



SKATTEMINISTERIET

Skat

Regelforenkling

Flad skat

Skatteændringer og konjunkturpolitik

Aktuelle skattepolitiske initiativer

FEBRUAR 2008

Skat

Februar 2008

Skatteministeriet

Skat

Februar 2008

Udgiver: Skatteministeriet
København 2008

Tryk: Schultz A/S
ISBN: 87-90922-81-6
ISBN: 87-90922-82-4 (Internet)

Yderligere eksemplarer kan bestilles hos:

Skatteministeriet
Nicolai Eigtveds Gade 28
1402 København K
Tlf.: 3392 3392
E-post adresse: skm@skm.dk

Publikationen udleveres gratis så længe oplag haves – og kan også hentes på www.skm.dk



Forsideillustration: Skatteministeriet set fra havnefronten

Indhold

Tabel-, figur- og boksfortegnelse

Regelforenkling

Administrative byrder pålagt af det offentlige virker principielt på samme måde som skatter, der forvrider og reducerer skatteydernes forbrugsmuligheder. Det er derfor vigtigt af samfundsøkonomiske hensyn, at reducere omfanget af de administrative byrder. Byrderne skal således sammenholdes med de gevinster som de kan resultere i. De administrative byrder for erhvervslivet vedrørende skatteministeriets lovgivning er siden november 2001 lettet for næsten 1,9 mia. kr. svarende til en reduktion på godt 20 pct. Samlet set er byrderne lettet for godt 3 mia. kr. for alle ministerområder.

I denne artikel beskrives arbejdet med regelforenkling på skatteområdet.

Flad skat

Flade skatter i forskellige udformninger har været ivrigt debatteret i ind- og udland i de seneste år. Men hvad betyder flade skatter egentlig? Denne artikel ser på de teoretiske og praktiske fordele og ulemper samt erfaringer fra lande, der har indført flade skatter. Virkningen af tre forskellige eksempler med indførelse af flade skatter i Danmark vises også.

Skatteændringer og konjunkturpolitik

Skattestop indebærer, at det ikke er muligt at anvende skatteforhøjelser i konjunkturpolitikken. I artiklen undersøges, om der derved reelt er opgivet et redskab mod overophedning i den økonomiske politik. Konklusionen er, at skatteforhøjelser oftest er mindre egnede til at føre konjunkturpolitik i sær sammenlignet med andre finanspolitiske instrumenter. Skatteforhøjelser er upræcise og har ofte mindre virkning på en eventuel overophedning på arbejdsmarkedet end den isolerede efterspørgselsvirkning. Efterspørgselsvirkningen af højere skatter er væsentlig mindre end mindre vækst i offentlig beskæftigelse eller færre offentlige investeringer især i lande med høj importkvote, og skattetryk. Herudover vil højere skatter ofte reducere udbuddet af arbejdskraft. Nettovirkningen på overefterspørgsel efter arbejdskraft er derfor beskeden. Virkningerne på udbud og efterspørgsel kan herudover være forsinkede. For visse skatter er det overvejende sandsynligt, men langt fra sikkert, at en forhøjelse både på kort og langt sigt vil føre til ekstra pres på arbejdsmarkedet, fordi udbudseffekten er væsentlig større end efterspørgselseffekten. For mange andre skatter, er det overvejende sandsynligt, men langt fra sikkert, at forhøjelse netto vil reducere presset på arbejdsmarkedet på enten kort eller langt sigt.

Aktuelle skattepolitiske initiativer

Dette er den faste artikel i Skat, der denne gang indeholder en gennemgang af de væsentligste forslag på skatteministerens lovprogram for 2006/2007 og 2007/2008.

Tabel-, figur- og boksfortegnelse

Regelforenklning

- Tabel 1 Samlede administrative omkostninger og ABC-fordelingen, 2001
- Tabel 2 De 10 mest omkostningsfulde love og bekendtgørelser på Skatteministeriets område (samfundsniveau) – november 2001
- Tabel 3 Udviklingen i de administrative omkostninger fra november 2001 og frem til 30. juni 2006
- Tabel 4 De 10 mest omkostningsfulde love og bekendtgørelser på Skatteministeriets område (samfundsniveau) – 30. juni 2006
- Tabel 5 Sammenligning af administrative omkostninger ved moms
- Figur 1 Eksempler på informationsforpligtelser, oplysningskrav og aktiviteter
- Figur 2 Målsætning og faktisk udvikling i administrative omkostninger 2001-2010

Flad skat

- Tabel 1 Europæiske landes indførelse af flad skat
- Tabel 2 Skattestrukturen i europæiske lande der har indført flad skat samt i DK og EU, 2004
- Tabel 3 Skattesatser i Slovakiet før og efter flad skat-reformen
- Tabel 4 Samlet ændring i skat for familier – model A
- Tabel 5 Samlet ændring i skat for familier – model B
- Tabel 6 Samlet ændring i skat for familier – model C
- Figur 1 Implicitte skattesatser på arbejdsindkomst i EU-landene 2004 opdelt på skatter og sociale bidrag
- Figur 2 Marginalskattesatser inklusiv sociale bidrag i Rusland før og efter flad skat-reformen i 2001
- Figur 3 Gennemsnitlige skattesatser for tre flad skat eksempler
- Figur 4 Ændringer i gennemsnitsbeskatningen ved tre flad skat eksempler

Skatteændringer og konjunkturpolitik

- Tabel 1 Virkninger på efterspørgslen af at reducere den offentlige beskæftigelse henholdsvis forhøje indkomstskat svarende til 1 promille af BNP = 1,626 mia. kr. i 2006
- Tabel 2 Virkninger på realt BNP og beskæftigelse (1. år til 4. år) af umiddelbare reduktioner i udgifter og eller forhøjelser af skatter med 1 mia. kr.
- Tabel 3 Nødvendig selvfinansieringsgrad, der sikrer at udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft stiger lige meget som funktion af sammensat marginalskat og andel af skattelettelse, der øger efterspørgselen efter dansk arbejdskraft
- Tabel 4 Eksempel på hvordan en skatteforhøjelse med 1 mia. kr. påvirker overefterspørgsel efter arbejdskraft i Danmark ved usikkerhed i udbuds- og efterspørgselsvirkningerne
- Figur 1 Stigning i udbud af arbejdskraft
- Figur 2 Virkning af stigning i efterspørgsel efter arbejdskraft
- Boks 1 Efterspørgsel efter arbejdskraft på kort og langt sigt
- Boks 2 Virkning på efterspørgsel efter dansk arbejdskraft af at forhøje skatter
- Boks 3 Eksempel på at skatteforhøjelser øger efterspørgslen efter dansk arbejdskraft
- Boks 4 Eksempel på beregning af virkning på arbejdsudbud af skatteforhøjelse
- Boks 5 Hvornår skaber et ekstra udbud sin egen efterspørgsel
- Boks 6 Selvfinansieringsgrader
- Bilagstabel 1 Virkning på efterspørgselen efter arbejdskraft af at afskedge 1.000 personer a 333.333 kr. i den offentlige sektor
- Bilagstabel 2 Virkning på efterspørgslen efter dansk arbejdskraft af at hæve en skat med 333,333 mio. kr.

Aktuelle skattepolitiske initiativer

- Figur 1 Selskabsskattesatser i Danmark og EU 1995-2008
- Figur 2 Marginalskattestrukturen før og efter skattelettelserne i 2004 og i 2009
- Figur 3 Andel af arbejdsstyrken med gevinst under 1.000 kr. om måneden ved beskæftigelse

Regelforenkling

Administrative byrder pålagt af det offentlige virker principielt på samme måde som skatter, der forvrider og reducerer skatteydernes forbrugsmuligheder. Det er derfor vigtigt af samfundsøkonomiske hensyn, at reducere omfanget af de administrative byrder. Byrderne skal således sammenholdes med de gevinster som de kan resultere i. De administrative byrder for erhvervslivet vedrørende skatteministeriets lovgivning er siden november 2001 lettet for næsten 1,9 mia. kr. svarende til en reduktion på godt 20 pct. Samlet set er byrderne lettet for godt 3 mia. kr. for alle ministerområder.

I denne artikel beskrives arbejdet med regelforenkling på skatteområdet.

1. Indledning

Der tales om regelforenkling i blandt andet Skatteministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet og om ”rule simplification” i EU. Men hvad går det egentlig ud på – og hvordan sker det? Artiklen ser nærmere på begrebet.

Regelforenkling vil ofte være til gavn for samfundsøkonomien i bred forstand. De ressourcer, der bruges til at opfylde den offentlige regulering, kan reduceres og dermed frigøres til andre og mere produktive formål. Regelforenkling kan frigøre ressourcer både hos myndigheder, borgere og erhvervsliv.

Artiklen tager udgangspunkt i regeringens målsætning om at reducere de administrative byrder for erhvervslivet og handler derfor kun om regelforenkling for virksomheder.¹

I artiklen bliver regelforenklingen for erhvervslivet sat ind i de bredere skattepolitiske rammer. De administrative byrder for erhvervslivet er kun et – om end vigtigt – mål for den samlede skattepolitik. Skatteopkrævningen belaster også samfundsøkonomien via det offentliges administrative udgifter og ikke

¹ Skattemyndighederne arbejder også løbende med regelforenkling til gavn for borgere og skattemyndigheder. Se f.eks. artiklerne *Fusionen* og *Det selvangivelsesløse samfund* i Skat, Januar 2006.

mindst via de forvridninger skattesystemet skaber. Samtidig skal skatteopkrævningen kunne håndhæves så hensyn til lighed og retssikkerhed respekteres. Ligesom der kan være ønsker om at skattesystemet skal varetage særlige hensyn f.eks. i forhold til fordelingspolitikken eller miljøet. Ofte vil disse forskellige mål og hensyn skulle afvejes mod hinanden i den praktiske skat-tepolitik.

2. Regeringens målsætning

Det er regeringens målsætning at reducere de administrative byrder for erhvervslivet med op mod 25 pct. frem til 2010. Arbejdet med at lette de administrative byrder kaldes i daglig tale for ”forenklingsarbejdet”. Siden regeringens tiltræden i 2001 har forenklingsarbejdet været højt prioriteret.

Regeringens målsætning er i god tråd med EU’s Lissabon Strategi. Heri anbefaler Kommissionen, at medlemsstaterne arbejder for en bedre national lovgivning og en bedre EU-lovgivning. Dette uddybes i afsnit 7.

Forenklingsarbejdet er en del af regeringsgrundlaget. Det er senest fremhævet i *Mulighedernes samfund, november 2007*, hvor det fremgår, at regeringen vil sikre de bedst mulige rammer for dansk erhvervsliv:

”Regeringen vil fortsætte indsatsen for at lette virksomhedernes administrative byrder med op mod 25 pct. frem til 2010. Regeringen vil fremlægge en afbureaukratiseringsplan med særlig fokus på lettelse af oplevede byrder for små og mellemstore virksomheder. Planen følger op på de nedsatte byrdekomitéer og det igangsatte afbureaukratiseringsprojekt, hvor byrderne kortlægges ud fra et virksomhedsperspektiv.”

Forenklingsarbejdet sker – kort fortalt – ved først at kortlægge virksomhedernes administrative byrder og derefter systematisk at gennemgå lovene for at finde forenklingsmuligheder. Forslag til ny lovgivning med administrative konsekvenser skal vurderes af regeringens økonomiudvalg, hvis de indeholder administrative byrder for mere end 10.000 timer på samfundsniveau årligt, med henblik på at sikre, at der ikke indføres nye administrative byrder, medmindre der er væsentlige grunde hertil.

Forenklingsarbejdet foregår i tæt dialog med erhvervslivet, hvilket blandt andet kommer til udtryk gennem det tværministerielle afbureaukratiseringsprojekt ”Byrdejægerne”. Projektet er et samarbejde mellem Skatteministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Herudover har Regeringen nedsat flere byrdekomitéer (forenklingsgrupper) under ministerier med megen erhvervsrettet regulering. I komitéerne deltager såvel embedsmænd fra diverse ministerier samt repræsentanter for relevante brancheorganisationer og virksomheder.

Formålet er at undersøge, hvordan barrierer for små og mellemstore virksomheder kan reduceres, med særligt fokus på de krav, der opleves generede i virksomhederne. Der er tale om en ny tilgang, hvor embedsmænd bl.a. besøger virksomhederne for at afdække, hvilke regler og processer, der kan opleves som særligt belastende og virksomhederne.

Formålet med forenklingsarbejdet er også – udover at skabe nogle gode rammer for erhvervslivet – at give øget vækst. Modelberegninger tyder på at en forenkling af de administrative byrder med 1 mia. kr. giver et øget bruttonationalprodukt på 1,4 mia. kr.²

I de følgende afsnit vil de enkelte faser i forenklingsarbejdet blive nærmere beskrevet.

3. AMVAB-metoden³

3.1. Hovedprincipper og afgrænsning

Første skridt i forenklingsprocessen er som nævnt at kortlægge de administrative pligter, som virksomhederne er pålagt. Kortlægningen går ud på at måle de administrative byrder, så det synliggøres, hvad byrderne koster virksomhederne i tid - og i kroner og øre.

I Danmark sker målingen af de administrative byrder efter den såkaldte AMVAB-metode, hvor AMVAB står for **A**ktivitetsbaseret **M**åling af **V**irksomhedernes **A**dministrative **B**yrder. Målemetoden – der tager udgangspunkt i den såkaldte *standard cost* metode – har været benyttet i Holland siden 1994. For at sikre en fælles opbakning til metoden, blev erhvervslivet og offentlige myndigheder hørt om deres syn på metoden, inden den blev valgt. Denne

² Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeriet (2005). Beregningerne er foretaget i ”Copenhagen Economics Trade Model (CETM)”, som er en statisk ligevægtsmodel. Beregningen tager udgangspunkt i, at der gives administrative lettelse for 1 mia. kr. fordelt på brancher i økonomien svarende til deres andel af det samlede antal beskæftigede i Danmark og den tyder på, at den forventede stigning i arbejdsproduktiviteten vil føre til, at den samlede værditilvækst i økonomien vil stige med knap 1,4 mia. kr. på længere sigt. Der henvises herudover til kilden.

