KAPITEL II

UDFORDRINGER FOR SKATTESYSTEMET

II.1 Indledning

Skattesystemets indretning et meget vigtigt spørgsmål

Spørgsmålet om, hvordan det danske skattesystem mest hensigtsmæssigt kan indrettes, er af overordentlig stor samfundsøkonomisk betydning. Det er da også et spørgsmål, som løbende er genstand for en betydelig offentlig interesse.

Udfordring fra demografien ...

Især to udviklingstræk gør, at skattesystemet kan tænkes at møde større udfordringer i den kommende tid. For det første vil den demografiske udvikling i de næste årtier betyde, at der kommer relativt færre personer i den arbejdsdygtige alder og samtidig flere ældre. Det kan både medføre færre skatteindtægter og flere aldersbetingede udgifter for det offentlige. I Det Økonomiske Råd (1998a) blev det således beregnet, at skattesatsen på personlig indkomst i fravær af reformer skulle stige med ca. 8 pct.point frem til 2035 som følge af den demografiske udvikling. Andre senere undersøgelser bekræfter, at den demografiske udvikling alt andet lige må medføre et højere skattetryk, hvis vi ønsker at bevare den offentlige service på samme niveau som i dag, jf. Økonomiministeriet (2000) og Pedersen og Trier (2000). De nyere skøn for størrelsen af den nødvendige skattestigning er dog lidt lavere, primært på grund af opjusteringen af fødselstallet.

... og fra den stigende internationalisering

Den anden vigtige udfordring er den stigende internationalisering. Denne er en følge af dels den teknologiske udvikling, der formindsker omkostningerne ved varetransport og informationsspredning, dels forskellige politiske initiativer hen imod

Kapitlet er færdigredigeret den 14. maj 2001.

større økonomisk integration, som f.eks. EU's indre marked og frihandelsaftaler i WTO-regi. Denne udvikling kan tænkes at medføre, at nogle af de hidtidige skattekilder bliver mere mobile. Det vil i sig selv skabe et nedadgående pres på nogle former for skatteindtægter. Internationaliseringen kan samtidig påvirke behovet for offentlige udgifter, hvis den ændrer ved nogle af de forhold, som velfærdsstaten typisk tager sigte på at afbøde, f.eks. hyppigheden og styrken af konjunkturudsving eller en uønsket udvikling i indkomstfordelingen.

Skattesystemets overordnede formål

Når man skal overveje den mest hensigtsmæssige indretning af skattesystemet, kan den helt overordnede problemstilling formuleres som følger: Skatteopkrævning er nødvendig for at kunne finansiere de offentlige udgifter, som samfundet beslutter at afholde. Desuden medvirker skatterne til at omfordele forbrugsmulighederne mellem borgerne i det omfang, der politisk er ønske om en sådan omfordeling. Samtidig medfører de fleste skatter imidlertid samfundsmæssige omkostninger i form af forskellige forvridninger, fordi de påvirker adfærden hos virksomheder og enkeltpersoner. Skatterne kan f.eks. medføre en ændret tilskyndelse til at arbejde, spare op eller investere i bestemte aktiver. Skattesystemet bør derfor indrettes, så det minimerer velfærdstabene fra sådanne forvridninger under hensyntagen til både størrelsen af det samlede ønskede provenu og den fordelingsmæssige profil i beskatningen. Herudover bør skattesystemet også tage hensyn til administrationsomkostninger, konjunkturudviklingen og mulighederne for gennem beskatningen at påvirke anvendelsen af samfundets ressourcer i en hensigtsmæssig retning (f.eks. via giftskatter og miljøafgifter).

I praksis er skattesystemet ofte et kompromis mellem modstridende hensyn

De mangeartede formål vil typisk i et vist omfang stride imod hinanden, og i praksis må et lands skattesystem derfor blive et kompromis mellem forskellige hensyn, som afvejes imod hinanden. Samtidig kan vigtigheden af de forskellige hensyn ændre sig over tid, og det kræver en løbende revision af elementerne i skattesystemet, når de hjemlige og internationale omstændigheder ændrer sig. Det gælder både med hensyn til indretning og vægtning af de enkelte bestanddele i systemet og med hensyn til den samlede skattebyrde. Således kan den voksende indkomst over tid i sig selv tænkes at påvirke befolknin-

gens ønsker om fordelingen mellem privat og offentligt forbrug.

Kapitlet forsøger at vurdere omkostninger ved forskellige enkeltelementer i skattesystemet

Formandskabet har tidligere behandlet skattepolitiske problemstillinger på forskellig vis. I Det Økonomiske Råd (1998b) blev de forskellige kommende udfordringer for Danmark som velfærdsstat overordnet diskuteret. Herunder blev også nævnt mulighederne for eventuelt at løse nogle af det offentliges finansieringsproblemer ved en bedre prioritering eller anderledes organisering (f.eks. gennem udliciteringer) inden for den offentlige sektor. I nærværende kapitel diskuteres disse problemstillinger ikke, og heller ikke den optimale størrelse for den offentlige sektor. Derimod undersøges en række problemer, som knytter sig til de vigtigste enkelte elementer i skattesystemet. Således vurderes det, hvilke skatter der i særlig grad må formodes at være forvridende i dag, eller som kan tænkes at komme under stærkest pres fremover, og hvilke skatter det omvendt kan være hensigtsmæssigt at lægge relativt mere vægt på.

Kapitlets opbygning

I afsnit II.2 beskrives kort skattesystemet i tal, mens afsnit II.3 omhandler nogle principielle betragtninger om et skattesystems indretning. Afsnit II.4 redegør for forskellige indenlandske forvridninger af de vigtigste skatter, herunder ikke mindst indkomstskatternes betydning for arbejdsudbuddet. De følgende fire afsnit behandler omverdenens betydning for skattesystemet på fire udvalgte områder: migration, grænsehandel, indkomsttransformation til udlandet samt det ydre pres på kapitalindkomstbeskatningen. Afsnit II.9 belyser forskellige generelle problemer i det danske skattesystems behandling af kapitalindkomster. Afsnit II.10 behandler såkaldte immobile skattekilder, som er uberørte af internationaliseringen. Afsnit II.11 berører kort en række særordninger i det nuværende skattesystem. Endelig opsummeres kapitlets konklusioner i afsnit II.12.

II.2 Skattesystemet i tal

Stor interesse for skattetrykket

Der er ofte betydelig offentlig interesse for at måle skattetrykkets størrelse. Der er derimod ikke almen enighed om, hvordan dette måles mest korrekt, og der kan næppe heller entydigt ud-

nævnes et enkelt korrekt skattetryk – det bedste mål afhænger helt af, hvad det præcis er, man vil måle. Det er derfor vigtigt at afklare, hvilket spørgsmål målet skal give svar på. Skal skattetrykket være et udtryk for, hvor stor en del af samfundets ressourcer det offentlige beslaglægger, eller for, hvor stor en del af borgernes indkomst de betaler i skat, eller for, hvor meget skatterne påvirker borgernes forbrugsmuligheder, eller noget helt fjerde? Der eksisterer en række forskellige, mere eller mindre anvendte forslag til mål for skattetrykket, som hver især forsøger at tage højde for særlige problemstillinger i beregningen. Danmarks Statistik (2000) beregner således fire forskellige skattetryksmål, jf. boks II.1.

Det traditionelle skattetryk

Det traditionelle skattetryk er vidt udbredt og benyttes bl.a. som standard af OECD, hvis omfattende talmateriale som regel bruges i internationale sammenligninger. Det måler, hvor stor en del de danske skatter udgør af produktionen herhjemme, som denne traditionelt opgøres (dvs. i markedspriser). Udtrykket er imidlertid problematisk af flere grunde. Det giver således ikke noget godt billede af, hvor stor en del af samfundets indkomst der beskattes, idet det ikke tager hensyn til, at en del af indtjeningen ved produktionen går til udlandet og derfor ikke beskattes i Danmark.

Det korrigerede skattetryk

Det korrigerede skattetryk tager højde herfor ved at beregne skatterne som andel af samfundets disponible indkomst (BNI).[1] Derudover har udtrykket dog flere problemer tilfælles med det traditionelle skattetryk. De indirekte skatter og afgifter er en del af såvel BNP som BNI og optræder derfor i både tæller og nævner i udtrykkene. Folks reelle indkomst bør imidlertid betragtes netto for de forbrugsskatter, som de betaler, hvorfor disse skatter bør fratrækkes i indkomstbegrebet i nævneren. En svaghed ved de to udtryk er desuden, at de bliver følsomme over for fordelingen af det samlede provenu på direkte og indirekte skatter: En omlægning af skattesystemet f.eks. fra indkomstskat til moms vil medføre et lavere beregnet skattetryk, selvom det samlede provenu ikke ændrer sig.

1) Principielt burde der også i udtrykkets tæller korrigeres for, at en del af den danske stats skatteindtægter betales af udlændinge, mens danskere til gengæld betaler skat i udlandet.

Boks II.1 Forskellige mål for skattetrykket ifølge Danmarks Statistik

Den mest udbredte metode, når skattetrykket skal beregnes, er at sætte provenuet for de samlede skatter og afgifter i forhold til bruttonationalproduktet (BNP). Herved får man

1) Det traditionelle skattetryk: $$\frac{\text{Skatter og afgifter}}{\text{BNP i markedspriser}}$$

BNP er ikke noget retvisende udtryk for samfundets indkomst, idet det ikke tager højde for betalinger til og fra udlandet. Trækker man fra nævneren (netto-)betalinger af renter, udbytter og lønninger til udlandet samt overførsler til EU og udlandet i øvrigt, får man

2) Det korrigerede skattetryk: $$\frac{\text{Skatter og afgifter}}{\text{Disponibel BNI i markedspriser}}$$

Nævneren i begge disse mål inkluderer alle indirekte skatter og andre skatter på og subsidier til virksomhederne. Trækker man alle sådanne skatter fra nævneren i det korrigerede skattetryk, får man

3) Faktorskattetrykket: $$\frac{\text{Skatter og afgifter}}{\text{Disponibel BNI i faktorpriser}}$$

Trækker man fra tælleren i det korrigerede skattetryk de offentlige indtægter, som den private sektor får retur direkte i form af indkomstoverførsler til husholdningerne og subsidier til virksomheder, fås en form for "nettoskattetryk" i form af

4) Det modificerede skattetryk: $$\frac{\text{Disponibel offentlig bruttoindkomst}}{\text{Disponibel BNI i markedspriser}}$$

Dette mål er betydelig mindre end de øvrige tre.

Faktorskattetrykket

Faktorskattetrykket er i modsætning hertil upåvirket af sammensætningen mellem direkte og indirekte skatter.[2] Faktorskattetrykket er imidlertid ikke robust over for ændringer i overførselsindkomsternes beskatning. Hvis en række skattefri overførsler bruttoficeres, dvs. de gøres skattepligtige og forhøjes tilsvarende, så nettobetalingen bliver den samme, vil faktorskattetrykket (ligesom det traditionelle og det korrigerede skattetryk) stige, selvom modtagernes disponible nettoindkomst ikke påvirkes af reformen.[3] En række overførselsindkomster blev netop bruttoficeret på denne måde fra 1994, hvilket isoleret set medførte, at de her nævnte skattetryk steg med knap 2 pct.point. Hvis man fra tælleren i faktorskattetrykket fratrak de skatteindtægter, som stammer fra beskatningen af overførselsindkomster, ville man derfor få et mere korrekt udtryk for den offentlige sektors ambitioner med hensyn til anvendelsen af samfundets ressourcer.

Den private sektors skattebetalinger som andel af sektorens reelle indkomst ...

Hvis skattetrykket opfattes som et udtryk for, hvor stor en andel af borgernes indkomst, der i alt betales i skat, kan man gå den modsatte vej og tillægge overførselsindkomsterne til nævneren i faktorskattetrykket.[4] Dermed undgås den overvurdering af skattebyrden, som ligger i, at provenuet fra beskatningen af overførselsindkomster indgår i tælleren, mens overførselsindkomsterne ikke indgår i det indkomstudtryk, der står i nævneren. Omvendt er indkomstudtrykket i nævneren et bruttoindkomstbegreb, der ikke tager i betragtning, at en del af indkomsten skal bruges til at opretholde kapitalapparatet, dvs. nedslidningen heraf bør trækkes fra for at få et mere retvisende

2) Dansk Industri (2001) argumenterer for, at dette skattetryksmål bør være det centrale.

3) En tredje måde at give tilskud på er i form af skattefradrag for forskellige forhold. Af de tre måder vil dette give det laveste faktorskattetryk, mens virkningen for modtageren er uændret.

4) Arbejderbevægelsens Erhvervsråd foreslår et mål, som svarer til faktorskattetrykket tillagt overførselsindkomster i nævneren, jf. Vium (2001).

udtryk for den egentlige indkomst.[5] Endelig bør man udskille den offentlige sektor fra udtrykket. Da en del af det samlede skatteprovenu består af skatter, som det offentlige selv betaler, bør disse trækkes fra i tælleren. Samtidig bør den private sektors nettorenteindtægter på statsgælden tillægges i nævneren.

... giver et skattetryk for den private sektor

Et retvisende udtryk for, hvor meget danskerne i alt betaler i skatter og afgifter som en andel af deres samlede indkomst, kan altså beregnes som den private sektors skatte- og afgiftsbetalinger som andel af sektorens samlede reelle indkomster (summen af lønninger, indkomstoverførsler og selvstændiges indkomster i faktorpriser fratrukket afskrivninger med tillæg af den private sektors nettorenteindtægter). Dette mål anbefales i Waagstein og Jepsen (1988).

Det modificerede skattetryk

Et andet relevant spørgsmål er, hvordan den private sektors samlede forbrugsmuligheder bliver reduceret som følge af skattebetalingerne. De ovenfor diskuterede beregninger giver ikke noget svar på dette, idet de ikke tager hensyn til, at de skatteindtægter, som udbetales direkte igen som subsidier til virksomheder og transfereringer til husholdninger, ikke påvirker den private sektors samlede disponible indkomst. Danmarks Statistiks modificerede skattetryk (jf. boks II.1) giver et svar herpå. Det måler altså, hvor meget borgerne netto betaler til offentligt forbrug og offentlig opsparing.[6]

Næppe noget entydigt korrekt skattetryk

Svaret på, hvad der er det korrekte skattetryksmål, afhænger altså af, hvad målet skal udtrykke. Samtidig bør det understreges, at ingen af alle disse nævnte udtryk siger noget om hverken de forvridninger af økonomien, som beskatningen giver anledning til, eller de fordelingsmæssige konsekvenser af beskatningen, selvom disse to karakteristika er blandt de vigtigste for beskatningens samfundsøkonomiske konsekvenser.

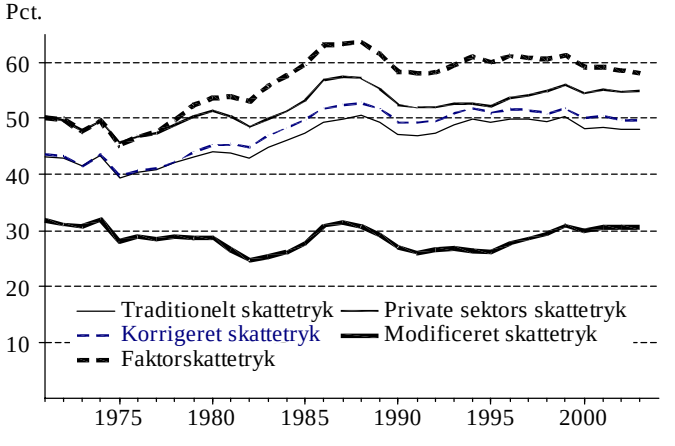
5) Danske Bank (2001) argumenterer for, at nævneren bør være BNP tillagt overførselsindkomster (dog kun de skattepligtige), men fratrukket indirekte skatter, afskrivninger samt nettopensionsindbetalinger.

6) Også her ville det dog give et mere retvisende udtryk for indkomsten, hvis indirekte skatter og afskrivninger blev fratrukket i nævneren.

Af praktiske grunde bekvemt at bruge det traditionelle skattetryk

Figur II.1 viser forskellen på størrelsen af de af Danmarks Statistik foreslåede skattetryksmål samt det ovenfor beskrevne skattetryk for den private sektor. Det ses, at den private sektors skattetryk i det meste af perioden er lavere end faktorskattetrykket, men højere end det traditionelle skattetryk. Udviklingen over tid adskiller sig ikke meget mellem de enkelte mål. Dog blev afstanden mellem det modificerede skattetryk og de fire øvrige øget i løbet af 1970'erne. Skal man sammenligne det danske skattetryks udvikling over en årrække, spiller det derfor ikke den store rolle for resultatet, hvilket af udtrykkene man tager udgangspunkt i. Derimod kan det gøre en stor forskel med hensyn til internationale sammenligninger af forskellige landes skattetryk. Det kan her forekomme uheldigt, at det traditionelle skattetryk bruges som standard, men af praktiske grunde er det svært at gøre noget ved dette forhold.

Figur II.1. Udviklingen i Danmarks Statistiks skattetryk og den private sektors skattetryk 1971-2003



Anm.: 2001-03 er baseret på fremskrivningen i kapitel I.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Udviklingen i skattetrykket

Tabel II.1 viser udviklingen i det traditionelle skattetryk i såvel Danmark som en række andre vestlige lande siden 1970. Danmark har i hele perioden haft et højt skattetryk og ligger med 50,6 pct. i 1999 på andenpladsen efter Sverige med hen-

Tabel II.1 Det traditionelle skattetryk i en række OECD-lande

	1970	**1975**	**1980**	**1985**	**1990**	**1995**	**1999**
	----------	----------	----------	Pct.	----------	----------	----------
Danmark	**40,4**	**41,3**	**45,4**	**48,9**	**47,1**	**49,4**	**50,6**
Belgien	35,7	41,6	43,7	46,9	43,9	45,4	46,4
Finland	32,5	37,7	36,9	40,8	44,9	45,2	46,5
Frankrig	35,1	36,9	41,7	44,5	43,0	44,0	46,0
Grækenland	20,9	21,0	24,3	29,0	29,7	32,1	•
Holland	37,1	43,2	45,2	44,1	44,6	42,0	40,3
Irland	29,8	29,9	32,5	36,4	33,6	33,1	31,3
Island	25,0	29,0	29,2	28,4	31,4	31,2	35,4
Italien	26,1	26,2	30,4	34,5	28,9	41,2	43,0
Norge	34,9	39,9	42,7	43,3	41,8	41,5	41,8
Polen[a]	•	•	•	•	•	42,3	37,9
Portugal	19,8	21,2	24,7	27,2	30,2	33,3	34,5
Schweiz	22,5	27,9	28,9	30,6	30,9	33,5	36,1
Spanien	16,9	19,5	23,9	28,8	34,4	32,8	35,1
Storbritannien[a]	37,0	35,4	35,1	37,5	36,3	35,2	37,2
Sverige	39,8	43,4	48,8	50,0	55,6	47,9	52,1
Tyskland	32,9	36,0	38,2	38,1	36,7	38,5	37,7
Østrig	34,9	37,7	40,3	42,4	41,0	42,4	44,3
Canada[a]	31,2	33,1	32,0	33,1	36,2	35,4	37,4
USA[a]	28,1	27,5	27,6	26,9	27,6	28,8	28,9
Japan	19,7	20,9	25,4	27,6	30,9	28,4	27,7
EU[a]	31,2	34,0	36,9	39,8	39,6	40,5	41,3
OECD[a]	29,6	31,7	33,4	35,3	35,9	37,0	37,0

a) Seneste tal er fra 1998.

Kilde: OECD (1999) og OECD (2000a).

syn til skattetrykkets størrelse. Skattetrykket er steget ca. 9 pct.point i den betragtede periode, først og fremmest i periodens første halvdel. Den samme udvikling har fundet sted i de fleste andre OECD-lande, med Storbritannien og USA som to af de mest markante undtagelser. Internationale sammenligninger som denne skal dog tages med en del forbehold på grund af forskellene på f.eks. den måde, landene behandler indkomstoverførsler på. Forskellige traditioner for at udbetale overførsler som enten skattefri eller skattepligtige tilskud eller i form af fradrag i skatten kan således påvirke skattetrykket betragteligt, jf. diskussionen ovenfor om de forskellige mål for skattetryk.

Indkomstskatten er steget i betydning

I Danmark har indkomstskatterne i efterkrigstiden stået for en stigende andel af provenuet. Det skyldes bl.a. indførelsen af kildeskatten i 1970, afskaffelse af det obligatoriske sociale bidrag i form af sygekassekontingentet i starten af 70'erne, stigende kommunale skatter og i 90'erne indførelsen af arbejdsmarkedsbidragene og i 1994 bruttoficeringen af en række overførselsindkomster. Den næststørste gruppering, afgifterne, har derimod udvist et svagt fald i efterkrigstiden, som stort set udelukkende fandt sted i 1980'erne. Skat af formue, ejendom og besiddelse er faldet kraftigt igennem perioden og udgør nu under en tredjedel af andelen i 1950. Tabel II.2 beskriver fordelingen af det samlede skatteprovenu på forskellige skattearter i 1997.

Danmark ligger især højt, hvad afgifter angår

Sammenlignes den danske skattestruktur med andre industrilandes, ses det, at de personlige indkomstskatter udgør en betydelig højere andel af BNP end i alle andre lande; til gengæld er det et særtræk ved det danske skattesystem, at de obligatoriske arbejdsmarkedsbidrag og kontingenter kun udgør en meget lille del af skatteindtægterne. Lægges de to søjler sammen for at få et bredere mål for skattebyrden på personlig indkomst, ligger Danmark stadig højt placeret, men dog på niveau med andre OECD-lande som Tyskland og Finland, mens Sverige har en noget højere beskatning. Hvad afgifter angår, ligger Danmark imidlertid helt i spidsen med i alt 16,6 pct. af BNP. Derimod beskatter vi formue, ejendom og besiddelse lidt mindre end de fleste andre OECD-lande. Målt som andel af det samlede skatteprovenu ville denne forskel være endnu mere udtalt.

Tabel II.2 Fordeling af provenuet på forskellige skattetyper 1997

	Personlige indkomst-skatter	**Andre indkomst-skatter**	**Arbejds-markeds-bidrag mv.**	**Skat af formue, ejendom og besiddelse**	**Indirekte skatter**
	----------	----------	Pct. af BNP	----------	----------
Danmark	**25,9**	**3,7**	**1,6**	**1,7**	**16,6**
Belgien	14,3	3,5	14,6	1,9	11,7
Finland	15,5	3,8	11,7	1,0	14,5
Frankrig	6,3	2,6	18,3	2,5	15,3
Grækenland	4,5	3,3	10,7	1,1	14,2
Holland	6,5	4,4	17,1	2,3	11,5
Irland	10,3	3,3	4,2	1,5	13,6
Island	10,6	0,9	2,8	2,9	15,0
Italien	11,2	4,5	14,9	1,9	12,0
Norge	11,0	5,2	9,6	1,4	15,5
Polen	8,8	3,2	13,2	1,2	14,8
Portugal	6,1	3,8	8,9	0,7	14,9
Schweiz	10,6	2,0	12,5	2,3	6,5
Spanien	7,4	2,7	11,8	1,9	9,9
Storbritannien	8,8	4,3	6,1	4,0	12,2
Sverige	18,2	3,2	15,2	2,2	13,1
Tyskland	8,9	1,5	15,5	1,2	10,2
Østrig	9,8	3,0	15,2	0,9	15,4
Canada	14,0	4,0	4,9	4,2	9,6
USA	11,6	2,8	7,2	3,8	4,3
Japan	5,9	4,3	10,6	3,1	4,8
EU	10,9	3,7	11,8	1,9	13,2
OECD	10,3	3,6	10,5	2,0	12,3

Kilde: OECD (1999).

Mål for den gennemsnitlige effektive skattebyrde

En alternativ måde, som kan anvendes til at opgøre skattetrykket for forskellige faktorer, bygger på den metode til måling af skattebyrder på forbrug, kapital- og arbejdsindkomst, der er blevet introduceret af Mendoza mfl. (1994). Metoden går i korthed ud på at fordele det opkrævede samlede skatteprovenu på henholdsvis forbrugsskat, skat på arbejdsindkomst og skat på kapitalindkomst. Samtidig afgrænses de tre tilhørende skattegrundlag, altså samlet forbrug, arbejdsindkomst og kapitalindkomst (før skat). Ved at dividere de tre provenumål med hver deres beregnede skattebase fås den gennemsnitlige effektive skattebyrde. EU-Kommissionen har gjort dette for 1999 for EU-landene, USA og Japan, jf. tabel II.3. Af disse beregninger fremgår det igen, at Danmark har en meget høj skattebyrde på forbrug – med godt 30 pct. den højeste af alle lande. Også med hensyn til kapitalindkomstbeskatning, som det er defineret i undersøgelsen, ligger Danmark meget højt (med 28 pct. kun overgået af Storbritannien og Luxembourg). Hvad arbejdsindkomst angår, ligger Sverige her klart i spidsen. Danmark ligger sammen med Tyskland og Belgien i anden række her.

Flere vanskeligheder ved disse beregninger

Beregningen af skattebyrder på henholdsvis arbejds- og kapitalindkomst efter denne metode er dog behæftet med betydelige vanskeligheder. For flere typer af indkomststrømme er det svært at afgøre, om der er tale om kapital- eller arbejdsindkomst. Når samtidig fortegnet for nogle strømme ligefrem er negativt, fører forskellige måder at tilordne indkomstkomponenter til henholdsvis arbejde og kapital til store forskelle i opgørelsen af især den beregnede kapitalindkomstskattebyrde, jf. Lassen og Nielsen (1996).

Tabel II.3 Beregnede effektive skattesatser 1999

	Effektiv skattesats på arbejdskraft	Effektiv skattesats på kapital	Effektiv forbrugsskattesats
	----------	Pct.	----------
Danmark	**44,5**	**28,0**	**30,5**
Belgien	44,8	23,7	20,5
Finland	43,3	24,1	24,5
Frankrig	42,4	22,6	24,5
Grækenland	29,3	19,5	20,0
Holland	36,9	25,1	19,5
Irland	24,2	20,8	24,8
Italien	35,8	26,2	22,9
Luxembourg	31,0	34,0	25,7
Portugal	27,8	24,6	22,7
Spanien	29,9	18,5	17,7
Sverige	51,3	27,9	28,0
Storbritannien	25,2	35,1	18,2
Tyskland	44,0	15,9	17,9
Østrig	40,6	18,8	23,4
EU	37,6	23,6	20,8
USA	23,9	22,7	9,3
Japan	20,3	18,7	13,6

Kilde: EU-Kommissionen (2000).

Skatternes fordelingsvirkninger

Man kan få et indtryk af de fordelingsmæssige virkninger af en række direkte skatter ved at betragte ændringerne i den samlede indkomstfordeling ved en lille ændring i den pågældende skat. Det er gjort i tabel II.4, som viser den procentvise ændring i den såkaldte Gini-koefficient ved at forøge beskatningen, så den direkte provenuvirkning bliver 100 mio. kr. Gini-koefficienten er et mål for den forventede forskel mellem to tilfældige familiers indkomst, set i forhold til gennemsnitsindkomsten. I et samfund, hvor alle har helt den samme indkomst, vil Gini-koefficienten være 0. I tabellen angiver et

negativt tal for ændringen i Gini-koefficienten således, at en stigning i den pågældende skattesats vil medføre en mere ligelig indkomstfordeling. Jo højere den absolutte talværdi er, jo mere omfordelende virker skatten.

Tabel II.4 Fordelingsvirkninger ved en skattestigning på 100 mio. kr.

	Højere skattesats	**Lavere fradrag/ progressionstrin**
Topskat, kapitalindkomster	-0,042	•
Topskat	-0,039	-0,026
Mellemskat	-0,025	-0,009
Bundskat	-0,005	0,014
Amt- og kommuneskat	-0,005	0,014
Kirkeskat	-0,004	0,012
Ejendomsværdiskat	-0,014	-0,003
Grundskyld	0,005	•
Kopskat	•	0,015
Rentefradrag	-0,001	•
Fradrag for faglige kontingenter	-0,000	•
Befordringsfradrag	-0,009	•

Anm.: Tallene i tabellen angiver den procentvise ændring i Gini-koefficienten ved en stigning i den pågældende sats/sænkning af bundfradrag med en umiddelbar provenuvirkning på 100 mio. kr. Det anvendte indkomstbegreb er den ækvivalerede husstandsindkomst, jf. boks III.1 i kapitel III. Gini-koefficienten angiver den forventede forskel mellem to tilfældigt udvalgte familiers indkomst, set i forhold til gennemsnitsindkomsten. En høj Gini-koefficient angiver hermed en forholdsvis skæv indkomstfordeling, og et negativt tal i tabellen betyder, at indkomstfordelingen bliver mere lige ved den pågældende skattestigning. Der er anvendt registerdata fra 1999. For at beregne virkninger af ændringer i ejendomsværdiskatten er der taget udgangspunkt i ejendomsvurderingerne fra dette år. Det er antaget, at alle boligejere har samme ejendomsværdiskattesats. Med hensyn til grundskylden er for de enkelte beboere i en udlejningsejendom antaget, at deres andel af ejendommens samlede grundskyldsbetaling beregnes i forhold til deres husleje (for andelshavere en beregnet husleje).

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Topskat virker mest omfordelende

Blandt de undersøgte skatter er topskatten naturligt nok den skat, der virker mest omfordelende for et givet provenu. Det gælder allermest topskatten på kapitalindkomster. Såvel en højere topskattesats som (i mindre grad) en lavere bundgrænse for topskatten ville medføre en mere ligelig indkomstfordeling. Også mellemskatten virker ganske kraftigt i denne retning, idet der dog her er endnu større forskel på virkningen af en ændring i mellemskattesatsen og en ændring i bundgrænsen for at betale mellemskat.

Fordelingsvirkninger af bund- og kommuneskat

En større bundskatte-, amts- og kommuneskattesats ville virke ganske svagt i retning af en mere jævn fordelingsprofil. Det skyldes, at der er nogle personer med ingen eller en meget lav indkomst, som slet ikke betaler disse skatter, og dermed ville blive relativt bedre stillede ved en sådan skat. En sænkning af fradraget for disse skatter (dvs. personfradraget) ville imidlertid virke ganske kraftigt i retning af en mere ulige indkomstfordeling, næsten på linje med indførelsen af en kopskat, dvs. en skat, der pålægger alle voksne at betale det samme beløb i kroner uanset deres indkomst. Ændringer i kirkeskatten har stort set de samme fordelingsmæssige virkninger som bund- og kommuneskatten.

Højere ejendomsværdiskat rammer højindkomstgrupper ...

Også en større ejendomsværdiskattesats ville med en ændring i Gini-koefficienten med -0,014 pct. i første række ramme højindkomstgrupper. Tabellen bringer også et tal for fordelingsvirkningerne af et lavere fradrag for ejendomsværdiskatten. Da der i forvejen ikke eksisterer et bundfradrag for denne skat, er dette tal resultatet af et eksperiment, hvor man beskatter alle boligejere med det samme kronebeløb (svarende til at indføre en *negativ* bundgrænse for ejendomsværdibeskatningen). Reelt ville der altså være tale om en kopskat på boligejere. Det ses af tabellen, at en sådan hypotetisk skat ville medføre en ændring i Gini-koefficienten på -0,003 pct. og dermed næsten ikke ændre på den samlede indkomstfordeling. Her er formodentlig tale om, at to modsatrettede effekter omtrent opvejer hinanden: En sådan skat ville skabe større ulighed inden for gruppen af boligejere (boligejere med lave indkomster ville blive ramt relativt hårdt i forhold til boligejere med høje indkomster), men til gengæld skabe større lighed i forhold til lejerne, idet boligejernes gennemsnitsindkomst er noget større end lejernes.

... mens grundskylden virker modsat

En stigning i grundskylden ville medføre en procentvis stigning i Gini-koefficienten på 0,005 og dermed en lidt skævere indkomstfordeling. Det er i beregningerne antaget, at beboerne i udlejningsejendomme kommer til at betale skattestigningen for den ejendom, de bor i, fuldt ud gennem en forøgelse af huslejen.[7] Der er således ikke her taget hensyn til den effekt, en ændring i skatterne vil have på prisdannelsen på ejendomme, jf. afsnit II.10. På et frit boligmarked må det forventes, at en ændring i grundskylden vil blive nedvæltet i markedspriserne og dermed reelt vil blive betalt af de nuværende ejere, både hvad angår ejerboliger og etageejendomme.

Fordelingsmæssige virkninger af fradrag

Blandt fradragene ses det, at en nedsættelse af befordringsfradraget først og fremmest ville ramme familier med en relativt høj indkomst. Derimod ville såvel en nedsættelse af rentefradraget som en nedsættelse af fradraget for faglige kontingenter og A-kasse-medlemskab være fordelingsmæssigt neutrale. For sidstnævntes vedkommende kan det forklares ved, at det især er mellemindkomstgrupper, der er medlemmer af A-kasser og fagforeninger. Såvel blandt lavindkomstgrupper, der ikke har fodfæste på arbejdsmarkedet (herunder også pensionister og uddannelsessøgende), som blandt de højestlønnede er der mange, som ikke har sådanne fradrag.

De indirekte skatters fordelingsprofil

Finansministeriet har på tilsvarende vis beregnet fordelingsmæssige virkninger af at ændre på forskellige indirekte skatter, jf. Finansministeriet (2000). Resultaterne her peger på, at en stigning i afgifterne på biler og motorcykler rammer højindkomstgrupper forholdsvis meget og dermed vil give en mere ligelig indkomstfordeling, mens højere afgifter på el, vand, spiritus og tobak samt højere moms omvendt vil medføre en skævere fordeling af indkomsterne.[8]

7) Den beregnede Gini-koefficient tager ikke hensyn til den modgående effekt i form af en stigning i boligsikring og boligydelse, som en huslejestigning vil medføre.

8) Beregningerne er i princippet af samme art som i tabel II.4, men den anvendte indkomstdefinition er lidt anderledes, hvorfor talstørrelserne ikke kan sammenlignes direkte.

