Danmark	55,0	56,1	66,6
Norge ¹	55,3	62,2	64,2
Sverige	57,3	59,1	74,0
Finland	62,9	66,1	66,1
Storbritannien	50,0	50,0	57,3
Tyskland	63,4	67,0	53,6
Holland	59,4	58,0	59,8
Belgien	72,1	72,1	74,7
Frankrig	69,3	59,4	66,4

Note: GA = gennemsnitlig arbejder. Tallene inkluderer foruden personlig indkomstskat også obligatoriske sociale bidrag fra arbejdsgivere og lønmodtagere samt eventuelle skatter på lønsum og beskæftigelse. Den samlede skattebetaling er sat i forhold til arbejdsgiverens samlede arbejdskraftomkostning før skat. 1) Beregningerne for Norge anvender den effektive forbrugsskattesats for 2010, da satsen for 2011 endnu ikke foreligger.

Kilde: Data for indkomstskatter og arbejdsmarkedsbidrag er taget fra OECD (2012): tabel I.9. Data for den effektive forbrugsskattesats er taget fra Eurostat (2013): tabel 82.

Tabel 9 giver et indtryk af progressionen i beskatningen af arbejdsindkomst. Tabellen angiver den procentvise stigning i lønmodtagerens disponible realindkomst, når arbejdsgiverens lønomkostning stiger med én pct. Hvis skattesystemet var rent proportionalt, ville arbejdsgiverens lønudgift og lønmodtagerens disponible realindkomst stige lige meget, og alle tallene i tabellen ville derfor være lig med én. Når skattesystemet er progressivt, vil skatten imidlertid udgøre en stigende andel af indkomsten, jo højere den er. En stigning i arbejdsgiverens lønomkostning på én pct. vil dermed udløse en stigning i lønmodtagerens disponible realindkomst på mindre end én pct. Jo mere tallene i tabel 6 ligger under én, jo stærkere er progressionen i skattesystemet.

TABEL 9: PROCENTVIS STIGNING I LØNMOTAGERENS DISPONIBLE INDKOMST NÅR ARBEJDSGIVERENS LØNMOMKOSTNING STIGER MED ÉN PCT. (ENLIG SKATTEYDER UDEN BØRN, 2011-SKATTE REGLER)

	LØN I PCT. AF LØNNEN FOR EN GENNEMSNITLIG INDUSTRIARBEJDER (GA)		
	67% AF LØN FOR GA	100% AF LØN FOR GA	167% AF LØN FOR GA
Danmark	0,94	0,94	0,80
Norge	0,88	0,78	0,81
Sverige	0,92	0,91	0,67
Finland	0,75	0,75	0,83
Storbritannien	0,84	0,88	0,82
Tyskland	0,81	0,79	1,15
Holland	0,77	0,85	0,87
Belgien	0,67	0,76	0,78
Frankrig	0,69	0,96	0,87

Note: GA = gennemsnitlig arbejder.

Kilde: Produktivitetskommissionens beregninger baseret på data i tabel 7 og tabel 8. Tallene i tabellen er beregnet ved brug af formlen $(1 - m) / (1 - t)$, hvor t og m er givet ved formel (3) og (4) i boks 5.

Tallene i tabel 9 er beregnet ud fra tallene i tabel 7 og tabel 8 og inkluderer således samtlige direkte og indirekte skatter på arbejdsindkomst. Da det typisk kun er den personlige indkomstskat, der opkræves efter en progressiv skala, slår progressionen ikke så kraftigt ud i den samlede beskatning. Dette afspejles i, at tallene i tabel 9 i mange tilfælde ikke ligger langt under én. For de højtlønnede i Tyskland ser vi endog, at tallet ligger over én, dvs. at beskatningen ved dette indkomstniveau ligefrem er degressiv. Det skyldes, at der er et loft over socialbidragene i Tyskland, således at en stigning i lønnen ud over et vist niveau ikke udløser ekstra socialbidrag.

For Danmarks vedkommende ser vi, at progressionen i den samlede beskatning er forholdsvis moderat for de lavtlønnede og gennemsnitligt lønnede. For de højtlønnede i Danmark er progressionen betydeligt skarpere, men dog ikke så hård som i lande som Sverige og Belgien.

Danmark skiller sig dog ud derved, at topskattegrænsen, hvor den øverste marginalsat sætter ind, ligger lavt på indkomstskalaen set i international sammenhæng. I modsætning til situationen i de fleste andre lande er de nordiske lande alle karakteriseret ved, at topskatten sætter ind ved et indkomstniveau, der ikke ligger så langt over lønnen for en gennemsnitlig arbejder. Men som vist i tabel 10 lå topskattegrænsen i 2011 særligt lavt i Danmark, og den vil fortsat ligge relativt lavt i international sammenhæng efter den seneste skattereform, hvor topskattegrænsen gradvis bliver hævet frem mod 2022. Det betyder, at relativt mange danske skatteydere bliver pålagt den højeste marginalsat, med deraf følgende negative konsekvenser for tilskyndelsen til at gøre en ekstra indsats.

I det følgende gives et kort overblik over, hvad forskningslitteraturen kan sige om skattesystemets indvirkning på skatteydernes uddannelsesvalg og mobilitet på arbejdsmarkedet, og hvordan dette må antages at påvirke produktiviteten.

TABEL 10: TOPSKATTEGRÆNSE I PCT. AF LØNNEN FOR EN GENNEMSNITLIG ARBEJDER, 2011

	TOPSKATTEGRÆNSE (PCT.)
Danmark	111,0
Finland	177,0
Island	152,5
Norge	157,0
Sverige	149,0

Note: Topskattegrænsen er det indkomstniveau, hvor den øverste marginalsattesats i skatteskalaen for personlig indkomst sætter ind.

Kilde: OECD (2013b): tabel S.2.

3.2 Beskatning og uddannelsesinvesteringer

I litteraturen om økonomisk vækst tillægges investeringer i uddannelse stor betydning som drivkraft for produktivitetsvæksten, jf. fx Lucas (1988) og Milesi-Ferretti og Roubini (1998). Hæmmer indkomstskatten tilskyndelsen til uddannelse og efteruddannelse?