³ Du kan læse udførligt om AMVAB-metoden på www.amvab.dk.

dialog har gjort, at der i dag er en fælles forståelsesramme for AMVAB-metoden og forenklingens arbejde.

Inden AMVAB-metoden og resultaterne af AMVAB-målingerne beskrives, kan det være hensigtsmæssigt at kaste et blik på, hvilke omkostninger det danske skattesystem har for virksomhederne.

Den største omkostning ved skattesystemet er selve *betalingen* af skatter og afgifter på ca. 812 mia. kr. årligt (2007). Hovedparten af skatte- og afgiftsbetalingerne indbetales af virksomhederne på vegne af virksomhederne selv, ejerne, de ansatte eller kunderne.

En del af skatteprovenuet anvendes direkte til finansiering af det offentlige udgifter til administration og kontrol af skattelovgivningen. I 2007 er der afsat ca. 5.750 mio. kr. til dette formål.

Skattesystemet har imidlertid også væsentlige omkostninger som følge af, at skatter og afgifter *forvrider* borgeres og virksomheders beslutninger i forhold til en verden uden skatter og afgifter. Et eksempel herpå er, at gevinsten ved at arbejde en ekstra time er mindre, når der skal betales skat af arbejdsindkomst, i forhold til hvis indkomsten ikke var pålagt skat. Det medfører, at nogle mennesker ønsker at arbejde mindre. Både borgerne og samfundet får hermed et såkaldt forvriddningstab. Isoleret set bliver velfærden dermed forringet af skatteopkrævningen, når der ses bort fra de positive virkninger af de offentlige udgifter.

De administrative omkostninger for virksomhederne er de omkostninger, som virksomhederne må bære for at kunne leve op til de krav, der stilles i skattelovgivningen og af skattemyndighederne. Der er tale om omkostninger ud over selve skattebetalingen og ud over forvriddninger som følge af skatten.

De konkrete administrative omkostninger for virksomhederne er bl.a. lønomkostninger og omkostninger til kontorhold til at opgøre, angive og indbetale f.eks. skatter på virksomhedens overskud, afgifter på virksomhedens produkter og kildeskatter på virksomhedens lønudgifter. Der kan være tale om interne omkostninger til personale, som udfører ovenstående handlinger eller om omkostninger til ekstern bistand. Irritationsbyrder forbundet med at skulle sætte sig ind i komplicerede skatteregler er også omkostninger for virksomhederne, men disse indgår ikke i AMVAB-målingen. Omkostninger til skatteplanlægning indgår heller ikke i AMVAB-målingerne.

Normalt skelnes mellem brutto og netto administrative omkostninger. Afholdelsen af administrative omkostninger kan have positive virkninger for virk-

somhederne. Virksomhederne får f.eks. kredit med betaling af skatter og afgifter. Moms afregnes først mellem 40-151 dage efter, at en vare er solgt. Indeholdte A-skatter afregnes 11 dage efter udbetalingen af løn i mindre virksomheder, og punktafgifter afregnes i gennemsnit 30 dage efter salg. Denne kreditfordel – der i praksis er en transferering fra staten til virksomhederne – udgør f.eks. 1 mia. kr. for moms og 0,35 mia. kr. for punktafgifter⁴, hvilket trækkes fra virksomhedernes bruttoomkostning. Sådanne kreditfordele modregnes ikke i AMVAB-målingen. Målingen overvurderer derfor på dette punkt de reelle omkostninger for virksomhederne ved at følge skatte- og afgiftslovgivningen.

Skattereglerne er desuden ofte baseret på regnskabsoplysninger, som virksomhederne i kraft af regnskabslovgivningen i forvejen skal udfærdige⁵. Det er oftest en fordel for en virksomhed at have formelle regnskaber og procedurer, idet det øger effektiviteten og gennemsigtigheden af virksomhedens forretning. AMVAB-metoden tager imidlertid ikke hensyn til, at en virksomhed ville have valgt selv at bære en del af omkostningerne, hvis en skatte- eller regnskabsregel ikke eksisterede.

AMVAB-metoden måler således alene de umiddelbare administrative bruttoomkostninger, mens irritationsbyrder, likviditetsfordele og andre fordele ikke indgår i målingen. Den del af de administrative omkostninger, som bliver udført *udelukkende* på grund af krav fra det offentlige – de administrative byrder – bliver ikke præcist udskilt ved AMVAB-målingen. Men AMVAB-målingen bruges som en tilnærmet værdi til de faktiske administrative byrder.

3.2. Identifikation af administrative byrder

Inden virksomhedernes administrative omkostninger kan måles, skal byrderne identificeres. Med AMVAB identificeres de områder, hvor virksomhederne har pligt til at stille informationer til rådighed for skattemyndighederne eller en tredjepart. AMVAB-målingen omfatter alle love og bekendtgørelser med informationsforpligtelser og oplysningskrav til private danske virksomheder. I det omfang internationale regler er implementeret i dansk lovgivning, indgår de også i målingerne. Desuden indgår frivillige regler i det omfang, de generelt vurderes at være nødvendige for virksomhedernes udnyttelse af deres muligheder⁶.

⁴ Beregnet som rentevirkningen før skat ved en rente på 5 pct. af den gennemsnitlige kredittid ganget med skattebetalingen.

⁵ Årsregnskabsloven og bogføringsloven hører formelt under Økonomi- og Erhvervsministeriet. En del af byrderne er i AMVAB-målingerne overført til Skatteministeriets opgørelse som følge af sammenhængen med skattelovgivning.

⁶ De regler, som virksomhederne følger, fordi det er *nødvendigt* i forhold til at være på markedet indgår i målingen. En frivillig regel vurderes at være *nødvendig* at efterleve, når ho-

Når antallet af informationsforpligtelser er identificeret, bliver det undersøgt, hvilke oplysninger virksomhederne skal give for at leve op til informationsforpligtelsen. Der blev oprindeligt identificeret 413 informationsforpligtelser ved kortlægningen af Skatteministeriets lovgivning.

Et eksempel på de informationsforpligtelser og oplysningskrav, der udspringer af en punktafgiftslov, er vist i figur 1. Lovteksten i afgiftsloven indeholder en række krav til virksomhederne om at gennemføre forskellige aktiviteter, bl.a. registrering, angivelse og afregning. Hver af disse informationsforpligtelser opfyldes ved, at virksomheden afgiver en række oplysninger. De specifikke oplysninger kan fremgå af selve loven eller af tilknyttede bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger.

3.3. Virksomhedernes aktiviteter

Virksomhederne udfører en række forskellige administrative aktiviteter for at kunne opfylde de enkelte loves oplysningskrav. En del aktiviteter kræver et internt ressourceforbrug i form af medarbejderes tidsforbrug, mens andre aktiviteter kræver ekstern bistand fra revisorer, advokater o.lign.

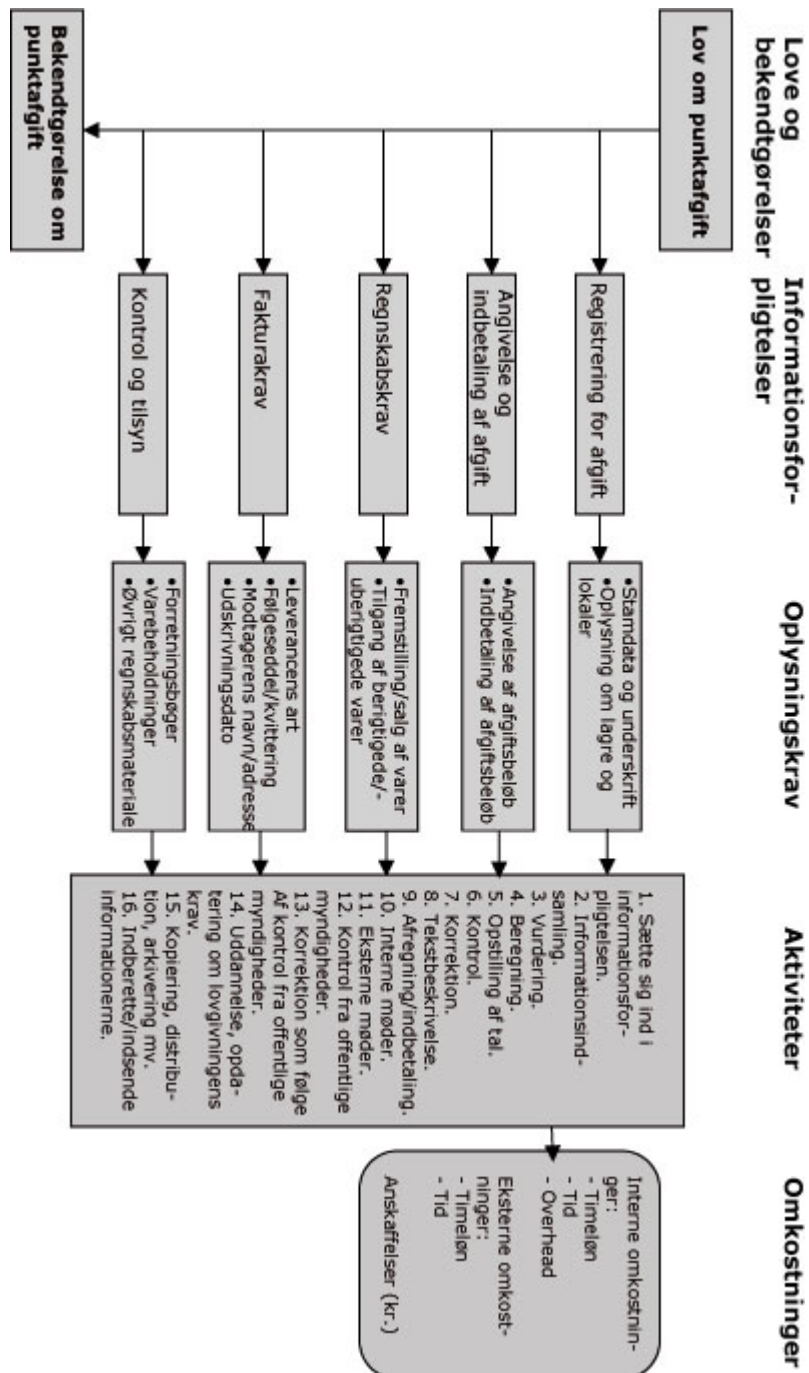
Aktiviteterne er i AMVAB opdelt i 16 standardtyper. Standardaktiviteterne er bl.a. at sætte sig ind i regelsættet, informationsindsamling, opstilling af tal, indberetning, afregning/indbetaling samt kopiering, distribution og arkivering.

Måleenheden i AMVAB-analysen er den *normalt effektive virksomhed*. Det er en virksomhed, der håndterer de administrative opgaver på en gennemsnitlig effektiv måde. Den normalt effektive virksomhed er fundet ved interviews med et antal virksomheder og ekspertskøn afgivet af rådgivere inden for målgruppen.

Omkostningerne forbundet med den enkelte aktivitet er for Skatteministeriets lovgivning fastsat skønsmæssigt på baggrund af en række interviews med indtil videre 205 virksomheder (juli 2007) og en række eksperter. I interviewrunden bliver virksomhederne også spurgt, om de har forslag til forenkling af de eksisterende regler, hvilke regler der er særligt irriterende, og om indberettede oplysninger alene laves til det offentliges brug eller også anvendes af virksomheden selv.

vedparten af de virksomheder, der har mulighed for at følge reglen, vælger at gøre det. Som et eksempel på dette kan nævnes virksomhedernes ansøgning om landbrugsstøtte.

Figur 1. Eksempler på informationsforpligtelser, oplysningskrav og aktiviteter



Kilde: Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2005a) og (2005b).

Beregningen af de samlede omkostninger ved en given regel sker altså ved at se på antal aktiviteter og på omkostningerne ved de enkelte oplysningskrav. Den interne og eksterne tid omregnes til kroner efter en række standard timesatser.

Der sondres mellem omstillingsomkostninger og løbende omkostninger. Omstillingsomkostninger måles kun i forbindelse med en AMVAB-måling, der gennemføres forud for et lovforslags gennemførelse. Løbende årlige omkostninger indgår både i AMVAB-målinger af eksisterende lovgivning og forud for gennemførelsen af ny lovgivning mv. – såkaldte ex ante målinger.

3.4. AMVAB-målingernes sikkerhed

AMVAB-målingerne er forbundet med en vis usikkerhed. Der er tale om et skøn over omkostningerne ved de enkelte aktiviteter og over hvor mange virksomheder, der er omfattet af de enkelte oplysningskrav og informationsforpligtelser.

Skatte- og afgiftslovgivningen er særdeles omfangsrig og indeholder regler rettet mod både enkeltstående virksomheder og mod mange virksomheder. Det er vanskeligt at udarbejde en operationel metode, som kan håndtere alle typer af krav og forpligtelser fra skattemyndighederne med en ensartet høj grad af sikkerhed.

Usikkerheden i forbindelse med AMVAB-målingerne er særligt knyttet til antallet af virksomheder, der er omfattet af en given regel, og til hvor hyppigt en given pligt skal opfyldes. Desuden er der usikkerhed vedrørende afgrænsningen af den normalt effektive virksomhed.