II.3 Indretning af skattesystemet

Sammensætning af skatter bør bl.a. afspejle alle former for forvridning

Et givet skatteprovenu vil kunne opnås ved mange kombinationer af forskellige skattetyper. Forskellige sammensætninger af skatter på arbejdsindkomst, kapitalindkomst, forbrug mv. vil imidlertid i de fleste tilfælde give anledning til forskelligartede efficiens- og fordelingsmæssige virkninger. Dog vil nogle skatter, der umiddelbart synes at være forskellige, under visse forudsætninger faktisk virke på samme måde og kan derfor betegnes som ækvivalente. Det kan eksempelvis være tilfældet for forbrugs- og indkomstskatter, som det demonstreres nedenfor. Ækvivalens er en egenskab, der kan drages nytte af i designet af en hensigtsmæssig skattestruktur. Den ideelle skattesammensætning vil bl.a. tilstræbe at begrænse skatters forvridningsomkostninger. Disse indbefatter eksempelvis påvirkning af arbejdsudbud og opsparing, men dækker også over ressourcer, som personer og virksomheder anvender på skatteplanlægning og skatteunddragelse, herunder sort arbejde samt skattemyndighedernes administrationsomkostninger. Når disse forskellige omkostninger ved at opkræve skatter ændres, bør det give anledning til at justere sammensætningen på forskellige skattearter. Eksempelvis vil en stigning i grænsehandlen som følge af større mobilitet betyde, at moms og punktafgifter alt andet lige bør nedsættes. For at finansiere en nedsættelse af vareskatterne vil kendskab til former for ækvivalenser i skattesystemet være med til at pege på finansieringskilder, der på andre områder har tilnærmelsesvis samme adfærdsvirkning.

Skat på indkomst ækvivalent med skat på forbrug ...

Skatter påvirker de priser, som er relevante for forbrugeres og virksomheders økonomiske dispositioner, og vil derfor forårsage forvridninger og velfærdstab. For rationelle forbrugere og virksomheder er det de relative priser, der er vigtige. Derfor vil skattejusteringer, der påvirker de relative priser på samme måde, også give anledning til samme adfærdsændring. En person vil eksempelvis ikke ændre arbejdsudbud, hvis skatteændringer betyder, at lønnen efter skat og forbrugerpriserne begge stiger til det dobbelte, da antallet af vareenheder, der kan købes for lønnen efter skat, er det samme. Hvis beskatning af indkomst kun indbefatter arbejdsindkomst og afkastet af formue i udgangssituationen, er en proportional indkomstskat ækvivalent med en proportional forbrugsskat. Eksempelvis vil en per-

son med en arbejdsindkomst på 200.000 kr. (uden initial formue) kunne opnå et forbrug på 160.000 kr., uanset om der opkræves en indkomstskat på 20 pct. (og ingen forbrugsskat), eller der skal betales 25 pct. i forbrugsskat af forbruget (og ingen indkomstskat). Dette er forudsat, at hele indkomsten før eller siden forbruges, jf. boks II.2. Da efterskat-reallønnen er den samme i de to systemer, vil forvridningen i form af nedsat arbejdsudbud også være den samme, hvilket tilkendegiver, at de to skatter i denne sammenhæng er ækvivalente.

... forudsat proportionale skattesatser der er konstante over tid

Da personer kan adskille deres forbrugs- og indkomstprofil over livet ved at foretage opsparing eller låntagning, vil forbruget ikke generelt være lig med indkomsten periode for periode, men kun set over et livsforløb (målt i nutidsværdi, dvs. tilbagediskonteret til udgangssituationen). Ækvivalensen mellem beskatning af forbrug og beskatning af indkomst (begge

Boks II.2 Ækvivalens mellem skat på forbrug og skat på arbejdsindkomst

I en simpel en-periode-model, hvor forbrugerens eneste indkomst er arbejdsindkomst, WL, hvor W er timelønnen, og L er antallet af arbejdstimer, vil personen altid vælge at bruge hele sin indkomst til forbrug, PC, hvor P er prisen på en enhed forbrug, og C er forbruget opgjort i mængder, for at opnå størst mulig nytte. Hvis der indføres en proportional indkomstskat, t, på al arbejdsindkomst, vil personens budgetrestriktion være følgende:

$$(1-t)WL = PC$$

Alternativt kunne regeringen opkræve en forbrugsskat, v:

$$WL = (1+v)PC$$

Hvis indkomstskatten blev fastsat, så $(1-t) = 1/(1+v)$, ville personens budgetrestriktion være identisk med situationen med en forbrugsskat. Generelt er den effektive beskatning af arbejdsindkomst målt i forbrugsenheder i denne simple økonomi lig med $1 - (1-t)/(1+v)$. Sammensætningen af skatterne på t og v er derfor underordnet for forbrugerens arbejdsudbudsbeslutning, så længe størrelsen $(1-t)/(1+v)$ ikke ændres.

målt i nutidsværdi) gælder kun under forudsætning af, at indkomst stammende fra løbende opsparing ikke er inkluderet i indkomstbegrebet. Herudover skal skattesatserne på indkomst og forbrug være konstante over tiden og hver især proportionale. Er dette opfyldt, vil forbrugeren have samme arbejdsudbud og forbrug målt over livsforløbet med skat på forbrug som med skat på indkomst. For to personer, der har samme arbejdsindkomst, vil den person, der sparer mest op, i højere grad udskyde sin skattebetaling ved en forbrugsskat i forhold til et system med beskatning af arbejdsindkomst, da personens forbrug ligger senere i livet. Hvis ikke skattesatserne var konstante over tiden, ville de således ikke betale det samme i skat målt i nutidsværdi. Tilsvarende brydes ækvivalensegenskaben, såfremt de to personer efterlader arv af forskelligt omfang. Ækvivalensen mellem forbrug og indkomst vil dog kunne genoprettes ved at indføre en arveafgift med samme sats som forbrugssatsen.

Betydning af at inddrage udlandet

Ækvivalensresultatet mellem indkomst og forbrug holder i en åben økonomi, hvis landene benytter bestemmelseslandsprincippet for varebeskatning og bopælslandsprincippet for indkomstbeskatning. Det vil sige, at personer betaler samme forbrugsskatter på indenlandsk producerede varer og importvarer og betaler den samme skat af indkomst, uanset om denne er optjent i ind- eller udlandet. Dermed kan der opretholdes en proportional sats på al forbrug og en proportional sats på al indkomst. Grænsehandel er imidlertid et brud på bestemmelseslandsprincippet, da varer gennem grænsehandel kan købes i udlandet til udenlandsk moms og afgifter, jf. afsnit II.6.

Skat på løbende kapitalafkast giver "dobbelt" beskatning og bryder ækvivalens i forhold til forbrugsskat

Den ækvivalens, der er skitseret ovenfor, er betinget af, at beskatning af kapitalindkomst kun omfatter afkast, der stammer fra den initiale formue.[9] Med beskatning af afkast fra løbende opsparing holder ækvivalensen mellem skat på indkomst og skat på forbrug ikke længere. Det skyldes, at den del af lønindkomsten, der ikke forbruges i første omgang, men spares op for at blive forbrugt senere, udsættes for dobbelt beskatning.

9) Beskatning af formue kan ske ved at beskatte afkastet af formuen eller formuestørrelsen. Der er ækvivalens mellem disse to skatter, hvis afkastet af alle formuekomponenter er ens. Forholdet mellem skattesatserne på formue og afkast vil dog skulle justeres i takt med renteændringer.

For to personer med forskellig forbrugsprofil vil den person, der sparer mest op, have større kapitalindkomst gennem livet og derfor komme til at betale mere i skat. Så ved også at beskatte løbende kapitalindkomst forvrides opsparingen i forhold til et skattesystem, der beskatter forbrug, eller et system, der beskatter indkomst bestående af kun arbejdsindkomst og afkast af den initiale formue. Dette er formaliseret i boks II.3.

Ikke afgørende hvem der skal indbetale skatten

Der er endvidere en række tilfælde, hvor der er ækvivalens mellem at opkræve skat af personer og opkræve skat af virksomheder. Eksempelvis er det ikke afgørende, hvor arbejdsmarkedsbidraget opkræves. Hvis det opkræves hos virksomheden, vil det resultere i lavere lønninger og dermed reelt svare til en situation, hvor arbejdstagerne selv betaler arbejdsmarkedsbidrag af en højere løn. Der er også ækvivalens mellem beskatning af personers dividende og kapitalgevinst og virksomheders selskabsbeskatning i en lukket økonomi, såfremt virksomhederne maksimerer aktionærernes afkast, jf. Frenkel mfl. (1991). I en åben økonomi vil selskabsbeskatning indirekte beskatte udlændinge med indenlandske aktier, mens beskatning af dividende og kapitalgevinster ikke berører udlændinge med det nuværende bopælslandsprincip for indkomstbeskatning.

I praksis er det hensigtsmæssigt at benytte mange forskellige skatteinstrumenter

Blandt andet som følge af skattemyndighedernes uensartede omkostninger til administration og kontrol samt varierende mulighed for skattetænkning og skattesnyd kan tilsyneladende ens skatter alligevel have forskellige virkninger. Det betyder, at det i praksis ofte vil være hensigtsmæssigt at benytte flere forskellige skatteinstrumenter, også selvom de principielt har en række grundliggende egenskaber til fælles. Dette er i overensstemmelse med det faktum, at lande i praksis anvender mange skattearter og yderst sjældent implementerer skattesystemer i deres rendyrkede form. I Danmark anvendes således både moms og arbejdsindkomstbeskatning, og både selskabsbeskatning og dividende- og kapitalgevinstbeskatning. Endnu et eksempel er indkomstskatter og arbejdsmarkedsbidrag betalt af arbejdsgiverne.

Boks II.3 Betydning af kapitalindkomstbeskatning af løbende kapitalafkast for ækvivalens mellem indkomst og forbrug

I en fler-periode-model behøver forbrugeren ikke at forbruge hele sin indkomst periode for periode, men kan optage lån eller spare op, *S*. Nedenfor er det illustreret i en to-periode-model, at hvis ikke det løbende kapitalafkast, *rS*, er skattefri ($t_k = 0$), brydes ækvivalensen mellem skat på indkomst og skat på forbrug som følge af "dobbelt" beskatning. Det er antaget, at forbrugeren ikke har nogen formue i udgangssituationen. Forbrugerens budgetrestriktion i periode 1 og periode 2 er følgende:

$$(1-t)W^1L^1 = (1+v)P^1C^1 + S \qquad (1)$$

$$(1-t)W^2L^2 + (1+r(1-t_k))S = (1+v)P^2C^2 \qquad (2)$$

Forbrugerens intertemporale budgetrestriktion findes fra (1) og (2) og udtrykker, at i nutidsværdi vil forbruget være lig med arbejdsindkomsten:

$$(1-t)[W^1L^1 + 1/(1+r(1-t_k))W^2L^2] = (1+v)[P^1C^1 + 1/(1+r(1-t_k))P^2C^2] \qquad (3)$$

Indførelse af en kapitalindkomstskat, $t_k > 0$, betyder, at forbrugerens diskonterings-rente, der er hans efterskat-realrente, $r(1- t_k)$, er faldet. Opsparingsbeslutningen er dermed påvirket. Derfor er der ikke længere ækvivalens mellem skat på forbrug og skat på indkomst, hvis indkomst også indbefatter løbende kapitalafkast, *rS*. Dette skyldes, at budgetrestriktionen med en forbrugsskat ($v > 0$,og $t = t_k = 0$), jf. (4), adskiller sig fra budgetrestriktionen med en indkomstskat (t og $t_k > 0$, og v = 0), jf. (5):

$$W^1L^1 + 1/(1+r)W^2L^2 = (1+v)[P^1C^1 + 1/(1+r)P^2C^2] \qquad (4)$$

$$(1-t)[W^1L^1 + 1/(1+r(1-t_k))W^2L^2] = P^1C^1 + 1/(1+r(1-t_k))P^2C^2 \qquad (5)$$

Årsagen er, at de relative priser mellem forbrug i periode 1 og periode 2 og mellem arbejdsindkomst i periode 1 og periode 2 altid vil være forskellige i (4) og (5), uanset niveauet af de konstante skattesatser på forbrug og indkomst.

Til gengæld er ækvivalensen mellem forbrug og arbejdsindkomst (og evt. initial formue) robust over for niveauet af kapitalindkomstskattesatsen, t_k. Dette ses af, at hvis (4) ændres til at indbefatte en positiv kapitalindkomstskattesats ($t_k > 0$), ligesom det er tilfældet med (5), vil budgetrestriktionen svare til (5) for $(1+v) = 1/(1-t)$.

II.4 Indenlandske forvridninger

Skatter påvirker adfærd og forvrider beslutninger om arbejdsudbud, opsparing og investering

Skatter påvirker adfærdsmønstre hos personer og virksomheder og indvirker derved på bl.a. arbejdsudbud, opsparing og investering. For at forstå, hvorfor dette er uheldigt, er det nyttigt at tage udgangspunkt i en hypotetisk verden uden skatter, hvor der er ligevægt på alle markeder. I en sådan situation er der overensstemmelse mellem det afkast af en økonomisk aktivitet, som den person, der forestår aktiviteten, får, og den pris, som modtageren betaler. Forvridningen ved beskatningen af afkastet af arbejde, opsparing eller investering består i, at der fremkommer en forskel – typisk benævnt en skattekile – på afkastet før skat og afkastet efter skat. Afkastet efter skat er aflønningen af aktiviteten, som formodes at være afgørende for beslutningen om at udbyde arbejdskraft, spare op eller investere. Afkastet før skat er et mål for værdien af aktiviteten bestemt på markedet. Forvridningen indebærer, at der typisk bliver arbejdet, opsparet og investeret i et andet omfang end det samfundsmæssigt ønskelige.

Kopskatter forvrider ikke, men gør fordeling skæv

Der findes en type af skatter, der normalt ikke forvrider, nemlig de såkaldte kopskatter, som opkræves med et fast beløb pr. hoved eller pr. virksomhed uafhængigt af en given adfærd.[10] Der findes meget få eksempler på nutidige anvendelser af sådanne skatter, hvilket kan henføres til fordelingsvirkningerne, der ofte opfattes som uretfærdige og uacceptable. Typisk nævnes i den forbindelse den britiske poll tax, der nu er afskaffet.

Både indenlandske og udenlandske forvridninger

De indenlandske forvridninger er de forvridninger, som beskatningen medfører i en hypotetisk situation, hvor der ikke antages at være et ydre pres på skattesystemet. Skelnen mellem de indenlandske og udenlandske forvridninger er bl.a. motiveret af, at der er tale om forskellige mekanismer. For eksempel kan høje marginalskatter på arbejdsindkomst mindske arbejdsudbuddet via tilskyndelse til valg af mere fritid, fremskyndet tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og sort arbejde (inden-

10) Kopskatter kan dog forvride bl.a. i den situation, hvor virksomheder og personer vælger at flytte til lande med mere lempelig beskatning.

landske forvridninger) og via migration til lande med lavere beskatning (udenlandske forvridninger). De indenlandske forvridninger har været diskuteret i over hundrede år i offentligheden og blandt økonomer.[11] Diskussionen om de udenlandske forvridninger er et nyere fænomen, der er knyttet til internationaliseringen.

Beregning af de indenlandske forvridninger på DREAM

Dette afsnit giver en kvantitativ beskrivelse af de indenlandske forvridninger, knyttet til beskatningen af arbejdsindkomst, forbrug, opsparing og erhvervsindkomst. De fire skatteinstrumenter, der regnes på, er bundskat, moms, kapitalindkomstskat og selskabsskat. For hver af de fire skatteinstrumenter er der regnet på en sænkning af skatten svarende til et umiddelbart provenutab det første år på 5 mia. kr., der er finansieret ved kopskatter.[12] Dette valg af finansieringskilde er som tidligere nævnt ikke særlig realistisk, men muliggør dog isolering af den pågældende skats samfundsøkonomiske forvridninger. Beregningerne er foretaget på Danmarks Statistiks anvendte generelle ligevægtsmodel DREAM, jf. boks II.4.[13]

Lempelse af bundskatten øger beskæftigelse, kapitalapparat og produktion på kort sigt

Bundskatten i DREAM-modellen indbefatter skatten på løn, dagpenge, diverse pensioner, efterløn, overgangsydelse og en række andre skattepligtige offentlige overførsler. Nedsættelse af bundskatten betyder, at såvel lønnen efter skat som arbejdsløshedsdagpengene efter skat stiger. Det øger incitamentet til at udbyde arbejdskraft, fordi lønnen efter skat stiger mest. Konsekvensen heraf er stigende beskæftigelse, kapitalapparat og produktion over tid, jf. tabel II.5. Stigningen i aktiviteten fører til en stigning i virksomhedernes værdi, som øjeblikkelig kapitaliseres fuldt ud i aktiekurserne, da alle aktører antages at have fuld forudseenhed og viden om økonomiens virkemåde.

11) Den franske økonom J. Dupuit skrev i 1844 om det indenlandske forvridningstab knyttet til varebeskatning, jf. Auerbach (1985).

12) Ændringer i kapitalindkomstskatten giver stort set ingen provenuvirkninger. Derfor er satserne for denne skat reduceret med en given procentsats i stedet, specifikt 5 pct.

13) Yderligere oplysninger om den anvendte modelversion og beregningerne kan fås ved henvendelse i Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Boks II.4 DREAM: En model af skatters indenlandske forvridning

DREAM (Danish Rational Economic Agent Model) er en anvendt generel ligevægtsmodel med fokus på befolkningens alderssammensætning. Modellen er en stiliseret beskrivelse af dansk økonomi, hvor de centrale adfærdsparametre er valgt på baggrund af dansk empiri. Udgangspunktet er 1998, hvorudfra modellen beregner tilpasning til en fremtidig ligevægtsbane under hensyntagen til bl.a. indfasning af Pinsepakken og erhvervspakken fra efteråret 2000.

Den anvendte modelversion er nyudviklet i forhold til tidligere anvendte versioner. En nyskabelse er, at modellen er udbygget med en beskrivelse af boligsektoren med fokus på nybyggeri og husholdningernes boligefterspørgsel. Endvidere er husholdningerne mindre tilbøjelige til at glatte deres forbrug ud over livsforløbet end i tidligere modelversioner. Den intertemporale substitutionselasticitet er nedsat fra 0,9 til 0,6.

Befolkningen er beskrevet som generationer af gennemsnitshusholdninger. Husholdningerne har fuld forudseenhed og kender derfor deres livsindkomst. Deres motiv til at spare op er, at de ønsker dels at udjævne forbrugsmulighederne over hele livet og dels at efterlade sig en planlagt arv.

Husholdningernes op- og nedsparing påvirkes bl.a. af kapitalindkomstbeskatningen. Den skattemæssige behandling af negativ kapitalindkomst subsidierer gældsætning og har bl.a. indflydelse på nybyggeriet af boliger. Den høje beskatning af positiv kapitalindkomst (eksklusive det løbende afkast af pensionsopsparing, der beskattes lempeligt) straffer opsparing. Investeringerne er uafhængige af den indenlandske opsparing, da virksomhederne kan låne i udlandet til en given verdensmarkedsrente.

Udbuddet af arbejdskraft kan variere som følge af ændringer i både arbejdstid og antallet af personer i arbejdsstyrken. Det antages, at antallet af personer i arbejdsstyrken er upåvirket af skatteændringer. I bestemmelsen af arbejdstiden for den enkelte sker en afvejning mellem fritid og indkomst. Ved en stigning i den disponible realindkomst på 1 pct. som følge af skattelettelser eller reallønsstigninger øges arbejdsudbuddet med 0,1 pct.

Virksomhedernes indsats af kapital, arbejdskraft og importerede råvarer afspejler, at virksomhederne maksimerer markedsværdien af deres netto-aktiver. Selskabsskatten påvirker investeringsbeslutningen på tre måder: dels forøger den alt andet lige kravet til afkastet af investeringen før skat, dels reducerer den omkostningerne ved gældsfinansiering, fordi renteudgifter kan fratrækkes i selskabsskatten, og dels reducerer den købsprisen for investeringsgoder via skattemæssige afskrivninger.

Tabel II.5 Økonomiske konsekvenser af en nedsættelse af bundskatten i forhold til en situation med uændret bundskat

	År 1	**År 10**	**Lang sigt**
	----------	Pct.	----------
Bruttoværditilvækst	0,09	0,12	0,11
Beskæftigelse	0,11	0,11	0,11
Kapitalapparat	0,00	0,13	0,13
Privatforbrug	0,12	0,17	0,12
Privat formue	0,02	0,08	-0,58
Udlandstilgodehavende	-0,15	-0,46	-0,69
Boligpriser	0,07	0,06	0,04
Boligomkostninger	0,16	0,04	0,01

Anm.: Nedsættelsen af bundskatten sker fra 2008, og finansieringen sker i form af kopskatter. Skattelettelsen svarer til et provenutab på 5 mia. kr. i år 1 eksklusive adfærdsændringer. Privatforbruget er opgjort i faktorpriser. Kapitalapparatet omfatter maskin- og bygningskapital i erhvervene.

Kilde: DREAM-beregninger.

Stigende formue og forbrug

De forskellige generationer rammes forskelligt af lettelsen af bundskatten. De husholdninger, der er midaldrende ved tidspunktet for skattesænkningen, vil få en stigning i deres finansielle formue via deres aktiebesiddelser. Endvidere vil de blive begunstiget af lavere fremtidige skatter på arbejdsindkomst og pensioner. Dette mere end opvejer indkomsteffekterne af kopskatterne. De husholdninger, der er unge ved skattesænkningen, får stor glæde af lavere fremtidige skatter på arbejdsindkomst, men får kun ringe gavn af aktiekursstigningerne, da de næsten ingen værdipapirer har. På makroniveau er konsekvensen, at den private formue og forbruget stiger lige efter skattesænkningen, jf. tabel II.5.

Fremtidige generationer får glæde af skatteomlægning og sparer mindre op

Fremtidige generationer, der træder ind i økonomien efter skattesænkningen, får ikke glæde af stigningen i aktiernes værdi. Til gengæld får de glæde af skatteomlægningen i hele deres arbejdsliv og dermed også større forbrug i alle perioder. Da indkomsten og dermed også skattelettelsen er størst i sidste halvdel af arbejdsårene, vil de fremtidige generationer udglatte

deres forbrug over livet ved at spare mindre op i de unge år. Dette betyder, at ca. 30 år efter skatteomlægningen vil den private formue falde til et niveau under basisforløbet. Da investeringerne samtidig er øget, formindskes nettofordringerne på udlandet som udtryk for, at investeringerne finansieres af udlandet.

På lang sigt større forbrug, produktion og kapitalapparat, men mindre opsparing

På helt lang sigt, hvor økonomien har tilpasset sig en ny ligevægt, er såvel aggregeret forbrug som aggregeret produktion steget. Forbruget stiger, selvom formuen falder, da den disponible indkomst stiger. Nettofordringerne på udlandet er forringet på grund af større kapitalapparat og mindre opsparing. Alle generationer får større velfærd undtagen de personer, der er over 60 år ved skattelempelsens gennemførelse, da kopskatten har større betydning for disse grupper end den lavere bundskat.

En momssænkning virker i store træk som en reduceret bundskat

En sænkning af momsen har i store træk samme virkning som en reduceret bundskat, jf. tabel II.6.[14] Forbrugerpriserne formindskes, hvorved den absolutte forskel mellem reallønnen og de reale dagpenge øges, så gevinsten ved at arbejde stiger. Igen er effekten højere beskæftigelse, produktion og kapitalapparat over tid, der kapitaliserer sig i aktiekurserne. Påvirkningen af de forskellige generationers velfærd er stort set den samme som ved en sænkning af bundskatten. Der er dog den vigtige forskel, at færre gamle bliver dårligere stillet, da de ældre generationer får mere ud af en sænkning af momsen end af bundskatten.

14) Dette stemmer overens med den påviste ækvivalens mellem beskatning af arbejdsindkomst og forbrug i afsnit II.3.

Tabel II.6 Økonomiske konsekvenser af en nedsættelse af momsen i forhold til en situation med uændret moms

	År 1	**År 10**	**Lang sigt**
	----------	Pct.	----------
Bruttoværditilvækst	0,07	0,10	0,10
Beskæftigelse	0,09	0,09	0,09
Kapitalapparat	0,00	0,12	0,12
Privatforbrug	0,14	0,16	0,13
Privat formue	-0,19	-1,23	-1,79
Udlandstilgodehavende	-0,26	-0,76	-0,34
Boligpriser	-0,87	-0,91	-0,89
Boligomkostninger	-0,73	-0,93	-0,95

Anm.: Nedsættelsen af momsen sker fra 2008, og finansieringen sker i form af kopskatter. Skattelettelsen svarer til et provenutab på 5 mia. kr. i år 1 eksklusive adfærdsændringer. Privatforbruget er målt i faktorpriser. Kapitalapparatet omfatter maskin- og bygningskapital i erhvervene.

Kilde: DREAM-beregninger.

Lavere selskabsskat øger aktiekurser og investeringer

En nedsættelse af selskabsskatten kapitaliserer sig øjeblikkelig i aktiekurserne, da fremtidige overskud beskattes lempeligere, jf. tabel II.7. Samtidig bliver det mere fordelagtigt at investere, hvilket er et resultat af modsatrettede effekter: Kravet til afkastet før skat falder, men i modsat retning trækker, at den skattemæssige værdi af afskrivningerne falder, og omkostning ved lånefinansiering af investeringerne stiger. Investeringsimpulsen er dog begrænset, da den skattemæssige værdi af afskrivningerne med ændringerne i erhvervspakken fra efteråret 2000 formodes at være tæt på de sande økonomiske afskrivninger for de fleste erhverv og investeringsgoder. Erhvervspakken indebærer, at selskabsskatten nedsættes fra 32 til 30 pct., og saldoafskrivningerne for driftsmidler reduceres fra 30 til 25 pct.

Ældre og midaldrende vinder på bekostning af unge og fremtidige generationer

Den lavere selskabsskat har vidt forskellige konsekvenser for generationerne. For de midaldrende og ældre husholdninger vil gevinsten ved aktiekursstigningerne opveje kopskatterne, men for de yngre og kommende generationer med få eller slet ingen aktier vil kopskatterne dominere. Dette forklarer, at det private

Tabel II.7 Økonomiske konsekvenser af en nedsættelse af selskabsskatten i forhold til en situation med uændret selskabsskat

	År 1	**År 10**	**Lang sigt**
	----------	Pct.	----------
Bruttoværditilvækst	0,05	0,08	0,07
Beskæftigelse	0,01	0,01	0,02
Kapitalapparat	0,06	0,37	0,32
Privatforbrug	0,14	0,22	-0,34
Privat formue	-0,06	-1,18	-3,79
Udlandstilgodehavende	-0,24	-2,29	-8,37
Boligpriser	-0,01	0,05	-0,20
Boligomkostninger	0,20	0,51	-0,12

Anm.: Nedsættelsen af selskabsskatten sker fra 2008, og finansieringen sker i form af kopskatter. Skattelettelsen svarer til et provenutab på 5 mia. kr. i år 1 eksklusive adfærdsændringer. Privatforbruget er målt i faktorpriser. Kapitalapparatet omfatter maskin- og bygningskapital i erhvervene.

Kilde: DREAM-beregninger.

forbrug i første omgang stiger sammenholdt med basisforløbet, hvorefter det falder.

Lavere skat på kapitalindkomst øger opsparing og dermed forbruget på lang sigt ...

Lavere skat på kapitalindkomst gør det mindre fordelagtigt at stifte gæld og belønner opsparing.[15] Forbruget bliver reduceret i forhold til basisforløbet, da husholdningerne udskyder deres forbrug. Påvirkningen af udbudssiden i økonomien er begrænset, da virksomhedernes omkostninger kun i moderat omfang er påvirket af de indirekte virkninger af skatteændringen. Strukturen i økonomien ændres, da boligsektoren, der tidligere nød godt af skattesubsidiet til lånefinansieret opførelse af boliger, fylder mindre både med hensyn til produktion og beskæftigelse. På lang sigt giver den stigende private formue et afkast i form af øget forbrug, der dog hverken påvirker produktion eller beskæftigelse, jf. tabel II.8.

15) Skatten omfatter her renteudgifter og -indtægter, men ikke lejeværdi, udbytter og kapitalgevinster. Ligeledes er beskatningen af pensionsopsparing uændret.

Tabel II.8 *Økonomiske konsekvenser af en nedsættelse af kapitalindkomstbeskatningen i forhold til en situation med uændret kapitalindkomstbeskatning*

	År 1	**År 10**	**Lang sigt**
	----------	Pct.	----------
Bruttoværditilvækst	0,01	-0,06	-0,04
Beskæftigelse	0,00	-0,01	-0,01
Kapitalapparat	0,07	-0,02	0,00
Privatforbrug	-0,30	-0,25	0,29
Privat formue	-0,1	0,8	6,4
Udlandstilgodehavende	1,72	5,85	7,28
Boligpriser	-0,52	-0,41	-0,29
Boligomkostninger	-0,48	0,72	0,95

Anm.: Sænkningen af kapitalindkomstskattesatserne udgør 5 pct. og sker fra 2008. Privatforbruget er målt i faktorpriser. Kapitalapparatet omfatter maskin- og bygningskapital i erhvervene.

Kilde: DREAM-beregninger.

... og er til fordel for stort set alle

Den lavere beskatning af kapitalafkast er til fordel for stort set alle nuværende og kommende generationer. Det er ubetinget det af de præsenterede skatteeksperimenter, der stiller flest bedre. Personer, der har købt bolig kort forud for skatteændringen, typisk unge under 30 år, vil dog lide et tab.

Rangordning af skatter efter forvridning

Mest forvridende er skatten på kapitalindkomst, da en sænkning af denne stiller stort set alle bedre, selvom forbruget på kort og mellemfristet sigt bliver afdæmpet. Dernæst kommer bundskat og moms, der forvrider ved at mindske arbejdsudbuddet. Midaldrende, unge og fremtidige generationer bliver bedre stillet, mens de ældre har svært ved at udnytte især den lave bundskat. Selskabsskatten forvrider mindst af de gennemgåede skatter, og en sænkning af satsen giver anledning til en kraftig omfordeling fra unge og kommende generationer til midaldrende og ældre generationer.

Skatter forvrider og omfordeler mellem

Det er vigtigt at være opmærksom på, at skattesænkningerne både giver anledning til færre forvridninger og ændret omfor-

generationer

deling mellem generationer. Omfordelingen mellem generationer sker i høj grad via prisdannelsen på aktiemarkedet og boligmarkedet. En vurdering af de velfærdsmæssige konsekvenser af denne omfordeling forudsætter en subjektiv prioritering af den ønskede generationsmæssige balance.

Kun de indenlandske forvridninger er inddraget

Det skal understreges, at kun indenlandske forvridninger indgår i beregningerne. Rangordningen af skatterne efter deres samlede forvridninger kan ændres af det ydre pres, som belyses i de kommende afsnit. Det er endvidere heller ikke alle indenlandske forvridninger, der indgår direkte. DREAM-modellen tager ikke eksplicit højde for, at beskatning af arbejdsindkomst og moms kan tilskynde til sort arbejde. Der kan dog argumenteres for, at det øgede arbejdsudbud og den stigende produktion, som nedsættelsen af moms og bundskat afstedkommer, også dækker over, at sort arbejde konverteres til legale aktiviteter.

Fokus på skat på arbejde og arbejdsudbud

I resten af dette afsnit fokuseres på beskatningen af arbejdsindkomst og betydningen heraf for arbejdsudbud. I den forbindelse er det vigtigt at kunne fokusere på de enkelte elementer i beskatningen af arbejdsindkomst, dvs. satser og progressionsgrænser for bundskat, mellemskat og topskat. Til dette formål er DREAM-modellen ikke velegnet, da den opererer med gennemsnitshusholdninger, der betaler gennemsnitsskatter. I stedet anvendes en detaljeret, statistisk beskrivelse af personers arbejdsudbud, der bygger på interviewundersøgelser og registeroplysninger om individuelle løn- og skatteforhold samt karakteristika som køn, uddannelse, alder, civilstand, antal børn, boligform mv.[16]

Virkningen af skattelettelser er teoretisk ubestemt

I økonomisk teori opfattes den individuelle fastlæggelse af arbejdsudbuddet som et valg mellem lønindkomst efter skat og fritid. Ved at nedsætte arbejdstiden med en time mistes timelønnen efter skat, som kan opfattes som den implicitte pris på fritid. En lavere marginalskat, der ikke finansieres, giver anledning til to modsatrettede effekter: Den vil øge prisen (alternativomkostningen) på fritid og dermed særskilt tilskynde til et

16) Data er indsamlet af Rockwool-forskningsenheden i Danmarks Statistik.

højere arbejdsudbud (substitutionseffekt), men samtidig vil den højere indkomst som følge af skattelettelsen øge efterspørgslen efter fritid (indkomsteffekt). I princippet kan en ufinansieret lettelse af marginalskatten på arbejdsindkomst derfor føre til såvel højere som lavere arbejdsudbud. Afklaring af arbejdsudbudsresponsens fortegn og styrke forudsætter derfor empiriske undersøgelser.

Nyeste empiriske studie anvendt

I Danmark er der i de sidste 15 år forsket empirisk i arbejdsudbuddets determinanter. Hovedparten af studierne er foretaget af forskere med tilknytning til forskningscentrene CLS og CIM ved Handelshøjskolen i Århus. Der er her taget udgangspunkt i et nyt studie af Frederiksen mfl. (2001), som bl.a. udmærker sig ved, at det skelner mellem tre kilder til arbejdsudbud: hovedjob, overarbejde i tilknytning hertil og ekstrajob. Overarbejde og ekstrajob er for de fleste beskæftigede den eneste mulighed for variation i arbejdsudbuddet. Endvidere tages højde for de faste omkostninger, der er knyttet til at have et ekstrajob, som bl.a. kan vedrøre transport. Disse omkostninger dæmper de enkelte personers tilskyndelse til at påtage sig et ekstrajob. For en uddybning henvises til boks II.5.

Empirisk øges arbejdsudbuddet ved sænkning af indkomstskatter

Frederiksen mfl. (2001) finder en gennemsnitlig arbejdsudbudselasticitet på 0,1, hvor elasticiteten for mænd er 0,05 og for kvinder 0,15.[17] I et tidligere studie af Graversen og Smith (1998), der bruger samme datamateriale som omtalt her, er der fundet væsentlig større elasticiteter. Dette skyldes hovedsageligt, at arbejdsudbudsresponsen fra arbejdsløse i dette studie sandsynligvis er overvurderet, da eventuelle stigmatiseringseffekter ved arbejdsløshed ikke er medtaget, jf. boks II.5. Endvidere er der i det tidligere studie ikke taget højde for, at der kan være faste omkostninger knyttet til ekstrajob. De fundne elasticiteter i Frederiksen mfl.(2001) er sammenligneli-ge med de nyere svenske arbejdsudbudsstudier, hvor der kun medgår beskæftigede personer, jf. oversigten i Graversen

17) I DREAM anvendes en arbejdsudbudselasticitet på 0,1, jf. boks II.4, hvilket dermed er i overensstemmelse med resultatet i Frederiksen mfl. (2001).