For at svare på det spørgsmål kan det være nyttigt at tage udgangspunkt i et forenklet eksempel. Betragt en person, der alene ser uddannelse som en investering, der efterfølgende giver højere indkomst på arbejdsmarkedet. Antag endvidere, at indkomstskatten er rent proportional, og at den eneste privatøkonomiske omkostning ved uddannelsen er den indkomst efter skat, personen går glip af ved at tilbringe tid i uddannelsessystemet frem for at være på arbejdsmarkedet. Hvis den pågældende kan tjene en indkomst på 100 før skat som ufaglært i den periode, hvor han ellers kunne have uddannet sig, og skatteprocenten er 50, går han altså glip af en indkomst efter skat på 50, hvis han vælger at tage en uddannelse. Til gengæld vil uddannelsen så måske sætte ham i stand til at hæve sin indkomst til 120 før skat, svarende til en indkomst efter skat på 60. Målt på stigningen i indkomsten før skat giver uddannelsen altså et afkast på $(120-100)/100=20$ pct. Målt på indkomsten efter skat bliver afkastet af uddannelsen nøjagtigt det samme, nemlig $(60-50)/50=20$ pct. I dette forenkede eksempel har indkomstskatten altså ingen negativ virkning på det privatøkonomiske afkast af uddannelse og hæmmer derfor ikke incitamentet til at dygtiggøre sig.

De forenkede forudsætninger bag eksemplet illustrerer også, hvorfor skattesystemet i virkelighedens verden kan påvirke, hvor meget den enkelte vælger at uddanne sig, og hvilken type af uddannelse han/hun vælger.

For det første er indkomstskatten som regel ikke proportional, men progressiv. Ofte vil den merindkomst, som en uddannelse giver, derfor blive pålagt en højere marginalskat end marginalsatten for en ufaglært. Hvis der fx er en marginalskat på 55 på den merindkomst på 20, som uddannelse giver i ovenstående eksempel, så vil indkomsten efter skat kun stige med 9. Det privatøkonomiske afkast af uddannelsen bliver dermed $9/50=18$ pct., hvorimod afkastet før skat som sagt er 20 pct. En progressiv indkomstskat svækker derfor alt andet lige incitamentet til uddannelse, hvilket allerede blev påpeget af Boskin (1975).

I praksis er der også andre omkostninger ved at uddanne sig end den indkomst, man går glip af ved ikke at kunne være på arbejdsmarkedet. Det kan fx være udgifter til lærebøger, computere, undervisningsgebyrer o.l. Den slags omkostninger er som regel ikke fradragsberettigede, hvilket ligeledes reducerer det privatøkonomiske afkast af uddannelse.

Endvidere forudsatte taleksemplet ovenfor stiltiende, at indkomstkatten ikke påvirker, hvor meget den uddannelsessøgende efterfølgende vælger at arbejde, når han/hun er færdiguddannet. Men skatten kan tilskynde til at arbejde mindre (kortere arbejdstid og længere ferier mv.) med det resultat, at uddannelsesinvesteringen udnyttes mindre. Dermed reduceres afkastet af investeringen. Trostel (1993) fremhæver, at også denne effekt af indkomstkatten kan hæmme incitamentet til uddannelse.

Der er dog også en effekt af indkomstkatten, der trækker i retning af at øge incitamentet til uddannelse: Beskatning af kapitalafkast mindsker alt andet lige incitamentet til at investere i fysisk eller finansiel kapital frem for at investere i uddannelse. Nielsen og Sørensen (1997) påpeger, at dette fra en økonomisk effektivitetsbetragtning kan begrunde en vis progression i beskatningen af arbejdsindkomst for at ligestille investeringer i humankapital (uddannelse) med investering i andre former for kapital.

Bovenberg og Jacobs (2005) fremhæver endvidere, at progressionen i arbejdsindkomstbeskatningen må ses i sammenhæng med såvel undervisningsgebyrer og offentlige studiestøtteordninger. Hvis det offentlige stiller uddannelse gratis til rådighed og samtidigt tilbyder generøs studiestøtte (SU o.l.) til de studerende, vil det modvirke det disincitament til uddannelse, som den progressive indkomstskat giver. Dermed kan indkomstkatten alt andet lige være mere progressiv, uden at det nødvendigvis fører til underinvestering i uddannelse fra et samfundsøkonomisk synspunkt.

Ræsonnementerne ovenfor bygger på, at uddannelse alene ses som et middel til at opnå højere indkomst på arbejdsmarkedet, dvs. som en investering. I realiteten er uddannelse dog også et forbrugsgode, som fremhævet af bl.a. Alstadsæter (2003). Uddannelse giver fx mulighed for at lære nyt og fordybe sig i noget, man interesserer sig for, og for at møde nye, interessante mennesker. Uddannelse kan også give højere social status. Disse ting har værdi for enkelte, og denne værdi bliver ikke beskattet. Et højt skattetryk på arbejdsindkomst kan derfor tilskynde til at tilbringe længere tid i uddannelsessystemet frem for at søge ud på arbejdsmarkedet. Dette er et andet forhold, som kan modvirke den negative effekt af progressiv indkomstbeskatning på omfanget af investering i uddannelse.

Elementet af "forbrugsgode" frem for "investeringsgode" er dog forskelligt for de forskellige typer af uddannelse, som understreget af Alstadsæter m.fl. (2008) og Malchow-Møller m.fl. (2011). Nogle uddannelser er måske særligt "svære" og kræver, at de studerende giver afkald på relativt meget fritid for at lære tungt og kompliceret stof. Og nogle uddannelser kan opleves som mere interessante og afvekslende i end andre mere specialiserede uddannelser. Til gengæld giver de "svære" eller mindre "spændende" uddannelser måske bedre indtjeningsmuligheder på arbejdsmarkedet og dermed et højere afkast, hvis man betragter uddannelsen som en investering.