4. Byrder på Skatteministeriets område

4.1. Udgangspunktet for AMVAB-målingerne

Skatteministeriets erhvervsrettede lovgivning blev første gang AMVAB-målt i perioden august 2004 til marts 2005. Arbejdet med at indsamle og analysere datamateriale til målingen blev foretaget af konsulentfirmaet Rambøll Management. I juni 2005 blev den såkaldte AMVAB-rapport på Skatteministeriets område offentliggjort (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2005a)). Rapporten findes på www.amvab.dk.

Rapporten beskriver de samlede omkostninger ved Skatteministeriets lovgivning, og hvilke love og bekendtgørelser der er de administrativt mest omkostningstunge på Skatteministeriets område. Rapporten gengiver de

væsentligste resultater for målingen, bl.a. hvilke informationsforpligtelser der er de mest omkostningsfulde.

Herudover beskrives hvor stor en del af Skatteministeriets lovgivning, der er henholdsvis national lovgivning eller stammer fra EU-regulering, da dette har betydning i relation til, hvorledes forenklingens arbejde skal gribes an. Love baseret på EU-regulering er vanskeligere at forenkle, da den bagvedliggende EU-regulering eventuelt først skal forenkles i samarbejde med de øvrige EU-lande.

AMVAB-rapporten indeholder desuden en måling af ændringerne i lovgivningen fra 2001 til 2005, og oplysning om hvordan målingen for fremtiden opdateres.

Første opdatering blev offentliggjort i maj 2006 og dækkede perioden frem til 30. juni 2005. Anden opdatering offentliggøres i maj 2007 og dækker perioden 1. juli 2005 til 30. juni 2006.

Endelig indeholder rapporten en række forslag til forenkling, som virksomhederne selv er kommet med i forbindelse med interviews, og en række "irritationsbyrder", som er en række pligter ved lovgivningen, der føles særligt irriterende for virksomhederne at udføre. Eksempler på irritationsbyrder er at samme oplysning skal indberettes til flere myndigheder, og at der er for korte svarfrister i sommerferieperioder.

Datagrundlaget for AMVAB-målingen er samlet i en database, hvorfra der kan trækkes oplysninger til brug for forenklingens arbejde. Databasen er ikke offentligt tilgængelig.

AMVAB-målingen er et vigtigt værktøj i arbejdet med forenklinger. Den er grundlaget for det videre arbejde med systematisk at gennemgå reglerne for at finde ud af, hvor der er mulighed for forenkling, og hvor ressourcerne skal lægges.

4.2. Byrder på Skatteministeriets område i 2001

De samlede administrative omkostninger på Skatteministeriets område blev i AMVAB-rapporten målt til ca. 9,1 mia. kr., da regeringen tiltrådte i november 2001. Det vil sige, at de danske virksomheder tilsammen var pålagt administrative omkostninger som følge af skattelovgivningen for ca. 9,1 mia. kr. årligt. Det svarede til ca. 1,4 pct. af de samlede indtægter fra skatter og afgifter.

Tabel 1. Samlede administrative omkostninger og ABC-fordelingen, 2001

	Omkostninger (mio. kr.)	Omkostninger (pct.)	ABC-regulering (pct.)		
			A	B	C
I alt for skatteministeriet	9.106	100,0	13,2	6,2	80,6

Kilde: AMVAB-databasen.

Det fremgår også af tabel 1, hvor stor en del af områderne, der er henholdsvis A-, B- og C-regulering. A-regulering betyder, at lovgivningen er direkte bundet op på internationale forpligtelser, bl.a. EU-regulering. B-regulering betyder, at lovgivningen er en følge af internationale forpligtelser, men de konkrete administrative krav er formuleret fra dansk side. C-regulering betyder, at lovgivningen udelukkende er baseret på nationale krav. C-regulering er som udgangspunkt lettest at forenkle, da der ikke er nogen internationale bindinger.

Lovgivningen på Skatteministeriets område er også i AMVAB-rapporten inddelt i fire hovedområder:

- Skattepligtig indkomst
- Løn og A-skat
- Indirekte skatter
- Andre indeholdelses- og indberetningspligter

Skattepligtig indkomst

Lovgivningen om skattepligtig indkomst er uden sammenligning den mest byrdefulde på Skatteministeriets område. Omkostningerne udgjorde over halvdelen af de samlede byrder på Skatteministeriets område, da forenklingsarbejdet blev sat i gang.

De mest byrdefulde love på området er virksomhedsskatteloven, skattekontrolloven og kildeskatteloven i nævnte rækkefølge. Længere nede kommer selskabsskatteloven og pensionsbeskatningsloven. De mest byrdefulde aktiviteter er specificationskrav til skatteregnskabet og indberetning af skatteregnskab. Af andre byrdefulde aktiviteter er forskudsregistrering, fordeling af erhvervsindkomst mellem ægtefæller og kontrol- og tilsynsbestemmelser.

Området er næsten udelukkende national regulering (C-regulering).

Løn og A-skat

Lovgivningen om løn og A-skat stod for 10-15 pct. af virksomhedernes samlede byrder.

De mest byrdefulde love på området er kildeskatteloven og skattekontrolloven. De mest byrdefulde aktiviteter er månedlig oplysning til medarbejderne om indeholdelse af A-skat og årlig oplysning til medarbejdere om indberettede beløb til SKAT.

Området er udelukkende national regulering (C-regulering).

Indirekte skatter

Området pålagde virksomhederne administrative omkostninger svarende til ca. $\frac{1}{4}$ af de samlede omkostninger på Skatteministeriets område.

De mest byrdefulde love på området omfatter momsloven og toldloven. Herudover er der en række afgiftslove, der tilsammen medfører en stor byrde. De mest byrdefulde aktiviteter er toldangivelser. Området er i vidt omfang styret af international regler (A- og B-regulering), der er vanskelige at forenkle som følge af EU-lovgivningen.

Andre indeholdelses- og indberetningsforpligtelser

Omkostningerne på området udgjorde ca. 5 pct. af de samlede byrder. Området omfatter lovgivning, som ikke kan kategoriseres under de øvrige hovedområder, f.eks. bankernes indberetningspligter. Området er næsten udelukkende national regulering (C-regulering).

De 10 mest omkostningsfulde love

I AMVAB-rapporten er de 10 mest omkostningsfulde love og bekendtgørelser opstillet på Skatteministeriet område, jf. tabel 2. Denne opstilling giver en fornemmelse af, hvilke love der giver problemer, og hvor en systematisk gennemgang af lovene kan begynde, hvilket der er mere om i afsnit 5.

Tabel 2. De 10 mest omkostningsfulde love og bekendtgørelser på Skatteministeriets område (samfundsniveau) – november 2001

Lov	Administrative omkostninger	
	Samfundsniveau mio. kr.	Andel af samlede omkostninger pct.
Mindstekravsbekendtgørelsen	3.777	41,5
Skattekontrolloven	1.757	19,3
Momsloven	1.116	12,3
Toldloven	650	7,1
Kildeskatteloven	541	5,9
Lov om vægtafgift af motorkøretøjer	330	3,6
Pensionsbeskatningsloven	120	1,3
Færdselsloven (nummerplader)	107	1,2
Lov om registreringsafgift af motorkøretøjer mv.	101	1,1
Elafgiftsloven	56	0,6
Top-10 i alt	8.555	94,0
I alt for Skatteministeriet	9.107	100,0

Kilde: www.amvab.dk

Som det ses tegnede de 10 mest byrdefulde love og bekendtgørelser sig for ca. 91 pct. af omkostningerne på Skatteministeriets område i 2001. De tre mest byrdefulde love og bekendtgørelser var (og er) mindstekravsbekendtgørelsen, skattekontrolloven og momsloven, som tilsammen udgjorde godt 70 pct. af de samlede byrder. Byrderne er således centreret om en ganske lille del af lovgivningen, og forenklingsarbejdet er derfor i høj grad afhængig af, hvor stort et forenklingspotentiale der er på dette område.

Mindstekravsbekendtgørelsen skaber de største administrative omkostninger. Den indeholder primært regler om selvangivelse og skattemæssigt årsregnskab, og den store byrde skyldes, at alle virksomheder hvert år er berørt af loven. Der er store udgifter forbundet med selvangivelsen, bl.a. fordi der i stort omfang anvendes ekstern bistand som revisorer og andre rådgivere.

Skattekontrolloven medfører bl.a. pligt til at indberette en række oplysninger, der bruges til skattemyndighedernes kontrol.

Momsloven regulerer hele momssystemet med registrering, måneds-, kvartals- og halvårlig afregning, indberetning og andet. En stor del af momsloven udspringer af EU momsdirektiver, hvilket besværliggør forenkling af loven.

5. Hvor langt er vi?

5.1. Basismålingen og udviklingen i administrative byrder

AMVAB-rapporten giver et billede af de byrder, som Skatteministeriets lovgivning medførte for virksomhederne pr. 1. august 2004. Det vil sige, at målingen tager hensyn til al lovgivning, som er trådt i kraft senest den 1. august 2004. Denne måling kaldes for *basismålingen*.

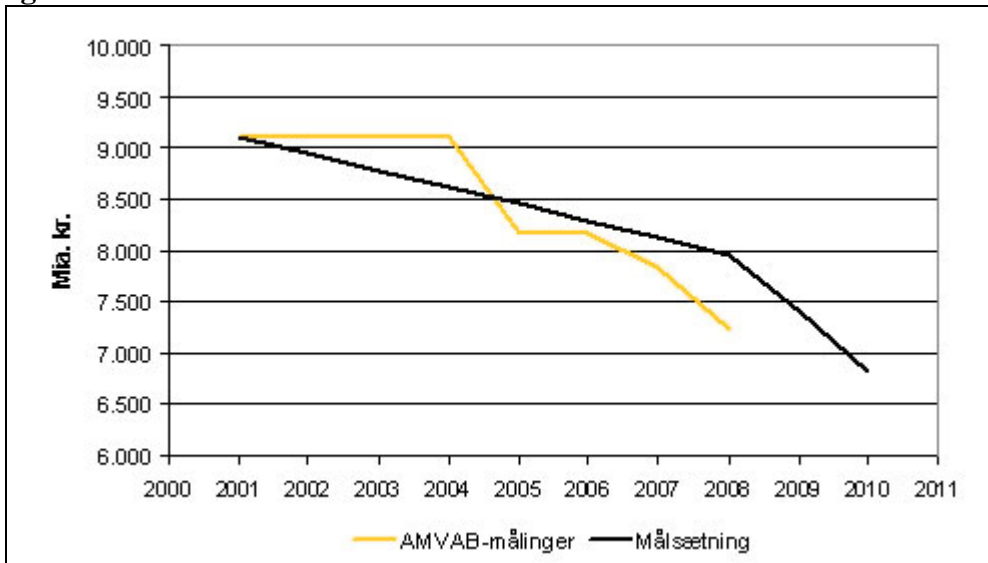
Samtidig indeholder AMVAB-rapporten en måling af ændringerne i lovgivningen i perioden november 2001 (nulpunktsmålingen) til august 2004 (basismålingen), hvilket giver et overblik over udviklingen i de administrative byrder siden regeringens tiltræden i november 2001.

Med basismålingen er der etableret en database, som kan bruges ved vurderingen af effekten af regelændringer i de kommende år. Hvert år vil udviklingen i de administrative byrder blive målt ved at se på, hvilke lovændringer, digitaliseringer og andre forenklinger der har været i løbet af et folketingsår, og om de har medført ændringer i de administrative byrder. Målingen sker for folketingsåret, som går fra første tirsdag i oktober i et år til første tirsdag i oktober det efterfølgende år.

Den første periode efter basismålingen går dog fra august 2004 til 30. juni 2005. Disse tal er offentliggjort af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i maj 2006, jf. nedenfor.

I "*101 forenklinger og en lettere hverdag for alle*" er beskrevet de konkrete lettelser, der har været på Skatteministeriet område fra 2001 til udgangen af 2005. Pjecen findes på www.skm.dk.

I figur 2 er udviklingen i de administrative byrder for erhvervslivet vist fra regeringen trådte til i november 2001 og frem til statusdagen for den anden opdatering af AMVAB-rapporten den 30. juni 2006. Det fremgår heraf, at Skatteministeriet pr. 30. juni 2006 er godt på vej imod målsætningen om at nedbringe de administrative byrder med op mod 25 pct. frem til 2010. Således er byrderne i skatteministeriets lovgivning indtil videre reduceret med knap 21 pct., jf. tabel 3.

Figur 2. Målsætning og faktisk udvikling i administrative omkostninger 2001-2010

Kilde: www.amvab.dk

5.2. Udvikling i perioden 2001-2007

Tabel 3 viser udviklingen i virksomhedernes samlede administrative omkostninger i perioden fra november 2001 (nulpunktsmålingen) og frem til ultimo april 2007. Forskellen mellem nulpunktsmåling og målingen pr. 30. juni 2006 udgør nettoeffekten af de forenklingsinitiativer, der er gennemført og målt siden regeringen tiltrådte i november 2001.

De samlede administrative lettelser i perioden er på knap 1,9 mia. kr. svarende til 20,6 pct. af Skatteministeriets byrder.

Tabel 3. Udviklingen i de administrative omkostninger fra november 2001 og frem til 30. juni 2006

	Omkostninger, mio. kr.	Indeks
November 2001 (nulpunktsmålingen)	9.106	100
Juni 2005 (basismålingen)	8.694	95
Status juni 2005, offentliggjort maj 2006	7.834	86
Status juni 2006, offentliggjort maj 2007	7.230	79
Udvikling 2001-2006	-1.876	-21

Den største effekt findes for mindstekravsbekendtgørelsen, hvor der er sket et fald på ca. 1.125 mio. kr. Ligeledes er der sket lettelser af de administrative byrder som følge af skattekontrolloven i størrelsesordenen 300 mio. kr.