Boks II.5 Empirisk fastlæggelse af arbejdsudbuddets determinanter

Data består af en stikprøve på 2.441 personer, hvor 1996-oplysninger om personernes arbejdstid, timeløn og en række socioøkonomiske karakteristika er baseret på interviewundersøgelser og udtræk fra officielle registre. Der er set bort fra personer over 59 år, som har mulighed for at gå på efterløn. Endvidere er der set bort fra studerende, langtidssygemeldte, selvstændige og medhjælpende ægtefæller.

En række personer, hovedsagelig månedslønnede funktionærer, modtager ikke særskilt betaling for overarbejde. For disse personer antages, at selvom normalarbejdsugen er 37 timer, eksisterer der en implicit kontrakt mellem arbejdsgiver og arbejdstager om, at den pågældende aflønning modsvarer eksempelvis 45 timers arbejde. Herved kommer aflønningen alligevel til at dække overtidsbetaling.

Arbejdsløse personer indgår i undersøgelsen, og deres reaktion på ændrede lønninger efter skat forsøges også fastlagt. Hvis arbejdsløse er aktivt jobsøgende, indikeret ved antal jobansøgninger og villigheden til hurtigt at kunne påtage sig et job, opfattes de som ufrivilligt ledige, og de antages at have et ugentligt arbejdsudbud på 37 timer (subsidiært 20 timer for deltidsforsikrede). Hvis arbejdsløse ikke er aktivt søgende, opfattes de som frivilligt ledige og tilordnes et arbejdsudbud på 0 timer. Der tages højde for, at arbejdsløse personer kan have svært ved at komme i beskæftigelse, da ledighed i sig selv kan sende et signal om, at vedkommende ikke er attraktiv for en arbejdsgiver at ansætte, en såkaldt stigmatiseringseffekt. Denne effekt øger de arbejdsløse personers tilskyndelse til at være i beskæftigelse, men vil samtidig betyde en mindre følsomhed i arbejdsudbuddet over for skatteændringer.

For arbejdsløse personer er det i sagens natur ikke muligt at observere en timeløn. I stedet fastlægges en hypotetisk timeløn med udgangspunkt i viden om aflønningen af personer, der har sammenlignelige karakteristika.

Om personer, der hverken har overarbejde eller ekstrajob, vides ikke, om denne adfærd afspejler et frit, individuelt valg eller begrænsninger af forskellig art. Personerne bliver dog bedt om at tilkendegive, om de ønsker at arbejde flere eller færre timer end det antal, de faktisk arbejder. Hvis en person tilkendegiver, at de faktisk præsterede arbejdstimer er i overensstemmelse med de ønskede, antages, at vedkommende har mulighed for at arbejde flere timer til samme timeløn, som gælder for ugens normaltimer.

Når virkningerne af skatteeksperimenterne simuleres, tages ikke højde for generelle ligevægtseffekter og skatteændringens direkte påvirkning af løndannelsen.

(1997).[18] I et nyt svensk studie af mænds arbejdsudbud er der fundet tilsvarende lave elasticiteter, jf. Blomquist mfl. (2001).

En række skatteeksperimenter er analyseret

Med baggrund i estimationerne af arbejdsudbuddet i Frederiksen mfl. (2001) er virkningen af at foretage en række lettelser i personskatten undersøgt:

- Topskatten fjernes
- Mellemskatten fjernes
- Bundskatten reduceres fra 5,5 til 3,5 pct.
- Forhøjelse af topskattegrænsen fra 276.900 til 350.000 kr.
- Forhøjelse af mellemskattegrænsen fra 177.900 til 240.000 kr.
- Forhøjelse af personfradraget fra 33.400 til 37.400 kr.

Eksperimenterne er designet, så skattelettelsen har omtrent samme umiddelbare provenuvirkning for de tre første eksperimenter (ca. 12-14 mia. kr.) henholdsvis de tre sidste eksperimenter (ca. 6-8 mia. kr.) Alle eksperimenter er foretaget i forhold til en fuldt indfaset Pinsepakke, jf. tabel II.9.

Tabel II.9 Beskatning af arbejdsindkomst i 2002

Indkomstskattetype	**Fradragsgrænse**	**Sats**
	----- Kr. -----	-- Pct.--
Arbejdsmarkedsbidrag og særlig pensionsopsparing	0	9,0
Gennemsnitlig kommune-, amts- og kirkeskat	33.400	33,2
Bundskat	33.400	5,5
Mellemskat	177.900	6,0
Topskat	276.900	15,0

Anm.: Fradragsgrænserne vedrører 2001, da 2002-grænserne endnu ikke er kendt. Med undtagelse af arbejdsmarkedsbidraget og særlig pensionsopsparing er fradragsgrænserne anført, hvor disse er fratrukket den personlige indkomst. Fradragsgrænserne er derfor reelt knap 10 pct. højere (1 delt med 0,91). Omvendt betyder arbejdsmarkedsbidraget (og særlig pensionsopsparing), at de anførte skattesatser kun slår igennem på den effektive marginale skattesats med 91 pct. af satsen.

Kilde: Skatteministeriet (2001a).

18) Elasticiteterne er dog mindre end i de få svenske studier, hvor arbejdsløse personer er medtaget.

Finansieringsgrad bestemmes af både arbejdsudbud og afledt forbrugsvirkning

Virkningen af at nedsætte en indkomstskattesats eller hæve en skattegrænse er umiddelbart et provenutab. Et efterfølgende større arbejdsudbud vil igennem en større arbejdsindkomst hæve indkomstskatteprovenuet. Herudover vil en højere disponibel indkomst stammende fra såvel et større arbejdsudbud som en lavere gennemsnitsskat give anledning til et større forbrug, hvorved afgiftsgrundlaget også forøges. Nedenfor gennemgås først finansieringsvirkningen alene på indkomstskatteprovenuet. Efterfølgende medtages forbrugsvirkningen, hvorved den samlede finansieringsgrad opgøres.

Største effekt på arbejdsudbuddet fås ved at hæve topskattegrænsen

Det mindste tab på indkomstskatteprovenuet fås ved at hæve grænsen for, hvornår der skal betales topskat. Henved 60 pct. af det initiale indkomstskatteprovenutab kommer tilbage i form af højere indkomstskatter, jf. tabel II.10.[19] Personer, der befinder sig i indkomstintervallet mellem 276.900 kr. og den foreslåede grænse på 350.000 kr., vil opleve et markant fald i deres marginalskat fra omkring 63 pct. til 50 pct. Dette vil give anledning til en kraftig substitution væk fra fritid over mod arbejde. Personer med høje indkomster (over 350.000 kr) kommer ikke til at stå over for en lavere marginalskat, men får dog en større disponibel indkomst og vil derfor vælge at holde mere fri. En vis del af den samlede positive arbejdsudbudsvirkning stammer fra personer med lave eller mellemstore indkomster, der vælger at forøge deres arbejdsudbud så meget, at de får glæde af den forhøjede topskattegrænse.

Kun lille selvfinansiering ved helt at fjerne topskatten

Hvis topskatten helt afskaffes, vil det resultere i en meget begrænset selvfinansieringsgrad på 21 pct. I forhold til kun at hæve topskattegrænsen, vil personer med meget høje indkomster også få gavn af en lavere marginalskat. Disse personer vil imidlertid få en kraftig skattebesparelse (lavere gennemsnitsskat), hvorfor de skal reagere væsentlig kraftigere på den lavere marginalskat end personer med en indkomst under 350.000 kr., for at eksperimentet får samme selvfinansieringsgrad. Det er ikke tilfældet, tværtimod har personer på meget høje indkomster en lavere arbejdsudbudselasticitet, da indkomsteffekten er stigende med stigende indkomst (højere ind-

19) I et alternativt eksperiment, hvor topskattegrænsen hæves til 450.000 kr., er selvfinansieringsgraden beregnet til 53 pct.

Tabel II.10 Selvfinansieringsgrad ved forskellige indkomstskattenedsættelser

	Indkomstskatteprovenu
	---------- Pct. ----------
Forhøjelse af topskattegrænse til 350.000 kr.	58
Fjernelse af topskat	21
Forhøjelse af mellemskattegrænse til 240.000 kr.	39
Fjernelse af mellemskat	26
Reduktion af bundskat til 3,5 pct.	12
Forhøjelse af personfradraget med 4.000 kr.	-1

Anm.: Finansieringsgraden medtager ikke effekten af beskatning af afledt forbrug som følge af højere disponibel indkomst. Beregningerne forudsætter, at skattelettelserne kun gives til erhvervsaktive.

Kilde: Frederiksen mfl. (2001) og egne beregninger.

komstelasticitet i arbejdsudbuddet), jf. bl.a. Frederiksen mfl. (2001).

Næststørste effekt opnås ved at hæve grænsen for mellemskat

Der er en relativt høj finansieringsgrad ved at hæve mellemskattegrænsen til eksempelvis 240.000 kr.[20] Det er primært personer fra de nederste og mellemste indkomstdeciler, der vil vælge at forøge deres arbejdsudbud. Forhøjelse af mellemskattegrænsen har en højere selvfinansieringsgrad end helt at fjerne mellemskatten. Ganske vist får alle personer med en indkomst ud over den forhøjede mellemskattegrænse en lavere marginalskattesats, men satsnedsættelsen vil give en større sænkning i gennemsnitsskatten, jo højere indkomst en person har, hvilket bidrager negativt til selvfinansieringsgraden, analogt til en lettelse i topskatten.

Mindre positive virkninger ved at sænke bundskatten

En reduktion i bundskattesatsen har en lav selvfinansieringsgrad. Det er primært personer med lave indkomster, der vælger at forøge deres arbejdsudbud. Personer med høje indkomster bidrager ganske vist med et større arbejdsudbud som følge af

20) I praksis vil det virke mere naturligt at hæve topskattegrænsen samtidig med en forhøjelse af mellemskattegrænsen. Men det er her medtaget for at sammenholde de simpleste eksperimenter. Ved et eksperiment, hvor topskattegrænsen samtidig hæves til 360.000 kr., er selvfinansieringsgraden 44 pct.

en lidt lavere marginalskat, men stigningen i arbejdsudbuddet er meget begrænset i forhold til den relativt høje skattebesparelse, de opnår.[21]

Et højere personfradrag sænker arbejdsudbuddet

En forhøjelse af personfradraget, hvilket svarer til at øge bundskattegrænsen, har en negativ virkning på arbejdsudbuddet. Det skyldes, at der stort set ikke findes personer med en så lav indkomst, at deres marginalskat vil blive reduceret. Dermed vil en forhøjelse af personfradraget næsten udelukkende sænke gennemsnitsskatten for alle indkomstgrupper, der derfor reducerer deres arbejdsudbud.

Ingen af skattenedsættelserne er fuldt selvfinansierende

For at bestemme den samlede selvfinansieringsgrad bør afledte virkninger på forbruget også inddrages. Da skattelettelserne forøger den disponible indkomst, giver dette anledning til højere selvfinansieringsgrader, jf. tabel II.11. En forhøjelse af topskattegrænsen vil som følge af det højere arbejdsudbud og den større disponible indkomst samlet set sikre, at knap 90 pct. af det oprindelige provenutab kommer tilbage. Selv den mest effektive skattenedsættelse er dermed ikke fuldt selvfinansierende, men er dog tæt på.[22] En forhøjelse af personfradraget, der kun reducerer gennemsnitsskatten, illustrerer gennemslaget på skatteindtægterne af forbrugsvirkningen.

Forskelle i forbrugstilbøjelighed og varesammensætning for forskellige indkomstdeciler

Forhøjelsen i moms- og afgiftsprovenuet vil generelt afhænge af, hvilke indkomstgrupper der får den største skattenedsættelse. Personer med en lav indkomst vil almindeligvis forbruge en større del af en given stigning i den disponible indkomst. Når der således tages hensyn til forskelle i forbrugstilbøjelighed og

21) Der er ikke taget højde for, at især en sænkning af bundskatten kan afdæmpe lønstigningstakten i kraft af lavere gennemsnitsskat. Der er heller ikke taget højde for, at en del af det øgede arbejdsudbud er ledige, der kommer i beskæftigelse, hvilket mindsker de offentlige overførsler. Begge udeladelser trækker i retning af at undervurdere den beregnede selvfinansieringsgrad ved eksperimentet, jf. diskussionen senere i afsnittet.

22) For at sikre fuld finansiering er det derfor nødvendigt at hæve andre skatter eller sænke de offentlige udgifter. Virkninger heraf er ikke medtaget i beregningerne.

Tabel II.11 Selvfinansieringsgrad ved forskellige indkomstskattenedsættelser inklusive afledte forbrugsvirkninger

	Kun indkomstskatteprovenu	**Inkl. afledt forbrugsvirkning, makroantagelse[a]**	**Inkl. afledt forbrugsvirkning, forskelle mellem indkomstdeciler[b]**
Højere topskattegrænse	0,58	0,89	0,87
Fjernelse af topskat	0,21	0,45	0,43
Højere mellemskattegrænse	0,39	0,70	0,68
Fjernelse af mellemskat	0,26	0,54	0,52
Reduktion af bundskat	0,12	0,39	0,38
Højere personfradrag	-0,01	0,23	0,24

a) Det er antaget, at personer i alle indkomstdeciler har en marginal forbrugstilbøjelighed på 0,8, og at 30,5 pct. af forbrugsudgiften er moms og afgifter, jf. den beregnede effektive forbrugsskattesats i afsnit II.2.

b) Forskelle i forbrugstilbøjelighed og forbrugssammensætning for forskellige indkomstdeciler er baseret på forbrugerundersøgelsen i 1996 og beregnet i Finansministeriet (2000).

Anm.: Frederiksen mfl. (2001) omhandler alene finansieringsgrader ekskl. afledte forbrugsvirkninger. Beregningerne forudsætter, at skattelettelserne kun gives til erhvervsaktive.

Kilde: Frederiksen mfl. (2001), Finansministeriet (2000) og egne beregninger.

varesammensætning mellem indkomstdeciler, vil en forhøjelse af topskattegrænsen isoleret set foranledige en mindre stigning i de indirekte skatter end en forhøjelse af personfradraget for den samme totale stigning i den disponible indkomst. Denne heterogenitet giver dog kun anledning til mindre justeringer for den samlede finansieringsgrad, jf. tabel II.11 (2. og 3. søjle).

Pensionister vil også få skattelettelser, hvilket reducerer selvfinansiering

I de ovennævnte beregninger af selvfinansieringsgrader er der kun medtaget reaktioner fra personer på 18-59 år i arbejdsstyrken. Studerende samt personer på efterløn, førtidspension eller folkepension vil imidlertid også få en skattelettelse. Derfor er de beregnede selvfinansieringsgrader et overkantsskøn, hvis ikke skatteeksperimenterne følges op af andre stramninger. For en forhøjelse af topskattegrænsen vil den beregnede selvfinansieringsgrad ikke være særlig overvurderet inden for en overskuelig fremtid, da kun få pensionister betaler topskat. På lidt

længere sigt vil der komme flere pensionister med større pensionsformuer, hvorfor en forhøjelse af topskattegrænsen vil kunne give disse grupper en skattelettelse af betydning. Om skattelettelser også skal komme pensionister til gode, må afhænge af den ønskede indkomstfordeling mellem generationer.

Generelle ligevægtseffekter er udeladt i beregningen

De præsenterede beregninger er partielle i den forstand, at ikke alle betydningsfulde økonomiske effekter af skattesænkningerne er inddraget. Af udeladte direkte effekter kan nævnes skatteændringens påvirkning af løndannelsen og omfanget af sort arbejde. Af udeladte generelle ligevægtseffekter kan nævnes det øgede arbejdsudbuds impuls til virksomhedernes produktion og overskud, der giver øgede indtægter fra erhvervsskatter. Endvidere er heller ikke medtaget besparelser på offentlige overførsler, hvis ledige kommer i beskæftigelse.

Påvirkning fra skat til løndannelse er tvetydig

De gennemførte eksperimenter giver både anledning til fald i gennemsnits- og marginalskatten. Denne sondring er vigtig, da der er belæg for, at en lavere gennemsnitsskat (for uændret progression) afdæmper lønpresset, mens en lavere progression (for uændret gennemsnitsskat) øger lønpresset, jf. Det Økonomiske Råd (1997). Eksempelvis vil en stigning i topskattegrænsen betyde, at personer, der tjener mere end den forhøjede grænse, vil opleve en uændret marginalskat og en lavere gennemsnitsskat. Personer, der tjener mellem den oprindelige og forhøjede topskattegrænse, vil opleve et betydeligt fald i marginalskatten og et noget mindre fald i gennemsnitsskatten. Det er meget muligt, at lønpresset fra højindkomstgruppen vil falde, mens det vil stige for mellemindkomstgruppen. Det er således uafklaret, hvad udeladelsen af påvirkningen fra skat til løndannelse betyder for de præsenterede selvfinansieringsgrader.[23]

Sort arbejde fanget i beregninger selvom effekterne er små

Som tidligere nævnt må det formodes, at den positive arbejdsudbudseffekt som følge af lavere beskatning også afspejler, at det sorte arbejde reduceres. Nye undersøgelser på de individdata, der også ligger til grund for undersøgelsen i Frederiksen mfl. (2001), tyder dog på, at kun en lille del af det øgede arbejdsudbud fra lavere beskatning skyldes mindre sort arbej-

23) Hvis skatteændringerne entydigt afdæmper lønpresset, er de beregnede selvfinansieringsgrader underkantskøn.

de, jf. Graversen og Smith (2001). Den langtovervejende kilde til større arbejdsudbud er derfor mindre fritid.[24]

Udeladte effekter er små og tvetydige

Det vurderes, at de nævnte udeladte effekter har en begrænset virkning på de fundne arbejdsudbuds- og selvfinansieringsvirkninger. De udeladte effekter har nok en tendens til at undervurdere selvfinansieringen ved lempelser af bundskatten. Det skal erindres, at de beregnede selvfinansieringsgrader er under forudsætning af, at kun erhvervsaktive personer får skattelettelser.

Skattelettelser i toppen eller i bunden?

De præsenterede beregninger sandsynliggør, at en forhøjelse af mellemskattens og især topskattens bundgrænse i vid udstrækning vil være selvfinansierende. Tidligere har formandskabet slået til lyd for skattelettelser i bunden i form af et beskæftigelsesfradrag, jf. Det Økonomiske Råd (1997). Et beskæftigelsesfradrag er målrettet mod ufaglærte og andre grupper med høj ledighed, der har små økonomiske incitamenter til at være i beskæftigelse.[25] Herved undgås det forhold, som gør sig gældende ved nedsættelsen af bundskatten alene, at mellem- og højindkomster får en forholdsvis stor skattebesparelse i forhold til stigningen i disse gruppers arbejdsudbud.

Problemerne for de svage grupper eksisterer stadig

Problemerne i lavindkomstgrupperne er dog blevet mindre i de senere år. Merledigheden for disse grupper er reduceret, både i kraft af højkonjunktur og strukturreformer på arbejdsmarkedet. Endvidere kan der argumenteres for, at Pinsepakkens justeringer af personbeskatningen – sænkning af bundskatten

24) Der er næppe tvivl om, at det kræver markante reduktioner i momsen og beskatningen af arbejdskraft, hvis det sorte arbejde skal reduceres ad den vej. Det er tankevækkende, at det sorte arbejde i en række af vore nabolande svarer til det danske niveau, selvom nogle af landene har lavere moms og marginalbeskatning af faglært arbejdskraft end Danmark. Hvis det sorte arbejde i Danmark hypotetisk blev konverteret til legale aktiviteter med de gældende markedspriser, svarer det til 26-29 mia. kr. Hvis det sorte arbejde alternativt blev værdisat til den pris, som faktisk blev aftalt, reduceres dets betydning til knap 10-15 mia. kr., jf. Pedersen (1998). For over 60 pct. af det sorte arbejde sker betalingen udelukkende i form af vennetjenester mv.

25) En mulig model er et beskæftigelsesfradrag på 15 pct. for lønindkomst mellem 75.000 kr. og 185.000 kr., der kan finansieres på forskellige måder, jf. Det Økonomiske Råd (1997).

og øgning af mellemskattens bundgrænse – på samme måde som et beskæftigelsesfradrag gør det mere fordelagtigt for lavindkomstgrupper at være i beskæftigelse, jf. Det Økonomiske Råd (1998b). Problemerne kan dog ikke opfattes som løst, og der er stadig grund til at overveje, hvordan svage grupper sikres øget økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse.

II.5 Migration

Udvandring kan reducere fremtidige skatteindtægter

Ud over at indkomstbeskatningen påvirker arbejdsudbuddet blandt personer inden for landets grænser, kan den også tænkes at påvirke ind- og udvandringen. Udflytning af arbejdskraft vil alt andet lige reducere arbejdsudbuddet i Danmark og kan dermed true fremtidige skatteindtægter. Arbejdskraften i Europa er traditionelt forholdsvis immobil over landegrænser. Sammenlignet med Norge og især Sverige var danskere dog relativt mobile i 1980'erne, men i absolut forstand var der tale om et beskedent antal vandringer, jf. Pedersen (1996).

Mange forhold påvirker beslutning om udvandring

En beslutning om at emigrere vil være baseret på en afvejning af mange hensyn, herunder sociale og økonomiske forhold. Blandt de økonomiske forhold vil det være afgørende, hvad niveauet for den disponible realindkomst forventes at være i perioden i udlandet og efterfølgende i Danmark (i tilfælde af et midlertidigt ophold i udlandet). Dette skal sammenholdes med den forventede livsindkomst, hvis personen vælger at blive i Danmark. I den sammenhæng vil skattetrykket kunne spille en rolle. Andre relevante økonomiske forhold er den offentlige sektors ydelser bl.a. i tilfælde af indkomstbortfald som følge af sygdom eller ledighed. I den følgende behandling af migration beskrives omfanget og karakteren af danskernes udvandring og genindvandring i 1990'erne. Der fokuseres ikke direkte på mulige årsager til udvandring, herunder skattens betydning, da der ikke findes information herom. Betydningen af migration afhænger også af udlændinges indvandring til Danmark og senere eventuel genudvandring, hvilket kortlægges nedenfor.[26]

26) Der fokuseres snævert på den skattemæssige betydning af migration. Der ses dermed bort fra samfundsmæssige aspekter, som eksempelvis, at udvandrere har gavn af indkomsten optjent ude.

Stor forskel på midlertidig og permanent udvandring

I den periode en person, der ellers ville have været til rådighed for det danske arbejdsmarked, opholder sig i udlandet, vil det give anledning til færre skatteindtægter. Det er imidlertid ikke entydigt, om udvandring samlet set giver færre skatteindtægter. Det vil afhænge af, om og hvornår personen returnerer til Danmark, og af, hvad personen har foretaget sig i udlandet og ville have lavet her i landet. Hvis personen vender tilbage til Danmark efter nogle få år og har opbygget formelle eller uformelle kompetencer i udlandet, vil det kunne give anledning til en højere indkomst og dermed et større skatteprovenu. Personer, der permanent forlader Danmark, vil give anledning til færre skatteindtægter, hvor tabet afhænger af, hvor tidligt i livet personen udvandrer. I en samlet vurdering af, hvordan udvandring påvirker det fremtidige offentlige finansieringsbehov, er det ikke tilstrækkeligt kun at se på skatteindtægter. Det er også nødvendigt at inddrage betydningen af sparede offentlige udgifter ved udvandring, ikke mindst de udgifter, der knytter sig til uddannelse og behandling af syge og ældre.

Totalt set 25.000 udvandringer blandt danske statsborgere

I perioden 1993-99 steg antallet af udvandringer blandt danske statsborgere støt til ca. 25.000, og i 2000 var antallet af udvandringer knap 27.000, jf. tabel II.12. Antallet af udvandrede har historisk set været konjunkturfølsomt. Der var således også omkring 25.000 danskere, der årligt udvandrede i 1974-75 og i 1989, hvor Danmark havde dårligere konjunkturer end vore nabolande. De seneste års stigning i antallet af udvandrere synes umiddelbart bemærkelsesværdig i lyset af de gode konjunkturer. En del af stigningen dækker imidlertid over en kraftig stigning i antallet af udvandrede børn i perioden 1993-99, jf. den efterfølgende diskussion.[27]

50 pct. returnerer til Danmark inden for to år, og kun 20 pct. bliver i udlandet

Af de udvandrede danskere er omkring en tredjedel tilbage inden for et år, og omkring halvdelen er tilbage inden for to år. Halvdelen af udvandringerne har altså karakter af at være kortvarige med en periode i udlandet på indtil to år. I første halvdel af 1990'erne har denne korttidsudvandring været særlig høj. Det er endvidere karakteristisk, at omkring 70 pct.

27) Tallene inkluderer udvandringer til Grønland og Færøerne. En del heraf foretages af personer, der er opvokset der, og som således returnerer efter en periode i Danmark. Fra 1993-99 er udvandringer til Grønland og Færøerne steget fra 2.600 til 3.900.

Tabel II.12 Danske statsborgeres udvandring og akkumulerede genindvandring

Udvandringsår	Udvandringer	Akkumuleret genindvandring			
		Under 1 år	Indtil 2 år	Indtil 6 år	Efter 10 år[a]
	---- Antal ----	---------- Pct. ----------			
1973	16.963	30,0	43,1	66,8	77,2
1974	25.330	27,8	43,1	66,4	77,2
1975	25.783	31,8	41,9	68,2	78,2
1976	17.370	29,4	45,7	68,4	79,4
1977	15.335	28,7	44,5	67,8	79,5
1978	15.729	27,9	44,4	67,7	80,3
1979	16.211	29,1	43,1	67,6	79,5
1980	17.792	29,2	43,5	67,7	78,8
1981	18.404	29,6	44,6	69,2	79,1
1982	17.771	31,4	45,0	70,3	80,4
1983	16.629	31,9	47,5	70,5	80,5
1984	16.655	31,6	48,4	70,6	80,4
1985	17.369	32,6	48,2	70,3	79,7
1986	19.319	32,1	48,1	70,7	79,5
1987	19.623	31,1	48,1	69,8	78,5
1988	23.538	32,7	47,1	72,1	79,1
1989	25.171	33,0	49,1	72,9	79,0
1990	23.294	35,2	50,4	74,4	•
1991	21.995	35,2	52,1	74,9	•
1992	22.479	36,3	52,9	75,7	•
1993	22.279	36,9	54,5	75,9	•
1994	23.729	38,0	55,4	75,4	•
1995	23.432	37,0	53,5	•	•
1996	24.249	34,2	50,2	•	•
1997	24.230	33,7	49,9	•	•
1998	24.589	33,3	•	•	•
1999	25.019	•	•	•	•
2000	26.772	•	•	•	•

Anm.: Kategorien “Efter 10 år” angiver, hvor mange der er returneret i 1999.

Kilde: Danmarks Statistik (2000a) og oplysninger fra Danmarks Statistik.

af alle udvandrede danskere er tilbage inden for 6 år og kun ca. 20 pct. vender tilsyneladende ikke tilbage til Danmark.

Et stabilt antal danske udvandrere i 1990'erne på ca. 14.000 voksne

I de følgende analyser ses kun på personer, der er mindst 17 år og ikke vender tilbage allerede i samme kalenderår. Undersøgelserne baserer sig på den baggrund på en årlig udvandring af omkring 14.000 danske statsborgere.[28] Dette antal er noget lavere end niveauet refereret til ovenfor, jf. tabel II.12. Forskellen skyldes, at der i det følgende ses bort fra dels udvandrede børn på op til 16 år, der typisk udvandrer sammen med deres forældre, og dels en række kortvarige udlandsophold inden for samme kalenderår.[29] Det vurderes, at denne afgrænsning er relevant i forhold til at undersøge migrationens betydning for skatteindtægterne. Antallet af udvandrere er med den nævnte afgrænsning nogenlunde stabilt i perioden 1993-99, hvilket delvis kan tilskrives, at en væsentlig del af stigningen fra 1993-99 ifølge tabel II.12 dækker over en større udvandring af børn.

Udvandring hyppigst blandt unge

Henved 60 pct. af alle udvandrede danskere i 1993-99 var under 30 år, jf. tabel II.13. Andelen af disse unge har imidlertid været faldende i perioden som følge af en betydelig reduktion i udvandringen blandt de helt unge i alderen 17-19 år. Til gengæld har andelen af 30-39-årige været stigende i perioden. Den ændrede alderssammensætning blandt udvandrere er i god overensstemmelse med stigningen i perioden i antallet af udvandrede børn. Personer over 50 år, og især dem over 62 år, har en meget begrænset udvandringstilbøjelighed. I det følgende fokuseres der alene på udvandrede på 17-62 år, der er den gruppe, som potentielt vil kunne have størst tilknytning til arbejdsmarkedet. Kun 1-2 pct. af de udvandrede er over 62 år.

28) Beregningerne baserer sig på en 10 pct. stikprøve af den danske befolkning. Personerne er udtrukket ultimo året. Tidspunktet på året, hvor udvandringen har fundet sted, indgår dermed ikke i undersøgelsen. Yderligere oplysninger om beregningerne kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

29) Endvidere baserer tabel II.12 sig på antal udvandringer og ikke antal personer, der er udvandret. Derfor vil personer, der udvandrer to gange på et år, også komme til at optræde to gange i statistikken. Dette er ikke tilfældet i de foretagne analyser.

Tabel II.13 Udvandrede danske statsborgere fordelt på alder

Alder	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
				Pct.			
17-19	13,9	11,5	10,5	8,2	8,1	7,7	6,6
20-24	28,2	25,9	25,8	23,1	25,6	23,2	24,0
25-29	21,1	23,9	20,3	22,9	23,9	21,4	24,9
30-39	21,4	20,2	25,1	27,4	24,7	28,1	26,2
40-49	8,4	10,6	10,2	10,7	9,1	9,9	10,0
50-62	5,3	6,2	6,1	6,7	7,7	8,6	7,3
Mindst 63	1,8	1,8	2,0	1,1	0,9	1,2	1,0
Alle	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
				Antal			
Alle	13.700	14.450	14.300	14.050	14.150	14.750	13.950

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

De fleste udvandrere har ingen kompetencegivende uddannelse

Godt halvdelen af alle udvandrere i 1993-99 havde ingen kompetencegivende uddannelse, jf. tabel II.14. Heraf var studerende den største gruppe og udgjorde godt hver femte af alle udvandrere. En anden stor gruppe udvandrere uden en kompetencegivende uddannelse var personer, der havde en studentereksamen eller en tilsvarende almen uddannelse. De studerende og især personer med gymnasieuddannelse var typisk meget unge, hvorimod personer, der udvandrede og ikke havde nogen almen uddannelse, var jævnt fordelt i alle aldersgrupper. Gruppen af udvandrede personer med en kompetencegivende uddannelse bestod af omtrent lige mange faglærte og personer med en kort, mellemlang eller lang videregående uddannelse.

Tabel II.14 Udvandrede danske statsborgere fordelt på højeste fuldførte eller igangværende uddannelse

Uddannelse	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
				Pct.			
Folkeskole	12,6	12,9	16,3	16,5	11,8	12,9	11,1
Gymnasium	18,7	20,7	18,4	17,0	19,3	17,9	18,0
Studerende, ikke-LVU	15,0	12,9	12,2	10,9	12,3	11,9	12,0
Studerende, LVU	8,2	8,7	10,3	9,8	11,1	9,1	9,8
Faglært	23,3	22,3	21,1	22,7	19,7	22,5	24,6
KVU	4,2	4,2	3,9	4,0	4,2	4,2	3,6
MVU	8,8	9,5	9,2	10,3	10,0	10,8	9,3
LVU	9,3	8,9	8,6	8,9	11,6	10,8	11,7
Alle	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
				Antal			
Alle	13.450	14.200	14.000	13.900	14.050	14.550	13.800

Anm.: Tabellen er baseret på 17-62-årige danske statsborgere, hvorved det samlede antal personer adskiller sig fra tabel II.13. Uddannelsesstatus er opgjort året før udvandring, hvorfor studerende principielt godt kan have færdiggjort deres uddannelse på udvandringstidspunktet. KVU, MVU og LVU står for kort videregående uddannelse, mellemlang videregående uddannelse og lang videregående uddannelse.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Store forskelle i tilbøjeligheden til at udvandre

Den gennemsnitlige udvandringstilbøjelighed blandt 17-62-årige danske statsborgere har ligget ret stabilt på ca. 0,45 pct. i hele perioden, jf. tabel II.15. Dette varierer imidlertid meget mellem forskellige uddannelsesgrupper. Studerende på en lang videregående uddannelse havde den højeste udvandringstilbøjelighed blandt alle. Mere end 1½ pct. af denne gruppe udvandrede, hvilket således var henved fire gange hyppigere end gennemsnittet blandt alle 17-62-årige og også betydelig højere end for andre studerende (ikke-LVU). Personer med en gymnasial uddannelse som højeste fuldførte eller igangværende uddannelse og personer med en lang videregående uddannelse var endvidere to til tre gange så tilbøjelige til at udvandre som alle 17-62-årige danskere. Den høje tilbøjelighed til at udvandre blandt personer med en lang videregående uddannelse var

Tabel II.15 Udvandringstilbøjelighed blandt danske statsborgere fordelt på højeste fuldførte eller igangværende uddannelse

Uddannelse	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
	----------	----------	----------	Pct.	----------	----------	----------
Folkeskole	0,18	0,19	0,24	0,25	0,20	0,24	0,20
Gymnasium	1,36	1,40	1,21	1,11	1,19	1,14	1,10
Studerende, ikke-LVU	0,89	0,82	0,75	0,63	0,74	0,72	0,68
Studerende, LVU	1,38	1,53	1,80	1,75	1,93	1,62	1,57
Faglært	0,26	0,27	0,25	0,26	0,22	0,26	0,27
KVU	0,36	0,38	0,34	0,34	0,34	0,35	0,28
MVU	0,55	0,61	0,57	0,62	0,57	0,62	0,49
LVU	1,16	1,11	1,07	1,04	1,26	1,16	1,14
Alle	0,43	0,45	0,44	0,44	0,44	0,46	0,44

Anm.: Udvandringstilbøjeligheden blandt de 17-62-årige er for eksempelvis faglærte i 1993 andelen af alle 16-61-årige faglærte i 1992, der udvandrede i 1993. Se også anm. til tabel II.14.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

tillige ret stabil i perioden. Den stigende andel af personer med en lang videregående uddannelse blandt udvandrere i 1990'erne, jf. tabel II.14, er således blot udtryk for, at andelen af disse blandt alle 17-62-årige danske statsborgere er steget i perioden.

Nødvendigt at sammenholde forskellige faktorer på en gang

For at bestemme, hvad der påvirker sandsynligheden for at udvandre, er det nødvendigt at sammenholde forskellige socioøkonomiske karakteristika på en gang. Statistiske metoder kan herved pege på de forhold, der synes at have en selvstændig forklaringsgrad på udvandringshyppigheden, fordi der tages hensyn til, at der er et stærkt sammenfald mellem flere faktorer, eksempelvis gruppen af studerende og gruppen af unge.