Omkostningen (velfærdstab) ved at vælge uddannelser, der har mindre karakter af forbrugsgode, er ikke fradragsberettiget, og værdien af forbrugsgodeelementet i en uddannelse er som nævnt skattefrit. Dermed tilskynder skattesystemet de studiesøgende til at give højere prioritet til uddannelser med et stort forbrugsgodeelement frem for uddannelser, der giver høj indkomst på arbejdsmarkedet.

Malchow-Møller m.fl. (2011) påpeger, at denne forvridding af uddannelsesvalget kan imødegås gennem undervisningsgebyrer, da sådanne gebyrer ikke favoriserer uddannelser med et højt forbrugsgodeelement frem for andre uddannelser. Disse forfattere viser, at det ud fra et økonomisk effektivitetssynspunkt (hvor der ses bort fra fordelingshensyn) er optimalt at kombinere høje studieafgifter med en *degressiv* indkomstskat (med lavere marginalskat på de højeste indkomster) for at modvirke indkomstskattens forvridding af uddannelsesvalget. Når fordelingspolitiske hensyn vejer tilstrækkeligt tungt, kan det dog være samfundsmæssigt optimalt at have en progressiv indkomstbeskatning, selvom dette fører til favorisering af uddannelser, der giver forholdsvis lav produktivitet (løn) på arbejdsmarkedet.

Alt i alt er der ganske mange effekter i spil, når man skal vurdere skatte- og overførselssystemets virkning på uddannelsesinvesteringerne. Progressionen i indkomstskatten, manglende fradrag for omkostninger ved uddannelse, og den skattemæssige tilskyndelse til at vælge en kortere arbejdstid (og dermed en lavere udnyttelse af uddannelsesinvesteringer) er alle forhold, der trækker i retning af at hæmme investeringer i uddannelse. Beskatningen af kapitalafkast og studiestøtteordninger trækker imidlertid i modsat retning. Derudover tilskynder indkomstskatten til at vælge uddannelser med et stort forbrugsgodeelement frem for uddannelser med et stort element af investeringsgode.

På trods af emnets vigtighed er der kun meget lidt empirisk viden om skattesystemets virkning på investeringer i uddannelse. Der er dog en del litteratur, primært baseret på amerikanske data, som finder, at uddannelsesinvesteringer reagerer på økonomiske incitamenter såsom ændringer i den nettolønpræmie, man opnår ved at tage en uddannelse, samt ændringer i undervisningsgebyrer og studiestøtte. Leslie og Brinkman (1984), Hilmer (1998), Heckman m.fl. (1998) og Cameron og Heckman (2001) er eksempler på sådanne studie. Disse studier kan tages som indirekte evidens for, at også skattereglerne kan påvirke uddannelsesinvesteringerne.

Den kvantitative analyse i Heckman m.fl. (1999) peger dog på, at en skattereform, der fx mindsker skatteprogressionen, kan have afledte effekter, som kan dæmpe virkningerne på uddannelsesinvesteringerne. Pointen er, at hvis en sænkning af marginalskatte på de højere indkomster medfører en stigning i udbuddet af højtuddannede, vil det sænke deres relative løn før skat, hvilket modvirker effekten af den lavere marginalskat på incitamentet til at uddanne og opkvalificere sig.

Arnold (2008) finder ved brug af data for 21 OECD lande for perioden 1971-2004, at en skærpet progression i den personlige indkomstskat alt andet lige reducerer det langsigtede niveau for BNP per indbygger (og dermed i en periode reducerer den økonomiske vækstrate). I analysen kontrolleres der for den særskilte effekt på BNP af investeringer i fysisk realkapital og af de samlede investeringer i humankapital. Som mål for humankapitalen anvendes den gennemsnitlige uddannelseslængde (målt i år) for en person i arbejdsstyrken. Der tages således ikke hensyn til, at progressionen i skattesystemet kan påvirke den type af uddannelse, folk vælger, jf. ovenfor. Den estimerede væksthæmmende effekt af skærpet skatteprogression kan derfor bl.a. dække over, at hårdere progression tilskynder til at vælge uddannelser med et større forbrugsgodeelement frem for uddannelser, der giver høj produktivitet og indtjening på arbejdsmarkedet.

Resultatet i Arnold (2008) kan dog også afspejle, at skærpet skatteprogression hæmmer iværksætteres incitament til risikotagning, fordi den betyder høje marginalskatte, hvis et projekt går godt, mens eventuelle tab på mislykkede projekter typisk kun vil kunne fradrages mod en lavere marginalskat eller eventuelt slet ikke vil kunne fradrages. Gentry og Hubbard (2000) fremhæver denne negative effekt af skatteprogression på incitamentet til iværksættelsesvirksomhed.

Blundell (2013) omtaler en række empiriske studier, som tyder på, at ændringer i skatter og andre økonomiske incitamenter kan have meget forskellige virkninger på investeringer i uddannelse og opkvalificering på tværs af forskellige uddannelses- og aldersgrupper. Generelt må man imidlertid sige, at den eksisterende empiriske viden om størrelsesordenen af skatternes indvirkning på uddannelsesinvesteringer er stærkt begrænset.

3.3 Beskatning og mobilitet på det danske arbejdsmarked

Som vist af Produktivitetskommissionens analyserapport 2 (kapitel 3) skyldes cirka halvdelen af den gennemsnitlige årlige produktivitetsvækst i Danmark, at mere produktive virksomheder vokser på bekostning af mindre produktive virksomheder. For at denne produktivitsfremmende virksomhedsdynamik kan finde sted, kræver det, at de mere produktive virksomheder kan tiltrække arbejdskraft fra de mindre produktive. Det sker ofte ved, at de førstnævnte virksomheder tilbyder en højere løn. Det er derfor vigtigt for produktivitetsvæksten, at lønmodtagerne er villige til at flytte sig derhen, hvor de kan opnå den højeste løn, dvs. der hvor deres arbejdskraft kan anvendes mest produktivt.