Den første del af lettelserne stammer fra afskaffelsen af kapitalforklaring og af momsafstemning, der var et krav efter mindstekravsbekendtgørelsen. Senest er også kravet om indsendelse af virksomhedsskema fjernet, ligesom mange virksomheder ikke fremover vil skulle indsende skatteregnskab. Når virksomhederne ikke længere skal indsende skemaer og regnskaber banes vejen for brug af de digitale løsninger SKAT tilbyder. Samlet skønnes det, at ændringerne giver lettelser på knap 1.125 mio. kr.

På området for indirekte skatter er byrderne reduceret med ca. 346 mio. kr. svarende til 14,3 pct. siden basismålingen i 2001. Hovedparten af lettelserne skyldes afskaffelse af kørebøger for gulpladebiler, der som følge af momsproblematikken er henført til området.

Der er også fjernet krav om underretning af 3. mand til brug for f.eks. selvangivelsen. Tidligere skulle en virksomhed indberette oplysninger til om f.eks. løn og udbytter mv. til den ansatte eller aktionæren samtidig med at oplysningerne blev indberettet til SKAT. Nu sørger SKAT for at den ansatte får oplysningerne. Af størst betydning er, at arbejdsgiveren ikke længere skal sende en oplysningsseddel om årsindkomsten til sine ansatte. Denne ændring er opgjort til en lettelse på 303 mio. kr.

Også byrderne for virksomheder med koncernstrukturer, der går på tværs af landegrænser er lettet via adgangen til aflæggelse af skattemæssigt regnskab i fremmed valuta. Således skal alene årsresultatet omregnes til danske kroner. Denne lettelse skønnes at reducere byrderne med ca. 85 mio. kr.

Den digitale motorregistrering betyder, at de administrative byrder reduceres med ca. 50 mio. kr.

Derudover er der gennemført en lang række mindre lettelser af de administrative byrder, ligesom der har været gennemført lovgivning, der isoleret set har forøget de administrative byrder.

I tabel 4 er status pr. 30. juni 2006 for de 10 mest omkostningsfulde love vist. De samlede byrder er som nævnt reduceret fra ca. 9,1 mia. kr. i 2001 til nu 7,2 mia. kr. Af reduktionen på knap 1,9 mia. kr. tegner de ca. 1,5 mia. kr. sig fra de 10 mest omkostningsfulde love og bekendtgørelser.

Tabel 4. De 10 mest omkostningsfulde love og bekendtgørelser på Skatteministeriets område (samfundsniveau) – 30. juni 2006

Lov	Administrative omkostninger	
	Samfundsniveau mio. kr.	Andel af samlede omkostninger pct.
Mindstekravs bekendtgørelsen	2.652	36,7
Skattekontrolloven	1.463	20,2
Momsloven	1.101	15,2
Toldloven	650	9,0
Kildeskatteloven	519	7,2
Pensionsbeskatningsloven	109	1,5
Lov om registreringsafgift af motorkøretøjer mv.	100	1,4
Færdselsloven (nummerplader)	57	0,8
Elafgiftsloven mv.	54	0,8
Lov om afgift af vejbenyttelse	32	0,4
Top-10 i alt	6.737	93,2
I alt for Skatteministeriet	7.230	100,0

Kilde: www.amvab.dk

6. Systematisk regelforenkling

Ifølge regeringsgrundlaget skal det systematisk vurderes, hvor der er mulighed for at forenkle eller digitalisere eksisterende regler.

Regeringen har udarbejdet en værktøjskasse med vejledning i, hvordan de enkelte ministerier kan gribe det systematiske forenklingsarbejde an. Den findes på www.regelforenkling.dk.

Der er også lavet en ”*Vejledning i systematisk forenklingsarbejde*”, som ligger på samme hjemmeside. Vejledningen er lavet på baggrund af pilotforenklingsprojekter i bl.a. Skatteministeriet.

Ifølge vejledningen kan forenklingsarbejdet med fordel deles op i en række faser:

- Fase 0: Organisering
- Fase 1: Byrdeidentifikation
- Fase 2: Løsningsmuligheder
- Fase 3: Konsekvensvurdering
- Fase 4: Afrapportering
- Fase 5: Implementering

I det følgende gennemgås hovedtrækkene ved de enkelte faser.

Fase 0: Organisering

Fase 0 starter som regel, når AMVAB-målingen er færdig. Ledelsen i den enkelte myndighed skal træffe beslutning om at igangsætte forenklingsarbejdet. Der skal tages stilling til, hvilke områder der skal forenkles, og hvordan arbejdet skal forankres og organiseres.

Ved udvælgelsen af forenklingsområderne er nyttige kilder AMVAB-rapporten, herunder top 10-liste og irritationsbyrder, og de forslag og ønsker, som virksomheder og brancheorganisationer kommer med.

Fase 1: Byrdeidentifikation

Når et reguleringsområde er udvalgt til forenkling, kan der nedsættes en arbejdsgruppe, byrdekomité eller et andet arbejdsforum. De administrative byrder på området skal identificeres, og her kan AMVAB-målingerne og virksomhedernes egne forslag være nyttige kilder. Der kan eventuelt indhentes nye bidrag fra virksomheder og myndigheder. Herefter opstilles en bruttoliste, som skal analyseres nærmere.

Formålet med fase 1 er at få et indtryk af, hvilke byrder de eksisterende regler medfører.

Fase 2: Løsningsmuligheder

Alle byrder og problemer er identificeret. Nu skal alle tænkelige løsningsmuligheder afdækkes. Der findes en række foreklingværktøjer, som eventuelt kan løse problemerne: Regelforenkling, administrativ forenkling, digitalisering samt bedre information og service.

Ved regelforenkling ændres der i den eksisterende lovgivning, f.eks. ved at fjerne en indberetningspligt eller gøre indberetningen lettere. Administrative foreklinger er ændringer i myndighedernes sagsgange, hvilket bl.a. kan ske ved at indhente de pågældende oplysninger fra andre myndigheder frem for hos virksomheden.

Et eksempel herpå er loven om e-Indkomst (Lov nr. 403 af 8. maj 2006). Med loven oprettes et fælles offentligt indkomstregister. Virksomhederne skal for fremtiden kun indberette oplysninger om borgernes indkomst mv. til dette register, og når andre myndigheder skal bruge samme oplysninger, skal oplysningerne hentes fra registeret og ikke hos virksomheden eller borgeren en gang til.

Digitale løsninger kan lette virksomhedernes indberetning af information, f.eks. ved indberetning over nettet med forudfyldte felter eller ved overførsel af data direkte fra virksomhedens it-system til myndighederne. SKATs TastSelv løsninger er et godt eksempel herpå, ligesom hovedpar-

ten af sagsgangen i forbindelse med import og eksport foregår elektroniske.

Bedre kommunikation er også en forenklingsmulighed. Mange regler er i dag komplekse og svære at forstå. Bedre information og service er en måde at give virksomhederne en lettere byrde af de administrative pligter.

Hvilke redskaber, der skal anvendes for at skabe de bedste administrative lettelser, vurderes i fase 3.

Fase 3: Konsekvensvurdering

Der er fundet mulige løsninger på, hvordan byrderne kan reduceres. Fordele og ulemper ved de forskellige løsningsmuligheder skal nu afvejes.

Konsekvenserne af de enkelte forenklingsforslag skal vurderes:

- Konsekvenser for virksomhedernes administrative byrder.
- Økonomiske konsekvenser for virksomhederne.
- Konsekvenser for myndighederne (administrative og økonomiske).
- Konsekvenser i forhold til reguleringens formål.
- Øvrige konsekvenser, herunder forholdet til EU-lovgivning, miljømæssige konsekvenser mv.
- Sammenhæng med øvrige politiske målsætninger, f.eks. fairplay, skat-testop mv.

I denne fase inddrages interne og eksterne eksperter på området, hvis de ikke allerede har været det. Ved konsekvensvurderingen skal der tages stilling til alle relevante konsekvenser, men forslagene bør ikke frasorteres allerede i denne fase med henvisning til negative konsekvenser, da den endelige udvælgelse er en politisk vurdering.

Fase 4: Afrapportering

Alle væsentlige konsekvenser er nu vurderet. Der skal konkluderes på baggrund af analyserne fra fase 3, og der skal laves indstillinger til endelige beslutninger. Nogle løsninger kan gennemføres rent administrativt, mens andre kræver en politisk beslutning. Det handler om at finde det rette format for afrapporteringen.

Fase 5: Implementering

Ledelsen eller det politiske niveau har besluttet, hvordan og hvilke forenklingsinitiativer der skal gennemføres. Det skal nu sikres, at løsningerne rent faktisk gennemføres. Det er også vigtigt, at ændringerne kommunikeres, så de berørte virksomheder og myndigheder får kendskab til ændringerne.

7. Forenklingensarbejdet i Skatteministeriet

7.1. Organisering af forenklingensarbejdet

Til at varetage den overordnede koordinering og tilrettelæggelse af forenklingensarbejdet har Skatteministeriet nedsat en Taskforce med deltagere fra SKAT og Skatteministeriet.

Taskforcen udarbejder handlingsplaner, sætter projekter i gang, sørger for afrapportering overfor relevante myndigheder samt deltager i tværministerielt og internationalt forenklingensarbejde. Information om forenklingensarbejdet til de relevante målgrupper er også en del af Taskforcens opgaver.

Som nævnt er det en del af regeringsgrundlaget, at der nedsættes byrdekomitéer med deltagere fra relevante organisationer og virksomheder. I Skatteministeriet er det besluttet at nedsætte fem forenklingensgrupper med underarbejdsgrupper under sig. Som følge af fusionen mellem de kommunale og regionale skattemyndigheder i november 2005 blev det dog besluttet i første omgang alene at nedsætte én byrdekomite på skatteområdet.

Herud over er der nedsat en regnskabsmæssig byrdekomite som et tværgående samarbejde mellem Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Danmarks Statistik og Skatteministeriet.

7.2. Den skattemæssige byrdekomite

I december 2005 blev *Komitéen vedrørende reduktion af de administrative byrder på skatteområdet* nedsat. Komitéen afgav sin rapport i juni 2006. Told- og skattedirektøren er formand for komiteen, og en række brancheorganisationer og et antal virksomheder er repræsenteret.

Byrdekomitéens opgave var, jf. Skatteministeriet (2006):

”...at komme med konkrete forslag til forenklinger af lovgivningen, øget brug af digitalisering og bedre kommunikation mellem myndigheder og virksomheder, der kan nedbringe de administrative byrder. Byrdekomitéen skal i første omgang have fokus på hurtigt realiserbare lettelser primært indenfor området opgørelse af skattepligtig indkomst, der bl.a. omfatter følgende lovgivningsområder:

- *Skattekontrolloven*
- *Kildeskatteloven*
- *Selskabsskatteloven*
- *Virksomhedsskatteloven*
- *Afskrivningsloven*
- *Ligningsloven*

- *Ejendomsavancebeskatningsloven*
- *Kursgevinstloven*
med tilhørende bekendtgørelser, herunder mindstekravs bekendtgørelsen, og anden tilhørende materiel lovgivning, som skal følges for at kunne opgøre den skattepligtige indkomst”

Byrdekomitéen er ikke begrænset til kun at fokusere på den skattepligtige indkomst, idet der også kan ses på hurtigt realiserbare lettelser på hele Skatteministeriets område.

Byrdekomitéens opgave er således i første omgang at identificere byrder og problemer inden for de nævnte områder og at komme med løsningsforslag.

Byrdekomitéen har besluttet at fokusere på syv forenklingsområder:

1. Angivelses- og betalingsfrister, 2. Genanvendelse af indberettede oplysninger og andre data, 3. Den personlig erhvervsdrivende, 4. Den finansielle sektor, 5. Aktieavancebeskatningsloven, 6. Selskabsskat, udbytteskat og rentebeskatningsdirektiv og 7. Samspil mellem myndighed og virksomhed, herunder retssikkerhed.

Byrdekomiteen har i juni 2006 afleveret et katalog over forslag til forenklingsinitiativer. Det kan endnu ikke vurderes, hvor store administrative lettelser der kommer ud af byrdekomiteens arbejde. Rapporten fra den skattemæssig byrdekomité ligger på Skatteministeriets hjemmeside www.skm.dk

Skatteministeren har taget stilling til forslagene fra den skattemæssige byrdekomité. Det har ført til at nogle forslag skal fremmes, andre forslag skal analyseres nærmere, og der ikke vil blive arbejdet videre med de øvrige forslag. De forslag, som der ikke bliver arbejdet videre med, er hovedsagelig forslag, som er forbundet med provenutab for staten. På Skatteministeriet hjemmeside www.skm.dk ligger en liste over forslag med angivelse af, hvad der skal ske med de enkelte forslag.

7.3. Den regnskabsmæssige byrdekomite

I marts 2006 blev *Komitéen vedrørende reduktion af de administrative byrder inden for regnskabs- og virksomhedsbeskatningsområdet* nedsat. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens direktør var formand, og en række brancheorganisationer og virksomheder deltager i komiteen. Sekretariatsfunktionen varetages af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og SKAT i fællesskab.

Byrdekomitéens opgave er ”at komme med konkrete forslag til regelforenkling af lovgivningen, der kan nedbringe de administrative byrder, øge brugen af digitalisering og forbedre kommunikationen mellem myndigheder og virksomheder”.

Byrdekomitéen har fokus på samspillet mellem og samkøring af data inden for virksomhedsbeskatning, regnskabsregulering og indberetning af oplysninger til statistiske formål.