Længere uddannelse og højere indkomst øger almindeligvis sandsynligheden for at udvandre

Sandsynligheden for at udvandre i 1999 var stigende med længden af personernes uddannelse, jf. tabel II.16 (3. søjle). Således var personer med en lang videregående uddannelse mest tilbøjelige til at udvandre, men også personer med en mellemlang videregående uddannelse, personer med en

gymnasial uddannelse og studerende på en lang videregående uddannelse var mere tilbøjelige til at udvandre end andre grupper. Sandsynligheden er desuden stigende med indkomsten for indkomster over 150.000 kr.[30] Personer med en privatindkomst på mindst 400.000 kr. havde således en noget større sandsynlighed for at udvandre end andre indkomstgrupper. Samtidig var personer med en lav privatindkomst dog mere tilbøjelige til at udvandre end personer med en mellemindkomst på 150-250.000 kr. En mindre erhvervserfaring øger også sandsynligheden for at udvandre. Gruppen af personer med ringe arbejdsmarkedstilknytning (lav privatindkomst og lille erhvervserfaring) synes således at være relativt tilbøjelig til at udvandre.

Enlige og 25-39-årige har størst sandsynlighed for at udvandre

Som forventet påvirkede alder også udvandringstilbøjeligheden. Det var de 25-39-årige, der havde størst sandsynlighed for at udvandre i 1999, mens personer over 50 år havde den laveste sandsynlighed. På baggrund af regressionen ovenfor kan sandsynligheden for at udvandre beregnes for en række personer med forskellige karakteristika. Eksempelvis fremgår det tydeligt, at enlige uden børn er mere tilbøjelige til at udvandre, end samboende er, jf. tabel II.17 (række 4 og 5).

30) Som indkomstmål benyttes igennem hele afsnittet bruttoindkomsten fratrukket samtlige offentlige overførsler. Dette svarer til summen af arbejdsindkomst og kapitalindkomst inklusive en beregnet økonomisk korrekt lejeværdi af egen bolig, jf. boks III.1 i kapitel III. Indkomsten betegnes i det følgende privatindkomst og er opgjort i 1999-lønniveau. Privatindkomsten er en indikator for en persons potentielle bidrag til den offentlige saldo. Hvis formålet med undersøgelsen havde været at afdække mulige årsager til udvandring, ville den disponible indkomst formentlig være et bedre indkomstmål, idet det tager højde for den offentlige sektors rolle via skatter og overførsler.

Tabel II.16 Socioøkonomiske faktorers betydning for sandsynligheden for at udvandre blandt danske statsborgere i 1993 hhv. 1999

Karakteristika	**1993-udvandring**	**1999-udvandring**
Folkeskole	-0,30**	-0,36**
Gymnasium	0,72**	0,64**
Studerende, LVU	0,67**	0,55**
KVU	0,65**	0,32**
MVU	1,14**	0,73**
LVU	1,60**	1,19**
Enlig med børn	-0,93**	-0,87**
Samboende	-1,05**	-0,97**
Kvinde	0,30**	0
17-19 år	0	-0,79**
20-24 år	0	-0,39**
30-39 år	-0,24**	-0,17**
40-49 år	-1,05**	-0,73**
50-62 år	-1,44**	-1,20**
Privatindkomst: højst 50.000 kr.	0,63**	0,56**
Privatindkomst: 50-150.000 kr.	0,45**	0,39**
Privatindkomst: 250-400.000 kr.	0,61**	0,43**
Privatindkomst: mindst 400.000 kr.	1,31**	1,08**
Selvstændig	-0,43**	-0,43**
0-5 års erhvervserfaring	0,35**	0,59**
10-15 års erhvervserfaring	-0,25**	-0,35**
Mindst 15 års erhvervserfaring	-0,38**	-0,65**
Konstantled	-5,39**	-5,09**

Anm.: Karakteristika for de 17-62-årige er opgjort året før udvandring. En positiv koefficient betyder, at variablen øger sandsynligheden for at udvandre. På baggrund af koefficienterne kan sandsynligheden for at udvandre beregnes, jf. tabel II.17. Referencepersonen er i aldersgruppen 25-29 år, faglært, enlig uden børn, mand, ikke-selvstændig og har en privatindkomst på 150-250.000 kr. og 5-10 års erhvervserfaring. Beregningen er foretaget ved en logit estimation. ** (*) angiver, at variablen er signifikant på 5 pct. (10 pct.) sandsynlighedsniveau, mens et 0 betyder, at variablen er insignifikant på 10 pct. Privatindkomst er summen af arbejds- og kapitalindkomst.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel II.17 Sandsynlighed for at udvandre i 1993 og 1999 for personer med forskellige karakteristika

	1993	1999
	----- Pct.	-----
Enlig 50-62-årig faglært mand med 150-250.000 kr. i privatindkomst og mindst 15 års erhvervserfaring	0,1	0,1
Enlig 25-29-årig faglært mand med 150-250.000 kr i privatindkomst og med 5-10 års erhvervserfaring	0,5	0,6
Enlig 17-19-årig mandlig gymnasieelev med en lav privatindkomst og uden erhvervserfaring	2,4	1,6
Enlig 25-29-årig mandlig studerende (LVU) med en lav privatindkomst og uden erhvervserfaring	2,3	3,2
Samboende 30-39-årig mand, færdiguddannet (LVU) med privatindkomst over 400.000 kr. og 5-10 års erhvervserfaring	2,2	1,9
Enlig uden børn, 30-39-årig færdiguddannet mand (LVU) med privatindkomst over 400.000 kr. og 5-10 års erhvervserfaring	6,2	4,8
Alle 17-62-årige	0,43	0,44

Anm.: Privatindkomst er summen af arbejds- og kapitalindkomst.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Har uddannelse og indkomst igennem 1990'erne fået vigende betydning for udvandring?

Der synes ikke at være sket større ændringer i udvandringsmønstret i 1990'erne. Således er det stort set de samme faktorer, der påvirkede sandsynligheden for at udvandre i 1993, som i 1999, jf. tabel II.16. Der har dog som nævnt været en klar tendens til, at de udvandrede først i 1990'erne var noget yngre, end de udvandrede i 1999 var. Det fremgår også, at kvinder tilsyneladende havde en større sandsynlighed end mænd for at udvandre i 1993, men ikke i 1999. Når udvandringsmønstret mellem 1993 og 1999 sammenlignes, er det dog tankevækkende, at betydningen af en lang uddannelse og høj privatindkomst for at udvandre tilsyneladende blev reduceret i perioden.

Ensartet genindvandrings-mønster for forskellige uddannelsesgrupper

Det har stor betydning for det potentielle tab i skatteindtægter ved migration, hvorvidt personer genindvandrer eller bliver i udlandet. Blandt dem, der udvandrede i 1993, var en fjerdedel fortsat bosiddende i udlandet ved udgangen af 1999, hvilket svarer til en årlig "permanent" udvandring på knap 3.500

personer, jf. tabel II.18. Der er kun små forskelle i genindvandringsmønsteret mellem forskellige uddannelsesgrupper. Således var omkring 70 pct. af alle udvandrede personer med en kompetencegivende uddannelse kommet tilbage til Danmark inden for en seksårig periode.

Størst andel af permanent udvandrede blandt personer med høj indkomst

Personer med en høj indkomst på udvandringstidspunktet er den gruppe, hvoraf den største andel bliver i udlandet, når de først er udvandret, jf. tabel II.19. Der er dog ikke store forskelle mellem indkomstgrupperne; således var 70 pct. af udvandrede personer med en privatindkomst på mindst 400.000 kr. genindvandret i løbet af seks år sammenlignet med 75 pct. af alle udvandrede 17-62-årige.

Tabel II.18 Genindvandringstilbøjelighed blandt danske statsborgere udvandret i 1993 opdelt efter uddannelsesstatus året før udvandring

Uddannelse	**Udvandrede**	**Akkumuleret genindvandring**	
	1993	**1994**	**1999**
	---- Antal ----	---------- Pct.	----------
Folkeskole	1.700	33,7	68,0
Gymnasium	2.500	57,8	86,4
Studerende, ikke-LVU	2.000	54,0	86,6
Studerende, LVU	1.100	37,3	71,8
Faglært	3.150	30,9	69,8
KVU	550	23,2	67,9
MVU	1.200	18,5	71,4
LVU	1.250	22,4	71,2
Alle	13.450	38,0	75,6

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel II.19 Genindvandringstilbøjelighed blandt danske statsborgere udvandret i 1993 opdelt efter privatindkomst året før udvandring

Privatindkomst	**Udvandrede**	**Akkumuleret genindvandring**	
	1993	**1994**	**1999**
---- Kr. ----	--- Antal ---	---------- Pct.	----------
< 50.000	6.150	44,8	75,5
50-150.000	2.700	44,0	77,2
150-250.000	1.750	28,6	73,7
250-400.000	1.750	25,3	78,7
> 400.000	1.150	21,2	69,9
Alle	13.450	38,0	75,6

Anm.: Privatindkomst er summen af arbejds- og kapitalindkomst.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Størst genindvandring blandt unge, studerende på en kortere uddannelse, gymnasielever og samboende

For at bestemme, hvad der påvirker sandsynligheden for at genindvandre, sammenholdes forskellige socioøkonomiske karakteristika i en statistisk model, svarende til den, der blev anvendt ovenfor til at bestemme sandsynligheden for at udvandre. Det er meget karakteristisk, at det er de unge på indtil 24 år, og især de helt unge på 17-19 år, der genindvandrer, jf. tabel II.20. Også personer med en gymnasial uddannelse og studerende på bl.a. en kort og mellemlang videregående uddannelse har alt andet lige en større sandsynlighed for at genindvandre. Det er endvidere karakteristisk, at samboende alt andet lige har større sandsynlighed end enlige uden børn for at genindvandre, hvilket kan skyldes, at de, der var enlige på udvandringstidspunktet, finder en udenlandsk partner.

Tabel II.20 Socioøkonomiske faktorers betydning for sandsynligheden for at genindvandre blandt udvandrede danskere i 1993

Karakteristika	**Genindvandring**
Gymnasium	0,51**
Studerende, ikke-LVU	0,66**
Samboende	0,35**
17-19 år	2,28**
20-24 år	1,07**
Privatindkomst: højst 50.000 kr.	-1,14**
Privatindkomst: 50-150.000 kr.	-0,70**
Privatindkomst: mindst 400.000 kr.	-1,15**
Konstantled	0,94**

Anm.: Karakteristika er opgjort året før udvandring. En positiv koefficient angiver, at variablen øger sandsynligheden for at genindvandre. På baggrund af koefficienterne kan sandsynligheden for at genindvandre beregnes. Referencepersonen er i aldersgruppen 25-29 år, faglært, enlig uden børn, mand, ikke-selvstændig og har en privatindkomst på 150-250.000 kr. og 5-10 års erhvervserfaring. Beregningen er foretaget ved en logit estimation. ** (*) angiver, at variablen er signifikant på 5 pct. (10 pct.) sandsynlighedsniveau. Regressionen indeholder samme variabler som i tabel II.16, men insignifikante variabler (10 pct.) er udeladt af tabellen. Privatindkomst er summen af arbejds- og kapitalindkomst.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Såvel meget høj som meget lav indkomst øger sandsynlighed for at blive i udlandet

Personer med en meget lav indkomst har alt andet lige også en markant større sandsynlighed for at blive i udlandet end personer med mellemstore privatindkomster, jf. tabel II.20. Der er tilsyneladende meget stor forskel på genindvandringstilbøjeligheden inden for lavindkomstgruppen, idet unge (med eksempelvis en gymnasieuddannelse) har en høj genindvandringstilbøjelighed, mens gruppen af lidt ældre med ringe arbejdsmarkedstilknytning har en meget lav sandsynlighed for at genindvandre. Under et har disse to grupper af personer med lav privatindkomst en genindvandringstilbøjelighed svarende til gennemsnittet, jf. tabel II.19. Også personer med en høj indkomst har alt andet lige en større sandsynlighed for at blive i udlandet. Eksempelvis havde en 30-39-årig, færdiguddannet (LVU) med en privatindkomst over 400.000 kr. samt 5-10 års erhvervserfaring en sandsynlighed for at genindvandre inden for seks år på 50-60 pct., afhængigt af civilstand.

Genindvandrede kan opbygge nyttige kvalifikationer i udlandet

Det er interessant at undersøge, om de personer, der har været i udlandet og kommer tilbage til Danmark, får en højere indkomst, end de kunne forventes at ville have fået, hvis de var blevet i Danmark. Er det tilfældet, vil midlertidig migration isoleret set bidrage med en provenugevinst for staten i perioden efter genindvandring, hvilket vil afbøde tabet i den periode, hvor personen er i udlandet.[31]

Positivt afkast af udlandsophold og ens for mænd og kvinder

Blandt gruppen, der udvandrede i 1993, og som var tilbage i Danmark senest i 1999, var der et signifikant positivt afkast af udlandsophold i forhold til at have været i beskæftigelse i Danmark i den mellemliggende periode. Det højere indkomstafkast svarer til en procentvis indkomstfremgang fra 1992 til 1999 (begge i 1999-lønniveau) på 0,3-0,4 pct. ekstra pr. år i udlandet i forhold til at opbygge erhvervserfaring i Danmark. Den fundne klare positive sammenhæng mellem udlandsophold og indkomst er gældende for både mænd og kvinder og er af samme størrelsesorden.[32]

Ud- og genindvandrede kan dog besidde særlige karakteristika

Gruppen af personer, der udvandrer og genindvandrer, er ikke et tilfældigt udsnit af den danske befolkning. Derfor kan den observerede positive effekt på indkomsten også delvis skyldes andre forhold end selve udlandsopholdet, sådan at personerne ville have fået en del af lønvæksten, selvom de var blevet i Danmark. Det vil være tilfældet, hvis de, der udvandrer og genindvandrer, i særlig grad besidder karakteristika, som også påvirker lønniveauet ud over, hvad der kan forklares ved observerbare socioøkonomiske forhold. Det kan eksempelvis være forhold som innovationsevne eller villighed til at påtage

31) Som indkomstmål benyttes igen privatindkomst. Et afkast af udlandsophold på arbejdsindkomsten kan være knyttet til højere timeløn eller bedre mulighed for at opnå beskæftigelse. Årets arbejdsindkomst tager højde for begge former for afkast, men medtager også indkomstændringer som følge af et ændret ugentligt timetal.

32) Resultatet er baseret på en OLS-regression af paneldata på karakteristika fra 1992 og 1998-99.

sig en risiko.[33] I det omfang, den observerede højere privatindkomst skyldes udlandsopholdet, vil det betyde, at midlertidig migration alt andet lige er et mindre problem i relation til skatteindtægter.

Mindre positivt afkast af udlandsophold for personer med en længere uddannelse?

Det kan meget vel tænkes, at størrelsen af afkastet af udlandsophold er forskellig for personer med forskellig uddannelsesmæssig baggrund eller fra forskellige brancher. Beregninger viser, at personer på en mellemlang eller lang videregående uddannelse synes at få en mere begrænset indkomstpræmie end andre uddannelsesgrupper, når de returnerer fra udlandsophold, nemlig ca. 0,2 pct. ekstra pr. år i udlandet i forhold til at opbygge erhvervserfaring i Danmark. Dette kan måske skyldes, at der inden for gruppen af personer med en mellemlang eller lang videregående uddannelse er større homogenitet end for andre uddannelsesgrupper, hvorved uobserverbare forhold vil spille en mindre rolle.

Omkring 9.000 indvandrere fra OECD-lande

Omfanget af og karakteren af indvandring og genudvandring blandt udenlandske statsborgere har stor betydning for den samlede skattemæssige implikation af migration. Der har i perioden 1993-99 været en stigning i antallet af 17-62-årige indvandrere fra OECD-lande til omkring 9.000 personer i slutningen af 1990'erne, jf. tabel II.21.[34] Sammenholdt med danske udvandrere er der et nettoudvandringsoverskud på omkring 5.000 personer.

33) Der er endvidere ikke viden om, hvad udvandrede har foretaget sig i udlandet, hvilket må formodes at være meget væsentligt for at forklare indkomstpræmien ved udlandsophold.

34) Der fokuseres på indvandrere fra vestlige lande, da deres motiver for at komme til Danmark formodentlig minder mest om danskernes motiver for at udvandre. Dette undervurderer antallet af indvandrede personer, der bidrager til indkomstskattegrundlaget i Danmark. Indvandrere fra vestlige lande er forenklende defineret som indvandrere fra OECD-lande (ekskl. Mexico, Sydkorea og Tyrkiet).

Tabel II.21 Strømme af ind- og udvandrede

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Indvandring fra OECD	6.400	7.650	8.350	8.650	8.850	10.100	8.900
Udvandring af danske statsborgere	13.450	14.200	14.000	13.900	14.050	14.550	13.800
Netto-udvandring	7.050	6.550	5.650	5.250	5.200	4.450	4.900

Anm.: OECD-lande er opgjort ekskl. Mexico, Sydkorea og Tyrkiet. Der er kun medtaget 17-62-årige.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Indvandrere fra OECD-lande har en lavere indkomst end udvandrede danskere

Indvandreres uddannelsesmæssige baggrund kendes kun i ringe udstrækning. For snævert at vurdere indvandreres betydning for skatteprovenuet fokuseres der derfor alene på indkomstforhold. Halvdelen af de indvandrede fra OECD-lande havde en meget lav privatindkomst i året efter indvandring, jf. tabel II.22. Godt 30 pct. havde en privatindkomst på mindst 150.000 kr. Til sammenligning var det tilfældet for knap 40 pct. af de udvandrede danskere.

Tabel II.22 Sammenligning af bruttovandringer opdelt efter privatindkomst, gennemsnit 1993-98

Privatindkomst	Indvandrede fra OECD	Udvandrede danske statsborgere
---- Kr. ----	---------- Pct.	----------
< 50.000	50,6	41,8
50-150.000	18,4	19,9
150-250.000	15,5	13,4
250-400.000	11,2	15,6
> 400.000	4,3	9,3
Alle	100,0	100,0
Gennemsnitsindkomst, kr.	110.324	153.192

Anm.: Privatindkomsten for indvandrede er målt året efter indvandring, mens privatindkomsten for udvandrede er opgjort året før udvandring. OECD-lande er opgjort ekskl. Mexico, Sydkorea og Tyrkiet. Privatindkomsten er summen af arbejds- og kapitalindkomst.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Meget beskedent udvandringsunderskud efter seks år

Det er bemærkelsesværdigt, at ca. 35 pct. af de indvandrede fra OECD-landene bliver i Danmark i mindst seks år.[35] Da kun omkring 25 pct. af de udvandrede danskere bliver i udlandet efter seks år, bidrager denne forskel i genudvandringstilbøjelighed til, at netto-udvandringsunderskuddet på 5.000 personer er reduceret til knap 500 personer efter seks år.[36] Det er desuden karakteristisk, at det blandt indvandrere fra OECD-lande især er personer med en meget lav eller meget høj privatindkomst, der vælger at blive "permanent", jf. tabel II.23. Dette svarer til genindvandringsmønstret for udvandrede danskere.[37]

Tabel II.23 Genudvandringstilbøjelighed blandt personer fra andre OECD-lande indvandret i 1993 og 1994 opdelt efter privatindkomst

Privatindkomst	Genudvandret	Ikke-genudvandret	Alle
---- Kr. ----	----------	Pct.	----------
< 50.000	42,2	57,8	100,0
50-150.000	64,7	35,3	100,0
150-250.000	74,8	25,2	100,0
250-400.000	71,1	28,9	100,0
> 400.000	47,6	52,4	100,0

Anm.: Her er kun medtaget den del af de indvandrede fra OECD-lande i 1993 og 1994, der også var i Danmark året efter indvandring, hvor privatindkomsten er opgjort. Hermed er ca. 30 pct. af de indvandrede, der kun var i Danmark i et år, udeladt af beregningen.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

35) Denne høje andel af indvandrede fra OECD-lande, der vælger at blive i Danmark, kan være påvirket af gunstige skatteregler for højtlønnede udenlandske eksperter.

36) Dette er baseret på, at genudvandringstilbøjeligheden for danskere og personer fra OECD-lande i 1993-94 opretholdes for de nuværende vandringsstrømme.

37) Der er stor forskel på indvandrere fra OECD-lande og indvandrere fra andre lande med hensyn til arbejdsmarkedstilknytning og indkomstforhold. To år efter indvandring til Danmark havde omkring 75 pct. af indvandrere fra ikke-OECD-lande en privatindkomst på mindre end 50.000 kr. og havde endvidere en lav permanent genudvandringstilbøjelighed på omkring 10 pct.

Migration synes alt i alt ikke at være noget problem for danske skatteindtægter

Sammenholdes nettoudvandringen af danske statsborgere med nettoindvandringen af personer fra OECD-lande, vurderes det, at migration kun giver anledning til en begrænset nettoudvandring af personer, som samtidig ikke ser ud til at kunne true det danske skattegrundlag, også selvom der tages hensyn til forskelle i indkomstniveau.

II.6 Grænsehandel

Hovedprincip for varebeskatning: Dansk moms og afgift på forbrug i Danmark

Beskatning af varer og tjenester i form af moms og punktafgifter sker som hovedregel efter det såkaldte bestemmelseslandsprincip. Det indebærer, at varer, der forbruges i Danmark, pålægges dansk moms og punktafgift, uafhængigt af, om varen er indenlandsk produceret eller importeret. Samtidig pålægges dansk eksport ikke dansk moms og punktafgift, men beskattes i stedet i det land, hvortil varen eksporteres og forbruges. Bestemmelseslandsprincippet påvirker derfor ikke den relative fordelagtighed af at købe indenlandske og udenlandske produkter. Eksempelvis påvirker en forhøjelse af den danske ølafgift forbrugerprisen i Danmark på danske og udenlandske øl ens og skaber dermed ikke konkurrencemæssige problemer. Almindelig erhvervsmæssig handel baserer sig på dette princip. For den almindelige erhvervsmæssige handel er der med de nuværende regler derfor ikke noget, der tilsiger, at Danmark behøver at tilnærme moms- og punktafgiftssatser til niveauet i andre lande.

Momsen er ikke under pres

EU-Kommissionen har tidligere fremsat forslag om at overgå til en såkaldt endelig momsordning baseret på oprindelseslandsprincippet. Det ville indebære, at landenes eksport ikke kan få afløftet deres hjemlands moms og forbrugsafgifter (og til gengæld ikke pålægges udenlandske afgifter), og at importerede varer dermed bibeholder deres udenlandske afgifter. Forskelle i landenes moms- og punktafgiftssatser ville dermed kunne få konkurrencemæssig betydning i den almindelige erhvervsmæssige handel, hvilket ville kunne føre til mindre satsforskelle mellem landene på moms og især punktafgifter.[38] For

38) Faktoraflønninger (samt evt. valutakurs) vil på sigt tilpasse sig de opståede konkurrenceforskelle, hvilket vil mindske behovet for en satstilpasning af især momsen. Forskelle i forbrugsafgifter vil

Danmark ville det kunne betyde, at det ville være vanskeligt at opretholde det nuværende afgiftsniveau, der generelt er højere end i de lande, Danmark samhandler med. Overgang til oprindelseslandsprincippet synes imidlertid ikke at kunne blive aktuelt inden for en overskuelig fremtid på grund af modstand fra EU-medlemslande, og den danske bestemmelseslandsmoms synes derfor som helhed ikke at være under pres.[39]

Personer kan udnytte forskelle i afgifter og moms ved at grænsehandle

I modsætning til almindelig erhvervsmæssig handel er det for personer siden 1. januar 1993 lovligt selv at hjemtage varer til eget forbrug fra udlandet. Dermed betales der udenlandsk moms og eventuel punktafgift. Grænsehandel, der kan karakteriseres ved personers køb i et andet land end forbrugslandet, er dermed et brud på bestemmelseslandsprincippet. Da den danske stat går glip af et moms- og afgiftsprovenu, når danskere foretager grænsehandel, vil en omfattende grænsehandel kunne bringe danske punktafgifter på grænsehandelsfølsomme varer under pres. Danmark har fortsat en overgangsordning (24-timers-reglen), så der indtil 1. januar 2004 er restriktioner på mængden af spiritus og tobak, der må hjemtages til Danmark. Det er relevant at se på, hvilke virkninger der er af at foretage punktafgiftsændringer på grænsehandelsfølsomme varer for specifikt at afhjælpe eventuelle grænsehandelsproblemer. Grænsehandel er drevet af prisforskelle mellem lande. Disse kan skyldes forskelle i punktafgifter og moms, men også forskelle i omkostnings- og avanceforhold.

Punktafgifter bør tage hensyn til

Punktafgifter har flere formål. Ligesom bl.a. momsen skal de sikre et provenu. Generelt er det hensigtsmæssigt at pålægge

ramme forskellige brancher i meget varierende omfang og vil derfor vanskeligt kunne afhjælpes ved tilpasninger i faktoraflønninger. Oprindelseslandsprincippet kendes i Danmark fra punktafgifter på bl.a. energiforbrug, affald og spildevandsudledning. Disse afgifter er knyttet til dansk produktion og kan ikke afløftes ved eksport. Dermed er denne type afgifter umiddelbart konkurrenceforvridende, men virksomhederne vil på sigt kunne drage fordel af tilpasninger i faktoraflønninger, da disse afgifter rammer en lang række brancher, omend i varierende omfang.

39) For en oversigt over udviklingen i EU's regler for varebeskatning før og efter 1. januar 1993 samt alternative beskatningsprincipper se Keen og Smith (1996).

eksterne omkostninger ...

punktafgifter på de varer, hvis efterspørgsel er mindst prisfølsom for at begrænse forbrugsforvridningen pr. provenukrone. Ud over at sikre et provenu kan et vigtigt formål med punktafgifter være at begrænse forbruget af varer, der påfører omkostninger til andre end forbrugeren. Disse såkaldte eksterne omkostninger er typisk knyttet til lægelig behandling, tabt arbejdsfortjeneste mv. Eksempelvis er det hensigtsmæssigt at pålægge en afgift på spiritus og tobak for at begrænse forbruget af disse. De personer, der reducerer deres forbrug som reaktion på en punktafgiftsforhøjelse, vil opleve et forbrugsforvridningstab, men det vil samfundsøkonomisk mere end opvejes af sparede eksterne omkostninger, hvis afgiften er sat hensigtsmæssigt. Uden politiske og fordelingsmæssige hensyn vil afgifterne almindeligvis skulle afspejle de eksterne marginale omkostninger.[40]

... og grænsehandel

Afgifterne må også tage grænsehandelsmuligheder med i betragtning. Ved grænsehandel opstår der en forvridning, da gevinsten, som grænsehandleren almindeligvis har, er mindre end tabet som følge af statens færre indtægter. Grænsehandlerens gevinst er bestemt af prisbesparelsen fratrukket ekstra omkostninger knyttet til at foretage grænsehandel.[41] Tabet fra et lavere provenu er omkostningen ved at skulle hæve provenuet fra andre afgifter eller skatter for at finansiere de mistede indtægter. Dette tab er større end provenutabet i sig selv, da der også er knyttet forvridningsomkostninger til en alternativ finansiering. For varer, hvor en stor andel af forbrugerprisen i Dan-

40) Under fuldkommen konkurrence skal en stykafgift være lig med den marginale eksterne omkostning, for at forbruget bliver samfundsøkonomisk optimalt (i fravær af provenubehov). Med ufuldkommen konkurrence vil producenten sætte en pris, der er højere end marginalomkostningen, hvorved forbruget vil være mindre end under fuldkommen konkurrence. Ufuldkommen konkurrence har dermed isoleret set samme virkning på forbruget som en afgift, hvorfor stykafgiften på disse markeder skal være mindre end på markeder med fuldkommen konkurrence.

41) Marginalforbrugeren har en ubetydelig gevinst ved at handle, således at stort set hele prisbesparelsen modsvares af ekstra omkostninger til transport, mens personen, der bor helt tæt på grænsen, ikke har ekstra omkostninger ved at handle på den anden side af grænsen. Nettofordelen vil derfor i gennemsnit rimeligvis være halvdelen af prisbesparelsen, jf. bl.a. Nielsen (2001).

mark dækker over moms og afgifter, er grænsehandel pr. omsat krone derfor alt andet lige særlig omkostningsfyldt. Grænsehandelsforvridningen inkluderer betydningen af udlændinges grænsehandel i Danmark. Ved en afgiftssænkning vil såvel udlændinge som danskere bidrage til en større indenlandsk afgiftsbelagt omsætning.

Den nuværende grænsehandel er beskeden

Det er i en nylig undersøgelse fra Skatteministeriet (2000a) vurderet, at det samlede underskud i grænsehandelsomsætningen i 2000 var på ca. 1,3 mia. kr., jf. tabel II.24. Dette dækker over et grænsehandelsunderskud i forhold til Tyskland, der delvis modsvares af et dansk grænsehandelsoverskud til Sverige og Norge, og at der i flytrafikken er et underskud på godt 1 mia. kr. På baggrund af Skatteministeriets undersøgelse vurderes det, at det nuværende grænsehandelsomfang ikke udgør nogen væsentlig betydning for samfundsøkonomien, og at provenutabet på omkring 2 mia. kr. er beskedent.[42] Der synes på denne baggrund ikke umiddelbart behov for større generelle afgiftstilpasninger. Der er dog usikkerhed i opgørelsen af grænsehandlen, således som der gøres opmærksom på i Skatteministeriets rapport.[43]

42) Provenuvirkninger vedrørende punktafgifter er anført i faktorpriser, dvs. uden tillæg af moms. Hvis nettoprovenuvirkningen af punktafgifter skal gøres sammenlignelig med indkomstskatter, bør sidstnævnte tilsvarende opgøres i faktorpriser. Eksempelvis vil en forhøjelse af indkomstskatteprovenuet på 100 mio. kr. (i forbrugerpriser) reducere forbruget med (henved) 100 mio. kr. og dermed nedsætte momsprovenuet med (henved) 20 mio. kr. Nettoprovenuvirkningen af at forhøje indkomstskatteprovenuet er derfor kun omkring 80 mio. kr. svarende til indkomstskatteprovenuet opgjort i faktorpriser.

43) Rapporten baserer sig bl.a. på en interviewundersøgelse af de grænsehandlende foretaget af Institut for Grænseregionsforskning, jf. Bygvrå (2000). Beregningerne er endvidere suppleret med data for trafiktællinger, passagertal samt afgiftsbelagt salg i Danmark, jf. Skatteministeriet (2000a). Størrelsen af grænsehandel i forbindelse med bustransport, fly og lufthavne knytter der sig særlig stor usikkerhed til. Efter at undersøgelsen er foretaget, er Øresundsbroen åbnet, og de svenske rejsegodsbestemmelser er blevet lempeligere, hvilket medvirker til, at den svensk-danske grænsehandel i dansk favør er forøget.

Tabel II.24 Omfanget af grænsehandel for Danmark i 2000

	Dansk grænsehandel i udlandet	Udenlandsk grænsehandel i Danmark	Nettogrænse-handel i dansk favør
	----------	Mia. kr.	----------
Tyskland	5,4	3,0	-2,4
Sverige	1,4	2,7	1,3
Norge	0,3	1,3	1,0
Flyrejsende	1,9	0,7	-1,2
Grænsehandel i alt	9,0	7,7	-1,3
Grænsehandel, pct. af privatforbrug	1,4	1,2	-0,2
Provenuvirkning af grænsehandel	-4,0	2,0	-2,0

Anm.: Beregningen af provenuvirkningen baserer sig på, at danskernes grænsehandelsomsætning på 9 mia. kr. ophører og erstattes af køb i Danmark, og at mængden af grænsehandelsvarerne forbliver uændret. Ved at sammenholde provenuvirkningen fra udenlandsk grænsehandel i Danmark (2,0 mia. kr.) med omsætningen i denne (7,7 mia. kr.) fremgår det, at denne handel for en stor dels vedkommende består af varer, der kun er momsbelagt, såsom fødevarer og møbler. Derved adskiller denne handel sig væsentligt fra varesammensætningen i danskernes grænsehandel. Der er dog knyttet særlig stor usikkerhed til opgørelse af grænsehandlens varesammensætning.

Kilde: Skatteministeriet (2000a).

Ophør af 24-timers-regel i 2004 koster henved 2 mia. kr. i provenutab

Når Danmark må opgive mængderestriktionerne for spiritus og tobak i 2004, forventes det at ville koste knap 2 mia. kr. i årligt provenutab, såfremt Danmark ikke foretager afgiftstilpasninger inden da. Skatteministeriet har vurderet, at provenutabet kan begrænses ved at nedsætte afgifterne på tobak og spiritus ved ophøret af 24-timers-reglen. En sådan tilpasning, der vil kunne forhindre en voldsom stigning i grænsehandlen, vil begrænse de samlede forvridningsomkostninger markant. Disse sparede forvridningsomkostninger knytter sig primært til færre udgifter til grænsehandel og mindre forbrugsforvridning, hvilket overstiger omkostningerne forbundet med flere helbredsskader mv., jf. senere. Beregninger viser endvidere, at der også med den eksisterende 24-timers-regel vil være samfundsøkonomiske gevinster ved at sænke afgifterne på spiritus og tobak, om end disse er noget mindre og vil give staten et provenutab. De foreslåede afgiftsreduktioner i Skatteministeriets rapport vurderes med den nuværende 24-timers-regel at ville medføre

et indtægtstab for staten på ca. 1,4 mia. kr., men samtidig at reducere forvridningsomkostningerne med omkring 1,5 mia. kr., jf. tabel II.25.[44]

En del usikkerhed i beregningen

Det er vanskeligt at opgøre de samfundsøkonomiske virkninger med sikkerhed. Usikkerheden i beregningerne knytter sig bl.a. til fastlæggelsen af de eksterne omkostninger ved tobaksrygning og spiritusforbrug. Skatteministeriet skønner på baggrund af Rasmussen (1998) og Sundhedsministeriet (1999), at de eksterne omkostninger udgør omkring 60 øre pr. cigaret og 160 kr. pr. liter ren alkohol. Til sammenligning er den nuværende tobaksafgift 95 øre pr. cigaret, og spiritusafgiften er 275 kr. pr. liter ren alkohol. Med de gjorte forudsætninger om eksterne omkostninger ved tobak- og spiritusforbrug betyder en afgiftsnedsættelse derfor, at gevinsten i form af en mindre forbrugsforvridning overstiger tabet fra flere helbredsskader mv. Dette resultat er rimelig robust over for ændrede forudsætninger om størrelsen af de eksterne omkostninger samt inddragelse af forvridningsomkostninger i forbindelse med en finansiering af provenutabet knyttet til de foreslåede afgiftsnedsættelser.[45] Reduktioner i afgiften på tobak og spiritus synes dermed allerede inden udgangen af 2003 at være samfundsøkonomisk rentabel.