Som regel vil der være forskellige typer af omkostninger forbundet med at skifte job, ikke mindst hvis det kræver geografisk mobilitet. Hvis marginalskatte på arbejdsindkomst er høje, vil det mindske den stigning i indkomsten efter skat, som lønmodtageren får ud af at skifte til et bedre lønnet job. Dermed er der øget risiko for, at gevinsten ikke står mål med omkostningerne ved jobskiftet. Høje marginalskatte vil derfor have en tendens til at hæmme arbejdskraftens mobilitet og derved hæmme produktivitetsvæksten.

Gentry og Hubbard (2000) fandt ved brug af data for USA, at højere skattesatser og stærkere progression i indkomstskatten faktisk fører til lavere arbejdskraftmobilitet.

I et nyligt dansk studie baseret på registerdata for hele den danske befolkning finder Kreiner m.fl. (2012) ligeledes evidens for, at højere marginalskatte hæmmer mobiliteten på arbejdsmarkedet. De estimerer, at dette medfører et produktivitetstab og dermed en reduktion i skattegrundlaget. Konkret indebærer deres estimat, at hvis marginalskatte for alle lønmodtagere sænkes med 1 procentpoint, og den gennemsnitlige marginalskatteprocent i udgangspunktet eksempelvis er 50, så vil produktiviteten og dermed skattegrundlaget vokse med mellem 0,3 pct. og 0,6 pct. på langt sigt.²¹ Til sammenligning skønnes det normalt, at skattegrundlaget vil vokse med ca. 0,2 pct. som følge af et større arbejdsudbud i tilfælde af en marginalsattesækning af den nævnte størrelsesorden. Den estimerede effekt af skatteændringer på mobiliteten giver således et betragteligt bidrag til elasticiteten af skattebasen sammenlignet med den traditionelle arbejdsudbudseffekt, som stammer fra, at den enkelte ændrer sin arbejdsindsats.

3.4 Beskatning og international mobilitet på arbejdsmarkedet

Danmarks produktivitet kan også styrkes ved, at højt kvalificeret arbejdskraft med særlig viden kommer hertil fra udlandet for at arbejde. Indretningen af den danske velfærdsstat, hvor de erhvervsaktive betaler en forholdsvis høj skat for at finansiere serviceydelser og indkomstoverførsler til børn, unge og ældre uden for arbejdsmarkedet, kan hæmme mulighederne for at tiltrække højt kvalificeret arbejdskraft fra udlandet, som måske ikke er i landet i de faser af livsløbet, hvor man især nyder godt af velfærdsstatens ydelser.

²¹ Denne effekt svarer til, at den numeriske elasticitet af skattepligtig indkomst er mellem 0,15 og 0,3 alene som følge af effekten af marginalskatteændringer på arbejdskraftens mobilitet. Se boks 2 for en nærmere forklaring af begrebet "elasticitet af skattepligtig indkomst".

For at råde bod på det problem indførte man i 1991 den såkaldte forskerskatteordning, som er en særlig bruttoskatteordning for udenlandske forskere og nøglemedarbejdere. Ordningen indebærer efter de nugældende regler, at de omfattede personer i stedet for almindelig indkomstskat betaler en bruttoskat på 31,9 pct. (inklusive arbejdsmarkedsbidrag) af deres lønindkomst i en periode på indtil fem år, hvorefter de overgår til almindelig beskatning, hvis de bliver i landet. Ordningen blev i 2012 anvendt af knap 4.500 personer.

For at blive omfattet af forskerskatteordningen skal man have en indkomst over et vist niveau (69.300 kr. om måneden i 2013). Kleven m.fl. (2014) udnytter dette til at sammenligne udviklingen i indvandringen til Danmark efter ordningens indførelse for personer henholdsvis over og lige under det indkomstniveau, der kvalificerer til deltagelse i ordningen. Før forskerskatteordningens indførelse udviklede indvandringen blandt de to indkomstgrupper sig helt parallelt. Efter ordningens indførelse har der imidlertid været en markant større indvandring blandt personer med en indkomst, der kvalificerer til deltagelse i ordningen, end blandt personer med indkomster lige under dette niveau. Kleven m.fl. (2014) finder endvidere, at forskerskatteordningen har ført til en lavere løn før skat for de omfattede personer.

Forfatterne konkluderer, at forskerskatteordningen har ført til en betydelig forøgelse af indvandringen af højt kvalificeret arbejdskraft til Danmark, og at en del af gevinsten ved ordningen er kommet arbejdsgiverne til gode i form af en lavere løn før skat for den pågældende arbejdskraft. Kleven m.fl. (2014) konkluderer derudover, at skattesatsen under forskerskatteordningen har et nogenlunde passende niveau, hvis formålet er at maksimere de omfattede personers skattebidrag til de danske offentlige kasser. En højere skattesats vil ifølge forfatternes kvantitative estimater blot føre til en reduktion i indvandringen af højt kvalificeret arbejdskraft i et sådant omfang, at de samlede direkte og indirekte skattebetalinger fra denne type arbejdskraft ville falde.

Alt i alt ser forskerskatteordningen således ud til at have opfyldt sit formål.

3.5 Effektivitets- og fordelingsvirkninger af lavere marginalskat på arbejdsindkomst

De oven for omtalte studier peger på, at lavere marginalsatter på arbejdsindkomst vil kunne øge produktiviteten ved at fremme mobiliteten på arbejdsmarkedet, styrke incitamentet til uddannelse og opkvalificering og øge tilskyndelsen til at vælge de uddannelser, der giver de bedste indtjeningsmuligheder på arbejdsmarkedet. Der kan også være andre produktivitetsfremmende effekter af lavere marginalsatter, fx hvis de fører til, at nogle skatteydere yder en større indsats på arbejdet i håb om at opnå en lønforhøjelse eller forfremmelse, eller hvis de fremmer innovative iværksætteraktiviteter.