Den regnskabsmæssige byrdekomite afgav sin rapport i januar 2007. Rapporten findes på Skatteministeriets hjemmeside www.skm.dk. Det er uafklaret, hvor store lettelser der kan findes på området.

8. Regelforenkling i internationalt regi

8.1. Regelforenkling af EU-regulering

Det er ikke kun dansk lovgivning, der skal forenkles. Kommissionen har som en del af den fornyede Lissabon-strategi i 2005 tilkendegivet, at der vil blive taget en række initiativer til at forbedre EU-reguleringen. Dette gælder både eksisterende regulering og nye politiske tiltag.

I Danmark stammer mere end 40 pct. af virksomhedernes samlede administrative byrder fra EU-regulering. På skatteområdet stammer 16 pct. af lovgivningen fra EU-regulering. Hovedparten af lovgivningen på Skatteministeriets område er således af national oprindelse, og der er derfor ikke nedsat egentlige EU-forenklingsgrupper i Danmark. Som nævnt er det primært moms-, punktafgifts- og toldområdet, der er EU-reguleret, og på disse områder arbejdes der med forenkling af EU-reguleringen i de arbejdsgrupper i Rådet og Kommissionen, der normalt varetager områderne.

I juni 2005 afleverede Danmark en liste med 50 forslag til forenkling af EU-reguleringen til Kommissionen. Kommissionen har efterfølgende udsendt en meddelelse med over 100 forenklingsforslag, hvoraf flere af de danske prioriteter indgår. Forenklingerne gennemføres over de næste tre år.

Kommissionen har desuden i 2005 offentliggjort en ny vejledning om udarbejdelse af konsekvensvurderinger af forslag til EU-regulering. Fremover vil alle EU-forslag blive vurderet efter den nye vejledning med henblik på at styrke fokus på de administrative konsekvenser.

Endelig har Kommissionen i 2006 tilkendegivet, at den vil anvende en fælles standard cost metode til måling af de administrative byrder i EU-reguleringen. Metoden minder om den danske AMVAB og anvendes til at måle byrderne i eksisterende regulering og i nye forslag. Samtidig har Kommissionen sat som mål at reducere virksomhedernes administrative omkostninger med 25 pct. inden 2012. Kommissionen vurderer i den forbindelse, at det årligt vil spare europæiske virksomheder for sammenlagt 1,3 mia. euro.

Flere lande har eller er ved at fastsætte mål om reduktioner af de administrative byrder. F.eks. har Sverige et reduktionsmål på 20 pct. på skatteområdet. Andre lande er ved at opgøre de administrative byrder og vil efterfølgende fastsætte kvantitative mål.

8.2. Internationalt samarbejde om national regelforenkling

Det nationale forenklingssamarbejde sker primært på nationalt plan. Der er dog i EU- og OECD-regi nedsat flere arbejdsgrupper, hvis formål er at udveksle erfaringer om regelforenkling på udvalgte områder.

Ekspertgruppe - ”Simplified tax compliance procedures for SMEs”

I 2004 blev der nedsat en ekspertgruppe med deltagere fra en lang række EU-lande. På møderne udveksles information om de enkelte landes skatteregler for små og mellemstore virksomheder, og formålet er at indsamle forslag til forenklinger og at udvælge nogle ”best practice cases”. Disse kan bruges som inspiration i de enkelte lande ved forenklingssamarbejdet af den nationale lovgivning.

Arbejdsgruppens arbejde munder ud i en rapport, der forventes færdig i løbet af 2007.

International benchmark på momsområdet

En række af de medlemslande, der anvender standard cost metoden, har dannet et internationalt netværk. Netværket færdiggjorde i foråret 2005 en sammenligning af omkostningerne ved moms i henholdsvis Holland, Sverige, Norge og Danmark. Flere lande er optaget i netværket.

Tabel 5. Sammenligning af administrative omkostninger ved moms

	Totale administrative omkostninger Mio. €	Administrative omkostninger i % af momsprovenu ‰	Gennemsnitlig administrativ omkostning pr. virksomhed pr. år €
Danmark (2004)	50,9	2,7	180
Holland (2002)	797 ¹	23,8	807
Sverige (2003)	289	12,2	344
Norge (2004)	111	6,2	430

1) Omkostningerne inkluderer dele af faktureringskrav og toldregler (ca. 1/3 af omkostningerne).

Kilde: Erhvervs- og Selskabsstyrelsen et al (2005).

I tabel 5 er de overordnede resultater af analysen vist. Resultatet er interessant, da de administrative omkostninger er mindst i Danmark. Det gælder både de samlede omkostninger og omkostningerne målt i forhold til momsprovenuet eller i gennemsnit pr. virksomhed pr. år. Omkostningerne ved momsen udgør således kun 2,7 % af det samlede momsprovenu i Danmark, og mellem 6,2 til 23,8 % i de andre lande. Tilsvarende udgør de gennemsnitlige administrative omkostninger pr. virksomhed pr. år kun 180 € (1.350 kr.) i Danmark mod fra 344 € til 807 € (2.580 kr. til 6.050 kr.) i de andre lande.

Selv om landene har anvendt samme metode til opgørelsen af de administrative omkostninger, skal en sammenligning af resultaterne foretages med forsigtighed. Det kan dog konkluderes, at anvendelsen af differentierede momssatser samt antal indbetalinger og momsregistreringer har væsentlig betydning for omkostningsniveauet.

Det internationale samarbejde kan følges på www.administrative-burdens.com.

8.3. OECD redtape scoreboard projekt

Sammen med 10 andre lande i OECD deltager Danmark i et projekt kaldet Red Tape Scoreboard Project om benchmarking af de administrative byrder for små og mellemstore virksomheder indenfor vejtransportsektoren.

Der er udvalgt 17 informationsforpligtelser vedrørende de administrative byrder, der følger af at ansætte en medarbejder og at have en lastbil på landevejen i et år. Projektet tog udgangspunkt i AMVAB-metoden og blev resultatet blev offentliggjort i september 2007, jf. OECD (2007 og 2007a).

9. Hvilke hensyn spiller ind ved regelforenkling?

Fase 3 i den systematiske regelforenkling omfatter en vurdering af de forskellige konsekvenser ved et givet løsningsforslag. Forenkling og ned-

bringelse af de administrative omkostninger er ét blandt flere vigtige hensyn, når skatte- og afgiftssystemet designes og ændres.

Overordnet set bør der stilles en række krav og tages en række hensyn, når skattelovgivning overvejes indført eller ændret. Her er tale om såvel institutionelle krav – skattereglerne må ikke være i strid med grundlov eller EU-ret – som krav om hensyn til rimelige muligheder for at administrere, kontrollere og håndhæve skatten. Der er også krav og hensyn at tage til en rimelig og hensigtsmæssig økonomisk virkning.

Dertil kommer, at nogle forenklinger kan være indbyrdes uforenelige. I arbejdet med at forenkle reglerne for virksomhederne er Skatteministeriet stødt på en barriere i forhold til regler om indberetning. Det har således ikke været muligt at reducere antallet af indberetninger fra virksomhederne så meget som det først var ønsket. Det skyldes, at afskaffelse af virksomhedernes pligt til at indberette er uforeneligt med regeringens vision om det selvangivelsesløse samfund for private skatteborgere. Til brug for at forenkle selvangivelsen for de mange private skatteborgere skal myndighederne nemlig bruge indberetningerne fra virksomhederne. En afskaffelse af indberetningspligten for virksomhederne ville således føre til, at omkostningerne skulle flyttes over på de private skatteborgere.

Omkostningerne for skattemyndighederne ved skattesystemet er meget synlige. Udgifterne til driften af skattesystemet fremgår af Finansloven⁷ og skal finansieres via skatteindtægterne som andre offentlige udgifter. Ny lovgivning indeholder altid skøn over administrative omkostninger for det offentlige.

Omkostningerne for borgere og virksomheder har derimod indtil for nylig været mindre synlige, selvom hensynet til at begrænse de administrative omkostninger har spillet en væsentlig rolle i designet af det gældende skattesystem. Med AMVAB-målingerne er der nu en indikator for det samlede niveau for virksomhedernes administrative omkostninger. De administrative omkostninger for virksomhederne er store – og større end det offentliges omkostninger. Der er derfor et betydeligt potentiale for at forbedre samfundets ressourceanvendelse, hvis virksomhedernes administrative omkostninger kan reduceres.

Der er en tendens til, at virksomhedernes administrative omkostninger tynger forskelligt for store og små virksomheder. Der vil typisk være stigende skalaafkast i forbindelse med administrative aktiviteter til opfyldelse af kravene fra såvel skattemyndighederne som andre myndigheder. For

⁷ På finansloven for 2007 er de samlede udgifter til skattemyndighederne budgetteret til netto 5.750 mio. kr.

eksempel er de direkte udgifter til angivelse og indbetaling af en punktafgift de samme, uanset om der bliver indbetalt 1.000 kr. eller 1 mio. kr.

Endelig er det vigtigt at begrænse administrative omkostninger, da store omkostninger medfører en risiko for, at virksomhederne (og borgerne) får en modvilje mod skattesystemet og -betalingen.

Men der er – som nævnt – andre hensyn, som de administrative omkostninger skal afvejes mod. Det kan illustreres med et par eksempler fra den løbende politiske debat.

Flade skatter fremhæves ofte i debatten som følge af, at de skulle have lave administrative omkostninger⁸. Flade skatter indebærer, at indkomstopgørelsen forenkles ved, at fradragene i den skattepligtige indkomst fjernes, og at skatteberegningen forenkles ved kun at bruge én skattesats. Prisen for dette enkle skattesystem er relativt store ændringer i skattebyrden for forskellige skatteydere, dvs. at der må slækkes på de fordelingsmæssige hensyn eller den såkaldt vertikale lighed.

Hensynet til de administrative omkostninger må også ofte afvejes i forhold til hensynet til horisontal lighed. Horisontal lighed tilsiger f.eks., at virksomheder, der har samme indtjening bør betale samme skat. I en stadig mere internationaliseret verden med muligheder for at flytte indkomster og udgifter over grænser kræver opfyldelsen af dette princip stadig mere komplicerede og vidtgående krav til virksomhederne. Blandt eksempler på værnsregler, der har til hensigt at sikre ens beskatning af ens indkomster, kan nævnes transfer pricing og CFC-beskatning. Det kan derfor i isolerede tilfælde være nødvendigt at gennemføre regelændringer, der øger de administrative omkostninger.

Ønsket om horisontal og vertikal lighed samt et ønske om en høj grad af retssikkerhed hænger også sammen med accepten af skattesystemet. For at sikre, at alle betaler det, de skal ifølge lovgivningen, er det nødvendigt, at skattereglerne kan kontrolleres. En effektiv kontrol er afhængig af, at myndighederne har adgang til en lang række oplysninger om virksomhederne. Der skal altså ske afvejning af kontrollens hensyn i forhold til de administrative omkostninger herved. I den forbindelse er Skatteministeriets nye kontrolstrategi værd at fremhæve. Strategien sigter på at reducere byrderne for de virksomheder, der spiller med i forhold til lovgivningen og optræder i overensstemmelse med reglerne.

Endelig ytres også fra tid til anden ønske om at anvende skattesystemet til at opfylde andre hensyn end de rent fiskale. I praksis varetager skattesy-

⁸ Flade skatter er beskrevet i en anden artikel i dette tidsskrift.

stemet dermed en lang række særhensyn, der bidrager til skattesystemets kompleksitet og forøger de administrative omkostninger. Der kan f.eks. være tale om miljømæssige hensyn. Typisk betyder forfølgelsen af miljøhensyn, at de administrative omkostninger ved skattelovgivningen øges. I det omfang skattelovgivningen træder i stedet for alternativ miljølovgivning kan der dog være tale om, at de samlede administrative omkostninger bliver mindre end de ellers ville have været.

10. Handlingsplan

I 2006 har Skatteministeriet udarbejdet en intern handlingsplan for forenklingssarbejdet frem til 2010. Handlingsplanen tager udgangspunkt i top 10-listen over de mest byrdefulde love på Skatteministeriets område og ser på hvilke lovområder, der skal gennemgås systematisk inden 2010.

Som en del af handlingsplanen vil der blive set på, hvordan forenklingssarbejdet skal organiseres, og hvilke konkrete projekter der skal nedsættes i perioden 2006-2010. Målet er, at Skatteministeriets lovgivning kan siges at være regelforenklet hele vejen rundt i 2010.

I 2007 er der iværksat projekter på kildeskatteloven og på skattekontrollen. På kildeskattelovens område skal der ses på 3 forslag.

For det første skal der ses på om reglerne om personers restskat kan forenkles. Forslaget er tidligere stillet af den skattemæssige byrdekomité under forslag nr. 7.

Dernæst skal der ses på, om det er muligt at harmonisere virksomhedernes indberetningsfrister uden at rykke på betalingsfristerne. Målet er at give virksomhederne mulighed for at samle deres administrative skatteopgaver til én dag i måneden. Et lignende forslag er tidligere stillet i den skattemæssige regnskabskomité under forslag nr. 5. Dansk Folkeparti har i folketingsåret 2006/2007 stillet et lignende forslag til folketingsbeslutning – B 60.

Endelig skal der i projektet vedrørende kildeskatteloven ses på, om det er muligt at fjerne kravet om, at en arbejdsgiver skal holde sin ansatte underrettet om indeholdt A-skat.

På skattekontrollens område skal der ses på, om det er muligt at udvide området for fritagelse for at indgive selvangivelse, og om det er muligt at ændre på fristerne for indgivelse af selvangivelse.

Handlingsplanen for Skatteministeriet er offentliggjort og ligger på Skatteministeriets hjemmeside www.skm.dk, hvor projektplanerne for kilde-skatteoven og skattekontrolloven også findes.