44) Disse beregninger er baseret på en antagelse om fuldkommen konkurrence og konstante marginalomkostninger. Dermed slår afgiftsnedsættelser fuldt igennem på forbrugerpriserne, hvorved afgiftsinstrumentet på en effektiv måde påvirker forbruget og grænsehandlen. Afgiftsændringer vil afstedkomme mindre end fuld overvæltning, hvis der er stigende marginalomkostninger. Med imperfekt konkurrence vil overvæltningen kunne være større eller mindre afhængigt af efterspørgselsforhold, jf. bl.a. Auerbach og Hines (2001).

45) Antages forvridningsomkostningerne ved at forhøje en anden skat eksempelvis at være 25 øre pr. krones ekstra provenu, ville det koste samfundet omkring 350 mio. kr. at finansiere afgiftslettelsen ud over selve provenutabet på henved 1,4 mia. kr. Skatteministeriet har dog ikke medtaget de positive arbejdsudbudsvirkninger i forbindelse med den ufinansierede afgiftslettelse, der kan forventes som følge af et lavere prisniveau og dermed en højere disponibel realtimeløn, hvorved størrelsen af den angivne forvridning vil være overvurderet.

Tabel II.25 Virkninger af ufinansierede nedsættelser af afgiften for spiritus og tobak med gældende 24-timers-regel

	Spiritus (40 pct.)	**Cigaretter**
	Kr. pr. liter	Kr. pr. 20 stk
Nuværende afgift	110	18,9
Forslag til ny afgift	60	13,3
	---------- Mio. kr.	----------
Mindre forvridning i forbruget	227	196
Mindre forvridning i dansk grænsehandel	327	460
Mere udenlandsk grænsehandel	26	96
Gevinst ved mindre hjemmerulning	•	471
Ekstra helbredsskader	-174	-147
Samfundsøkonomisk gevinst, i alt	406	1.076
Statens provenutab	-295	-1.075

Anm.: Det er i Skatteministeriets beregninger forudsat, at omfanget af grænsehandel afhænger lineært af prisforskelle, samt at afgiftsændringer ikke påvirker producentpriserne, hvorved de slår fuldt igennem på forbrugerpriserne. Det er endvidere forudsat, at danskernes cigaretforbrug i mængder er bestemt af de indenlandske forbrugerpriser, mens spiritusforbruget er bestemt af et gennemsnit af prisen i ind- og udlandet, da mange kan dække deres spiritusforbrug ved køb i udlandet.

Kilde: Skatteministeriet (2000a).

Danmark har tidligere foretaget omfattende afgiftsnedsættelser

Der er tidligere foretaget markante afgiftsnedsættelser i Danmark som tilpasning forud for starten på det indre marked i 1993. Der blev i perioden 1987-92 gennemført afgiftsnedsættelser på især øl, vin og benzin for knap 8 mia. kr. i 1992-prisniveau, jf. Skatteministeriet (1992). Hertil kommer en udhuling af stykafgifterne som følge af inflationen på ca. 7 mia. kr. i samme periode. Privatpersoners mulighed for at foretage grænsehandel har således påført Danmark et ikke ubetydeligt tab i skatteindtægter, der væsentligt overstiger provenuvirkningen af det nuværende beskedne grænsehandelsunderskud og af presset fra ophøret af 24-timers-reglen.[46] Langt størstedelen af

46) I en opgørelse af de samlede provenumæssige konsekvenser af potentiel grænsehandel hører også med, at afgiftsændringer ikke kun påvirker grænsehandel, men også kan bidrage med turistindtægter.

den nødvendige tilpasning er således allerede foretaget, og ud over tilpasning til ophøret af 24-timers-reglen er der ikke behov for nogen større afgiftstilpasninger på grænsehandelsfølsomme varer.

E-handel med fysiske varer er normalt belagt med dansk moms

Privatkunders køb i udlandet via internettet svarer i visse tilfælde til grænsehandel og kan derfor potentielt betyde tabte skatteindtægter. Spørgsmålet er, hvor stort potentialet er for, at danske privatkunder i større omfang vil udnytte eventuelle gevinster baseret på bl.a. lavere udenlandske momssatser. E-handel kan bestå af fysiske produkter som eksempelvis bøger og tidsskrifter, musik på CD, videokassetter, medicin m.m. Dette svarer til almindelige postordrekøb, hvor personen ikke selv medbringer varen som rejsegods, men får den tilsendt. For fysiske produkter vil der normalt skulle betales dansk moms. Undtagelsen er køb i et andet EU-land fra en virksomhed med en omsætning til Danmark på mindre end 280.000 kr.[47]

E-handel med digitale produkter vil sjældent være med dansk moms

En anden type e-handel omfatter køb af digitale produkter. Eksempler på produkter, der overføres elektronisk, er softwareprogrammer, computerspil, musik, videoer og visse former for rådgivningsvirksomhed. Købes denne type produkter fra en virksomhed i et andet EU-land, gælder der som hovedregel udenlandsk moms. Da digitale produkter med EU's gældende momsdirektiv regnes som en tjenesteydelse (og ikke en vare), er det ikke muligt at sælge disse til reducerede momssatser. Således vil et engelsk bogforlag skulle sælge en bog i elektronisk format til fuld engelsk momssats, mens en trykt bog kan sælges til den reducerede sats (nul moms). Der er således ikke neutral beskatning, hvilket kan forventes at føre til forslag fra OECD eller EU om at ligestille digitaliserede produkter med tilsvarende fysiske produkter for ikke at opstille barrierer for e-handlens vækstpotentiale. Dette vil dermed isoleret set kunne bidrage til en større e-handel med digitaliserede produkter. For privatkunders køb af digitale produkter fra tredjelande uden for EU skal der betales dansk moms. Det er imidlertid den udenlandske virksomhed, der skal indbetale momsen til de danske

47) Køb af fysiske produkter fra ikke-EU-lande pålægges dansk moms, som opkræves af postvæsenet hos privatkunden. For en oversigt over regler for moms og afgifter ved grænseoverskridende handel se Skatteministeriet (1998).

myndigheder, hvilket giver væsentlige kontrolproblemer, da danske skattemyndigheder ikke har et samarbejde med tredjelandes skattemyndigheder. Det er forventeligt, at EU tager initiativ til at sikre, at køb af digitale produkter fra tredjelande sker til købslandets moms.

E-handel synes ikke at kunne true den danske moms

I dag foretager danske privatkunder ikke e-handel i udlandet i et omfang, der på nogen måde kan true danske momsindtægter. E-handel foretaget af privatpersoner i Danmark udgjorde ifølge en OECD-opgørelse 0,2 pct. af detailhandlen i 1999, jf. tabel II.26. Heraf er en del imidlertid køb hos danske virksomheder til dansk moms. På baggrund af de voldsomme vækstrater fra 1998 til 1999 er det forventeligt, at der fortsat vil være en relativt markant stigning i e-handlen.[48] Der er imidlertid stor usikkerhed knyttet til fremskrivninger af omfanget af e-handel. I opgørelsen fra OECD er det endvidere ikke opgjort, hvor stor en del der er handel med fysiske produkter. Især e-handel med digitaliserede produkter vil potentielt kunne stige i omfang på længere sigt som følge af meget lave marginalomkostninger, herunder ingen fragtomkostninger, ligesom det kan være vanskeligere at kontrollere e-handel med digitaliserede produkter. Det er dog vanskeligt at tro, at mange produkttyper teknisk set vil kunne sendes elektronisk inden for en overskuelig fremtid. I den udstrækning, en vækst i handlen med digitaliserede produkter skyldes lavere priser, vil omsætningen og dermed momsgrundlaget vokse mindre kraftigt. Prisudviklingen vil også afhænge af mulighederne for at kunne håndhæve ophavsrettigheder ved e-handel og dermed sikre udbyderne en indtjening.

48) Danmarks Statistik udgiver en oversigt over danske husholdningers køb via internettet baseret på månedlige interview af 1000 husholdninger. Desværre fremgår det ikke, hvorvidt købene er foretaget hos en udenlandsk virksomhed, og om der er tale om fysiske eller digitale produkter.

Tabel II.26 E-handel foretaget af privatpersoner i udvalgte OECD-lande, 1999

	Vækst i omsætning fra 1998 til 1999, pct.	Dækning, pct. af detailhandel	Antal købere, pct. af voksen befolkning
USA	195	0,48	11,1
Japan	334	0,06	•
Tyskland	200	0,30	2,4
Frankrig	215	0,14	0,8
Italien	145	0,09	0,9
Storbritannien	280	0,37	2,5
Canada	166	0,26	4,0
Australien	•	•	6,4
Belgien	420	0,16	1,3
Danmark	**220**	**0,20**	**2,5**
Finland	160	0,22	4,7
Grækenland	•	•	0,4
Holland	210	0,34	3,0
Irland	•	•	1,6
Norge	200	0,26	3,5
Portugal	185	0,06	0,7
Schweiz	110	0,29	2,7
Spanien	185	0,06	0,9
Sverige	170	0,68	4,6
Østrig	210	0,23	2,2

Kilde: OECD (2000b).

II.7 Skatteunddragelse ved indkomsttransformation

Indkomst kan undgå dansk beskatning på forskellige måder

En ofte overset kanal til skatteunddragelse består i mulighederne for at transformere indkomst fra en indkomstkategori til en anden og dermed opnå en lavere eller eventuelt slet ingen beskatning af beløbet. I den engelsksprogede litteratur om skattepolitik går muligheden for en sådan indkomsttransforma-

tion under betegnelsen “income shifting” og betragtes som et væsentligt problem, som man også bør tage højde for i indretningen af et lands skattesystem.

Indenlandsk og udenlandsk indkomst-transformation

Der kan både finde indenlandsk og udenlandsk indkomsttransformation sted. Indenlandsk indkomsttransformation er først og fremmest omdeklareringen af arbejdsindkomst til kapital- eller aktieindkomst. Den kan f.eks. finde sted ved, at en person, der er hovedaktionær i en virksomhed, hvor han samtidig selv arbejder som direktør, kan lade udbetale en beskeden direktørløn til sig selv og i stedet lade indkomsten stå i virksomheden. Den kan så senere udbetales som aktieudbytte. Et skattesystem, hvor arbejdsindkomst og andre former for indkomster beskattes forskelligt, vil give en klar tilskyndelse til sådanne former for indkomsttransformation. Transformation af indenlandsk til udenlandsk indkomst kan f.eks. finde sted, hvis en virksomhed med et udenlandsk datterselskab sælger varer eller tjenesteydelser meget billigt til datterselskabet. Prisfastsættelsen i sådanne virksomhedsinterne transaktioner (transfer pricing) er en vigtig problemstilling i sig selv; det anslås, at mellem 30 og 50 pct. af alle internationale transaktioner foregår mellem forbundne virksomheder og parter, jf. Gam mfl., 2000. Ud over interne afregningspriser kan også interne lånearrangementer mellem en koncerns afdelinger i forskellige lande udnytte forskelle i skattesystemerne ved at placere gæld der, hvor skatteværdien af rentefradragene er størst, jf. bl.a. Jog og Tang (2001).

Svært at få overblik over problemets betydning

Det er overordentlig svært at få et godt indtryk af omfanget af – og kanalerne for – dansk indkomsttransformation til udlandet. Gordon og Nielsen (1997) har dog givet et bud på omfanget af dansk arbejdsindkomst, som i 1992 blev transformeret til udenlandsk indkomst og dermed undgik beskatning herhjemme. Ved hjælp af sammenstilling af oplysninger fra bl.a. skattestatistikken, Danmarks Nationalbank og Danmarks Statistiks nationalregnskab kom de frem til, at omfanget af indkomsttransformation til udlandet i 1992 var i størrelsesordenen 15 mia. kr. En opdatering af disse beregninger for årene 1995-97 viser, at det tilsvarende tal var mellem 20 og 40 mia. kr. for hvert år, jf. boks II.6.

Boks II.6 Beregning af udenlandsk indkomsttransformation og -unddragelse 1995-97

Den anvendte metode svarer i alt væsentligt til fremgangsmåden i Gordon og Nielsen (1997). Beregningen tager udgangspunkt i følgende ligning for (brutto-)nationalindkomsten i en økonomi, som pr. definition altid vil holde:

$$Y_w + Y_r = C + G + I + \Delta F$$

Her er venstre side i ligningen indkomsten i økonomien (henholdsvis løn- og kapitalindkomst), mens leddene på højresiden i rækkefølge er det private forbrug *(C)*, det offentlige forbrug *(G)*, de indenlandske investeringer *(I)* og ændringen i fordringerne på udlandet *(ΔF)*. Trækker man investeringerne fra på begge sider, får man på venstre side en indkomstskattebase, mens højresiden består af en forbrugsskattebase (summen af privat og offentligt forbrug) samt et led, der korrigerer for ændringerne i fordringerne på udlandet.

Ved at sammenstykke oplysninger fra skattemyndighederne for personers og virksomheders indkomster og forbrug med data fra forskellige andre kilder er det i princippet muligt at beregne de to forskellige sider af ligningen uafhængigt af hinanden. Er der ingen fejl og mangler i det underliggende datamateriale, og finder der ingen skatteunddragelse til udlandet sted, vil de fundne talstørrelser på de to sider være nøjagtig lige store. Forskellen på de to fundne tal kan derfor fortolkes som forskellen på skatteunddragelsen af dels arbejdsindkomst, dels forbrug og udenlandske kapitalanbringelser. Skatteunddragelsen til udlandet af arbejdsindkomst finder sted i form af indkomsttransformation; skatteunddragelsen til udlandet af forbrug finder sted i form af grænsehandel og indkøb under turistrejser m.m. Skatteunddragelsen til udlandet af kapitalanbringelser finder sted, når danskere indsætter beløb på konti i udenlandske pengeinstitutter o.l. og ikke opgiver renteindtægter m.m. herfra til det danske skattevæsen.

Fra Nationalregnskabet kan man få et skøn over det tabte provenu som følge af danskeres forbrug i udlandet. Ved hjælp heraf kan man beregne residualen som forskellen mellem de to andre typer af skatteunddragelse til udlandet. Antager man, at der ikke finder skatteunddragelse i form af kapitalanbringelser sted, kan residualen direkte fortolkes som størrelsesordenen af transformation af dansk til udenlandsk indkomst.

Beregningerne af denne residual for årene 1995-97 bliver i praksis betydelig mere komplicerede end ovenstående ligning, da der må tages hensyn til forskellige former for lønindkomst og private og offentlige overførsler til og fra udlandet, forskelle på skattebetalingerne fra forskellige virksomheder og sektorer m.m. Det må derfor også understreges, at de er behæftede med betydelig usikkerhed, ikke mindst fordi oplysningerne er stykket sammen fra en række forskellige datakilder, hvis opgørelsesmetoder og definitioner ikke nødvendigvis er indbyrdes konsistente. Beregningerne er nærmere dokumenteret i et internt arbejdsnotat, som kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Tabel II.27 Beregning af indkomsttransformation til udlandet

	1995	**1996**	**1997**
		Mia. kr.	
Forbrugsskattebase	547,1	596,2	632,8
Plus dansk forbrug i udlandet	19,7	19,7	22,6
Plus korrektionsled	38,1	36,0	19,5
Minus indkomstskattebase	581,1	612,4	645,3
= Manglende dansk indkomst	23,8	39,5	29,6

Anm.: Korrektionsleddet korrigerer for den registrerede indkomst fra udenlandske aktiver, anskaffelsen af finansielle fordringer i udlandet samt udlændinges forbrugsskattebetalinger i Danmark (alle beløb er nettobeløb).

Kilde: Egne beregninger.

Dansk indkomst for adskillige mia. kr. undgår hvert år dansk beskatning gennem transaktioner med udlandet

Størrelsesordenen af de enkelte tal i tabel II.27 må tages med et stort forbehold på grund af de usikre tilgrundliggende data. Tabellen tyder dog på, at danskerne hvert år indtjener en ganske stor indkomst, som på grund af transaktioner med udlandet unddrages dansk beskatning. Det bør bemærkes, at rent indenlandsk skatteunddragelse som sort arbejde i almindelighed ikke vil påvirke beregningen i boks II.6, idet sådanne aktiviteter normalt vil formindske både den opgivne indkomst- og forbrugsskattebase i lige høj grad.

Lavere beskatning kan afhjælpe transformationen af indenlandsk til udenlandsk kapitalindkomst

Som nævnt kan denne ubeskattede indkomst bl.a. være et resultat af koncerninterne bevægelser i multinationale selskaber eller uregistrerede og derfor ubeskattede udenlandske kapitalanbringelser. Det er dog også muligt, at transaktionerne finder sted ad helt andre kanaler. Det er formodentlig yderst svært at identificere – og dernæst stoppe – alle sådanne mulige kanaler. I det omfang, skattesystemet har sådanne større lækager, bør det derfor give anledning til at overveje justeringer i systemet. Formodentlig er de beregnede tal først og fremmest udtryk for international transformation af kapitalindkomst; alt andet lige vil en nedsættelse af satserne for kapitalindkomst derfor give mindre tilskyndelse til at foretage denne indkomsttransformation.

II.8 Ydre pres på kapitalindkomstskatterne

Selskabsbeskatning påvirker virksomhedernes adfærd på forskellige måder

Selskabsbeskatningen er en af de oftest nævnte skatter, når man taler om et ydre pres på det danske skattesystem. Det skyldes, at kapital (investeringer) normalt regnes for at være en meget mobil produktionsfaktor og derfor som skattegrundlag er mere følsomt over for ændringer i beskatningen end andre former for skattebaser. Ofte sammenlignes direkte de formelle (officielle) selskabsskattesatser mellem forskellige lande. Disse giver dog langtfra alene et retvisende billede af skattesystemernes betydning for virksomhedernes adfærd. Det er vigtigt at præcisere skattekonkurrencens natur og skelne mellem tre typer af effekter: selskabsskatternes indvirkning på virksomhedernes lokalisering, deres påvirkning af investeringsomfanget for eksisterende virksomheder og deres indflydelse på placeringen af multinationale selskabers overskud. Det er nemlig for-

skellige egenskaber ved skattesystemet, der bestemmer virksomhedernes lokalisering, investeringsomfang og overskudsplacering.

Gennemsnitlig effektiv skattesats afgørende for lokalisering

Når internationalt orienterede virksomheder beslutter sig for, i hvilket land de skal lokalisere sig, sker dette på basis af en lang række faktorer. En af disse er skattesystemet. For virksomheden vil det i forbindelse med lokaliseringsbeslutningen være vigtigt at vide, hvor stor en del af den samlede indtjening ved produktion i et givet land virksomheden skal aflevere i form af selskabsskat. Det skattebegreb, der beskriver denne skatteandel, er den såkaldte gennemsnitlige effektive skattesats. Denne sats er en kompliceret funktion af den formelle selskabsskattesats, afskrivnings- og inflationskompensationsregler mv. i selskabsbeskatningen samt også af den pågældende virksomheds evne til at indtjene en overnormal profit. I den udstrækning, skattesystemet for eksempel giver mulighed for hurtigere afskrivning end svarende til økonomisk forældelse, vil den gennemsnitlige effektive skattesats være mindre end den formelle sats. Når lande ønsker at tiltrække hele virksomheder (og ikke blot forøge kapitalindsatsen i allerede eksisterende virksomheder), vil de skulle tilbyde en relativt lav gennemsnitlig effektiv skat på de pågældende virksomheders samlede indtjening. Skattekonkurrencen vil da bestå i at tilrettelægge selskabsbeskatningen således, at den resulterer i en sådan lav gennemsnitlig effektiv skattesats.

Marginal effektiv skattesats afgørende for investeringer i eksisterende virksomheder

For eksisterende virksomheder i et land, der skal beslutte omfanget af deres nyinvesteringer, er det i stedet den såkaldte marginale effektive skattesats, der udtrykker forskellen mellem det af investeringerne krævede afkast og det alternative afkast, investorerne i stedet ville kunne opnå ved f.eks. passive investeringer. Den marginale effektive skattesats sammenfatter ligeledes information om selskabsskattesatsen, afskrivningsregler, hensyntagen til inflation mv. Hvis investeringer i to nabolande er kendetegnet ved væsensforskellige niveauer for investeringers skattebelastning, dvs. forskellige marginale effektive skattesatser, vil dette meget naturligt føre til, at den samlede indsats af kapital alt andet lige vil være størst i landet med den laveste marginale effektive skattesats. Det andet land vil, med en sænkning af sin sats, kunne stimulere investeringerne, og

hvis den samlede kapital (opsparing) i de to lande er givet, vil der blive overført kapital fra det tidligere lavskatteland. Dette er essensen af den form for skattekonkurrence, der udspringer af den skattemæssige behandling af investeringer, dvs. af niveauet for marginale effektive skattesatser.

Formel skattesats afgørende for beskatning af multinationale virksomheders indtjening

Den tredje form for skattekonkurrence, konkurrencen om at få mulighed for at beskatte multinationale koncerners indtjening, er af flere årsager mindst lige så væsentlig som de to foregående former. At justere investeringsomfanget i de enkelte lande eller flytte hele virksomheder fra land til land er forbundet med ikke ubetydelige omkostninger. Derfor er der grænser for, hvor store tab i skatteprovenuet fra selskabsbeskatningen der kan hidrøre fra at have relativt høje henholdsvis gennemsnitlige effektive og marginale effektive selskabsskatter. I modsætning hertil er omkostningerne ved at flytte overskud umiddelbart ikke andet end lidt ekstra papirarbejde forbundet med skatteplanlægning ved hjælp af interne afregningspriser for mellemprodukter, der sendes mellem forskellige grene af en multinational koncern (transfer pricing), eller med manipulation af forrentning af koncerninterne lånetransaktioner. Da skattemyndighederne dog er opmærksomme på disse mekanismer til nedbringelse af skattepligtig indkomst i højskattelande (og forøgelse af indkomsten i lavskattelande), vil der alligevel være omkostninger i relation til at overbevise myndighederne om de benyttede priser, lånesatser mv., omkostninger til at hyre advokater og skatterådgivere osv. Den type skattesats, der indvirker på sådanne multinationale virksomheders placering af deres overskud, vil være den formelle skattesats i sig selv. En lav selskabsskattesats vil kunne tiltrække indkomst, der i realiteten er et resultat af produktionen i andre lande – og vil i yderste instans også kunne tiltrække hovedkvarteret for multinationale koncerner.

Udenlandske undersøgelser bekræfter beskatningens betydning for virksomhedernes adfærd

Hvor kraftigt virker den internationale konkurrence for virksomheders investeringer, virksomhederne selv, eller deres overskud? Udenlandske empiriske undersøgelser antyder, at den gennemsnitlige effektive selskabsskattesats har en signifikant, om end beskeden, virkning på selskabers lokalisering, jf. Devereux og Griffith (1998). Ligeledes indvirker de marginale effektive skattesatser i en vis udstrækning på, hvor investerin-

ger foretages, jf. Devereux og Freeman (1995). Desuden viser undersøgelser fra andre lande, at multinationale koncerner i stor udstrækning inddrager selskabsskatterne i beslutningen om, hvor overskuddene skal placeres, jf. f.eks. Altshuler og Newlon (1993), Weichenrieder (1996) og Jog og Tang (2001).

Danmark følger international tendens til lavere formelle satser og bredere skattegrundlag

De danske selskabsskatteregler har allerede i vidt omfang indrettet sig efter den internationale konkurrence. Fra midten af 1970'erne og frem til 1985 blev virksomhedernes skattegrundlag generelt indsnævret på grund af fremrykkede og forhøjede skattemæssige afskrivninger, mens selskabsskattesatsen samtidig blev forhøjet, jf. tabel II.28. Med den stigende internationalisering er der imidlertid sket et kursskifte, så Danmark i de sidste 10-15 år har fulgt den almindelige trend med en nedadgående tendens i niveauet for selskabsskattesatsen og en samtidig udvidelse af skattegrundlaget. Senest har erhvervspakken fra december 2000 nedsat skattesatsen til 30 pct. fra og med 2001 og til gengæld strammet op på virksomhedernes afskrivningsregler.

Tabel II.28 Udviklingen i den danske selskabsskattesats 1978-2001

	Skattesats
	---------- Pct. ----------
1978	37
1979-84	40
1985-89	50
1990	40
1991-92	38
1993-98	34
1999-2000	32
2001	30

Kilde: Danmarks Statistik (2000b) og Skatteministeriet (2001b).

Den danske selskabsskattesats ikke særlig høj i international sammenhæng

Skatteministeriet analyserede i 2000, i hvilken udstrækning dansk selskabsbeskatning på det tidspunkt adskilte sig fra forholdene i omkringliggende lande, jf. Skatteministeriet (2000b, 2000c). Konklusionen er, at den danske selskabsskat, målt blandt andet ved den marginale effektive skattesats, ligger forholdsvis lavt i forhold til vores ikke-nordiske nabolande, men lidt højere end de andre nordiske lande, jf. tabel II.29. Disse forhold kan tyde på, at Danmark ikke er specielt udsat for, at investeringer vil blive foretaget i udlandet frem for i Danmark, men måske nok må påregne, at multinationale selskaber med virksomhed i Danmark vil forsøge at placere en del af den indtjening, der skyldes aktiviteter hertillands, som overskud i udenlandske enheder af koncernen. Fra 2001 er den formelle skattesats som nævnt blevet sænket til 30 pct., hvilket igen gør tilskyndelsen til denne type skattetænkning mindre.

Tabel II.29 Internationale formelle og marginale effektive selskabsskatteprocenter 2000

	Formel skattesats	**Marginal effektiv skattesats**
	---------- Pct.	----------
Tyskland[a]	51,6/42,8	19,1
Holland	35	17,6
Frankrig	36,7	16,9
UK	30	14,5
Danmark	**32**	**13,1**
Norge	28	12,9
Sverige	28	11,2
Finland	29	7,8

a) Første sats er for tilbageholdt overskud, anden sats for udloddet overskud.

Anm.: Beregninger bygger på bestemte forudsætninger om investeringens art, finansiering m.v. For beregningsforudsætningerne henvises til Skatteministeriet (2000c).

Kilde: Skatteministeriet (2000c).

Ingen tegn på udhuling af selskabsskatte-provenu

Som det fremgår af tabel II.30, er der ikke i det forløbne tiår nogle tegn på udhuling af provenuet fra selskabsskatterne. Tværtimod har indtægterne fra denne beskatning udvist en stigende tendens i perioden. Det bør dog erindres, at disse skatteindtægter i høj grad er følsomme over for konjunkturudsving. Tal fra andre lande tyder ligeledes på, at der i hvert fald ikke har været noget fald i provenuindtægterne fra erhvervsbeskatning i de senere år, jf. f.eks. Sørensen (2000). En sandsynlig forklaring herpå er, at selskabsskatter ikke blot beskatter normalt afkast af investeringerne, men også den rene profit, som kan skyldes landespecifikke forhold som naturressourcer, markedsforhold eller offentlig infrastruktur. Endvidere kan det tænkes, at de opgivne selskabsindkomster i stigende udstrækning indeholder arbejdsindkomst, der deklareres som selskabsindkomst.

Tabel II.30 Provenuet fra selskabsskatter mv. 1990-2000

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Mia. kr.	15,3	13,9	16,8	17,6	18,3	23,2	25,7	29,2	34,1	28,3	36,0
Pct. af BNP	1,85	1,62	1,89	1,95	1,89	2,29	2,42	2,62	2,93	2,33	2,76

Anm.: Tallene for 2000 er foreløbige skøn.

Kilde: Skatteministeriet (2001b) og egne beregninger.

Beskatning af renteindtægter svær at kontrollere

Også andre former for kapitalindkomst end virksomhedsoverskud er internationalt mobile. Det gælder ikke mindst forrentningen af passive anbringelser i form af renter eller dividender. En stor del af opmærksomheden om skattekonkurrence fokuserer på den udtynding af beskatning af renter mv., der fremkommer, når enkeltpersoner placerer midler i udenlandske finansielle institutioner, således at indenlandske skattemyndigheder ikke (eller kun med stort besvær) kan skaffe sig information om sådanne rentebetalinger. Adskillige lande (f.eks. Luxembourg, Østrig og Schweiz) værner om bankhemmelighed, dvs. tillader deres finansielle institutioner at nægte at udlevere information om forrentning af kunders placeringer. Medmindre indskyderne selv oplyser beløbene til deres hjemlige skattemyndigheder, er disse myndigheder med andre ord helt afskåret fra information om indenlandske borgeres kapitalindkomst, der antager disse former. Det er yderst vanskeligt at sige, hvor stort dette problem er for Danmarks vedkommende.

Koordineringsforslag på EU-niveau

I EU har EU-Kommissionen for at afhjælpe dette problem flere gange fremlagt forslag om enten at gennemføre en tvungen informationsudveksling om rentebetalinger til borgere i medlemslandene eller en fælles kildeskat på rentebetalinger inden for EU på f.eks. 20 pct. for at sikre, at rentestrømmene i det mindste kommer til at bære en vis skat. På grund af modstand fra flere medlemslandes side er der dog endnu ikke truffet endelig beslutning herom.[49] Ligeledes har der været overvejelser om det ønskelige i at koordinere selskabsbeskatningen i EU. I 1992 udarbejdede en uafhængig ekspertgruppe (Ruding-kommissionen) en rapport med overvejelser om behovet for at harmonisere selskabsbeskatningen i EU. Konklusionen var, at der ikke umiddelbart var behov for en total harmonisering, men at et fælles selskabsskattesystem ville være en fordel på længere sigt.

EU-tiltag mod skadelig skattekonkurrence

I 1997 indgik EU's medlemslande en forpligtende politisk aftale om en adfærdskodeks for selskabsbeskatning, der skal forhindre særlige diskriminerende nationale skattetiltag på

49) Se Huizinga og Nielsen (2001) for en diskussion og analyse af bestræbelserne på at sikre beskatning af renteindtægter i EU.

området. Blandt de regler, som EU har opfattet som udtryk for skadelig skattekonkurrence, var de danske regler for holdingselskaber, der indførtes i 1998, og var ganske attraktive ved at medføre skattefrihed for udbytte fra udenlandske datterselskaber. Danmark har derfor ændret reglerne med virkning fra 1. juli 2001.

Mulige velfærdsgevinster ved EU-koordinering af kapitalindkomstbeskatning

Flere undersøgelser har forsøgt at beregne konsekvenserne af en harmonisering af kapitalindkomstskatterne på EU-niveau. Sørensen (2000) finder således i en anvendt generel ligevægtsmodel TAXCOM, at en koordinering af disse skatter generelt i Vesteuropa vil medføre en positiv, men beskeden velfærdsgevinst. Gevinsten synes størst for de befolkningsgrupper inden for det enkelte lande, der har en relativt lav indkomst, og dermed for de lande, som lægger relativt meget vægt på en forholdsvis ligelig indkomstfordeling.

Harmonisering kan være gavnlig eller skadelig afhængig af omstændighederne

I overensstemmelse med den nye tankegang inden for økonomisk geografi undersøger Baldwin og Krugman (2000) virkningerne af skatteharmonisering under den antagelse, at internationale investeringer har en tendens til at koncentrere sig i kerneområder, fordi der er forskellige fordele for en virksomhed ved at være placeret i nærheden af andre virksomheder (f.eks. bedre infrastruktur). Uden harmonisering vil kernelandene her være i stand til at opretholde en højere skattesats end i periferi-områderne, fordi de byder på andre kompenserende fordele for virksomhederne. I sådan en situation kan harmonisering i form af en fælles selskabsskattesats for alle lande være skadelig for de pågældende lande: Den kan blive for lav for kernelandene og for høj for periferilandene. En minimumsgrænse for skattesatser på niveau med den skattesats, periferilandene i forvejen har, vil imidlertid være velfærdsforbedrende for kernelandene uden at skade periferi-landene.

Internationale regler for kapitalbeskatning fordelagtige

Alt i alt er der gode argumenter for internationale fælles regler for kapitalindkomstbeskatningen i form af oplysningspligt og/eller minimumsgrænser for afkastet af passive anbringelser (renteindtægter) og minimumsgrænser for selskabsskatter. Ideelt set burde sådanne regler være verdensomspændende. I det omfang, der kan blive enighed om at indføre fælles regler i EU på dette område, vil dette også være et fremskridt. På

grund af mulighederne for at flytte kapitalen ud af EU vil gevinsterne herved dog være begrænsede, jf. Haufler (1999) og Huizinga og Nielsen (2000).

II.9 Kapitalbeskatning

Hvad er kapitalindkomstbeskatning?

Kapitalindkomstbeskatning er beskatningen af afkastet af privatpersoners og virksomheders opsparing og investeringer. Blandt de vigtigste skatter her er den personlige kapitalindkomstbeskatning (som giver et betydeligt negativt provenu) og fra 2000 ejendomsværdiskatten, aktieindkomstbeskatning, beskatning af afkastet i pensionskasserne samt selskabsbeskatning. De her nævnte skatter gav i 1999 et skønnet provenu på ca. 45 mia kr., eller godt syv pct. af de samlede skatteindtægter, jf. tabel II.31.

Hvor meget beskattes kapital i Danmark?

Et groft overslag over, hvor høj den effektive kapitalbeskatning er herhjemme, kan fås ved at sætte provenuet fra de ovenfor nævnte skatter i forhold til et skattegrundlag, som består af et beregnet afkast af den private sektors formue, jf. boks II.7. Her skønnes det, at den effektive beskatning af kapital i 1999 var på knap 19 pct.

Tabel II.31 Provenu fra kapitalindkomstbeskatning

	1998	1999
	---------- Mia. kr.	----------
Personlig kapitalbeskatning	-11,6	-9,4
Selskabs- og fondsskat	34,4	28,6
Aktieindkomstbeskatning	4,3	4,7
Pensionsafkastbeskatning	15,2	21,2
I alt	42,3	45,1

Anm.: Provenuet fra den personlige kapitalbeskatning er et skøn, som indebærer en antagelse om en effektiv gennemsnitlig beskatning af kapitalindkomst på 39,6 pct. i 1998 og 34,4 pct. i 1999.

Kilde: Skatteministeriet (2001c) og egne beregninger.

Boks II.7 Beregning af formueafkast for den private sektor

Hovedelementerne i den private sektors formue er værdien af de danske virksomheders samlede bygnings- og maskinkapital, den samlede boligmasse og den private sektors finansielle nettofordringer på den offentlige sektor og udlandet. Den samlede værdi af disse beløber sig til skønsmæssigt knap 3.500 mia. kr., jf. tabel II.32.