Alle disse produktivitetsfremmende effekter af lavere marginalskat vil slå ud i højere indkomster og dermed i et øget skattegrundlag. Effekterne indgår derfor i den såkaldte elasticitet af skattepligtig indkomst, der angiver den procentvise stigning i skattegrundlaget, når der sker en stigning på én pct. det disponible beløb, som skatteyderen får ud af at tjene én krone ekstra før skat (se boks 6 for en nærmere forklaring).

Elasticiteten af skattepligtig indkomst dækker ikke kun over de nævnte produktivitetseffekter, men også over den stigning i skattegrundlaget, der fremkommer, hvis en skattesækning får nogle skatteydere til at arbejde i flere timer eller får flere til at deltage på arbejdsmarkedet. Elasticiteten kan således opfattes som et mål for den samlede økonomiske effektivitetsgevinst, der fremkommer ved en sækning af marginalsatten, jf. Feldstein (1999). Elasticitetens størrelse er afgørende for den såkaldte selvfinansieringsgrad, der angiver, hvor stor en del af det umiddelbare provenutab ved en skattesækning, der genindvindes ved, at lavere skattesatser får skattegrundlaget til at vokse (se boks 6).

En selvfinansieringsgrad på fx 50 pct. indebærer således, at halvdelen af det umiddelbare provenutab genindvindes ved, at skattebasen vokser som følge af, at skatteyderne arbejder mere eller bliver produktive på arbejdet (eller evt. arbejder mindre sort eller får udbetalt en større del af lønnen kontant frem for i skattefrie frynsegoder). Der er en direkte proportionalitet mellem elasticiteten af skattepligtig indkomst og selvfinansieringsgraden. Sidstnævnte størrelse kan derfor opfattes som et alternativt mål for den økonomiske effektivitetsgevinst ved lavere skattesatser.

BOKS 6: SELVFINANSIERINGSGRADEN VED TOPSKATTESÆNKNINGER

Selvfinansieringsgraden (SG) ved en skattesækning er defineret som

$$SG = \frac{\text{dynamisk provenugevinst}}{\text{statisk provenutab}}$$

Det statiske provenutab er det tab af skatteindtægter, der fremkommer, hvis skatteyderne ikke ændrer adfærd. Normalt vil en skattesækning dog føre til en stigning i den økonomiske aktivitet, således at skattegrundlaget vokser. Det giver en stigning i skatteindtægterne, som kaldes den dynamiske provenugevinst. Selvfinansieringsgraden angiver altså, hvor stor en del af det umiddelbare statiske provenutab, der genvindes som følge af ændret adfærd hos skatteyderne.

Sørensen (2010): boks 6.2 viser, at selvfinansieringsgraden ved en sækning af topskattesatsen (SG_s) er givet ved udtrykket:

$$SG_s = \frac{m_1}{1-m_0} \cdot \varepsilon \cdot \alpha, \quad \varepsilon = \frac{dz}{d(1-m)} \frac{1-m}{z}, \quad \alpha \equiv \frac{z}{z-\bar{z}} \quad (1)$$

De variable m_0 og m_1 angiver marginalskattesatsen henholdsvis før og efter skattesækningen, ε er den såkaldte elasticitet af skattepligtig indkomst, og α er et mål for indkomstspredningen i indkomstintervallet over topskattegrænsen. Variablen z er gennemsnitsindkomsten for topskatteydere. Elasticiteten ε angiver den procentvise stigning i denne gennemsnitsindkomst, når der sker en stigning på én pct. i det disponible beløb $1 - m$ som skatteyderen får ud af at tjene én krone ekstra før skat. Med andre ord angiver ε , hvor følsomt topskattegrundlaget er over for et fald i topskattesatsen. Som nævnt i teksten kan et fald i topskattesatsen fx udløse en stigning i skattegrundlaget, fordi nogle skatteydere øger deres arbejdstid, yder en større indsats på jobbet for at opnå en højere løn, bliver mere villige til at bevæge sig over i bedre lønnede jobs, får udbetalt en større del af deres indkomst som løn i stedet for skattefrie frynsegoder, osv.

Størrelsen \bar{z} er topskattegrænsen, dvs. det indkomstniveau, hvor topskatten sætter ind. Parameteren α angiver således, hvor tæt gennemsnitsindkomsten for topskatteydere ligger på topskattegrænsen. Jo mere sammenpresset indkomstfordelingen er i toppen af indkomstfordelingen, jo tættere vil z ligge på \bar{z} , og jo større værdi vil parameteren α derfor antage.

De Økonomiske Råd (2011): 240-45 vurderer, at realistiske størrelsesordener af parametrene ε og α i en dansk sammenhæng er i størrelsesordenen $\varepsilon = 0,2$ og $\alpha = 3,4$. Den øverste marginale direkte marginalskattesats på arbejdsindkomst i Danmark er i øjeblikket 56,23 pct. i en gennemsnitskommune, når man indregner arbejdsmarkedsbidraget på 8 procent. Den samlede beskatning af arbejdsindkomst inkluderer imidlertid også den indirekte skattesats på forbrug, som i Danmark er 31,4 pct., jf. tabel 6. Ved brug af formel (4) i boks 5 får man da en samlet effektiv marginalskattesats for topskatteyderes arbejdsindkomst på $m_0 = 0,667$.

En sænkning af topskatteprocenten med ét procentpoint vil reducere den effektive marginalsattesats til $m_1 = 0,66$. Ifølge (1) vil topskattesænkningen dermed have en selvfinansieringsgrad på $SG_g = 1,35$, dvs. 135 pct. af det umiddelbare provenutab vil blive genvundet i kraft af den stigning i topskattegrundlaget, som skatteydernes adfærdssændringer vil udløse. Ifølge Skatteministeriets skøn er det umiddelbare provenutab ved en sænkning af topskatteprocenten med én procentpoint omkring én mia. kr. Med antagelsen om en elasticitet af skattepligtig indkomst på 0,2 vil den endelige provenueffekt altså være en forbedring af de offentlige finanser på cirka 350 mio. kr. som følge af den dynamiske provenugevinst.