Litteraturliste

Byrdekomitéen på regnskabsområdet (2007), *Rapport fra Byrdekomitéen på regnskabsområdet, Plan for reduktion af de administrative byrder på regnskabsområdet*, Januar 2007.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen et al (2005), *International Comparison of measurements of administrative burdens related to VAT in the Netherlands, Denmark, Norway and Sweden*, April 2005.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2005a), *Erhvervs- og Selskabsstyrelsen: AMVAB – Skatteministeriet*, Juni 2005.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2005b), *Manual til Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder*, November 2005.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2006), *AMVAB-opdatering – Skatteministeriet for perioden august 2004 til juni 2005*, Maj 2006.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (2007), *AMVAB-opdatering – Skatteministeriet for perioden 1. juli 2005 til 30. juni 2006*, Maj 2007.

OECD (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, December 2006.

OECD (2007), *Red Tape Scoreboard (GOV/PCG/REG(2007)2)*, Maj 2007.

OECD (2007a), *Cutting red tape: comparing administrative burdens across countries*, September 2007.

Regeringen (2003), *Færre regler – flere muligheder, Regeringens handlingsplan for regelforenkling og administrative lettelser*, oktober 2003.

Regeringen (2004), *En enklere hverdag for borgere og virksomheder, Regeringens handlingsplan for regelforenkling og administrative lettelser*, december 2004.

Regeringen (2004a), *Mindre bøvl – mere frihed, eksempler på konkrete forenklingresultater og initiativer fra handlingsplanen ”En enklere hverdag for borgere og virksomheder*, december 2004.

Regeringen (2007), *Mulighedernes samfund – regeringsgrundlag*, November 2007.

Sandford, Cedric (1995), *Minimising administrative and compliance costs*, Kapitel 6 i More Key Issues in Tax Reform (Cedric Sandford (ed.).)

Skatteministeriet (2005), *101 forenklinger og en lettere hverdag for alle*, December 2005.

Skatteministeriet (2003), *Skatteministeriets forenklingsredegørelse*, maj 2003.

Skatteministeriet (2006), *Rapport fra komitéen vedrørende reduktion af de administrative byrder på skatteområdet*, SKAT, Juni 2006.

Skatteministeriet (2007), *Kredittider for skatter og afgifter*, http://www.skm.dk/tal_statistik/satser_og_beløb/1422.html, Januar 2007.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2005), *Vækstredegørelse 05*, November 2005.

Relevante hjemmesider, hvor det løbende arbejde med regelforenkling kan følges:

www.skm.dk
www.amvab.dk
www.administrative-burdens.com
www.oecd.org
www.regelforenkling.dk

Flad skat

Flade skatter i forskellige udformninger har været ivrigt debatteret i ind- og udland i de seneste år. Men hvad betyder flade skatter egentlig? Denne artikel ser på de teoretiske og praktiske fordele og ulemper samt erfaringer fra lande, der har indført flade skatter. Virkningen af tre forskellige eksempler med indførelse af flade skatter i Danmark vises også.

1. Indledning

Det danske indkomstskattesystem er som udgangspunkt et klassisk system med en progressiv skat på arbejdsindkomst og positiv nettokapitalindkomst. Sammenlignet med de fleste andre lande er det danske system karakteriseret ved forholdsvis høje marginalskatteprocenter på relativt lave indkomster og ved næsten ikke at anvende sociale bidrag som middel til finansiering af de offentlige udgifter.

Desuden er det danske skattegrundlag i høj grad baseret på et omfattende indkomstbegreb, dog med den større afvigelse at de fleste skattefradrag ikke er fuldt fradragsberettigede i bundskatten eller den progressive indkomstskat. Dette gælder især for negativ nettokapitalindkomst (f.eks. renter), som behandles mere på linie med principperne for et dualt beskatningssystem.

De høje marginalskatter og komplicerede regler for opgørelse af skattegrundlag og beregning af indkomstskat har ført til en offentlig debat om muligheder for og konsekvenser af at indføre en flad skat i Danmark. Debatten i Danmark har imidlertid ikke været særlig klar mht. om den blot drejer sig om et proportionalt skattesystem med en flad skatteprocent eller en egentlig flad skat, som oprindeligt foreslået af Hall & Rabushka (1985 og 1995).

Denne artikel indledes med et teoretisk overblik over flade skatter i afsnit to. Begrebet flad skat afklares nærmere, og de teoretiske argumenter der er blevet fremført for og imod flad skat belyses.

Den internationale udvikling, hvor en række lande især i Østeuropa i de senere år har indført flade skatter, beskrives i afsnit tre. Afsnittet rummer dels en sammenligning af skattestrukturen i de østeuropæiske flad-skatlande med skattestrukturen i EU og Danmark, dels en gennemgang af skattesystemerne i de østeuropæiske lande, der har indført flad skat i en eller anden form.

I afsnit fire er konsekvenserne af en flad skat i Danmark vist. Konsekvenserne belyses ved tre eksempler, hvor der indføres forskellige provenuneutrale omlægninger til flad skat. Eksemplerne er baseret på beregninger foretaget på lovmodellen.

Endelig diskuteres i afsnit fem kort udviklingstendenserne i det danske skattesystem.

2. Flade skatter i teorien

Definition(er) af flad skat

Begrebet flad skat blev oprindeligt introduceret af Hall & Rabushka (1985) og betegner et skattesystem, hvor arbejds- og pensionsindkomst og virksomhedsoverskud beskattes med ensartede satser af hele indkomsten, ud over et bundfradrag, der afhænger af familiestørrelse. Virksomheder indrømmes desuden fradrag for deres køb af varer og materialer samt af udbetalinger af løn og udbytter. Alle øvrige fradrag afskaffes. Kapitalindkomst beskattes ikke, og der ydes ikke fradrag for negativ kapitalindkomst. Sigtet hermed er, at det ordinære afkast af kapital ikke beskattes. For hver af de to indkomsttyper eksisterer der således kun én (positiv) marginalsattesats, i modsætning til i det danske skattesystem med fire-fem progressionstrin. Den flade sats på arbejds- og pensionsindkomst kan godt være forskellig fra satsen på virksomhedsoverskud.

Hall & Rabushka (1985) foreslog at ændre det amerikanske skattesystem radikalt efter disse principper og beskatte al arbejds- og pensionsindkomst med 19 pct. af indkomsten over et bundfradrag (på 12.600\$ for en familie i 1985). Virksomhedsoverskud skulle ifølge Hall & Rabushkas oprindelige forslag ligeledes beskattes fladt med 19 pct.

Arbejdsindkomst blev i USA anno 1985 beskattet med 12 forskellige satser, hvor den laveste marginalsats udgjorde 12 pct. og den højeste 50 pct. Generøse fradragmuligheder, bl.a. for rente- og medicinudgifter, indebar dog, at provenuet ikke udgjorde mere end 15 pct. af lønsummen.

Selskabsskatten var i 1985 på 46 pct., mens andre typer af kapitalindkomst beskattedes med en lang række satser i et kompliceret system med mange fradragmuligheder. Det amerikanske skattesystem var dengang som nu generelt betydeligt mere kompliceret end det danske.

Ifølge Hall og Rabushka ville deres reformforslag på samme tid forenkle skattesystemet, forbedre incitamentet til at arbejde, modvirke skatteunddragelse samt flytte en del af skattebyrden fra arbejdsindkomst til kapitalindkomst.

Hall og Rabushkas klassiske definition af flad skat er dog ikke altid, hvad økonomer og lægfolk har i tankerne, når de taler om flad skat. Ofte anvendes betegnelsen kun om beskatningen af lønindkomst, mens selskabs- og kapitalbeskatningen ignoreres. Betegnelsen flad skat ses således til stadighed anvendt om en bred gruppe af skattesystemer, når blot der kun optræder én positiv marginalsattesats i beskatningen af (den personlige) indkomst.

Udformningen af flad skat – i teorien

Hensigten med en flad skat – i dens oprindelige teoretiske form – er at konvertere beskatningen af personer og virksomheder til ensartede forbrugsskatter med en fælles (lav) sats. Hvordan det fungerer, kan illustreres ud fra nationalregnskabets sammenhænge⁹.

I fravær af skatter er bruttonationalproduktet (BNP) lig bruttofaktorindkomsten (BFI), idet BFI er bruttonationalproduktet i faktorpriser, dvs. fratrukket produktionsskatter. Bruttofaktorindkomsten er som sådan et bedre mål end BNP for størrelsen af den samlede indkomst, der kan beskattes.

Bruttofaktorindkomsten består af :

- Aflønning af ansatte + Bruttooverskud af produktionen og blandet indkomst¹⁰, eller;
- Aflønning af ansatte + Nettooverskud af produktionen og blandet indkomst + Forbrug af fast realkapital (afskrivninger).

Bruttonationalproduktet eller bruttofaktorindkomsten (Y) kan udtrykkes enten fra anvendelsessiden, produktionssiden eller indkomstsiden. Fra anvendelsessiden kan BFI forsimplet skrives som summen af forbrug (C) og investering (I),

$$(1) \quad Y = C + I,$$

⁹ Se f.eks. Zee (2005).

¹⁰ Blandet indkomst refererer til, at de selvstændigt erhvervsdrivende får såvel deres arbejdsindsats som deres eventuelle kapitalindsats aflønnet ud af denne indkomst.

hvor der af hensyn til enkeltheden af fremstillingen ses bort fra udenrigshandel og internationale kapitalbevægelser, og offentlig forbrug antages at være indeholdt i C og I . Resultatet påvirkes ikke heraf. Derfor gælder også, at investeringer er lig opsparingen (S),

$$(2) \quad I = S.$$

Alternativt kan bruttofaktorindkomsten udtrykkes gennem indkomstdannelsen som summen af lønninger (W), renter (R), profit (P), og afskrivninger (D):

$$(3) \quad Y = W + R + P + D,$$

hvor R og P tilsammen udgør nettooverskud af produktionen og blandet indkomst.

Af disse sammenhænge fremgår det, at forbruget kan udtrykkes på følgende måde:

$$(4) \quad C = Y - S = W + R + P + D - I.$$

Skattebasen for den konventionelle skat på personlig indkomst er $W + R$ (samt P i det omfang udbytter til aktionærer indgår i grundlaget for den personlige indkomst), mens skattebasen for den konventionelle selskabsskat er P . I beregningen af P behandler det konventionelle skattesystem W , R , og D som fradragsberettigede udgifter, mens udgifter til kapitalapparat, I , ikke kan fradrages på det tidspunkt de foretages.

I et system med flad skat er grundlaget for selskabsskatten F i stedet for P , hvor

$$(5) \quad F = P + R + D - I.$$

Når skattepligtige virksomhedsoverskud beregnes under en flad skat, betragtes renter og afskrivninger ikke længere som fradragsberettigede udgifter, mens der i stedet indrømmes fradrag for investeringer. Alle udgifter til kapitalapparat kan således straks afskrives. Derfor betegnes flad skatmodellens virksomhedsbeskatning også som en skat på pengestrømme (*cash-flow tax*)¹¹.

Ud fra ligning (4) og (5) er det nu oplagt, at forbruget kan udtrykkes som

$$(6) \quad C = W + F.$$

¹¹ En sådan skat svarer til en skat på såkaldte rents (overnormal profit).

En flad skat består således af en skat på lønindkomst for personer og en pengestrøms-skat på virksomheder med samme sats, svarende til en forbrugsskat med én sats.

Argumenterne for og imod flad skat

Det argument, der oftest fremføres til fordel for flad skat, er, at incitamentet til at arbejde mere øges. Det gælder især i den øvre ende af indkomstfordelingen, hvor en flad skat vil betyde et markant større afkast per præsteret arbejdstime. I forlængelse heraf er det klart, at flad skat gavner lyst til at tage en længerevarende uddannelse. Da højere uddannelsesniveau sædvanligvis er forbundet med højere indkomst, vil en reduktion af skattesystemets progression¹² øge den livstidsindkomst, der kan forventes at være resultatet af at gennemføre en længevarende uddannelse. Af samme grund vil en flad indkomstskat øge et lands evne til at tiltrække højtuddannet arbejdskraft fra udlandet. Det større afkast per arbejdstime vil desuden give tilskyndelse til større flid og dermed muligheden for at opbære en øget timeløn.

En flad indkomstskat vil dog ikke entydigt have en gavnlig effekt på arbejdsudbuddet i et land med et veludbygget socialt sikkerhedsnet og et højt skattetryk som Danmark. Her vil en indførelse af flad skat indebære en stigning i gennemsnitsskatten for de lavestlønnede (i Danmark personer der kun betaler bundskat). Det vil betyde at gevinsten ved at arbejde frem for at modtage en overførselsindkomst forringes, så flere tilskyndes til ikke at deltage på arbejdsmarkedet¹³.

Et andet hyppigt argument for flad skat er, at det med et flad skat-system er lettere at tiltrække investeringer. Det gælder selvfølgelig kun, hvis introduktionen af en flad skat mindsker skatteken på kapital eller arbejdskraft. Det er altså ikke i sig selv det, at skattesatserne er flade, men denne eventuelle udbredelse af skattebasen og nedsættelse af satserne, der bærer dette argument. En flad skat som foreslået af Hall & Rabushka medfører investeringsneutralitet. Hvis investeringer i udgangspunktet er begunstiget af skattesystemet, kan en flad skat betyde lavere investeringer.

¹² I et progressivt skattesystem er gennemsnitsskatten stigende med indkomsten. Et progressivt skattesystem lever således op til hensynet om vertikal lighed, hvor de bredeste skuldre bærer den relativt største byrde ved finansieringen af velfærdssamfundet.