Tabel II.32 Den private sektors formue

	1999
	--------- Mia. kr. --------
Virksomheders maskinkapital	505,3
Virksomheders bygningskapital	823,2
Værdien af samlede boligmasse	2.127,4
Finansielle nettofordringer	19,3
I alt	3.475,3

Kilde: ADAM's databank og Nationalregnskabets finansielle statuskonti.

Skal man beregne et sandsynligt afkast af formuen, kan man multiplicere dette tal med en passende rentesats. Det kan her diskuteres, hvilken forrentning der er den mest velvalgte. En mulighed er at vælge den gennemsnitlige 10-årige statsobligationsrente, der ofte benyttes som udtryk for den forrentning, man kan forvente at få uden at påtage sig nogen risiko. Den var i 1999 5,64 pct. De fleste investeringer er imidlertid behæftet med en vis risiko og giver som kompensation herfor også i gennemsnit et højere afkast. Merafkastet i Danmark af aktier i forhold til obligationer er således beregnet til ca. 1,5 pct.point årligt i perioden 1922-95, jf. Nielsen og Risager (1997). Risikopræmien på andre former for investeringer kan være betydelig højere, ligesom nogle virksomheder indtjener en overnormal profit på grund af f.eks. en monopollignende stilling eller udnyttelse af forskellige naturressourcer.

Antager man en gennemsnitlig nominel forrentning af kapitalen på 7 pct., kan det samlede afkast fra den private sektors formue beregnes som 243 mia. kr. i 1999. Det samlede provenu fra de forskellige kapitalindkomstskatter var på godt 45 mia. kr., jf. tabel II.31. Beregnet på denne måde svarer det til en effektiv skattesats på 18,6 pct.

Beskatning af kapitalindkomst i forhold til arbejdsindkomst

Spørgsmålet om, hvordan kapitalindkomst bør behandles i et indkomstskattesystem i forhold til den anden hovedkilde til indkomst, nemlig arbejdsindkomst, inddrager en lang række forskellige – og ofte modstridende – hensyn til både indkomstfordeling og efficiens i skattesystemet. Det er i den forbindelse relevant at skelne mellem på den ene side ordinær kapitalindkomst, som er lig med det normale afkast, man kan forvente at få af en investering, og på den anden side overnormalt afkast. Sidstnævnte kan f.eks. bestå af den rene profit, som virksomheder i en situation med ufuldkommen konkurrence kan indtjene, eller en ressourcerente i situationer, hvor virksomheder har adgang til at udnytte en naturressource, jf. afsnit II.10. Konsekvenserne af at beskatte henholdsvis normalt og overnormalt kapitalafkast er vidt forskellige: Mens beskatningen af ordinær kapitalindkomst har en række uheldige virkninger i form af forvridninger af investerings- og opsparingsbeslutninger, vil beskatning af overnormalt kapitalafkast i almindelighed ikke medføre forvridninger, jf. nedenfor. Det gælder i princippet selv for en skattesats på det overnormale afkast på op mod 100 pct.[50]

Global eller dual indkomstbeskatning af personer?

I de fleste lande beskattes privatpersoners (ordinære som ekstraordinære) kapitalindkomst i princippet helt på linje med anden indkomst i et såkaldt globalt (og typisk progressivt) indkomstskattesystem. Her beskattes altså al indkomst ligeligt, uanset kilden til indkomsten. Indtil 1987 fulgte også det danske skattesystem det globale princip. I løbet af de sidste 15 år har bl.a. de fire store nordiske lande imidlertid i forskellige grader indført varianter af et såkaldt dualt indkomstskattesystem. Her beskattes arbejds- og overførselsindkomster stadig progressivt, mens kapitalindkomst beskattes med en proportional sats, som i systemets rene udgave er lig med såvel den laveste skattesats i det progressive skattesystem for anden indkomst som selskabsskattesatsen.

Det danske skattesystem er en uheldig krydsning

I Danmark er vores nuværende skattesystem en uheldig krydsning, idet negativ (netto-)kapitalindkomst kan fratrækkes i kommuneskatten, som for en gennemsnitskommune ligger på

50) International indkomsttransformation kan dog flytte den overnormale profit ud af landet, jf. afsnit II.7 og II.8.

33,2 pct. i 2001, inkl. kirkeskat.[51] Den ligger dermed tæt på selskabsskattesatsen på 30 pct., men noget under den laveste skattesats på personlig indkomst, som inklusive arbejdsmarkedsbidrag m.m. vil være på 44,3 pct. i 2002, når Pinsepakken er fuldt indfaset (under en forudsætning om uændret kommuneskat). Positiv nettokapitalindkomst beskattes imidlertid progressivt med en marginal skattesats på op til 59,7 pct. i 2002. Dette er dog stadig mindre end marginalskatten for personlig indkomst, som inkl. bruttoskatter kan blive 63,3 pct. Negativ kapitalindkomst beskattes altså nærmest efter det duale princip, positiv kapitalindkomst nærmest efter det globale princip. Aktieindkomst behandles som hovedregel efter særskilte regler med et progressivt element, idet aktieindkomst under 38.500 kr. (2001) beskattes med 28 pct., og aktieindkomst derudover med 43 pct.[52]

Kapitalbeskatning kan stride imod det vandrette lighedsprincip

Der er en række forskellige argumenter både af praktisk og principiel karakter for, at ordinær kapitalindkomst bør beskattes mere lempeligt end arbejdsindkomst, jf. Sørensen (1994) og Nielsen og Sørensen (1997). Kapitalbeskatning diskriminerer således mellem personer, som har forskellig tidsprofil for deres foretrukne forbrug: En person, som sparer meget op med henblik på senere forbrug, betaler mere i skat over livsforløbet end en person, som optager lån eller altid bruger lige, hvad vedkommende tjener, hvis de to i øvrigt har samme arbejdsindkomst, jf. afsnit II.3. Dette strider mod det såkaldte vandrette lighedsprincip (som siger, at personer med lige indkomst/-muligheder bør behandles skattemæssigt ens). Dette er et argument for helt at fjerne beskatning af (ordinær) kapitalindkomst. I det omfang, et dualt skattesystem betyder en lavere, men dog stadig positiv kapitalbeskatning, vil det trække i

51) Den enkelte skatteyder kan have såvel negativ som positiv kapitalindkomst fra forskellige kilder. Disse lægges sammen før skatteberegningen og giver sammenlagt skatteyderens nettokapitalindkomst.

52) Med de nuværende regler er der skattefrihed for kursgevinster fra børsnoterede aktier, hvis en person har besiddet de pågældende aktier i mere end tre år, og vedkommende ikke ejer aktier for en værdi over 121.400 kr. (enlige). Kursgevinster på aktier, der sælges efter mindre end tre år, beskattes som personlig kapitalindkomst.

retning af at afhjælpe, men ikke fjerne problemet.

Nominel beskatning overbeskatter kapitalindkomst

Et andet argument for en lavere skattesats for kapital- end for arbejdsindkomst er, at et globalt skattesystem, der beskatter nominel indkomst, under alle omstændigheder vil behandle kapitalindkomster for hårdt, når der er inflation i økonomien. Den del af kapitalindkomsten, der blot er kompensation for prisstigningerne, er ikke nogen reel indkomst for investor og bør derfor principielt heller ikke beskattes, hvorfor der kan argumenteres for, at kapitalindkomster altid burde korrigeres for inflationen, inden de underkastes beskatning. Da det i praksis er vanskeligt at indrette kapitalindkomstbeskatningen som en real beskatning, er et pragmatisk alternativ et dualt system, hvor man beskatter det nominelle afkast, men med en relativt lav sats. Ønsker man eksempelvis at beskatte real kapitalindkomst med 50 pct. i en økonomi, hvor det nominelle kapitalafkast er på 6 pct. og inflationen på 2 pct., bør den nominelle kapitalskattesats være på 33 pct.

Det globale indkomstprincip diskriminerer imod finansielle investeringer

Derudover diskriminerer det globale princip imod personer, der investerer i finansiel kapital i forhold til personer, der uddanner sig (og dermed foretager en alternativ investering i humankapital). Personer, der tager en uddannelse, får skattemæssigt en form for "straksafskrivninger" på deres investering. Ved at sætte tid af til at uddanne sig får de en tilsvarende mindre indtægt i uddannelsesperioden, men får en øjeblikkelig delvis kompensation herfor, idet de samtidig sparer skatten af den mistede arbejdsindkomst. Dette giver dem en fordel i forhold til personer, der foretager finansielle investeringer, og vil i princippet virke forvridende i retning af, at man vil investere for meget i uddannelse. Denne problemstilling forklares i detaljer i Nielsen og Sørensen (1997).

Skattesatsens størrelse bør afspejle udbudselasticiteten

Et generelt princip for et skattesystem, der forvrider mindst muligt, er, at skatten på produktionsfaktorer bør afspejle deres udbudselasticitet. Hvis opsparing og investeringer er mere følsomme over for beskatning end arbejdsudbud, bør skatten derfor være tilsvarende lavere. I denne forbindelse har det betydning, at kapital er mere internationalt mobil end arbejdskraft.

Et dualt system har forskellige konsekvenser for skattearbitrage

En proportional i stedet for en progressiv kapitalindkomstbeskatning vil i sig selv hindre de former for skattearbitrage, som netop udnytter, at forskellige personer har forskellig marginalskattesats, f.eks. skatteinducerede formuetransaktioner mellem familiemedlemmer. Progressiv kapitalindkomstskat medfører desuden forskelligt marginalt efterskat-afkast af opsparing til forskellige investorer og dermed en inefficient allokering af opsparingen på tværs af personer. Et dualt skattesystem skaber dog til gengæld andre arbitrageproblemer, idet det giver en klar tilskyndelse til at transformere arbejdsindkomst til kapitalindkomst. Dette er ikke mindst en relevant problemstilling for personligt ejede virksomheder. Det giver en række praktiske vanskeligheder at håndtere disse spørgsmål bedst muligt. De nuværende regler for virksomhedsbeskatning forsøger at løse disse spørgsmål på en hensigtsmæssig måde.

Muligheder for personligt ejede virksomheder

Personer, der driver en personligt ejet virksomhed, kan vælge mellem tre forskellige beskatningsformer: Dels kan de lade indkomsten fra virksomheden beskatte som en del af den almindelige personbeskatning. Dels kan de benytte en virksomhedsordning, der gør det muligt at blive beskattet på mere selskabslignende vilkår, og dels kan de vælge den såkaldte kapitalafkastordning, som er et forenklet alternativ til virksomhedsordningen.

Hovedprincipper i virksomhedsordningen

Hovedprincippet i virksomhedsordningen er, at det overskud, der trækkes ud af virksomheden, deles op i en andel, der beskattes som personlig indkomst, og et såkaldt kapitalafkast, der beskattes som kapitalindkomst (og dermed forholdsvis lempeligt). Kapitalafkastet beregnes som virksomhedens egenkapital multipliceret med en gennemsnitlig obligationsrente. Desuden kan man opspare overskud i virksomheden mod at betale en foreløbig virksomhedsskat svarende til selskabsskatten. En tredje fordel ved virksomhedsordningen i forhold til den almindelige personlige indkomstbeskatning er, at der er fuld fradragsret for renteudgifter, idet de fratrækkes i virksomhedens indtægter inden beregningen af overskuddet.

Kapitalafkastordningen er et enklere alternativ

Kapitalafkastordningen er regnskabsmæssigt enklere end virksomhedsordningen, men giver de fleste af dennes fordele. Hovedsprincippet er, at man ligesom i virksomhedsordningen

kan beregne en andel af virksomhedens overskud som kapitalindkomst, der beskattes mere lempeligt.

Positiv, men lav beskatning af kapitalindkomst tilrådelig

Alt i alt er der væsentlige årsager til, at ordinær kapitalindkomst bør beskattes lavere end arbejdsindkomst. Nogle af argumenterne tilsiger, at det ordinære afkast burde friholdes helt for beskatning. Der kan dog være fordelingsmæssige grunde til at opretholde en vis beskatning af det ordinære afkast. I det omfang, det især er personer med høj arbejdsindkomst, der sparer op, vil en fjernelse af kapitalbeskatningen i sig selv modarbejde det lodrette lighedsprincip (som siger, at personer med høj indkomst bør beskattes relativt mere end personer med lav indkomst). En vis andel af befolkningens kapitalbeholdninger stammer endvidere fra arvede formuer. Ud fra et lighedsprincip kan der argumenteres for, at arv burde beskattes forholdsvis kraftigt; er dette af blandt andet praktiske grunde ikke ønskværdigt eller muligt at gøre direkte i tilstrækkeligt omfang, vil beskatning af det løbende afkast fra disse formuer i stedet kunne bidrage til at opfylde samme formål.

Uensartet behandling af kapitalindkomster

Det nuværende danske skattesystem behandler forskellige former for kapitalafkast højst forskelligt. Pensionsopsparing har skattemæssigt en yderst gunstig særstilling, mens såvel nominelle som reale kapitalgevinster på ejerboliger er fritaget for skat. Andre former for pensionsopsparing samt ejerboligafkast i øvrigt beskattes relativt lavt, mens aktieindkomst beskattes højere, og obligationsinvesteringer for en topskatteyder med positiv kapitalindkomst beskattes realt med ca. 75 pct. ved en nominel forrentning på 6 pct. og 2 pct. inflation, jf. tabel II.33. Dette vil typisk give arbitrageproblemer og andre forvridninger med hensyn til opsparingens fordeling på forskellige komponenter. Som udgangspunkt bør kapitalafkast beskattes ensartet. Afvigelser fra dette princip bør kun finde sted, hvis der er klare efficiens- eller fordelingsmæssige argumenter for det.

Tabel II.33 Effektiv real beskatning af personers opsparing

	--------- Pct. ---------
Pensionsopsparing	22,50
Ejerbolig uden nedvæltning	25,00
Ejerbolig med nedvæltning	33,24
Aktier	42,00
Obligationer, låntagning	49,80
Obligationer, topskatteyder	74,63

Anm.: Beregningerne er foretaget ud fra en antagelse om en investering i det pågældende aktiv på ½ mio. kr., en nominel obligationsrente på 6 pct., en inflationsrate på 2 pct. og skattesatser for 2002. Se boks II.8 for en nærmere forklaring af beregningerne.

Kilde: Egne beregninger.

Pensionsopsparing beskattes meget lavt

En meget stor del af den private opsparing finder sted i form af pensionsopsparing. I 1998 udgjorde pensionsformuen således knap 1.100 mia. kr. eller godt 30 pct. af den samlede private formue, og den forventes at stige kraftigt i de kommende år. Skattesystemets behandling af afkastet fra pensionsopsparing har derfor også væsentlige provenumæssige konsekvenser. Det løbende afkast i pensionskasserne og pengeinstitutterne beskattes med en lavere sats (15 pct. af alle former for afkast) end (positiv) personlig kapitalindkomst, der beskattes med en marginalskat på mellem 39 og 59 pct. (2002). I beregningen i tabel II.33 af den effektive beskatning af realafkast giver denne lave beskatning en effektiv skattesats på 22,5 pct. og dermed den laveste beskatning af de forskellige typer opsparing.

Særbehandling af pensionsind- og udbetalinger

I denne beregning er der ikke taget hensyn til, at pensionsopsparing også på andre måder skattemæssigt behandles anderledes end eksempelvis fri opsparing i obligationer. Pensionsindbetalinger er således skattefri, mens udbetalinger beskattes som

Boks II.8 Effektiv real beskatning af personers opsparing

Man kan sammenligne den effektive beskatning af opsparing i forskellige aktiver ved at undersøge, hvor stor forskellen er mellem afkastet før skat og afkastet efter skat ved forskellige opsparingsformer, jf. Økonomiministeriet (1999).

I tabel II.33 er undersøgt den effektive beskatning ved nogle typiske eksempler. Den effektive skattesats er i hvert tilfælde beregnet ved at udregne forskellen på det reale afkast på det pågældende aktiv før skat og efter skat og dividere dette tal med det reale afkast før skat. For obligationer får skattesatsen eksempelvis dette udseende:

$$\tau = \frac{(i-\pi)-(i-ti^{p}-\pi)}{i-\pi}$$

hvor τ er lig med den effektive skattesats, i er den effektive nominelle obligationsrente, i^p er den pålydende rente, t er den relevante skattesats for personlig kapitalindkomst, og π er inflationsraten. Der tages altså hensyn til, at inflationen forringer realafkastet ved investeringer.

Der må foretages en række beregningsforudsætninger for at konstruere sådanne effektive skattesatser. I tabel II.33 beregnes skattesatsen ved en investering på ½ mio. kr. ved en nominel effektiv obligationsrente på 6 pct. og en inflationsrate på 2 pct. De beregnede skattesatser gælder for 2002 og frem. Såvel dividende som kursudbytte af aktier forudsættes beskattet som aktieindkomst. Endvidere antages det, at afkastet før skat ved aktieinvesteringer er lig med den effektive obligationsrente. Da aktieinvesteringer normalt giver en risikopræmie i form af et højere gennemsnitligt afkast, overvurderer denne antagelse de angivne tal i tabellen for såvel beskatningen af aktieinvesteringer som af pensionsopsparing. I perioden 1922-95 var dette merafkast på gennemsnitligt 1,5 pct. pr. år, jf. boks II.7. Tilsvarende må investeringer i en ejerbolig forventes at være forbundet med en risikopræmie. I regneeksemplet antages det dog, at afkastet af boliginvesteringer svarer til afkastet af obligationer. Da ejerboliger skattemæssigt subsidieres i forhold til obligationsinvesteringer, er det sandsynligt, at denne skattefordel i hvert fald på kortere sigt afspejler sig i en tilsvarende højere pris på ejerboliger. Det vil sige, at skatten er blevet nedvæltet i prisen, så det er afkastet efter ejendomsværdiskat, der svarer til efter-skat-afkastet af en obligation. For sammenligningens skyld anføres også den effektive beskatning af boligopsparing under en alternativ antagelse om, at ejendomsværdiskatten ikke nedvæltes i prisen. Grundskyld indgår ikke i beregningerne, da en eksisterende grundskyld vil afspejle sig i en tilsvarende lavere købspris på ejerboliger og således ikke påvirke det reale afkast for kommende boligejere.

personlig indkomst. Kombineret med et progressivt skattesystem vil det isoleret set indebære en lempeligere beskatning i det omfang, indkomsten som pensionist er lavere end som erhvervsaktiv (kapitalpensioner beskattes i alle tilfælde med en fast sats på 40 pct. ved udbetalingstidspunktet). En forudsætning herfor er dog, at indkomstskattesatserne ikke stiger tilsvarende over tid, så det opvejer gevinsten ved at omgå progressionen. Der skal desuden tages hensyn til, at ind- og udbetalingerne også kan påvirke indkomstafhængige transfereringer og ydelser som eksempelvis folkepensionens tillægsbeløb. Det er derfor ikke oplagt, om reglerne for behandling af ind- og udbetalinger i sig selv trækker i retning af et yderligere subsidium af pensionsopsparing eller det modsatte.

Meget uensartede konsekvenser for forskellige personer

Økonomiministeriet (2000) fremlægger en række regneeksempler for forskellige pensionist-typer, hvor også de skattemæssige virkninger af ind- og udbetalinger tages med. Der kan så udregnes et spænd af effektive reale skattesatser lige fra en meget høj marginal beskatning på 77,6 pct. (for personer, der betaler mellemskat både som erhvervsaktive og pensionister, og hvor udbetalingerne modregnes i pensionstillægget) og ned til en effektiv marginalskattesats på -15 pct., altså en direkte subsidiering i absolut forstand for folk, der betaler topskat som erhvervsaktive og mellemskat som pensionister, og hvor udbetalingerne ikke modregnes i tillægget. Den effektive skattesats for pensionsopsparing er dermed vidt forskellig for forskellige personer. Indførelse af straksbeskatning, sådan at pensionsindbetalingerne ikke er fradragsberettigede og omvendt ikke beskattes ved udbetaling, ville ændre herved.

Pensionsopsparing og samlet national opsparing

Den relative subsidiering af pensionsopsparing forsvares til tider med, at det øger den samlede opsparing i samfundet, som altså implicit antages at være inoptimalt lille. Det er dog ikke oplagt, at subsidieringen af pensioner har denne virkning. Dels er det sandsynligt, at i hvert fald en del af den private pensionsopsparing blot består af omlæggelser fra anden opsparing, som i alle tilfælde ville være blevet foretaget. Dels skal det offentlige provenutab, som alternativt kunne have været anvendt til offentlig opsparing eller til at sænke andre forvridende skatter, modregnes i det samlede regnestykke. Under alle

omstændigheder er det en tvivlsom måde at forøge den samlede nationale opsparing at subsidiere en bestemt opsparingsordning skattemæssigt i forhold til andre.

Også ejerboliger får et skattemæssigt subsidium

Afkastet af ejerboliger subsidieres ligeledes skattemæssigt. Afhængigt af, hvor meget skattesubsidiet nedvæltes i huspriserne, er den reale beskatning af afkastet fra en ejerbolig mellem 25 og 33 pct. under beregningsforudsætningerne i tabel II.33. Dette kan eksempelvis sammenlignes med, at det effektive tilskud til låntagning via rentefradragsretten med de samme forudsætninger ifølge tabellen ligger på ca. 50 pct. Dermed giver skattesystemet tilskyndelse til overinvesteringer i ejerboliger.

Ejerboliger bør beskattes af hele deres afkast

For boligejere må den forventede gevinst eller afkast ved at eje den pågældende bolig svare til det afkast, vedkommende kunne have fået ved i stedet at investere penge i andre aktiver som f.eks. obligationer, jf. kapitel III. En skat på ejerboliger, der ikke diskriminerer mellem forskellige opsparingsformer, bør derfor beregne et afkast af ejerboligens værdi, som svarer til obligationsrenten. Skulle beskatningen af ejerboliger være ligestillet med den nuværende behandling af negativ kapitalindkomst, burde ejendomsværdiskatten for ejerboliger være på to pct. af ejendomsværdien (under forudsætning af en nominel obligationsrente på seks pct.).

Almene boliger og andelsboliger bør ikke friholdes for skat

Ligeledes bliver almene boliger og andelsboliger i dag subsidieret gennem skattesystemet, idet den kapital, der er anbragt i disse boligformer, ikke beskattes, jf. kapitel III. Også disse boligformer bør derfor beskattes svarende til skatten på ejerboliger og andre former for investeringer.

Kapitalgevinster beskattes typisk lempeligt

Som det er demonstreret ovenfor, giver den nuværende kapitalindkomstbeskatning anledning til en meget uensartet beskatning af afkastet af forskellige aktiver. En yderligere årsag hertil er, at kapitalgevinster typisk beskattes mildere end anden kapitalindkomst. Ved at overgå til at beskatte kapitalgevinster på lige fod med renter og udbytter ville der sikres et bredere indkomstgrundlag med mulighed for en lavere og mere ensartet beskatning af afkastet af forskellige aktiver.

Typisk kun skat på kapitalgevinster fra aktier og egen virksomhed

Med det nuværende regelsæt beskattes privatpersoner typisk kun af kapitalgevinster, der hidrører fra salg af aktier eller egen virksomhed. Kapitalgevinster fra aktiesalg beskattes som aktieindkomst (og fritages i visse tilfælde), mens kapitalgevinster ved salg af virksomhed beskattes som personlig indkomst hos virksomhedsejeren bortset fra avancer fra salg af ejendom, som beskattes som kapitalindkomst. For andre aktiver (ejerboliger, privat indbo mv.) er kapitalgevinster som regel skattefri for privatpersoner.

Gevinster beskattes almindeligvis ved salg

Kapitalgevinster fra besiddelse af aktier eller egen virksomhed beskattes først, når aktivet afhændes og gevinsten dermed realiseres. Beskatningen af kapitalgevinster udskydes dermed i forhold til en løbende beskatning, som renter, udbytter og afkastet af egen bolig (den nuværende ejendomsværdiskat) er underlagt. Da tidspunktet for beskatning af kapitalgevinster dermed kan påvirkes af investors adfærd, kan der opstå såkaldte indlåsningseffekter. En privat investor kan med fordel udskyde sin skat ved at beholde samme aktieportefølje og dermed opnå en likviditetsfordel, hvis forrentning er afkastet af skatten (hertil kommer fordele som følge af tre-års-reglen).

Kapitalgevinstskat på ejerboliger kan reducere "boliglotteriet"

Beskatter man ejerboliger med en ejendomsværdiskat, som svarer til beskatningen af andre kapitalindkomster som ovenfor beskrevet, vil det overordnet sikre neutralitet mellem ejerbolig- og andre investeringer. Der kan dog af fordelingsmæssige årsager være et argument for en supplerende kapitalgevinstbeskatning. Det skyldes, at der traditionelt er store udsving i kontantpriser på ejerboliger. En symmetrisk beskatning af reale kapitalgevinster, der giver mulighed for udbetalinger i tilfælde af tab ved bolighandler, kan forventes at være nærmest provenuneutral i det lange løb, men vil for en given prisudvikling udjævne de forholdsvis store gevinster og tab for enkeltpersoner, der kan være forbundet med at købe ejerbolig på forskellige tidspunkter. En sådan ordning kan dermed reducere det såkaldte boliglotteri, hvor familiers privatøkonomi kan blive afgørende påvirket af, om de køber en ejerbolig på et heldigt eller uheldigt tidspunkt i forhold til udviklingen i

huspriserne.[53]

En sådan skat kan dog medføre større udsving i kontantpriserne

Det er imidlertid tænkeligt, at beskatning af kapitalgevinster og tab vil medføre større udsving i priserne på ejerboligmarkedet. Man kan forestille sig følgende virkning: Personer, der i en højkonjunktur ønsker at træde ind på ejerboligmarkedet eller anskaffe sig en større bolig, vil med en kapitalgevinstskat være rede til at betale en højere pris, end hvis der ikke var en sådan skat, fordi de kan regne med en skatterabat ved et eventuelt senere salg til en lavere pris. Samtidig vil personer, der ønsker at træde ud af ejerboligmarkedet eller købe en mindre bolig, kræve at få en højere pris, da de skal betale skat af en eventuel kapitalgevinst. Hvis efterspørgere i højkonjunkturer er rede til at betale mere og udbydere samtidig kræver mere, vil kapitalgevinstbeskatning alt i alt give en højere pris i sådanne perioder, end hvis der ikke var nogen kapitalgevinstbeskatning. Tilsvarende vil efterspørgerne i en lavkonjunktur betinge sig en lavere pris og udbyderne parallelt slå sig til tåls med en lavere pris end i tilfældet uden en symmetrisk kapitalgevinstbeskatning. Efterspørgerne vil indse, at de forventeligt skal svare skat ved senere salg, og udbyderne vil kunne indkassere en skatterabat. Skatten vil derfor medføre endnu lavere priser i en lavkonjunktur. Ifølge dette ræsonnement vil kapitalgevinstskatten således alt i alt medføre større udsving i ejerboligpriserne. Dette vil reducere skattens reelle omfordelende virkning.

Brug for afklaring af de makroøkonomiske konsekvenser af kapitalgevinstskat

Ændringerne i kontantprisudviklingen vil påvirke konjunkturudviklingen ad flere kanaler. En gevinstbeskatning, der udløses i forbindelse med salg, vil endvidere kunne påvirke personers beslutning om at handle ejerbolig og dermed deres boligmobilitet.[54] Der er derfor brug for en nærmere afklaring

53) I en situation som den nuværende, hvor ejendomsværdien er sat for lavt i forhold til andre former for kapitalbeskatning, kan en kapitalgevinstbeskatning, der giver et merprovenu, desuden medvirke til at give større samlet neutralitet. En sådan skat kan fås ved at beskatte nominelle i stedet for reale husprisstigninger.

54) For ikke at betinge en gevinstbeskatning af ejerboliger på salg kunne den alternativt baseres på løbende ejendomsvurderinger. Det vil dog kunne give anledning til visse likviditetsmæssige problemer. Alternativt kunne betalingstidspunktet udskydes til udtræden fra ejerboligmarkedet.

af de makroøkonomiske konsekvenser af en kapitalgevinstbeskatning af ejerboliger, før den eventuelt kan anbefales.

Arveafgift bagstopper for kapitalgevinster

En arveafgift er skat på en beholdning af kapital. Hvis alle aktivtyper er indeholdt i opgørelsen af dødsboet, vil en sådan skat behandle kapitalgevinster på samme måde som renter og udbytte. En arveafgift kan dermed potentielt beskatte ellers ubeskattede kapitalgevinster og således virke som en bagstopper for beskatning af disse indkomster. Det vil dog afhænge af, hvilke aktiver der indgår i opgørelsen af den skattepligtige nettoformue.

Arveafgift kan benyttes til at omfordele

Desuden kan en arveafgift være fordelagtig af fordelingsmæssige grunde, da der er tale om skat på koncentration af formue. En arveafgifts fordelingsmæssige virkninger kan virke mere rimelige end en skat på løbende kapitalindkomst, hvis hensigten er at beskatte folks forbrugsmuligheder over livet. Kapitalindkomst afspejler ikke kun personers livsindkomstforskelle, men også præferencer for at udskyde forbrug til senere i livet. Kapitalindkomst over livet (opgjort i nutidsværdi) vil dog i høj grad afspejle indkomstforskelle, herunder som følge af større opsparingstilbøjelighed for personer med høje indkomster. Det er imidlertid ved beskatning af kapitalindkomst ikke muligt at opdele efter kilden til indkomsten.

Arveafgiften er koncentreret om de største dødsboer

I Danmark blev arveafgiften ændret (nu boafgift) og forenklet med virkning fra 1995. Der skal med de nuværende regler betales 15 pct. i boafgift ved overdragelse til den nærmeste familie (dog ikke ægtefælle) af boets værdi over et bundfradrag på 210.600 kr. Herudover skal der betales en tillægsafgift på 25 pct. af den del af arven, der går til andre end den nærmeste familie. Den samlede værdi af opgjorte dødsboer udgjorde omkring 11 mia. kr. i 1994, jf. tabel II.34. Henved 40 pct. heraf stammede fra dødsboer på mindst en mio. kr., og yderligere 25 pct. stammede fra dødsboer på over en halv mio. kr. Med det nuværende bundfradrag i boafgiften er beskatningsgrundlaget yderligere koncentreret om de største dødsboer.

Tabel II.34 Dødsboer i 1994 fordelt efter størrelse

	Antal dødsboer	Samlet beløb, mio. kr.
< 200.000 kr.	12.440	1.104
200-500.000 kr.	8.311	2.715
500-1.000.000 kr.	4.075	2.788
> 1.000.000 kr.	1.887	4.158
Alle	26.713	10.765

Anm.: Beløbene er opgjort i 1994-prisniveau.

Kilde: Skatteministeriet (1996).

Mulighed for at give gaver reducerer afgiftsgrundlaget

Som følge af skattemæssige bundfradrag ved overdragelse af gaver (arveforskud) kan der opnås en fremtidig skattebesparelse i arveafgiften. Eksempelvis kan hver af forældrene videregive 45.000 kr. til hvert barn om året. Bundfradraget giver mulighed for at reducere arveafgiftsgrundlaget forholdsmæssig mest for potentielle dødsboer op til en vis størrelse, mens helt store formuer kun vil kunne reduceres med en lille andel via gaver. Bundfradraget for gaver udhuler således boafgiftsgrundlaget, og fordelingsprofilen er samtidig uklar. Blandt andet af administrative årsager er det dog naturligt at opretholde et bundfradrag af en vis størrelse.

Arveafgift mindre forvridende for opsparingen end anden skat på kapital

En arveafgift er en skat på formue på dødstidspunktet. I det omfang, personer efterlader arv som følge af et arvemotiv, vil en arveafgift påvirke donorens opsparingsadfærd og dermed skabe en forvridning.[55] Hvis efterladt arv derimod skyldes andre forhold som usikkerhed om fremtidig helbredsstatus, herunder restlevetid og manglende muligheder for at forsikre sig mod usikkerhed, vil en arveafgift ikke have betydning for omfanget af opsparing. Arvemotivet spiller sandsynligvis en væsentlig rolle. Det kan aflæses af, at der videregives arvefor-

55) Det er ikke klart, hvorvidt arveafgiften vil forøge eller reducere opsparingen og dermed den efterladte arv. Hvis en person ønsker at efterlade en arv af en given størrelse efter skat, vil en arveafgift bevirke, at personen vil forøge sin opsparing (indkomsteffekten dominerer da substitutionseffekten).

skud af et vist omfang. I Danmark blev der i 1994 givet gaver for omkring 1,4 mia. kr. (inkl. skattefrit bundfradrag), jf. Skatteministeriet (1996).[56] Da det imidlertid er oplagt, at også andre forhold end arvemotivet bestemmer arvens størrelse, virker det plausibelt, at arveafgiften i mindre udstrækning end andre former for kapitalbeskatning påvirker den private opsparing. Eksempelvis viser en undersøgelse på amerikanske data, at der udvises begrænset brug af arveforskud, der ellers ville kunne spare donoren og arvingerne for betydelige skattebetalinger, jf. McGarry (2000).

Fordele og ulemper ved en formueskat

En formueskat er ligesom arveafgiften en skat på en kapitalbeholdning og vil have forskellige fordele og ulemper i forhold til en beskatning af den løbende kapitalindkomst. Hvis formueskattens grundlag inkluderer alle relevante typer af aktiver, vil den også kunne fungere som en bagstopper for beskatning af kapitalgevinster. Fordelingsmæssigt vil en formueskat efterhånden bevirke en mindre formuekoncentration. Ligesom arveafgiften er den imidlertid en upræcis måde at beskatte kapital*indkomst* på. Således er formueskatten som andel af kapitalindkomsten i den forgangne periode faldende med et højere afkast, hvorved investors held eller dygtighed beskattes mere lempeligt. Da den effektive formueskattesats er faldende med kapitalafkastet, vil en investors efterskat-afkast udvise større udsving og dermed mere usikkerhed end ved en kapitalindkomstskat.[57] Samtidig vil en formueskat formodentlig påvirke opsparingsincitamenterne stærkere end en arveafgift.[58]

56) Hertil kommer gaver, der ikke indberettes, da de udgør et beløb, der er lavere end bundfradraget. I 1994 var det skattefri bundfradrag dog kun på 8.000 kr.

57) Det kan principielt foranledige et mindre omfang af risikovillig kapital fra formueskattepligtige personer og dermed give anledning til et lavere gennemsnitligt kapitalafkast end skat på kapitalindkomst. For en uddybning af argumenterne se Sørensen (1988).

58) Formueskatten blev afskaffet i Danmark med virkning fra 1997, bl.a. som følge af likviditetsproblemer for små og mellemstore virksomheder. Formueskattegrundlaget var på ca. 200 mia. kr. i 1995, jf. Skatteministeriet (1996). Grundlaget udgjorde dermed mindre end en tiendedel af nationalformuen, hvilket primært skyldes bundfradraget i nettoformuen på 1,6 mio. kr. for enlige og

Reform af virksomhedsbeskatningen?