Som regel antages der dog i de økonomiske ministeriers skøn over de dynamiske effekter af skatteændringer, at $\varepsilon = 0,1$. Dette er tæt på de empiriske estimater for Danmark i Kleven og Schultz (2013), men som argumenteret af Kreiner m.fl. (2012) opfanger de gængse metoder til estimering af elasticiteten af skattepligtig indkomst ikke den udvidelse af skattegrundlaget, der fremkommer ved, at lavere marginalsatter øger tilskyndelsen til at søge fra lavere lønnede jobs til højere lønnede jobs. Parameterskønnet $\varepsilon = 0,1$ må således betragtes som konservativt. Med dette skøn vil selvfinansieringsgraden ved en topskattesænkning være $SG_g = 0,67$, dvs. cirka to tredjedele af det umiddelbare provenutab vil blive genvundet i kraft af adfærdssændringer.

Hvis en topskattesænkning i stedet tager form af en forhøjelse af topskattegrænsen fra \bar{z}_0 til \bar{z}_1 , viser Sørensen (2010, boks 6.2), at selvfinansieringsgraden (SG_g) tilnærmelsesvis vil være givet ved

$$SG_g = \left(\frac{m_1}{1-m_0} \right) \cdot \left(\frac{\varepsilon \alpha_0}{1+\beta} \right), \quad \alpha_0 \equiv \frac{z}{z-\bar{z}_0}, \quad \beta \equiv \frac{(\bar{z}_1-\bar{z}_0)N_1}{(z-\bar{z}_0)(N_0-N_1)}, \quad (2)$$

I denne ligning skal m_0 nu tolkes som den effektive marginalsattesats for personer med indkomster over den oprindelige topskattegrænse, mens m_1 er den effektive marginalsattesats for personer med indkomster lidt under den oprindelige grænse. Endvidere skal den variable z i definitionen af α_0 nu tolkes som gennemsnitsindkomsten for de skatteydere, der oplever et fald i marginalsatten.

Størrelsen N_0 er antallet af skatteydere, der befandt sig over den gamle topskattegrænse \bar{z}_0 , og N_1 er antallet af topskatteydere under den nye grænse \bar{z}_1 . Dermed angiver $N_0 - N_1$ antallet af skatteydere, der får reduceret deres effektive marginalskat fra m_0 til m_1 ved at blive rykket ned under topskattegrænsen. Disse skatteydere vil tilsammen få en skattelettelse af størrelsen $(m_1 - m_0) \cdot (z - \bar{z}_0) \cdot (N_0 - N_1)$. Skatteydere, der fortsat ligger over topskattegrænsen, efter at den er blevet hævet, vil få en samlet skattelettelse på $(m_1 - m_0) \cdot (\bar{z}_1 - \bar{z}_0) \cdot N_1$, fordi en mindre del af deres indkomst nu bliver beskattet med den højeste marginalskat.

Størrelsen $\beta \equiv \frac{(\bar{z}_1-\bar{z}_0)N_1}{(z-\bar{z}_0)(N_0-N_1)}$ i (2) angiver således forholdet mellem den samlede lettelse for dem, der ikke får sænket deres marginalskat, og skattelettelsen for dem, der ikke længere skal betale så meget af den sidst tjente krone. Da det kun er sidstnævnte gruppe, der får en tilskyndelse til at øge deres indkomst, vil selvfinansieringsgraden ifølge (2) være større, jo mindre β er, dvs. jo større en andel af den samlede lettelse, der gives til skatteydere, som faktisk får forbedret deres incitament.

Fordi en del af den samlede skattelettelse ved en forhøjelse af topskattegrænsen gives til skatteydere, der ikke får forbedret deres incitament, vil selvfinansieringsgraden ved en sådan reform have en tendens til at være mindre end selvfinansieringsgraden ved en sænkning af topskattesatsen. Dette fremgår også ved sammenligning af udtrykkene for selvfinansieringsgraderne i ligning (1) og (2).

Hvis selvfinansieringsgraden ved en sænkning af marginals-katten i toppen af indkomstskalaen er mindre end 100 pct., vil det offentlige miste provenu. Dermed vil der være færre midler at omfordele til de lavere indkomstgrupper. Der vil således være en konflikt mellem et ønske om at øge produktiviteten gennem lavere marginals-kat og et ønske om at omfordele indkomst fra høje til lave indkomster. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at selvfinansieringsgraden ved en sænkning af topskattesatsen i Danmark er tæt på eller endog større end 100 pct., jf. analysen i boks 6. I så fald vil der ikke være en konflikt mellem effektivitet og fordeling, da en topskattesænkning ikke vil give færre offentlige indtægter til omfordeling.

Til gengæld er det mindre sandsynligt, at en forhøjelse af topskattegrænsen vil have en selvfinansieringsgrad på 100 pct. eller derover. Årsagen er, at de skatteydere, der ligger over den nye topskattegrænse, ikke får forbedret deres incitament gennem en sænkning af marginals-katten, men alligevel får en lettelse i skatten på den del af deres indkomst, der ligger mellem den gamle og den nye topskattegrænse. I modsætning hertil vil en sænkning af topskattesatsen forbedre incitamenterne for alle de skatteydere, der får del i skattelettel-sen. Derfor må man forvente, at selvfinansieringsgraden er lavere ved en forhøjelse af topskattegrænsen end ved en reduktion af topskattesatsen, jf. boks 6. Til gengæld må sidst-nævnte tiltag formodes at give en større stigning i uligheden end førstnævnte, fordi en lavere topskattesats i højere grad vil komme de højeste indkomster til gode.

3.6 Politikovervejelser

I forbindelse med de seneste danske skattereformer har man hævet topskattegrænsen. Selv efter de vedtagne forhøjelser vil topskattegrænsen i Danmark dog stadig ligge forholdsvis lavt på indkomstskalaen set i international sammenhæng. Der vil således fortsat være et relativt stort antal skatteydere, der rammes af den højeste marginals-kat. I forbindelse med fremtidige justeringer eller reformer af skattesystemet kunne dette tale for en fortsættelse af bestræbelserne for at hæve topskattegrænsen.