¹³ Hvis beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet eller ej er baseret på ændringer i forskelsbeløbet (forskellen mellem arbejds- og overførselsindkomst i kr.) og ikke ændringer i kompensationsgraden (forskellen mellem arbejds- og overførselsindkomst i pct.), gælder dette også selvom overførselsindkomster beskattes med samme flade sats, og skatten på overførsler derfor stiger tilsvarende.

I Danmark ville en provenuneutral ensartet selskabs- og arbejdsindkomstskattesats kræve en stigning i selskabsskattesatsen, hvilket selvsagt ikke bidrager til at tiltrække investeringer eller øge beskæftigelsen.

Flad skat i sin oprindelige udformning indebærer, at alle andre fradrag end virksomheders udgifter til indkomstens erhvervelse afskaffes. Det vil naturligvis have en lang række økonomiske konsekvenser, bl.a. for tilskyndelsen til at arbejde, uddanne sig og spare op. Hvis eksempelvis befordringsfradraget bortfalder, vil det forringe incitamentet til at være i beskæftigelse, ligesom arbejdskraftens mobilitet vil blive hæmmet. Også fradragene for fagforenings- og A-kassekontingenter virker i dag fremmende på tilskyndelsen til at arbejde. Ophæves rentefradragsretten, vil husholdningernes boligomkostninger stige, og ejendomspriserne vil isoleret set falde. Endelig kan en fjernelse af fradraget for indbetalinger til pensionsordninger føre til, at de erhvervsaktive reducerer pensionsopsparingen, så det offentlige forpligtigelser overfor fremtidige pensionister øges. I et klassisk indkomstskattesystem er der fradrag for disse udgifter til opretholdelse og udjævning af indkomsten. De gældende danske regler er allerede et udtryk for en afvigelse fra dette hensyn. I de fleste af de lande i Østeuropa, der har indført ”flad skat” i praksis, eksisterer hovedparten af disse fradragstyper dog også fortsat, jf. afsnit tre.

Et tredje argument, der ofte drages frem til fordel for flad skat, er, at en overgang til flad skat, indebærer en forenkling af skattesystemet, som vil lette administrationen af skatteopkrævningen og begrænse unddragelsen.

Et simpelt og gennemskueligt skattesystem, hvor enhver borger umiddelbart kan beregne sin skat, er selvsagt altid at foretrække frem for det modsatte. I praksis er der dog en lang række andre hensyn, så som efficiens, retfærdighed og fordeling, der næsten altid vægtes højere i et lands indretning af dets skattesystem. Ej heller er antallet af satser i et skattesystem en særlig god indikator for dets kompleksitet. Kompleksitet i form af regler for opgørelse af indkomster og fradragsmuligheder er af mindst lige så stor betydning for et skattesystems overskuelighed.

Indførelse af en flad skat i klassisk teoretisk forstand vil flytte en del administrative problemer fra opgørelsen af kapitalindkomst, som kan være vanskelige under en almindelig indkomstskat, til sondringen mellem skattepligtige reale indkomster og skattefrie finansielle indkomster. Desuden vil der opstå problemer i forhold til håndteringen af international indkomst, hvis omverdenen opretholder indkomstskatten.

Det er dog heller ikke oplagt, at et mere enkelt skattesystem betyder alverden for administrationsomkostningerne, hverken på opkræver- eller beta-

lerside. I Danmark tilgår langt den meste information om indkomster og fradragsberettigede udgifter automatisk skattevæsenet. Omkring 75 pct. af danskerne behøver ikke foretage sig andet end blot at gennemse selvangivelsen, når de modtager denne. I praksis ville der derfor kun være begrænsede administrative gevinster ved at indføre en flad skat. Kun i det tilfælde, hvor der indføres en flad skat *uden* personfradrag, ville man i teorien kunne afskaffe både selvangivelsen og årsopgørelsen.

I praksis har det således vist sig, at flade skatter ikke nødvendigvis fører til meget mere simple skattesystemer. Hvis målet er at forenkle og fjerne særregler og fradrag behøver det endvidere ikke ske ved at indføre en flad skat.

3. Flade skatter i Østeuropa

Flade skatter har siden midten af 1990'erne vundet en vis udbredelse blandt de tidligere kommunistiske lande i Østeuropa. I alt ni af de gamle sovjetrepublikker opererer i dag med en form for flade skatter.

Estland var i 1994 det første europæiske land til at indføre flad skat. Estlands baltiske naboer fulgte efter med introduktion af flad skat i Litauen, ligeledes i 1994, og i Letland i 1995. I 2001 foretog også Rusland en reform til flad skat, som har været genstand for stor bevågenhed. Siden fulgte lande som Ukraine, Slovakiet og Rumænien, jf. tabel 1.

Tabel 1. Europæiske landes indførelse af flad skat

Land	År for indførelse af flad skat	Sats ved indførelse (sats 2006)		Tidligere sats PIT / CIT
		Indkomstskat (PIT)	Selskabsskat (CIT)	
Estland	1994	26 (23)	26 (23)	16 – 33 / 35
Litauen	1994	33 (27)	29 (15)	18 – 33 / 29
Letland	1995	25	25 (15)	10 – 25 / 25
Rusland	2001	13	37 (24)	12 – 30 / 35
Serbien	2003	12	9	IA
Ukraine	2004	13	25	10 – 40 / 30
Slovakiet	2004	19	19	10 – 38 / 25
Georgien	2005	12	20	12 – 20 / 20
Rumænien	2005	16	16	18 – 40 / 25

Kilde: Michael Keen, de respektive landes finansministerier samt OECD.

Anm.: Senest har Makedonien (2007) og Tjekkiet (2008) indført flade skatter. Disse lande er af tidsmæssige hensyn ikke behandlet i denne artikel.

I en del af de lande, der er gået over til flad skat, har den væsentligste baggrund herfor været ønsket om at fremme vækst og effektivitet ved at styrke incitamentet til at arbejde og tiltrække udenlandske investeringer, som

skaber arbejdspladser. I andre af de østeuropæiske lande har flad skat-reformerne primært været drevet af et behov for større skatteindtægter. Tanken i disse lande, som bl.a. omfatter Rumænien og Rusland, er, at der med flad skat-reformerne sker en udbredelse af skattebasen, og at mulighederne for skatteunddragelse reduceres kraftigt. I hovedparten af de østeuropæiske lande, der har indført flade skatter, har begge formål været baggrunden for reformerne. Det gælder eksempelvis i flad skat-foregangslandet Estland.

Kendetegnende for skattereformerne i disse østeuropæiske lande er, at de generelt afviger betragteligt fra de principper for flad skat, som Hall & Rabushka har advokeret for. Langt de fleste lande har valgt varianter af en traditionel indkomstskat uden progression og ikke en flad skat i den form som foreslået af Hall & Rabushka (1985), hvor kapitalbeskatningen omlægges til cash flow. Skattereformerne har generelt indebåret, at satserne for såvel beskatningen af arbejdsindkomst som selskabsskatten er blevet sænket, samtidig med at skattebasen er blevet bredt ud. I samtlige lande er bundfradragene blevet hævet betragteligt for at bevare en vis progression i skattesystemerne. Desuden har reformerne af skattestrukturen været ledsaget af reformer af selve skatteopkrævningen og af de administrative systemer.

Tabel 2. Skattestrukturen i europæiske lande der har indført flad skat samt i DK og EU, 2004

Land	Skatte-tryk, pct. af BNP, 2004	Sociale bidrag i pct. af totale provenu	Indkomst-skatter, i pct. af totale provenu	Selskabs-skatter, i pct. af totale provenu	Produkt-skatter i pct. af totale provenu	Indirekte skattesats, arbejds-indkomst	Gini-koefficient, 2004
Estland	32,6	34	20,6	5,5	37,7	37,7	34 *
Litauen	28,4	29,6	23,9	6,7	37,7	37,0	29 *
Letland	28,9	30,4	20,8	5,9	38,4	36,3	36 *
Rusland	36,6 *	21,3 *	9,3 *	10,9 *	33,3 *	IA	40 (2000)
Serbien	IA	IA	IA	IA	IA	IA	33
Ukraine	IA	IA	IA	IA	IA	IA	30 (1999)
Slovakiet	30,4	40,5 *	10,5 *	8,9	38,8	36,5 *	33 (2002)
Georgien	IA	IA	IA	IA	IA	IA	48 *
Rumænien	28,6 *	33,7 *	10,5 *	9,1 *	43	IA	30 *
Danmark	49,2	2,4	51	6,5	32,3	37,1	24
EU-15	39,9	32,8	23,8	6	28,6	36,0	29
NML-10	35,2	38,1	14,2	7,7	36,4	34,7	33

Kilde: Eurostat og OECD.

Anm.: Tal markeret med * er fra 2003. Hvor tallene er ældre end 2003, er årstallet angivet i parentes. IA angiver at det pågældende tal ikke har kunnet fremskaffes.

Det er dog værd at hæfte sig ved, at flad skat-systemerne i Østeuropa ledsages af sociale bidrag, som i hovedparten af landene er af en betydelig størrelse. Når man tager højde for, at der f.eks. i Slovakiet betales sociale bidrag på i gennemsnit 25 pct. af bruttolønnen, jf. tabel 4, er en marginal indkomstskattesats på 19 pct. ikke længere nær så imponerende.

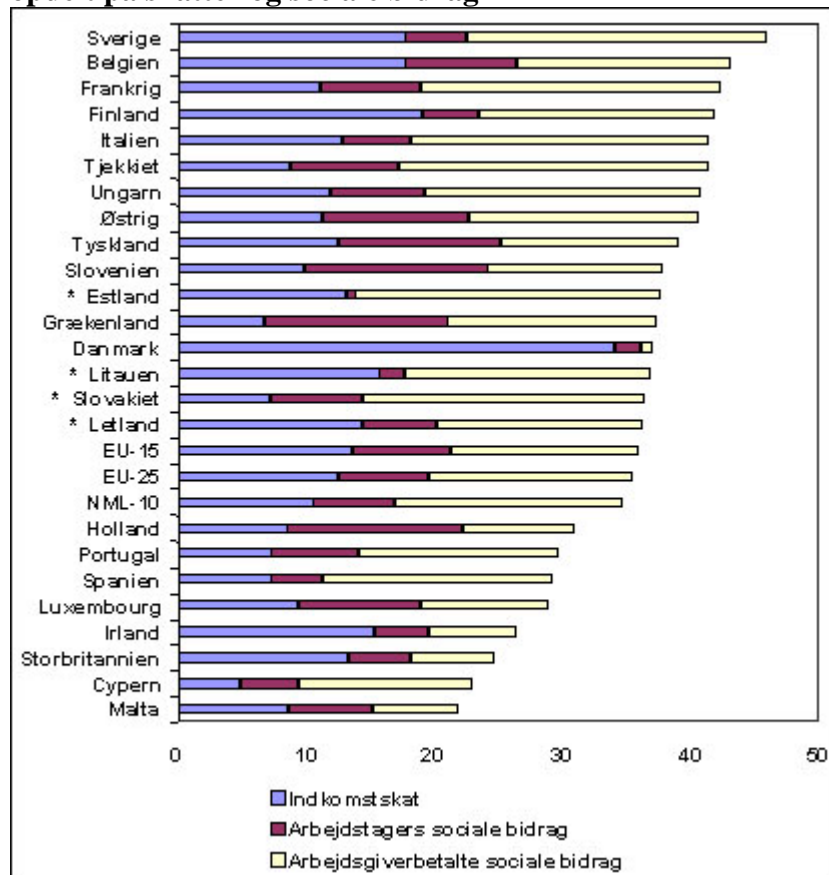
Den indirekte skattesats på arbejdsindkomst – den andel af arbejdsindkomsten der betales i skatter og sociale bidrag, hvad enten disse betales af arbejdsgiveren eller arbejdstageren – er generelt ikke mindre i flad skat-landene end Danmark eller i EU som helhed, jf. tabel 2 og figur 1. I Estland og Litauen er beskatningen af arbejdsindkomst endda højere end i de gamle EU-lande som helhed.

Om skatten opkræves som en indkomstskat eller som et bidrag betalt af enten arbejdsgiveren eller lønmodtageren har i praksis ingen betydning for skattens incidens, dvs. for hvem der bærer skattebyrden i sidste ende. Sociale bidrag betalt af arbejdsgiveren bliver således overvæltet på lønmodtageren i form af lavere bruttoløn.

Som det også fremgår af figur 1, er en direkte sammenligning af indkomstskattesatsen i Danmark med de flade skatter på arbejdsindkomst i Østeuropa misvisende. Det skyldes, at indkomstskatter i Danmark udgør 95 pct. af skattekiloen på arbejdskraft, men kun mellem 22 og 44 pct. i de lande, der har indført flad skat.

I alle de fire EU-lande der har indført flad skat, udgør de sociale bidrag en større andel af bruttolønningerne end gennemsnittet i de 15 ”gamle” EU-lande, jf. figur 1 og tabel 2.

Figur 1. Implicitte skattesatser på arbejdsindkomst i EU-landene 2004 opdelt på skatter og sociale bidrag



Kilde: EU-Kommissionen, Structures of the taxation systems in the European Union, 1995-2004.

3.1. Hvorfor flad skat i Øst- og ikke i Vesteuropa?

At flad skat har vundet indpas i Østeuropa og ikke i vest er ikke en tilfældighed. Flere af de østeuropæiske lande har stået med finansieringsproblemer, der ligner dem, Danmark havde før kildeskattens indførelse i 1970.