Beskatningen af selskabers og andre virksomheders overskud udgør et område med særlige hensyn inden for kapitalbeskatningen. Mens ordinær kapitalindkomst bør beskattes forholdsvis lavt, gør det samme sig ikke gældende for det ekstraordinære afkast, som nogle virksomheder kan indtjene i form af overnormal profit som følge af eksempelvis ufuldkommen konkurrence (monopolgevinster). Inden for virksomhedsbeskatningen vil det derfor principielt være fordelagtigt at opdele den skattemæssige behandling af virksomhedens indtjening i to dele: henholdsvis normal og overnormal indtjening. Der findes forskellige modeller for, hvordan man mest hensigtsmæssigt kan beskatte den overnormale indtjening, såkaldte neutrale kapitalindkomstskatter. Neutraliteten henviser til, at disse skatter ikke påvirker investeringsomfanget og derfor ikke virker forvridende i forhold hertil, fordi de ikke beskatter den normale forrentning af den investerede kapital.

Et alternativ er en kontantstrømsskat

En af disse modeller er en kontantstrømsskat (i den engelsksprogede skattepolitiske litteratur benævnt en cash-flow-skat). Den blev oprindelig foreslået af den britiske Meade-kommission, som havde til opgave at foreslå en gennemgribende reformering af det britiske skattesystem, jf. Meade (1978).

Princippet i en kontantstrømsskat

En kontantstrømsskat for virksomheder beskatter virksomhedens reale (dvs. modsat finansielle) indtægter minus reale udgifter. Skattegrundlaget er således virksomhedens omsætning minus lønudgifter, råvareindkøb, andre produktions- og administrationsomkostninger samt investeringer. Eller udtrykt på en anden måde: Kontantstrømsskatten adskiller sig fra den nuværende danske erhvervsbeskatning ved ikke at give fradrag for virksomhedens (netto-)renteudgifter og løbende afskrivninger, men til gengæld fratrække alle investeringsudgifter (dvs. der indføres fuld straksafskrivning). I det tilfælde, hvor skattegrundlaget beregnet på denne måde bliver negativt, skal selskabet i stedet have udbetalt skatteværdien af underskuddet, således at der bliver symmetri mellem de skattemæssige konse-

det dobbelte for ægtepar, hvorved kun omkring 35.000 familier betalte formueskat. Som følge af formueskatteloftet og nedslag i værdiansættelsen af diverse erhvervsaktiver var den effektive skattesats endvidere under halvdelen af den formelle skattesats på 1 pct.

kvenser for over- og underskud. På denne måde går staten reelt ind og overtager en del af virksomhedens risiko, og selskabsskatten vil dermed ikke påvirke incitamentet til risikofyldte investeringer negativt. Alternativt kan underskuddene fremføres med renter og modregnes uden begrænsninger i senere års overskud.

Kontantstrømsskatten beskatter kun den overnormale profit

Investeringerne vil under dette system ikke blive påvirket af skatten, idet det marginale afkast ikke beskattes, jf. boks II.9. Derfor bliver kontantstrømsskatten en skat på ekstraordinært afkast (såsom overnormale profitter, ressourcerenter og risikopræmier), mens den almindelige forrentning af kapitalapparatet friholdes. En sådan skat vil derfor i princippet heller ikke forvride et lands investeringsniveau og dermed størrelsen af kapitalapparatet.

En kapitalfradragsskat ligestiller egen- og fremmedkapital

En anden metode til at opnå neutralitet vil være at indføre en kapitalfradragsskat (i den engelsksprogede skattepolitiske litteratur kaldt en ACE-skat, hvilket står for Allowance for Corporate Equity), som nogle internationale økonomer fremhæver som en fordelagtig erhvervsskat, jf. Boadway og Bruce (1984) og Devereux og Freeman (1991).[59] Ideen går ud på at tillade virksomheder at fratrække et beregnet normalafkast af virksomhedens egenkapital, inden det skattepligtige overskud opgøres. På denne måde vil fremmed- og egenkapital blive behandlet ligeligt, idet normalafkastet af begge kan fradrages, og kapitalfradragsskatten vil have de samme virkninger som kontantstrømsskatten, jf. boks II.9. Det beregnede normalafkast fastsættes af regeringen, f.eks. svarende til renten på mellemlange statsobligationer. Igen bør beskatningen være symmetrisk, således at underskud udløser en godtgørelse fra skatteæsenet eller kan fremføres med renter. En sådan ordning er nødvendig for at sikre neutraliteten.

59) Kroatien har som led i opbygningen af et moderne skattesystem efter rådgivning fra vestlige økonomer indført en kapitalfradagslignende selskabsskat fra 1994.

Boks II.9 Selskabsskattens påvirkning af investeringerne

En profitmaksimerende virksomhed vil investere indtil det punkt, hvor den ekstra indtjening efter skat ved at investere en ekstra kapitalenhed netop vil være lig med omkostningen efter skat ved at anskaffe denne ekstra kapitalenhed. Udtrykt i ligningsform bliver denne grundlæggende betingelse under et traditionelt selskabsskattesystem, jf. Mintz (1996):

$$F(1-t) = [d + bi(1-t) + (1-b)r - \pi]q(1-tA)$$

hvor F er afkastet pr. kapitalenhed før skat, t er virksomhedens skattesats, d er den sande økonomiske afskrivningsrate, b den andel af virksomhedens kapitalapparat, der er gældsfinansieret, i den nominelle lånerente, r alternativomkostningen for egenkapitalen, π inflationsraten, q købsprisen på en kapitalenhed og A nutidsværdien af de skattemæssige afskrivningsmuligheder.

Venstre side af ligningen er gevinsten efter skat ved at investere i en ekstra kapitalenhed. Højre side af ligningen kaldes kapitalens brugerpris (user cost), som er lig med de årlige omkostninger ved et større kapitalapparat. De består af økonomisk nedslidning samt finansiering (leddene i den firkantede parentes) multipliceret med den effektive købspris: $q(1- tA)$. Det ses af ligningen, at skattesatsen t optræder tre forskellige steder. Det svarer til, at selskabsskatten påvirker virksomhedens investeringsbeslutninger på tre måder: Dels forøger den alt andet lige kravet til afkastet før skat, dels reducerer den omkostningerne ved gældsfinansiering, fordi renteudgifter kan fratrækkes i selskabsskatten, og dels reducerer skatten den effektive købspris på kapital via de skattemæssige afskrivninger.

Under en kontantstrømsskat vil der ikke være fradrag for renteudgifter, men til gengæld fuldt fradrag for investeringer $(A = 1)$. Ud fra ligningen kan det ses, at skattesatsen t dermed helt kan elimineres. Beskatningen vil altså ikke påvirke virksomhedens investeringsbeslutninger. Samme resultat kan opnås under en kapitalfradragsskat, hvor de reale finansieringsomkostninger for såvel fremmed- som egenkapital er fradragsberettigede, og hvor værdien af de skattemæssige afskrivninger svarer til de sande økonomiske afskrivninger, hvilket vil ske, når

$$A = \frac{d}{[bi + (1-b)r - \pi](1-t) + d}$$

En kapitalgrundlagsskat beskatter både afkast af fremmed- og egenkapital

Forskellige andre nye skattesystemer har været foreslået, som angriber problemstillingerne i erhvervs- og kapitalbeskatningen på andre måder. Et af disse er en kapitalgrundlagsskat (på engelsk kaldt CBIT-skatten for Comprehensive Business Income Tax), oprindelig foreslået af det amerikanske finansministerium, jf. US Department of the Treasury (1992). Ligesom kapitalfradragsskatten forsøger denne skat at løse det problem i den traditionelle selskabsskat, at egen- og fremmedkapital behandles forskelligt. Mens kapitalfradragsskatten jo giver fradrag for forrentningen af begge typer, går kapitalgrundlagsskatten imidlertid den modsatte vej: Under en kapitalgrundlagsskat kan renteudgifter ikke fratrækkes, sådan at såvel afkastet til egen- som til fremmedkapital beskattes på virksomhedsniveau. Dermed beskatter man altså det ordinære kapitalafkast på linje med det ekstraordinære. Da renterne fuldt ud beskattes på virksomhedsniveau, tænkes kapitalgrundlagsskatten kombineret med afskaffelse af kapitalindkomstbeskatning for personer. Et sådant system ville reducere den relative skattebyrde for nystartede og voksende virksomheder, som i høj grad finansierer deres investeringer ud af egenkapitalen.

Selskabers ordinære afkast bør beskattes lavt og ekstraordinær indtjening højere

Principielt er der alt i alt store fordele ved at indrette selskabsbeskatningen sådan, at den ordinære kapitalforrentning kun beskattes med en lav sats, der bør svare nogenlunde til beskatningen af personlig kapitalindkomst. Samtidig bør det ekstraordinære afkast beskattes med en betydelig højere sats end den nuværende selskabsskat. Indrettes en sådan overbygning i form af beskatning af ekstraordinært afkast korrekt, vil den ikke påvirke investeringerne og dermed kapitalapparatets størrelse.

Problem med multinationale koncerner

Der vil dog også være problemer for et enkelt land ved at indføre et sådant tostrenget system, hvis den samlede skattesats for det ekstraordinære afkast er markant højere end i andre lande. Først og fremmest vil multinationale koncerner få et stærkere incitament til at transformere overskud, som egentlig er optjent i danske datterselskaber, til overskud i koncernens afdelinger i andre lande med en lav beskatning gennem særlige interne afregningspriser og lånearrangementer, jf. afsnit II.7 og II.8. Sådanne transaktioner vil ikke påvirke beskæftigelsen og investeringsniveauet herhjemme og på denne måde ikke direkte

forvride den realøkonomiske aktivitet i landet, men de vil udhule det offentliges provenumuligheder.

Mere effektiv kontrol med omgåelses-muligheder nødvendig

Hvis et skattesystem med en større beskatning af ekstraordinært afkast skal kunne gennemføres, vil det derfor være nødvendigt med en mere effektiv kontrol med sådanne omgåelsesmuligheder, jf. Newlon (2000). I denne forbindelse vil et stærkere internationalt samarbejde på området være vigtigt.

Tostrenget selskabsskat kan afprøves i særlig velegnede brancher

Mulighederne for at indrette det danske selskabsskattesystem, så det behandler normal og overnormal selskabsindtjening forskelligt, bør derfor overvejes. I første omgang kan man tænke sig et sådant system indført i brancher, hvor der klart indtjenes ekstraordinære indkomster. Dette gælder f.eks. for brancher, hvor der kan høstes en ressourcerente. Af stor betydning er her oliesektoren, hvor der allerede er overvejelser om en ny form for overbygning oven på selskabsskatten, jf. afsnit II.10.

II.10 Immobile skattekilder

Skatter på jord og fast ejendom er fordelagtige som modvægt mod ydre pres

I en verden, der er præget af stigende internationalisering, bliver immobile skatteobjekter – dvs. objekter, som ikke flytter sig over landegrænserne – særlig attraktive som eventuel modvægt mod et stigende ydre pres på skattesystemet. Det gælder ikke mindst for skatter på jord og fast ejendom, som har en række fordelagtige egenskaber i forhold til de fleste andre skatter. Set ud fra et økonomisk effektivitets-synspunkt vil skatter på disse faktorer i modsætning til de fleste andre former for skatter normalt medføre relativt små eller slet ingen forvridninger.

Jordskatter forvrider ikke, fordi de ikke påvirker udbuddet

Afgørende for den forvridende effekt af en skat er, i hvor høj grad den påvirker folks adfærd i forhold til en situation uden den pågældende skat. Især vil en skat typisk påvirke udbuddet af den beskattede vare eller faktor. Det er derfor et grundlæggende resultat, at skatter, der ikke påvirker udbuddet, heller ikke forvrider. Et skoleeksempel på en faktor, hvis udbud ikke påvirkes af beskatningen, er jord: Det danske grundareal er for

alle praktiske formåls vedkommende en given størrelse. Skatter på jord vil dermed heller ikke virke forvridende i denne henseende.

Andre skatter på fast ejendom har en vis udbudseffekt på lang sigt

Hvad angår skat på boliger (bygninger), vil det samme gøre sig gældende på kort sigt, hvor boligmassen er givet. En stigning i skatten på boliger må dog formodes at gøre nybyggeri mindre fordelagtigt og vil dermed efterhånden også føre til en nedgang i den samlede boligmasse.

Ændringer i beskatning af jord og fast ejendom kan illustreres i DREAM

For at illustrere de makroøkonomiske virkninger af en ændring i beskatningen af jord og fast ejendom er der foretaget beregninger på Danmarks Statistiks anvendte generelle ligevægtsmodel DREAM. Modelsimulationerne bygger på samme forudsætninger som beregningerne i afsnit II.4. Modelsimulationerne er gennemført som en undersøgelse af virkningerne af at øge dels skatten på jord (grundskylden) til boligformål, dels ejendomsværdiskatten, svarende til et øget provenu på 5 mia. kr., der tilbageføres som et fast tilskud pr. person. Jordbeskatningen gælder således ikke landbrugsproduktionen, og derfor påvirkes produktionsomkostningerne i økonomien ikke. For begge eksperimenter gælder en forenklende antagelse om, at alle boliger er ejerboliger.

Ændringer i jordbeskatning kapitaliseres øjeblikkelig i jordpriserne, men påvirker ikke produktion

Ændringer i jordbeskatningen vil ikke påvirke produktion og beskæftigelse i økonomien overhovedet hverken på kort eller lang sigt, jf. tabel II.35. Derimod vil skattestigningen slå meget kraftigt ud i boligpriserne. Den øgede beskatning bliver øjeblikkelig kapitaliseret i form af et værdifald på 5-6 pct., der rammer de nuværende ejere af jorden. Det betyder, at den samlede private formue mindskes på kort sigt, og det slår ud i et mindre privatforbrug.

Tabel II.35 Økonomiske konsekvenser af en stigning i grundskylden for boliger i forhold til en situation med uændrede jordskatter

	År 1	**År 10**	**Lang sigt**
	----------	Pct.	----------
Bruttoværditilvækst	0,01	-0,02	0,03
Beskæftigelse	0,01	0,00	0,00
Kapitalapparat	0,03	-0,01	0,00
Privatforbrug	-0,62	-0,35	0,56
Privat formue	-1,04	-4,19	2,58
Udlandstilgodehavende	2,03	7,43	12,23
Boligpriser	-5,59	-5,47	-6,02
Boligomkostninger	-0,95	-0,18	0,23

Anm.: Stigningen i grundskylden sker fra 2008, og provenuet uddeles som ensartede tilskud pr. person. Stigningen i grundskylden svarer til et provenu på 5 mia. kr. i år 1 eksklusive adfærdsændringer. Privatforbruget er målt i faktorpriser. Kapitalapparatet omfatter maskin- og bygningskapital i erhvervene.

Kilde: DREAM-beregninger.

De reelle omkostninger ved boligbenyttelse påvirkes stort set ikke af ændringer i jordbeskatningen

På trods af skattestigningen bliver omkostningerne ved at bebo en bolig ikke større – tværtimod på kort og mellemfristet sigt. Det skyldes netop, at skattestigningen øjeblikkelig bliver nedvæltet i jord- og dermed boligpriserne, og fremtidige købere kommer dermed til at betale et tilsvarende mindre beløb. Dermed bliver skattestigningen også en omfordeling fra de nuværende generationer, der ejer boligerne og dermed jorden, til alle fremtidige generationer, som kommer til at betale lavere boligpriser og i tilgift får tilskud via tilbageført provenu. De yngre generationer bliver dermed rigere, og på længere sigt bliver derfor såvel den samlede private formue som tilgodehavende over for udlandet større end i tilfældet uden skattestigningen. Dermed bliver det private forbrug også på lang sigt permanent større efter den første tids forbrugsdæmpning.

Forskelle og ligheder mellem grundskyld og ejendomsværdiskat

Konsekvenserne af en ændring i ejendomsværdibeskatningen kan også belyses i DREAM, jf. tabel II.36. Der er både ligheder og forskelle i forhold til ændringen i grundskylden. Skattestigningen fører igen til et kapitaltab for de nuværende

Tabel II.36 Økonomiske konsekvenser af en stigning i ejendomsværdiskatten i forhold til en situation med uændret beskatning

	År 1	**År 10**	**Lang sigt**
	----------	Pct.	----------
Bruttoværditilvækst	0,01	-0,29	-0,26
Beskæftigelse	-0,01	-0,06	-0,06
Kapitalapparat	0,29	-0,09	-0,02
Privatforbrug	-0,15	-0,38	0,28
Privat formue	-0,65	-2,26	3,28
Udlandstilgodehavende	4,14	11,73	11,52
Boligpriser	-2,40	-2,09	-2,16
Boligomkostninger	-0,32	4,48	4,68

Anm.: Stigningen i ejendomsværdiskatten sker fra 2008, og provenuet uddeles som ensartede tilskud pr. person. Stigningen i skatten udgør 5 mia. kr. eksklusive adfærdsændringer. Privatforbruget er målt i faktorpriser. Kapitalapparatet omfatter maskin- og bygningskapital i erhvervene.

Kilde: DREAM-beregninger.

boligejere. Det medfører, at den private formue og det private forbrug i første omgang reduceres, mens kommende generationer bliver rigere og får et større forbrug. I modsætning til ændringen i jordskatterne er der en vis virkning på beskæftigelse og produktion på mellemlang og lang sigt. Produktionen vil i det lange løb mindskes med knap 0,3 pct. som følge af skattestigningen. Ligeledes vil boligomkostningerne stige på lang sigt efter et lille fald i begyndelsen. Boligbyggeriet vil blive reduceret og boligmassens størrelse efterhånden tilpasse sig.

Større vægt på jord- og ejendomsværdiskatter en oplagt forbedring af skattesystemet

Analyserne i kapitel III peger på, at boligforbruget i Danmark er uhensigtsmæssigt stort på grund af direkte og indirekte støtteordninger til de fleste boligformer. Subsidieringen af boligforbruget udgjorde ca. 35 mia. kr. i 1999. Dette sammenholdt med, at såvel jord som bygninger er en relativt uelastisk skattekilde, hvis beskatning påfører samfundet få forvridninger, peger på, at det vil være en oplagt forbedring at lade sådanne skatter få en større vægt i det samlede skattesystem. Det gælder ikke mindst, hvis internationaliseringen efterhånden vil betyde et større pres på mere mobile skattekilder.

Ressourcerenten i Nordsøen afspejler samfundøkonomisk overskud

Betydningsfulde danske naturressourcer er olie- og gasforekomsterne i den danske del af Nordsøen. Da olie og naturgas er udtømmelige ressourcer, og den samlede indvinding derfor er begrænset, har ressourcerne en samfundsmæssig knaphedspris, den såkaldte ressourcerente. Ressourcerenten afspejler, at indvindingen af olie og naturgas giver et samfundsøkonomisk overskud, som overstiger den værdi, den anvendte arbejdskraft og kapital kunne have givet i en alternativ anvendelse. Der er også en ressourcerente knyttet til andre udtømmelige og fornybare ressourcer som eksempelvis grus, fisk og skove. Her diskuteres beskatning af olie og gas, som vurderes at have det største provenupotentiale, men det er også muligt at beskatte andre naturressourcer.

I princippet kan hele ressourcerenten inddrages af staten

Gennem beskatning og direkte deltagelse i indvindingen får staten del i dette samfundsøkonomiske overskud. I princippet kan stort set hele ressourcerenten bortbeskattes, uden at det giver anledning til forvridninger. I praksis er det dog vanskeligt at skelne mellem normalaflønningen af kapital og arbejdskraft og den overnormale profit. Derfor indeholder skattesystemet elementer, der beskatter både normalaflønningen og det overnormale element.

Energistyrelsen: Statens indtægter topper nu og falder fremover

Den seneste prognose fra maj 2001 fra Energistyrelsen peger i retning af, at statens indtægter fra energiudvindingen topper i disse år og i fremtiden vil blive reduceret, jf. tabel II.37. Provenuet ventes at falde fra godt 8 mia.kr. i år 2000 til knap 3 mia. kr. i år 2012.

Men provenuet kan udvikle sig gunstigere

Da der er antaget uændrede energipriser og skatteregler, er baggrunden for det lavere fremtidige provenu en forventning om, at produktionen klinger af. Produktionsprognoserne opgøres på grundlag af allerede godkendte indvindingsplaner. Historisk har der været markante forskelle mellem prognoserne og den faktiske produktion, især for oliens vedkommende, hvor prognoserne har haft en udtalt tendens til at undervurdere den efterfølgende produktion, jf. Det Økonomiske Råd (1999). Dette er også tilfældet med Energistyrelsens seneste prognose

Tabel II.37 Offentligt provenu fra olie- og gasindvinding, 1990-2012

	Produktions-værdi	Selskabs-skat	Produktions-afgift	Rørled-ningsafgift	Kulbrin-teskat	I alt
	----------	----------	Mia. kr.	----------	----------	----------
1990	8,2	1,3	0,6	0,3	0	2,2
1995	8,6	1,0	0,6	0,3	0	1,9
1998	9,8	1,6	1,1	0,3	0	3,0
2000	32,9	5,8	1,2	1,4	0	8,3
2001	30,5	4,9	2,0	1,1	0	8,0
2003	26,9	3,9	1,6	0,9	0,9	7,3
2005	23,1	3,5	1,4	0,7	1,9	7,5
2010	12,3	1,6	0,7	0,3	1,2	3,9
2012	9,0	1,1	0,5	0,3	0,7	2,6

Anm.: Provenuerne til og med 2000 er i årets priser, de efterfølgende beløb er i 2000-priser. For 2001 og frem er regnet med en oliepris på 25 dollar pr. tønde. Dollarkursen antages at være 8,55 kr. i 2001 og 7,83 kr. i resten af perioden. Energistyrelsen har ved samme lejlighed præsenteret en prognose, hvor olieprisen antages at udgøre 18 dollar pr. tønde. Det betyder, at statens indtægter reduceres med 30-50 pct. i forhold til fremskrivningen baseret på 25 dollar. I lavprisscenariet udløses ikke kulbrintebeskatning.

Kilde: Skatteministeriet (2000d) og Energistyrelsen (2001).

fra maj 2001 i forhold til den tidligere prognose, jf. Energistyrelsen (2001). Derfor er det nærliggende at tro, at den seneste produktionsprognose bliver justeret opad igen. På den baggrund vil provenuet fra olie- og gasudvinding udvikle sig mere gunstigt end i Energistyrelsens prognose. Også af den grund er det relevant at diskutere rammerne for beskatning af disse aktiviteter.

Skatteindtægterne kommer via fire kanaler

Statens indtægter fra olie- og gasindvindingen stammer fra fire kilder: Selskabsskatten, produktionsafgiften, rørledningsafgiften og kulbrinteskatten. Selskabsskatten er en generel skat, mens de tre andre skatter retter sig specifikt mod nordsøaktiviteterne. Selskabsskatten giver det største provenu, mens kulbrinteskatten ventes at give provenu fra 2003. Det vil i givet fald være første gang siden begyndelsen af 1980'erne, at kulbrinteskatten giver provenu, men det er usikkert, om

prognosen holder stik, da selskaberne har mulighed for at undgå beskatning, jf. nedenfor.

Produktionsafgift

For produktionstilladelser givet før 1989 skal der betales en produktionsafgift på 8,5 pct. af salgsværdien efter fradrag for transportomkostninger. For at øge interessen for efterforskning og udbygning i Nordsøen er tilladelser givet efter 1989 ikke pålagt produktionsafgift.

Kulbrinteskat

Kulbrinteskatten blev indført i 1982 og var tænkt som en afgift på de overnormale profitter, olieselskaberne nød godt af i perioden med høje oliepriser. Loven tilskynder imidlertid selskaberne til at investere deres overskud i efterforskning og udbygning ved yderst generøse afskrivningsregler for sådanne aktiviteter. Dette er årsagen til, at kulbrinteafgiften indtil nu kun har givet et samlet provenu på 0,9 mia. kr. i 2000-priser.

Rørledningsafgift inklusive fortjenestelement

Brugerne af olierørledningen fra felterne i Nordsøen til fastlandet er forpligtede til at betale alle omkostninger i forbindelse med anlæg og drift samt et fortjenestelement på 5 pct. af værdien af den transporterede råolie. I 1997 blev rørledningsloven ændret, så det nu præciseres, at en afgift til staten på 5 pct. af råolieværdien skal betales, uanset om olierørledningen bruges, eller olien bringes i land med skib.

Formandskabets forslag fra 1999 om mere progressiv beskatning

Formandskabet foreslog i 1999 at øge progressionen i beskatningen af energiressourcerne, således at små marginale felter stadig beskattes lempeligt, og produktionen fra eventuelle store fund vil blive beskattet hårdere end i dag, jf. Det Økonomiske Råd (1999). Herved bevares tilskyndelsen til at fortsætte efterforskningen i og udvindingen af energi fra den danske undergrund, hvor sandsynligheden for at gøre meget store fund er mindre end i nordsølande som Norge og Holland, samtidig med at staten får en større andel af overskuddet ved eventuelt store fund.

Serviceeftersyn af ressourcebeskatning i Skatteministeriet i 2000

Skatteministeriet gennemførte i 2000 et serviceeftersyn af beskatningen af energiressourcerne, jf. Skatteministeriet (2000d). Udgangspunktet for vurdering af det nuværende regelsæt er en neutral kapitalindkomstskat som eksempelvis kontantstrømsskatten eller kapitalfradragsskatten, der ikke

forvrider selskabernes dispositioner, jf. afsnit II.9. Det konkluderes, at de nuværende skatteinstrumenter giver anledning til modsatrettede forvridninger af selskabernes efterforskning, investering og produktion.

Uklart om selskabsskatten giver for mange eller for få investeringer

Selskabsskatten forvrider ved at beskatte normalforrentningen af kapital. Ligeledes er de skattemæssige konsekvenser af underskud forskellige fra overskud, da underskud kun kan fremføres i fem år og ikke forrentes i fremskrivningsperioden. Dette trækker i retning af, at der bliver gennemført færre investeringer og især færre risikobetonede projekter i forhold til en situation med en neutral kapitalindkomstskat. I modsatte retning trækker, at den økonomiske levetid for mange af de driftsmidler, der anvendes af olieselskaberne, er længere end den levetid, der ligger til grund for de skattemæssige afskrivninger, jf. Skatteministeriet (2000d). Herved ydes der indirekte tilskud til investeringer i olie- og gasudvinding.

Produktionsafgift og rørledningsafgift dæmper produktionen

Produktions- og rørledningsafgifter er skatter på produktion, der reducerer olieselskabernes priser efter skat og dermed dækningsbidrag, dvs. indtægter fraregnet produktionsomkostninger og afgifter. Dermed reduceres investeringer og produktion alt andet lige under det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige.

Kulbrinteskat yderst forvridende

Kulbrinteskatten giver olieselskaberne økonomisk tilskyndelse til at overinvestere og forcere udvindingstakten, da investeringer giver fradrag i grundlaget for kulbrinteskatten på 25 pct. i 10 år. En investering på 1 mio. kr. giver således et fradrag på 2,5 mio. kr. Den skattemæssige værdi af dette fradrag er så voldsomt, at selv en helt uproduktiv investering er selskabsøkonomisk attraktiv for virksomheder med overskud. Derfor er det usikkert, om prognosen om kulbrintebeskatning fra 2003 kommer til at holde stik. Dette er et eksempel på, at en skat, der ikke giver provenu, kan være yderst forvridende.[60]

Skatteregler og tidsbegrænset koncession

Den samlede virkning af forvridningerne fra skatterne i forhold til efterforskning, investeringer og produktion er uklar. Men det må formodes, at de positive impulser til investering og

60) De lave oliepriser, der har kendetegnet en stor del af 1990'erne, har dog også været medvirkende til det manglende provenu.

bevirker forceret udvinding

produktion fra især kulbrinteskatten dominerer. Et yderligere aspekt, der trækker i samme retning, er koncessionsbetingelserne. DUC-konsortiet, hvor A.P. Møller deltager, skal aflevere sin eneretsbevilling i 2012. Der er ingen tvivl om, at DUC i kraft af denne tidsbegrænsede koncession har en tilskyndelse til at efterforske, investere og udvinde olie og gas hurtigere, end hvad der er samfundsmæssigt hensigtsmæssigt.

Neutral kapitalindkomstskat ovenpå selskabsskat ...

Skatteministeriet anbefaler, at kulbrinteskatten samt produktions- og rørledningsafgiften erstattes af en neutral kapitalindkomstskat, der skal bygge ovenpå den eksisterende selskabsskat. En mulighed er en kapitalfradragsskat som beskrevet i afsnit II.9. Virksomhederne kan fratrække et beregnet normalafkast af deres egenkapital, inden det skattepligtige overskud opgøres. På den måde vil egen- og fremmedkapital blive behandlet symmetrisk. Neutralitet forudsætter, at underskud udløser en godtgørelse fra skattevæsenet eller fremføres med renter. Ligeledes forudsættes, at de skattemæssige afskrivninger svarer til de sande økonomiske afskrivninger. Et sådant tostrenget system, hvor den neutrale kapitalindkomstskat er en overbygning på den eksisterende selskabsskat, har lighedspunkter med et forslag til reform af den norske petroleumsbeskating, som et embedsmandsudvalg har foreslået, jf. Norges Offentlige Utredninger (2000). Dele af embedsmandsudvalgets forslag er efterfølgende udmøntet i et lovforslag, jf. Finansdepartementet (2001).

... svarer til statslig deltagelse i produktion eller bortauktionering af ret til udvinding

Modellerne for neutral kapitalindkomstskat har samme økonomiske virkninger som statsdeltagelse i produktionen, hvorved staten bliver part i det selskab, som skal udvinde olie og gas. Det betyder, at staten på lige fod med de øvrige aktionærer får del i udbytte og tab. Procentandelen for statslig deltagelse svarer til den procent, hvormed den overnormale profit beskattes. En anden model, som i princippet giver staten mulighed for at inddrage hele ressourcerenten, er bortauktionering af retten til at efterforske og udvinde olie og gas. Dette forudsætter dog, at olieselskaberne ikke afstemmer deres bud med hinanden ved

auktionen.[61] Auktionsmodellen er flere steder i udlandet blevet brugt ved salg af UMTS-mobiltelefonilicenser. Principielt er der ikke forskel mellem at bortauktionere sådanne licenser og licenser til at efterforske og udvinde olie og gas i undergrunden.

Tværministerielt udvalg kommer med lovforslag i efteråret 2001

I forlængelse af Skatteministeriets serviceeftersyn af kulbrinteskatten er der nedsat er tværministerielt udvalg, der skal komme med lovforslag om ny energiressourcebeskatning i efteråret 2001. Som nævnt tidligere er det ikke kun skattesystemet, der er kilde til forvridning, det er også DUC-konsortiets tidsbegrænsede koncession, hvor der er usikkerhed om vilkårerne efter 2012. Derfor er det hensigtsmæssigt, at der samtidig med fastlæggelse af ændret beskatning sker en afklaring af koncessionsvilkårerne.

Grønne afgifter forvrider også

Det fremføres ofte, at miljøafgifter eller grønne afgifter muliggør en såkaldt dobbelt dividende i kraft af både bedre miljø og mulighed for at bruge provenuet til at sænke en forvridende skat, eksempelvis på arbejdsindkomst. Argumentationen lyder besnærende, men den holder som hovedregel ikke. Der er flere effekter i spil. En afgift på en forurenende vare mindsker reallønnen, hvilket betyder, at forbrugsvarer bliver dyrere i forhold til fritid, som er ubeskattet. Herved forvrides valget mellem fritid og samlet forbrug. Disse ekstra forvridninger afbødes delvis af den mindskede beskatning af arbejdskraft, som finansieres af provenuet fra miljøafgiften. Grunden til, at den lempeligere beskatning af arbejdskraft kun delvis kan afbøde den første forvridning, er, at husholdningerne substituerer væk fra den forurenende vare, hvilket eroderer mulighederne for at sænke skatten på arbejde – men samtidig er substitutionen forudsætningen for den gunstige miljøeffekt. Ved den beskrevne skatteomlægning erstattes en direkte skat

61) Skatteministeriet vurderer, at det er en fordel for såvel staten som olieselskaberne, at selskabernes betaling til det offentlige gøres afhængig af deres løbende økonomiske udbytte. Dette argument forudsætter, at selskaberne er mere risikoaverse end staten. Dette er ikke oplagt, da mange af selskaberne har en økonomisk volumen på størrelse med den danske nationaløkonomi. Selvom selskaberne måtte være mere risikoaverse end staten, må argumentationen forudsætte, at de ikke kan afdække deres risiko.

på arbejdskraft i realiteten med en indirekte skat, da miljøafgiften ender med at blive båret af arbejdskraft via nedvæltning i reallønen.

Dobbelt dividende i visse situationer

En forudsætning for ovennævnte argumentation er, at skattestrukturen på forhånd er optimal, hvilket kun sjældent er opfyldt i praksis. En inoptimal skattestruktur er kendetegnet ved, at visse skatte- og afgiftstyper er overbelastede og andre bruges for lidt eller slet ikke. En målrettet forbedring af et sådant skattesystem vil bestå i en justering af relevante skattesatser, så de forskellige instrumenters marginale forvridningstab udlignes – vel at mærke uden at dette involverer miljøafgifter. Bl.a. administrative omkostninger kan dog ofte hindre den direkte vej til den optimale skattestruktur, og i den sammenhæng kan grønne skatter eventuelt spille en rolle. Ligeledes kan grønne afgifter i nogle tilfælde afbøde imperfektioner på eksempelvis arbejdsmarkedet, som der ikke er politisk vilje til at håndtere direkte ved arbejdsmarkedsreformer. Endvidere kan accepten af grønne afgifter i befolkningen være større end af andre skatte- og afgiftstyper. Konklusionen er, at grønne afgifter i almindelighed ikke er en forvridningsfri provenukilde for det offentlige, men derimod først og fremmest et effektivt virkemiddel i miljøpolitikken. Miljømålene og dermed afgifternes niveau bør ideelt set afspejle en afvejning mellem de enkelte politikkers fordele og omkostninger.

Nye indtægter i kraft af den globale teknologiske udvikling

Gennemgangen i dette afsnit viser, at der er flere muligheder inden for det nuværende skattesystems rammer for at øge de offentlige indtægter som modvægt mod et eventuelt stigende ydre pres på skattesystemet ved at flytte en større del af beskatningen over på immobile skattekilder. Og der er vel at mærke tale om skatter, der i princippet ikke forvrider ret meget. Det kan heller ikke afvises, at globaliseringen og den teknologiske udvikling vil skabe nye indtægtskilder. Et eksempel herpå er UMTS-mobiltelefonilicenser, som i en lang række lande er blevet eller bliver bortauktioneret til højstbydende.