Som nævnt ovenfor må det dog antages at være endnu mere produktivets- og effektivitets-fremmende at sænke topskattesatsen. Til gengæld kan det være mindre attraktivt fra en fordelingspolitisk synsvinkel.

For at styrke produktivetsvæksten anbefaler Produktivitetskommissionen, at man fortsætter de senere års bestræbelser på at nedbringe marginals-katterne og antallet af topskatteydere, hvis det nødvendige finanspolitiske råderum kan tilvejebringes. Behovet for personskattelettelser må dog løbende afvejes over for det behov for lettelser i selskabsbeskatningen, som den internationale skattekonkurrence måtte medføre, jf. kapitel 2 i denne baggrundsrapport.

En sænkning af topskatten kan medføre uønskede fordelingsvirkninger. Sådanne virkninger kan eventuelt imødegås via en skærpelse af ejendomsbeskatningen, fx ved at ophæve nominalprincippet for ejendomsværdiskatten. Analyser foretaget af Dam m.fl. (2011a) og De Økonomiske Råd (2011) har påvist, at fastfrysningen af ejendomsværdiskatten især har omfordelt indkomst til fordel for skatteydere i den øverste tiendel af indkomstfordelingen. Fra et produktivitetssynspunkt er ejendomsværdiskatten endvidere en mere hensigtsmæssig beskatningsform end indkomstskatten, jf. kapitel 1.

Set i et livsindkomstperspektiv vil anbefalingen i Produktivitetskommissionen analyserapport 4 om at omlægge en del af SU'en til statsgaranterede lån også kunne bidrage til at modvirke fordelingsvirkningen af en lavere topskat. Baggrunden er, at SU'en især tildeles personer, der i kraft af deres uddannelse har udsigt til at opnå relativt høje livsindkomster. Hvis margi-nalskatterne sænkes, vil der endvidere ikke være behov for så høje SU-satser for at understøtte incitamentet til uddannelse.

Litteraturliste

- Acosta-Ormaechea, S., & Yoo, J. (2012). Tax composition and growth: A broad cross-country perspective. *IMF Working Paper 257*.
- Aghion, P., Angeletos, G.-M., Banerjee, A., & Manova, K. (2005). Volatility and growth: Credit constraints and productivity-enhancing investment. *National Bureau of Economic Research Working Paper 11349*.
- Alstadsæter, A. (2003). Does the tax system encourage too much education? *FinanzArchiv* 59, s. 27-48.
- Alstadsæter, A., Kolm, A.-S., & Larsen, B. (2008). Money or joy: The choice of educational type. *European Journal of Political Economy* 24, s. 107-122.
- Arnold, J. M. (2008). Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries. *OECD Economics Department Working Papers 643*.
- Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Schweltnus, C., & Vartia, L. (2011). Tax policy for economic recovery and growth. *The Economic Journal* 121, s. 59–80.
- Arulampalam, W., Devereux, M. P., & Maffini, G. (2009). The direct incidence of corporate income tax on wages. *Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper 0707*.
- Auerbach, A. J., Devereux, M., & Simpson, H. (2010). Taxing corporate income. I J. Mirrlees, S. Adams, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, et al., *Dimensions of tax design: The Mirrlees Review* (s. Kapitel 9).
- Bauer, T. K., Kasten, T., & Siemers, L.-H. (2012). Business taxation and wages: Evidence from individual panel data. *Ruhr Economic Papers* 351.
- Bleaney, M., Gemmell, N., & Kneller, R. (2001). Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation, and growth over the long run. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie* 34(1), s. 36-57.
- Blundell, R. (2013). Taxation of earnings: The impact on labor supply and human capital. *Paper presented at the Becker Friedman Institute 27th September 2013*.
- Boskin, M. (1975). Notes on the tax treatment of human capital. *National Bureau of Economic Research Working Paper 116*.
- Bovenberg, L., & Jacobs, B. (2005). Redistribution and education subsidies are Siamese twins. *Journal of Public Economics* 89, s. 2005-2035.
- Bruce, D. (2000). Effects of the United States tax system on transitions into self-employment. *Labour Economics* 7(5), s. 545-574.
- Bruce, D. (2002). Taxes and entrepreneurial endurance: Evidence from the self-employed. *National Tax Journal* 55(1), s. 5-24.
- Cameron, S., & Heckman, J. J. (2001). The dynamics of educational attainment for black, hispanic and white males. *Journal of Political Economy* 109, s. 455-299.
- Cullen, J., & Gordon, R. (2007). Taxes and entrepreneurial risk-taking: Theory and evidence for the U.S. *Journal of Public Economics* 91, s. 1479-1505.
- Dam, N., Hvolbøl, T. S., Pedersen, E., Sørensen, P., & Thamsborg, S. (2011a). Udviklingen på ejerboligmarkedet i de senere år – Kan boligpriserne forklares? *Danmarks Nationalbank, Kvartaloversigt, 1. Kvartal 2011, Del 2*, s. 1-80.
- Dam, N., Hvolbøl, T. S., Pedersen, E., Sørensen, P., & Thamsborg, S. (2011b). Kan udsvingene i boligpriserne dæmpes? *Danmarks Nationalbank, Kvartaloversigt, 1. Kvartal 2011, Del 2*, 81-119.
- De Mooij, R., & Ederveen, S. (2008). Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings. *Oxford Review of Economic Policy* 24(4).
- De Økonomiske Råd. (2008). *Dansk Økonomi, Efterår 2008*.
- De Økonomiske Råd. (2010). *Dansk Økonomi, Forår 2010*.
- De Økonomiske Råd. (2011). *Dansk Økonomi, Efterår 2011*.

- De Økonomiske Råd. (2013). *Dansk Økonomi, Forår 2013*.
- Desai, M., Foley, C. F., & Hines, J. R. (18. december 2007). Labor and capital shares of the corporate tax burden: International evidence. *Artikel præsenteret ved International Tax Policy Forum and Urban-Brookings Tax Policy Center conference on Who Pays the Corporate Tax in an Open Economy?*
- Det Økonomiske Råd. (2005). *Dansk Økonomi, Efterår 2005*.
- Eurostat. (2013). *Taxation Trends in the European Union*.
- Felix, R. A. (2007). Passing the burden: Corporate tax incidence in open economies. *Federal Reserve Bank of Kansas City Regional Research Working Paper 1*.
- Felix, R., & Hines, J. (2009). Corporate taxes and union wages in the United States. *National Bureau of Economic Research Working Paper 15263*.
- Finansministeriet. (2013). *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 308 af 15. maj 2013*.
- Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, I. (2011). The timing and persistence of fiscal policy impacts on growth: Evidence from OECD countries. *The Economic Journal 121*, s. 33-58.
- Gentry, W. M., & G, H. R. (2000). Tax policy and entrepreneurial entry. *American Economic Review 90*, s. 183-287.
- Griffith, R., & Hines, J. S. (2010). International capital taxation. I J. Mirrlees, S. Adams, T. Besley, R. Blundel, S. Bond, R. Chote, et al., *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review* (s. Kapitel 10). Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.
- Gurley-Calvez, T., & Bruce, D. (2013). Do tax rate cuts encourage entrepreneurial entry? *Journal of Entrepreneurship and Public Policy 2*, s. 178-202.
- Hassett, K., & Mathur, A. (2006). Taxes and wages. *American Enterprise Institute Working Paper 128*.
- Heckman, J. J., Lochner, L., & Taber, C. (1998). Explaining rising wage inequality: Explorations with a dynamic general equilibrium model of labor earnings with heterogeneous agents. *Review of Economic Dynamics 1*, s. 1-58.
- Heckman, J. J., Lochner, L., & Taber, C. (1999). Human capital formation and general equilibrium treatment effects: a study of tax and tuition policy. *Fiscal Studies 20*, s. 25-40.
- Hilmer, M. J. (1998). Post-secondary fees and the decision to attend a university or a community college. *Journal of Public Economics 67*, s. 329-348.
- IFS Capital Taxes Group. (1991). *Equity for companies: A corporation tax for the 1990s*. Institute for Fiscal Studies, London.
- Johansson, Å., Heady, C., Arnold, J., Brys, B., & Vartia, L. (2008). Tax and economic growth. *OECD Economics Department Working Papers 620*.
- Kesselman, J. (1998). Income tax evasion: An intersectoral analysis. *Journal of Public Economics 38*, s. 137-182.
- Kleven, H. J., & Schultz, E. S. (2013). Estimating taxable income responses using Danish tax reforms. *Arbejdsrapport. Under offentliggørelse i American Economic Journal: Economic Policy*.
- Kleven, H. J., Landais, E. M., Saez, E., & Schultz, E. S. (2014). Migration and wage effects of taxing top earners: evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark. *Quarterly Journal of Economics 129*, s. 333-378.
- Kneller, R., Bleaney, M. F., & Gemmell, N. (1999). Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries. *Journal of Public Economics 74(2)*, s. 171-190.
- Kreiner, C. T., Munch, J. R., & Whitta-Jacobsen, H. J. (2012). Taxation and the long run allocation of labor. *CEPR Discussion Paper 9275*.
- Leslie, L. L., & Brinkman, P. T. (1984). Student price response in higher education: The student demand studies. *Journal of Higher Education 58*, s. 181-204.
- Loayza, N., & Hnatkovska, V. V. (2004). Volatility and growth (2004). *World Bank Policy Research Working Paper 3184*.
- Lucas, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics 22*, s. 3-42.
- Malchow-Møller, N., Nielsen, S., & Skaksen, J. (2011). Taxes, tuition fees, and education for pleasure. *Journal of Public Economic Theory 13*, s. 189-215.

- Milesi-Ferretti, G. M., & Roubini, N. (1998). On the taxation of human and physical capital in models of endogenous growth. *Journal of Public Economics* 70, s. 237-54.
- Mirrlees Review. (2011). *Tax by design*. Oxford University Press for the Institute for Fiscal Studies, London.
- Nielsen, S., & Sørensen, P. (1997). On the optimality of the Nordic system of dual income taxation. *Journal of Public Economics* 63, s. 397-406.
- OECD. (2007). *Tax effects on foreign direct investment. Recent evidence and policy analysis*. OECD Tax Policy Studies 17.
- OECD. (2012). *Taxing Wages 2010-2011*.
- OECD. (2013a). *Revenue Statistics 1965-2012*.
- OECD. (2013b). *Taxing wages 2011-2012*.
- Pestieau, P., & Possen, U. (1991). Tax evasion and occupational choice. *Journal of Public Economics* 45, s. 107-125.
- Princen, S. (2012). Taxes do affect corporate financing decisions: the case of the Belgian ACE. *CESifo Working Paper* 3713.
- Ramey, G., & Ramey, V. (1995). Cross-country evidence on the link between volatility and growth. *American Economic Review* 85, s. 1138-1151.
- Skak, M. (2012). I there an upward long term trend in Danish real house prices? . *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 149, s. 85-108.
- Skatteministeriet. (2013). *Provenu fra ejendomsbeskatning. Notat af 9. oktober 2013*.
- Sørensen, P. (2004). Measuring taxes on capital and labor: An overview of methods and issues. I P. Sørensen, *Measuring the tax burden on capital and labor, Kapitel 1*. MIT Press.
- Sørensen, P. (2007). Can capital income taxes survive? And should they? *CESifo Economic Studies* 53, s. 172-228.
- Sørensen, P. B. (2010). *Swedish tax policy: Recent trends and future challenges. Report to the expert group on public economics (ESO) 2010:4*. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Trostel, P. A. (1993). The effect of taxation on human capital. *Journal of Political Economy* 101, s. 327-350.
- U.S. Department of the Treasury. (1992). *Integration of the individual and corporate tax systems: Taxing business income once*.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung . (2012). *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology*. Rapport til EU-Kommissionen, TAXUD/2008/CC/099.