II.11 Særordninger i skattesystemet

Særordninger i skattesystemet koster 35 mia kr ...

Der er mange særordninger i skattesystemet, der begunstiger bestemte erhverv, befolkningsgrupper eller adfærdsmønstre via lempelig beskatning. Særordningerne giver anledning til en såkaldt skatteudgift, der er en afvigelse fra det generelt accepterede skattesystem.[62] En opgørelse for 2000, behæftet med en vis usikkerhed, viser, at særordningerne gav anledning til et tabt provenu på knap 35 mia. kr. eller 2,7 pct. af BNP, jf. forslag til finanslov for 2000.[63] Hovedparten af provenutabet kan henføres til erhvervsformål i bred forstand, herunder ikke mindst energiforsyning, samfærdsel og kommunikation. Alene på erhvervsskatteområdet er der over 100 regler, der har karakter af særordninger, jf. Skatteministeriet (1999).

... hertil kommer pension og ejerbolig

Opgørelsen ovenfor er dog ikke komplet, da der ikke er sat tal på begunstigelsen af bl.a. pensionsordninger og ejerboliger. Den skattemæssige favorisering her består i, at afkastet af pensionsopsparing og ejerboliger beskattes lempeligere end sammenligneligt kapitalafkast. I kapitel III er begunstigelsen knyttet til beskatningen af ejerboliger opgjort til 21 mia. kr. i 1999, der gradvis reduceres til 15 mia. kr. med en fuldt indfaset Pinsepakke.

Særordninger gør prioritering af offentlige midler uigennemskuelig

Der kan være argumenter for særordninger, eksempelvis varetagelsen af miljøhensyn ved begunstigelse af miljøvenlige teknologier eller erhvervspolitiske hensyn. Ligeledes kan sådanne ordninger sikre forenkling af administration ved indførelse af bagatelgrænser eller skattefritagelser i regelsættet. Særordningerne i skattesystemet er imidlertid ofte problematiske, da de gør prioriteringen af de offentlige midler uigennemskuelig sammenlignet med en tilsvarende støtte på finanslovens udgiftsside.

62) Skatteudgifter omfatter i princippet også skattefri offentlige transfereringer, eksempelvis børnefamilieydelsen. Denne type af skatteudgifter ses der bort fra i dette afsnit.

63) Da beregningsgrundlaget er ufuldstændigt, er opgørelsen af tabt skatteprovenu klart undervurderet. En fremskrivning af provenutabet til 2002 på det ufuldstændige grundlag viser en svagt faldende tendens som andel af BNP, jf. forslag til finanslov for 2000.

Konverter ordning til tilskud hvis formål med særordning velbegrundet

Der er derfor behov for løbende at gennemgå alle særordninger og vurdere, om de oprindelige formål med ordningerne stadig er velbegrundede. Hvis dette er tilfældet, er det som udgangspunkt bedre at gøre støtten synlig ved at give et skattepligtigt tilskud. Dette øger gennemsigtigheden i prioriteringerne samtidig med, at tilskudsmodellen giver mindre støttespild end særordninger, da skattesystemet kun vanskeligt kan gøres tilstrækkelig målrettet.

Særordningers provenuvirkning indarbejdet i forslag til finansloven

Det er nok ikke realistisk, at alle særordninger kan konverteres til tilskud inden for en overskuelig fremtid. Siden 1998 har særordningernes provenuvirkning været indarbejdet i forslagene til finansloven, hvilket bidrager til en synliggørelse af området.[64] I det følgende gives en smagsprøve på udvalgte ordninger for at illustrere spændvidden i området.

Landbrugets særordninger

Landbruget har en række særordninger. Den såkaldte bondegårdsregel indebærer, at grundværdien for landbrugsejendomme vurderes lavere end handelsværdien af jord. Endvidere fastsættes grundværdien, der henføres til stuehuset, til samme lave enhedspris, som ansættes for landbrugsjorden. Det tabte provenu som følge af de lave vurderinger af grundværdien udgør ca. 1,5 mia. kr. i 2001. Af andre særordninger til gunst for landbruget kan nævnes muligheden for at nedskrive på husdyrbesætningerne, der giver anledning til en udskudt skat og dermed en rentegevinst. Endvidere bliver andelsforeninger, hvoraf hovedparten findes inden for landbrugsområdet, beskattet lempeligere end andre selskabsformer. Det årlige provenutab ved de to sidstnævnte særordninger skønnes til godt 100 mio. kr.

Momsfritagelse for tjenesteydende erhverv

En række tjenesteydelser er fritaget for moms.[65] Det drejer sig bl.a. om kultur og forlystelser, persontransport, boligbenyttelse, finansielle ydelser, læge- og tandlægeydelser, børnepasning og undervisning. Endvidere er der nul-momssats for aviser. Det

64) Forslag til finanslov for 2001 indeholder dog ikke en oversigt over særordningernes provenuvirkninger.

65) I stedet for moms er de momsfritagne erhverv pålagt en lønsumsafgift. I opgørelsen af provenutabet ved momsfritagelsen er der taget højde for provenuet fra lønsumsafgiften.

årlige provenutab ved disse særordninger var 11 mia. kr. i 1999. For de fleste af de nævnte ydelser vil indførelse af fuld moms kun i begrænset omfang medføre grænsehandel. De fordelingsmæssige konsekvenser af prisstigninger vil dog variere meget ydelserne imellem.

Særordninger på ejerboligområdet

Der er en række særordninger på ejerboligområdet, der nedsætter beskatningen i forhold til de almindelige gældende bestemmelser. Et eksempel er lavere sats for ejendomsværdiskatten for personer over 67 år og personer, der har købt ejerbolig før 1. juli 1998.

Provenu i eftersyn af særordninger

Det falder uden for dette kapitels rammer kritisk at gennemgå alle særordninger i detaljer med henblik på at vurdere, hvilke der er velbegrundede. Det er dog opfattelsen, at der er en række ordninger, som med fordel kan afvikles, og at der er mulighed for at hente et vist provenu herved.

II.12 Sammenfatning og anbefalinger

Flere udfordringer for skattesystemet i de kommende år

Der kan forventes et øget pres på finansieringen af velfærdsstatens ydelser i de kommende år. Blandt de vigtigste årsager er den demografiske udvikling, der i fravær af reformer vil medføre et større skattetryk. En anden udfordring er den stigende internationalisering, der kan tænkes at sætte flere af de nuværende skattekilder under pres. Tilpasningen til et ydre pres er dog ikke noget nyt problem. Bl.a. punktafgifterne på en række grænsehandelsfølsomme varer samt selskabsbeskatningen er ved en række lejligheder i de sidste 15 år blevet justeret som reaktion herpå, men den fortsatte udvikling kan gøre yderligere tilpasninger nødvendige.

Den helt overordnede problemstilling

Den vigtigste overordnede problemstilling, når den mest hensigtsmæssige indretning af skattesystemet skal overvejes, kan udtrykkes på følgende måde: Skatteopkrævning er nødvendig for at kunne finansiere de offentlige udgifter, som samfundet beslutter at afholde. Desuden er skatterne et vigtigt instrument til at omfordele forbrugsmulighederne mellem borgerne i det omfang, der er et politisk ønske herom. Samtidig medfører de fleste skatter imidlertid samfundsmæssige omkost-

ninger i form af forskellige forvridninger, fordi de påvirker adfærden hos virksomheder og enkeltpersoner. Skattesystemet bør derfor indrettes, så det minimerer velfærdstabene fra sådanne forvridninger under hensyntagen til både størrelsen af det samlede ønskede provenu og den fordelingsmæssige profil i beskatningen. De forskellige formål vil typisk i et vist omfang stride imod hinanden, og i praksis må et lands skattesystem derfor blive et kompromis mellem forskellige hensyn, som afvejes imod hinanden.

Den offentlige sektors størrelse diskuteres ikke

Kapitlet forsøger ikke at vurdere, hvor stor den offentlige sektor bør være, og dermed heller ikke størrelsen af det optimale skattetryk. Derimod bliver en række problemer, som knytter sig til de vigtigste enkelte elementer i skattesystemet, undersøgt. Således er det blevet vurderet, hvilke skatter der i særlig grad må formodes at være forvridende i dag, eller som kan tænkes at komme under stærkest pres fremover, og hvilke skatter det omvendt kan være hensigtsmæssigt at lægge relativt mere vægt på. Anbefalingerne i kapitlet forventes at være relevante for den danske økonomi, som den vil se ud den næste halve snes år.

En sænkning af skat på arbejdsindkomst vil kunne forøge arbejdsudbuddet

Skat på arbejdsindkomst forvrider ved at reducere det samlede antal arbejdstimer, der bliver udbudt. Forvridningernes omfang afhænger af udbuddets følsomhed over for ændringer i timelønnen efter skat. I et nyt dansk empirisk studie er arbejdsudbuddets følsomhed over for ændringer i lønnen efter skat (arbejdsudbudselasticiteten) fundet til i gennemsnit at være godt 0,1. Dvs., at en 10 pct. stigning i efterskat-lønnen fører til en stigning i arbejdsudbuddet på en pct. Variationerne i ændringerne for forskellige grupper på arbejdsmarkedet er dog ganske stor. Der er regnet på konsekvenserne af en række mulige sænkninger af skatten på arbejdsindkomst, hvor der er taget højde for forskellige reaktionsmønstre i arbejdsstyrken.

En forhøjelse af topskattegrænsen er næsten selvfinansierende

En forhøjelse af topskattegrænsen har den mest positive virkning på arbejdsudbuddet. En forhøjelse af mellemskattegrænsen har lidt mindre gunstige effekter. De positive arbejdsudbudseffekter af at forhøje topskattegrænsen til eksempelvis 350.000 kr. vil give anledning til, at henved 60 pct. af det oprindelige provenutab kommer igen i form af øgede indkomst-

skatter. Herudover vil skattelettelsen give anledning til afledte forbrugsvirkninger, hvilket forøger moms- og punktafgiftsprovenuet. Dermed er den samlede selvfinansieringsgrad på ca. 90 pct. En forhøjelse af mellemskattens bundgrænse til 240.000 kr. er ca. 70 pct. selvfinansierende. Begge beregninger omfatter dog kun virkningerne af en skattenedsættelse for erhvervsaktive og udgør således et overkantsskøn for virkningerne af tilsvarende lettelser for alle skatteydere.

Det er dyrt at fjerne topskat og sænke bundskat

En fuldstændig fjernelse af topskatten er dyr, da en del højtlønnede får en stor skattelettelse, som langtfra modsvares af et større arbejdsudbud. Tilsvarende betyder en sænkning af bundskatten, at personer med mellem- og højindkomster ganske vist forøger deres arbejdsudbud, men at det ikke opvejer den skattelettelse, der følger med. Begge eksperimenter har selvfinansieringsgrader på ca. 40 pct.

Hensyn til arbejdsudbud skal afvejes over for fordelingshensyn

En hævning af top- og mellemskattegrænsen er i klar konflikt med et ønske om en mere jævn indkomstfordeling. Valg af personskattestruktur må derfor nødvendigvis ske på baggrund af en afvejning af disse forskellige hensyn. I det omfang, man ønsker skattelettelser i bunden af indkomstskattesystemet, bør man målrette indsatsen mod de svage grupper på arbejdsmarkedet, som har ringe økonomisk tilskyndelse til overhovedet at være i beskæftigelse. Det kan eksempelvis ske via et beskæftigelsesfradrag.

Kun beskeden nettoudvandring

Ud over at indkomstbeskatningen påvirker arbejdsudbuddet blandt personer inden for landets grænser, kan den også tænkes at påvirke ind- og udvandringen. Antallet af udvandrede danskere i alderen 17-62 år har ligget rimeligt stabilt i 1990'erne på omkring 14.000 personer om året. Udvandringsmønstret på tværs af uddannelsesbaggrund og indkomstforhold har heller ikke ændret sig i perioden. Udvandringstilbøjeligheden er størst for højtuddannede og personer med en høj indkomst. Det er imidlertid kun omkring 30 pct. af disse personer, der fortsat er i udlandet efter seks år. De hjemvendte danskere får desuden en højere indkomst, end hvis de var blevet i Danmark, hvilket sandsynligvis skyldes, at de har erhvervet kvalifikationer i udlandet. Der har i samme periode været en svagt stigende indvandring af udlændinge fra OECD-lande; i

slutningen af 1990'erne drejede det sig om 9.000 personer i alderen 17-62 år. Således er der umiddelbart et vandringsunderskud på 5.000 personer mellem danskere og personer fra andre OECD-lande, men efter seks år er dette reduceret til under 500 personer, blandt andet som følge af, at danskere returnerer til deres hjemland i højere grad, end personer fra OECD-lande gør. Personer fra OECD-lande har dog typisk en lavere indkomst i Danmark end de udvandrede danskere, men forskellene er ikke voldsomme. Alt i alt vurderes det, at migration giver anledning til en så beskeden nettoudvandring af personer, at det ikke ser ud til at kunne true det danske skattegrundlag.

Nettoudvandring truer ikke skattegrundlaget

Punktafgifter på spiritus og tobak bør sænkes senest i 2003

Privatpersoner har siden 1. januar 1993 kunnet grænsehandle til eget forbrug. Op til åbningen af det indre marked foretog Danmark derfor kraftige reduktioner i en række forbrugsafgifter for at undgå for stor grænsehandel. Det nuværende grænsehandelsomfang er på godt 1 mia. kr. netto i udenlandsk favør og er dermed af beskedent omfang. Senest når Danmark med udgangen af 2003 må opgive 24-timers-undtagelsesreglen for spiritus og tobak, som dermed må medtages til eget forbrug, vil det være hensigtsmæssigt at nedsætte afgifterne på disse varer. Allerede på nuværende tidspunkt er der dog en samfundsmæssig fordel ved en nedsættelse, selv når der tages hensyn til skadelige virkninger af et højere forbrug.

E-handel synes ikke at true danske momsindtægter

Når privatpersoner foretager handel i udlandet via internettet, kan det i visse tilfælde give anledning til, at staten mister afgiftsprovenu. Ifølge en undersøgelse fra OECD foretager privatkunder i OECD-landene kun e-handel i et meget begrænset omfang. I Danmark omfatter den samlede e-handel i dag formentlig nogle få promille af detailhandlen, hvoraf hovedparten sker til dansk moms. E-handel med digitaliserede produkter vil formodentlig stige på længere sigt, men det er vanskeligt at forestille sig, at den inden for en overskuelig fremtid vil kunne antage et omfang af betydning for de danske momsindtægter.

Behandlingen af kapitalindkomst problematisk

Det nuværende skattesystems behandling af kapitalindkomst er på mange måder problematisk. Forskellige former for kapitalindkomst behandles skattemæssigt vidt forskelligt, hvilket i sig selv giver anledning til flere forvridninger. Samtidig er der en

række argumenter for at indrette indkomstskattesystemet sådan, at arbejdsindkomst beskattes progressivt, mens kapitalindkomst af forskellig slags beskattes med en fast, ensartet sats, som bør være lav i forhold til skattesatsen for høj arbejdsindkomst (en såkaldt dual indkomstskat).

Forskellige former for opsparing beskattes vidt forskelligt

Det danske skattesystem har flere elementer af et sådant dualt skattesystem. Negativ kapitalindkomst for personer beskattes med en proportional sats, der ligger tæt på selskabsskattesatsen. Andre former for kapitalindkomst beskattes imidlertid enten højere eller lavere. Positiv personlig kapitalindkomst beskattes således med op til knap 60 pct. Omvendt beskattes det løbende afkast af pensionsopsparing langt mere lempeligt med kun 15 pct., og ejendomsværdiskatten på 1 pct. for en typisk ejerbolig svarer til en kapitalindkomstbeskatning på omkring 16 pct. Tilsvarende forskelle viser sig for de effektive reale skattesatser. Sådanne forskelle i skattesatserne giver anledning til uhensigtsmæssige skævvridninger i opsparingens sammensætning.

Særbehandlingen af pensionsopsparing bør afskaffes

Der er ikke gode økonomiske argumenter for at give særlige skattemæssige fordele til pensionsopsparingen i forhold til alle andre former for opsparing. Ønsker man at stimulere den samlede nationale opsparing, vil det være bedre at sørge for en ensartet lav skattesats for alle opsparingsformer end at subsidiere en enkelt måde at anbringe opsparing på. Det er usikkert, om den nuværende lave skat på pensionsopsparing faktisk påvirker den samlede nationale opsparing positivt eller negativt. En del af pensionsopsparingen erstatter sandsynligvis blot anden opsparing, som ellers ville være blevet foretaget. Herudover er der et offentligt provenutab ved subsidieringen, som alternativt kunne have været anvendt til offentlig opsparing eller til at sænke andre forvridende skatter. Fritagelse af beskatning for indbetaling til pensionsordninger og modsvarende beskatning ved udbetaling medfører desuden en manglende systematik i beskatningen, som kan undgås, hvis man i stedet indfører princippet om straksbeskatning af pensionsindbetalinger.

Den skattemæssige subsidiering af

Også beskatningen af ejerboliger er uhensigtsmæssig lav i forhold til beskatningen af andre former for kapital. Det

ejer-, andels- og almene boliger bør afskaffes

diskriminerer mod folk, som foretrækker at investere i andre aktiver end ejerboliger, og fører til en forvridning af opsparingsincitamenterne henimod husbyggeri på bekostning af andre investeringer, som kunne give et større samfundsmæssigt afkast. Tilsvarende bør den kapital, der anbringes i andre boligformer (andelsboliger og almene boliger), beskattes på linje med alle andre investeringer.

Beskatning af al kapitalindkomst bør ensrettes på et lavt niveau

For at afhjælpe de nuværende uhensigtsmæssige forvridninger af opsparings- og investeringsbeslutningerne anbefales det derfor, at det duale indkomstskatteprincip gennemføres mere konsekvent. Det vil medføre, at beskatningen af alle former for kapitalindkomst (såvel positiv som negativ) bliver ensrettet på samme niveau. Det vurderes desuden, at dette niveau bør være lavere end den nuværende sats på ca. 33 pct. for negativ kapitalindkomst. En passende skattesats for alle former for kapitalindkomst vil eksempelvis være i størrelsesordenen 20-25 pct. Det vil svare til en ejendomsværdiskattesats i størrelsesordenen 1,2 til 1,5 pct.

Arveafgiften bør sættes op

En generel sænkning af kapitalindkomstbeskatningen vil medføre en række effektivitetsgevinster i skattesystemet, men kan samtidig medføre en skævere indkomstfordeling i samfundet. Et instrument, der kan modvirke dette, vil være en højere afgift på arv over en vis bundgrænse. Det vil med tiden bevirke en mindre formuekoncentration. Samtidig er det sandsynligt, at arveafgifter forvrider mindre end andre former for kapitalskatter, idet en del arv efterlades utilsigtet. Beskatning af sådanne utilsigtede arvelodder vil ikke forvride opsparingsbeslutningerne.

Selskabsskat beskatter både almindelig forrentning og overnormale profitter

Selskabsbeskatningen er et kompliceret område, hvor der bør tages hensyn til en række særlige forhold. De traditionelle selskabsskatter er både en skat på almindelig forrentning af den investerede kapital og en skat på forskellige former for overnormalt kapitalafkast, som kan skyldes en monopolstilling, udnyttelse af knappe naturressourcer m.m. I modsætning til en skat på almindelig forrentning vil beskatning af en sådan overnormal profit i almindelighed ikke virke forvridende. I det omfang, den skyldes specifikt danske forhold og derfor kun kan indtjenes ved investeringer her i landet, vil den også være

modstandsdygtig over for ydre pres, selv i en situation hvor kapitalbevægelser over landegrænserne er vidt udbredt.

Selskabers ordinære afkast bør beskattes lavere og ekstraordinær indtjening højere

I princippet bør man derfor adskille beskatningen af ordinær og ekstraordinær selskabsindkomst, og der findes forskellige metoder, der kan adskille de to komponenter i virksomhedernes indtjening. Mens det ordinære afkast ligesom anden kapitalafkastbeskatning bør beskattes med en lavere sats end i dag, bør de overnormale indtægter omvendt principielt beskattes markant højere. Der er dog forskellige praktiske problemer ved at indføre en virksomhedsbeskatning, der skelner mellem de to former for afkast. Især kan multinationale selskaber ofte omgå høje officielle selskabsskattesatser. Det kan ske ved at udnytte særlige interne afregningspriser, der placerer overskuddet i datterselskaber i lande med lav selskabsskat. For at mindske sådanne problemer er der behov for en bedre kontrol med interne afregningspriser og lånearrangementer. Ikke mindst på dette område kan et stærkere internationalt samarbejde være fordelagtigt.

Transformeres dansk indkomst til udenlandsk indkomst?

Et overslag over omfanget af indkomster, der undgår beskatning i Danmark ved at blive udflyttet til udlandet, tyder på, at det kan dreje sig om mellem 20 og 40 mia. kr. om året. Denne form for transformation af dansk til udenlandsk indkomst kan blandt andet være et symptom på transaktioner inden for større koncerner, der ønsker at undgå beskatning her i landet. Der er et behov for nærmere at afdække mekanismerne bag denne trafik. Ligeledes bør uregistrerede finansielle placeringer i udlandet undersøges nærmere.

Skattesystemet bør lægge større vægt på beskatning af jord og andre immobile skatteobjekter

En velegnet metode til at formindske de skadelige forvridninger i skattesystemet er at lægge større vægt på beskatningen af jord og andre immobile skatteobjekter. Fordi udbuddet af jord ikke påvirkes af ændringer i beskatningen, virker en sådan skat i modsætning til de allerfleste andre eksisterende skatter ikke forvridende, forudsat at grundpriserne kan opgøres med tilstrækkelig nøjagtighed.

Beskatning af naturressourcerne i Nordsøen bør

Ligesom jord er de naturressourcer, der findes i den danske undergrund, en såkaldt immobil skattekilde, og en korrekt indrettet beskatning af gevinsten ved at udtømme disse vil i

reformeres

princippet ikke virke forvridende. Den eneste skattekilde af betydning på dette område er forekomsten af olie og gas i Nordsøen. Den nuværende beskatning af overskuddet ved olie- og gasproduktion er uhensigtsmæssig på flere måder. Især kulbrinteskattens investeringsfradrag på 250 pct. er særdeles uhensigtsmæssigt. En omlægning af beskatningen henimod en almindelig selskabsskat kombineret med en overbygning i form af en kapitalindkomstskat, der kun beskatter den ekstraordinære ressourcerente, vil medføre en mere effektiv skattestruktur og formodentlig et større provenu end det nuværende system.

Nordsøskattereform og koncessionsvilkår kan koordineres

Det er ikke kun skattesystemet, der er kilde til forvridning af produktionsforholdene i Nordsøen. DUC-konsortiets tidsbegrænsede koncession skaber usikkerhed om vilkårene efter 2012. Såvel en hurtig afklaring af koncessionsvilkårene efter dette år som en snarlig ændring af skattereglerne vil være fordelagtige og kan koordineres gennem forhandlinger mellem staten og DUC.

Kritisk gennemgang af særordninger ønskelig

Ud over de ovenfor anførte større problemstillinger eksisterer der i øjeblikket langt over hundrede særordninger i skattesystemet, der begunstiger bestemte erhverv og befolkningsgrupper. Disse ordninger giver tilsammen anledning til et tabt provenu i størrelsesordenen 35 mia. kr. om året. I nogle tilfælde kan der være gode grunde til sådanne særordninger for at fremme bestemte formål. Der er imidlertid behov for løbende at gennemgå disse ordninger kritisk og vurdere, om de oprindelige formål med ordningerne stadig er velbegrundede. Formandskabet har ikke gennemgået disse særordninger i detaljer, men vurderer, at en række af ordningerne med fordel vil kunne afvikles. I de tilfælde, hvor det ønskes at opretholde begunstigelserne, kan de ofte med fordel ændres til direkte og dermed synlige tilskud.

En række omlægninger i skattesystemet er ønskelige

Der er alt i alt en række områder, hvor man med fordel vil kunne ændre det nuværende skattesystem. Således er flere klare principper for en hensigtsmæssig beskatning ikke overholdt. Blandt de vigtigste prioriteringer for de kommende års ændringer bør være en reform af kapitalindkomstbeskatningen, så ordinært kapitalafkast uanset kilden beskattes med en

fast, lav ensartet sats. Desuden bør et gennemgående princip for fremtidige skattereformer være en omlægning af beskatningen fra mere mobile til mere immobile skattekilder. Mens beskatningen af varer og tjenesteydelser og af arbejdsindkomst ikke som helhed giver anledning til meget store forvridninger, vil der være betydelige effektivitetsgevinster ved at sænke skatterne på særlig udsatte steder inden for disse to områder.

Litteraturliste

Altshuler, R. and T. S. Newlon (1993): The effects of U.S. tax policy on the Income Repatriation Patterns of U.S. Multinational Corporations. I A. Giovannini, R. G. Hubbard and J. Slemrod (eds.): *Studies in International Taxation*. University of Chicago Press, Chicago.

Auerbach, A. J. (1985): The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation. I Auerbach, A. J. and M. Feldstein (eds.): *Handbook of Public Economics*. Elsevier Science Publishers, Amsterdam.

Auerbach, A. J. and J. R. Hines Jr. (2001): Perfect Taxation with Imperfect Competition. Conference paper, Public Finances and Public Policy in the New Millennium, January 2001. München.

Baldwin, R. and P. Krugman (2000): Agglomeration, Integration and Tax Harmonization. Discussion Paper No. 2630. Centre for Economic Policy Research, London.

Blomquist, S., M. Eklöf and W. Newey (2001): Tax Reform Evaluation Using Non-parametric Methods, Sweden 1980-1991. *Journal of Public Economics*, 79 (3), pp. 543-568.

Boadway, R. and N. Bruce (1984): A General Proposition on the Design of a Neutral Business Tax. *Journal of Public Economics*, 24, pp. 231-9.

Bygvrå, S. (2000): Grænsehandel over Danmarks grænser maj 2000. Notat nr. 73. Institut for grænseregionsforskning, Aabenraa.

Cnossen, S. (ed.) (2000): *Taxing Capital Income in the European Union.* Oxford University Press, Oxford.

Danmarks Statistik (2000a): *Befolkningens bevægelser 1999.* København.

Danmarks Statistik (2000b): *Skatter og afgifter. Oversigt 2000*. København.

Dansk Industri (2001): *Skattetrykket i Danmark*. København.

Danske Bank (2001): *Fokus*, 7. marts 2001. København.

Det Økonomiske Råd (1997): *Dansk Økonomi, efterår 1997*. København

Det Økonomiske Råd (1998a): *Dansk Økonomi, forår 1998*. København.

Det Økonomiske Råd (1998b): *Dansk Økonomi,efterår 1998*. København.

Det Økonomiske Råd (1999): *Dansk Økonomi,efterår 1999*. København.

Devereux, M. P. and H. Freeman (1991): A General Neutral Profits Tax. *Fiscal Studies*, 12 (3), pp. 1-15.

Devereux, M. P. and H. Freeman (1995): The Impact of Tax on Foreign Direct Investment: Empirical Evidence and the Implications for Tax Integration Schemes. *International Tax and Public Finance*, 2 (1), pp. 85-106.

Devereux, M. P. and R. Griffith (1998): Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals. *Journal of Public Economics*, 68 (3), pp. 335-367.

Energistyrelsen (2001): *Danmarks Olie- og Gasproduktion 2000*. København.

EU-Kommissionen (2000): *Public Finances in EMU – 2000*. Report of the Directorate General for Economic and Financial Affairs. Bruxelles.

Finansdepartementet (2001): Ot.prp. nr. 86 (2000-2001): Om lov om endringer i lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster mv. (petroleumsskatteloven). Oslo.

Finansministeriet (2000): *Finansredegørelse 2000*. København.

Frederiksen, A., E. K. Graversen and N. Smith (2001): Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation. Forthcoming Working Paper. CIM and CLS, Department of Economics, Aarhus School of Business, Aarhus.

Frenkel, J. A., A. Razin and E. Sadka (1991): *International Taxation in an Integrated World*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Gam, H., J. H. Hansen og K. E. Kriegbaum (2000): *International beskatning*. Forlaget Thompson, København.

Gordon, R. H. and S. B. Nielsen (1997): Tax Evasion in an Open Economy: Value-added vs. Income Taxation. *Journal of Public Economics*, 66 (2), pp. 173-197.

Graversen, E. K. (1997): Work Disincentive Effects of Taxes among Danish Married Men and Women. Working Paper 97-09. CLS, Department of Economics, Aarhus School of Business, Aarhus.

Graversen, E. K. and N. Smith (1998): Labour Supply, Overtime Work and Taxation in Denmark. Working Paper 98-06. CLS, Department of Economics, Aarhus School of Business, Aarhus.

Graversen, E. K. and N. Smith (2001): Tax Evasion and Work in the Underground Sector. Working Paper (forthcoming). CIM, IZA, Department of Economics, Aarhus School of Business, Aarhus.

Haufler, A. (1999): Prospects for Co-ordination of Corporate Taxation and the Taxation of Interest Income in the EU. *Fiscal Studies*, 20 (2), pp. 133-153.

Huizinga, H. and S. B. Nielsen (2000): The Taxation of Interest in Europe: A Minimum Withholding Tax? I Cnossen (2000).

Huizinga, H. and S. B. Nielsen (2001): Withholding Taxes or Information Exchange: The Taxation of International Interest Flows. Revised version, marts, EPRU. København.

Jog, V. and J. Tang (2001): Tax Reforms, Debt Shifting and Tax Revenues: Multinational Corporations in Canada. *International Tax and Public Finance*, 8 (1), pp. 5-26.

Keen, M. and S. Smith (1996): The future of Value Added Tax in the European Union. *Economic Policy*, 23, p. 375-419.

Lassen, D. D. og S. B. Nielsen (1996): Er skattebyrden i Danmark højere end i andre europæiske lande? *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 134, s. 209-222.

McGarry, K. (2000): Behavioral Responses to the Estate Tax: Inter vivos Giving. *National Tax Journal*, 53 (4,1), pp. 913-932.

Meade, J. E. (1978): *The Structure and Reform of Direct Taxation*. Institute for Fiscal Studies, London.

Mendoza, E., A. Razin and L. Tesar (1994): Effective Tax Rates in Macroeconomics. Cross-country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption. *Journal of Monetary Economics*, 34, pp. 297-323.

Mintz, J. (1996): The Corporation Tax. I Devereux, M. P. (ed.) (1996): *The Economics of Tax Policy*. Oxford University Press, Oxford.

Newlon, T. S. (2000): Transfer Pricing and Income Shifting in Integrating Economies. I Cnossen (2000).

Nielsen, S. B. (2001): A Simple Model of Commodity Taxation and Cross-Border Shopping. *Scandinavian Journal of Economics* (forthcoming).

Nielsen, S. og O. Risager (1997): Macroeconomic Perspectives on the Danish Equity Premium. EPRU, Institute of Economics, København.

Nielsen, S. B. and P. B. Sørensen (1997): On the Optimality of the Nordic System of Dual Income Taxation. *Journal of Public Economics*, 63, pp. 311-29.

Norges Offentlige Utredninger (2000): *Skattleggning av petroleumsvirksomhet*. NOU 2000:18. Oslo.

OECD (1999): *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1998*. Paris.

OECD (2000a): *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1999*. Paris.

OECD (2000b): OECD Economic Outlook, 67. Paris.

Pedersen, P. (ed.) (1996): Scandinavians without Borders – Skill Migration and The European Integration Process. I Wadensjö, E. (ed.): *The Nordic Labour Markets in the 1990's*, Vol. II. Elsevier Science B.V., Amsterdam.

Pedersen, L. H. og P. Trier (2000): Har vi råd til velfærdsstaten? Economic Working Paper 2000:4. Danmarks Statistik, København.

Pedersen, S. (1998): *The Shadow Economy in Western Europe*. The Rockwool Foundation Research Unit, København.

Rasmussen, S. R. (1998): *De samfundsøkonomiske omkostninger ved tobaksrygning*. Master of Public Health, nr. 9. Aarhus Universitet, Aarhus.

Skatteministeriet (1992): *Skattepolitisk redegørelse.* København.

Skatteministeriet (1996): *Skattepolitisk redegørelse.* København.

Skatteministeriet (1998): *Den globale informations-infrastruktur*. Rapport fra Skatteminsteriets IT-udvalg. Betænkning 1356. København.

Skatteministeriet (1999): *Erhvervslivets skattemæssige rammevilkår*. København.

Skatteministeriet (2000a): *Rapport om grænsehandel 2000.* Interprint A/S, København.

Skatteministeriet (2000b): Effektiv selskabsbeskatning i international sammenligning. *Skaτ*, juni, s. 89-123.

Skatteministeriet (2000c): Selskabsbeskatning, erhvervsstruktur og international lokalisering. *Skaτ* , november, s. 31-53.

Skatteministeriet (2000d): Notat om kulbrintebeskatning, J.nr. 2000-462-0089, 25. oktober 2000. København.

Skatteministeriet (2001a): Satser og beløbsgrænser: Personskatten. http://www.skat.dk/tal/satser/skat-personskat.php3.

Skatteministeriet (2001b): Selskabs- og fondsbeskatning. http://www.skat.dk/tal/statistik/selskab.php3

Skatteministeriet (2001c): Udskrivningsgrundlagene for de personlige indkomstskatter. http://www.skat.dk/tal/statistik/udskrivning.php3

Sundhedsminsteriet (1999): *De samfundsøkonomiske konsekvenser af alkoholforbrug.* København.

Sørensen, P. B. (1988): Formueskat, indkomstskat og opsparing. Blåt memo nr. 163. Økonomisk Institut, Københavns Universitet.

Sørensen, P. B. (1994): From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Reforms in the Nordic countries. *International Tax and Public Finance*, 1 (1), pp. 57-79.

Sørensen, P. B. (2000): The Case for International Tax Coordination Reconsidered. *Economic Policy*, 31, pp. 429-472.

US Department of the Treasury (1992): *Integration of the Individual and Corporate Tax Systems: Taxing Business Income Once.* Washington, D. C.

Vium, A. (2001): Mange fordomme om danskernes skattebetalinger. *AE-nyt*, marts 2001.

Waagstein, E. og G. T. Jepsen (1988): *Offentlige finanser og skatter.* Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København.

Weichenrieder, A. (1996): Fighting International Tax Avoidance: The Case of Germany. *Fiscal Studies* (17), pp. 37-58.

Økonomiministeriet (1999): *Risikovillig kapital.* Delrapport nr. 4 afgivet af Økonomiministeriets udvalg om den finansielle sektor efter år 2000. København.

Økonomiministeriet (2000): *Et bæredygtigt pensionssystem.* København.