Kildeskatteformen i 1970 betød, at indkomsten derefter blev beskattet ved kilden, dvs. hos arbejdsgiveren, samtidig med dens erhvervelse, og ikke som tidligere hos den skattepligtige efter dennes selvangivne indkomst året efter indkomståret. Overgangen til beskatning ved kilden og til samtidighedsprincippet gav mulighed for en langt mere effektiv ligning, og gjorde det muligt at forenkle skattesystemet og ophæve en række af de tidligere nedslags- og fradragsregler – ikke mindst retten til at fradrage betalte indkomst- og formueskatter vedrørende det foregående år.

Det var langt hen ad vejen samme situation, de østeuropæiske lande stod i, da de skulle opbygge egne skattesystemer i en markedsøkonomi, som Danmark gjorde forud for kildeskattens indførelse.

Generøse fradragmuligheder og et mangelfuldt opkrævningssystem har gjort det muligt at foretage en vis udbredelse af skattebasen ved indførelsen af flade skatter og samtidig sanering af fradragmuligheder.

Karakteristisk for de østeuropæiske lande, der har indført flad skat, er desuden, at de har haft store problemer med underdeklaration og sort økonomi. Det gælder ikke mindst Rusland, Ukraine og Rumænien, hvor den sorte økonomi har andraget omtrent samme størrelse som den hvide. Disse lande har naturligt nok ønsket, at den store sorte økonomi i større grad kom frem i lyset. Flad skat-reformerne har i høj grad haft til formål at øge den andel af indkomsten, der opgives til skattemyndighederne. Når den marginale skattesats reduceres, mindskes gevinsten ved at underdeklare indkomsten. Desuden bevirker indførelsen af flad skat i disse lande en vis forenkling af skattesystemerne, som har lettet skatteopkrævningen og begrænset unddragelsen.

Således er flad skat i disse lande blevet anset for at være en umiddelbar løsning på problemer med skattesystemer, som ikke i tilstrækkelig grad gav indtægter. En løsning der dels øger den effektive beskatning af den eksisterende økonomiske aktivitet, og dels sikrer landenes målsætninger om at tiltrække udenlandske investeringer og skabe arbejdspladser.

Det er dog ikke oplagt, at indførelse af flad skat er den eneste vej til at udvide skattebasen og forbedre skatteopkrævningen.

Parallelt med de reformer, hvorved der er indført flade skatter, har de fleste østeuropæiske lande samtidig styrket skattemyndighedernes ressourcer og forbedret kontrolindsatsen. Når flad skat-reformerne i de østeuropæiske lande skal evalueres, er det derfor nødvendigt at foretage en nærmere analyse af, hvor stor en del af udviklingen i skatteprovenuene, der kan henføres til øget økonomisk aktivitet som følge af styrkede incitamenter til at arbejde og investere, og hvor meget der bør henføres til en øget kontrolindsats.

Også herhjemme har vi udvidet skattegrundlaget for såvel indkomstskatterne som erhvervsbeskatningen. I alle skattereformerne siden 1986 har udvidelse af skattebaserne og reduktion af de formelle satser været et gennemgående tema.

I de følgende afsnit beskrives de enkelte østeuropæiske landes flade skatter.

Estland

1994 var det første år, hvor Estland og de andre baltiske lande havde en fuldt selvstændig skattepolitik og egen skattelovgivning. Skattesystemet blev udformet som et system med flade skatter på grundlag af anbefalingerne i *Basic World Tax Code* fra Harvard University. Esternes baggrund for indførelsen af flad skat var et ønske om et simpelt skattesystem med en bred skattebase og lave skattesatser. De flade skatter skulle desuden give større gennemsigtighed og lettere administration for både skatteydere og skattemyndigheder. En yderligere faktor, der talte til fordel for den flade skat var, at den høje inflation i Estland i begyndelsen af 1990'erne gjorde det nødvendigt hyppigt at justere de daværende skattegrænser.

Den flade skattesats i Estland er i 2007 på 22 pct. og gælder for både arbejdsindkomst og selskabsoverskud for såvel fysiske som juridiske personer. Estland er det land, der har gennemført flad skat mest konsekvent og tættest på Hall og Rabushkas oprindelige definition, idet personlig kapitalindkomst ikke beskattes. Der indrømmes dog stadig en række fradrag i skatten af den personlige indkomst.

Bundfradraget er løbende blevet hævet siden indførelsen af den flade skat i 1994 og er i 2007 på 24.000 estiske kroons (1.534 euro). For familier med flere børn er fradraget højere. Herudover gives yderligere et bundfradrag i beskattningen af pensioner på ekstra 36.000 estiske kroons (2.298 euro).

Det eksisterer desuden fradrag for bl.a. renteudgifter til boliglån, udgifter til uddannelse, faglige kontingenter, gaver og donationer til velgørenhed og for indbetalinger til private pensionsordninger. Summen af disse fradrag kan dog højest udgøre det laveste af enten 50.000 estiske kroons (3.192 euro) om året eller 50 pct. af den skattepligtige indkomst.

Den samlede skattele på arbejdsindkomst rummer desuden et arbejdsgiverbetalt socialt bidrag, som udgør 33 pct. af bruttoindkomsten, samt enkelte nominelle sociale bidrag som betales af arbejdstageren.

Indkomstskatternes andel af BNP er siden indførelsen af den flade skat faldet fra 7,6 pct. i 1994 til 6,7 pct. i 2004, i takt med at skattesatsen er blevet sænket og bundfradragene hævet. I samme periode er der sket en stigning i forbrugs- og miljøskatternes andel af BNP.

Litauen

Litauen var det første land til at følge den estiske flad skat-reform. Litauen gennemførte, ligeledes i 1994, en flad skat på arbejdsindkomst på 33 pct., som i 2007 er sænket til 27 pct. af indkomsten efter sociale bidrag. Der gives et bundfradrag, som afhænger af familieforhold og antal børn. Fradraget var i 2003 på 609 litas (176 euro) pr. person i en familie med to børn. Der er desuden fuld fradragsret for renteudgifter til boliglån, pensionsbidrag, livsforsikringspræmier og udgifter til videregående uddannelse.

Kapitalindkomst og pensioner beskattes med 15 pct., således at Litauen har et dualt skattesystem. Selskabsskatten udgør ligeledes 15 pct., efter en række nedsættelser fra 29 pct. i 1994. Selvstændiges indkomst beskattes efter eget valg med enten 15 pct. af bruttoindkomsten eller 33 pct. af indkomsten efter fradrag for udgifter til indkomstens erhvervelse.

Der er obligatoriske sociale bidrag på i alt 34 pct. af bruttolønnen, hvoraf arbejdsgiveren betaler de 31 pct.

Letland

Letland indførte i 1995 en flad indkomstskat på 25 pct. over et bundfradrag som i 2006 er 384 lats (551 euro). Udbytter fra de fleste virksomheder i hjemlandet er skattefrie. Det samme er renteindtægter fra visse godkendte penge- og realkreditinstitutter, mens øvrige renteindtægter beskattes med de 25 pct.

Sociale bidrag, pensionsbidrag, livsforsikringspræmier og udgifter til uddannelse er fradragsberettigede. Der er desuden et standardfradrag per person skatteyderen forsørger.

Oven i indkomstskatten kommer obligatoriske sociale bidrag på i alt 33 pct. af bruttolønnen.

Selskabsskatten er i dag på 15 pct. Indtil 2001 udgjorde selskabsskatten 25 pct.

Ligesom det estiske kommer det lettiske skattesystem relativt tæt på et flad skat-system efter Hall og Rabushkas definition.

Rusland

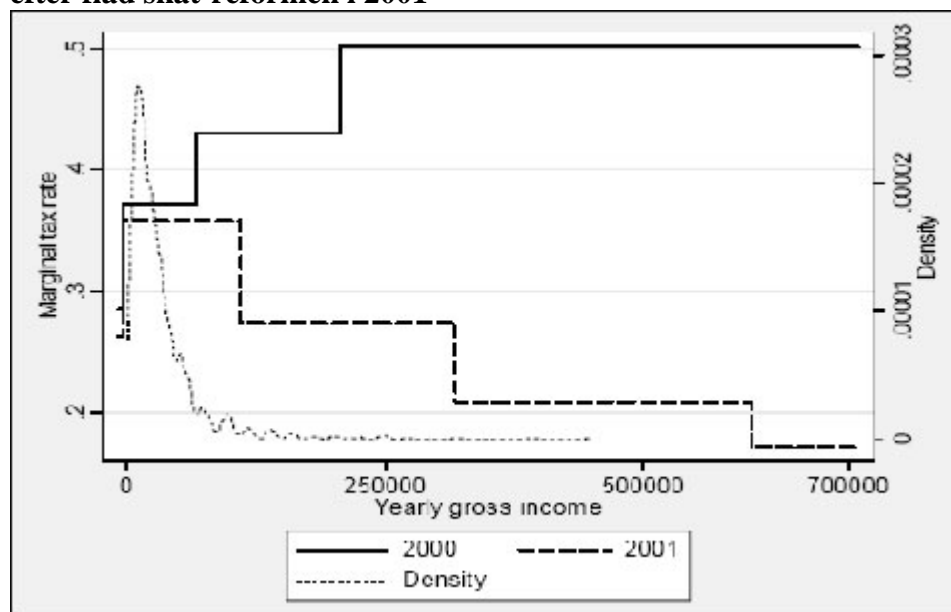
Fra 2001 indførte Rusland en flad beskatning af personlig indkomst på 13 pct. Marginalskattesatserne udgjorde før dette 12, 20 og 30 procent.

Selskabsskatten udgør indtil 24 pct., hvoraf 6,5 pct. er føderal, mens regionerne kan opkræve indtil 17,5 pct.

Kapitalindkomst beskattes med forskellige satser, som har varieret stærkt siden 2000. For aktieudbytter er satsen aktuelt på 9 pct. (6 pct. før 2005) mens den for renteindtægter er 35 pct. Renteudgifter er fradragsberettigede.

I forbindelse med overgangen til flad skat blev også de sociale bidrag om- lagt. Indtil 2000 betalte arbejdsgiveren et bidrag på 38,5 pct. af lønnen, mens lønmodtagere betalte 1 pct. af indkomsten uanset indkomstens størrelse. Med reformen blev de sociale bidrag gjort degressive. Der betales nu et samlet socialt bidrag, som varierer fra 26 pct. (35,6 pct. indtil 2005) for de mindste indkomster over 20 pct. og 10 pct. til 2 pct. (5 pct. i 2001) for de højeste indkomster. Den samlede marginalskatteprofil blev således ændret dramatisk med 2001-reformen, jf. figur 2. For hovedparten af skatteyderne betød ændringerne dog kun et beskedent fald i marginalsatserne.

Figur 2. Marginalsattesatser inklusiv sociale bidrag i Rusland før og efter flad skat-reformen i 2001



Kilde: Klemm (2004).

Året efter reformen steg provenuet fra indkomstskatten med 26 pct. korri- geret for inflation. Som pct. af BNP steg provenuet fra beskatningen af personlig indkomst med næsten 20 pct. Denne dramatiske provenustigning i forbindelse med indførelsen af flad skat ved den russiske 2001-reform har tiltrukket sig meget opmærksomhed og medvirket til at skabe den store interesse omkring flad skat, som vi ser i disse år.

Nærmere studier af effekterne af den russiske flad skat-reform har dog vist, at stigningen i provenuet i al væsentlighed ikke er forårsaget af akti-

vitetsvirkninger af reformen, men i stedet skyldes en stigning i reallønnen – uafhængigt af reformen – og en mere effektiv inddrivelse og en frivillig øget efterlevelse af skattereglerne (Klemm (2004) og Gorodnichenko (2008)). Marginalskattereduktionerne kan ifølge Klemm (2004) og Gorodnichenko (2008) ikke påvises at have øget udbuddet af arbejdskraft og produktiviteten. Derimod blev opkrævningen af skatterne forbedret med omkring en tredjedel. Hvor meget af denne forbedring der kan henføres til, at de lavere marginalskatter har gjort skatteyderne mere tilbøjelige til at opgive deres indkomst korrekt, og hvor meget der skyldes de parallelle ændringer af skatteopkrævningen, er uvist.

Serbien

I 2003 adopterede Serbien den flade skat med en sats på 14 pct. på både arbejdsindkomst, indkomst fra egen virksomhed og som selskabsskattesats. Skatten på arbejdsindkomst består af en føderal (Serbien-Montenegro) skat på 5 pct. og en ren serbisk sats på 9 pct. Lønindkomst på mere end fire gange gennemsnittet beskattes dog med yderligere 10 pct. Herudover kan det lokale niveau beskatte arbejdsindkomst med indtil 3,5 pct.

Kapitalindkomst beskattes fra 2006 med en sats på 10 pct. (20 pct. mellem 2003 og 2006 for de fleste typer indkomst). Siden midten af 1990'erne blev kapitalindkomst før flad skat-reformen beskattet progressivt med satser fra 24-40 pct.

Mellem 1998 og 2001 var skatten på arbejdsindkomst degressiv med en højeste sats for de mindste indkomster på 25 pct. og 0 pct. for de højeste indkomster. I 2001 introduceredes en flad sats på arbejdsindkomst på 20 pct.

Såvel arbejdstager som arbejdsgiver betaler sociale bidrag på 17,9 pct. indtil en maksimumgrænse, som i 2005 var på 16.390 Euro.

Ukraine

Ukraine fulgte i 2004 og indførte en flad skat på 13 pct. på personlig indkomst til afløsning for et system med fem skattetrin og en højeste marginalskat på 40 pct. Fra 2007 vil skattesatsen blive hævet til 15 pct. I forbindelse med 2004-reformen blev selskabsskatten reduceret fra 30 til 25 pct.

Arbejdsgivere betaler et socialt bidrag på 4,2 pct. af lønningerne samt et bidrag på 0,66-13,6 pct. til fonden for arbejdsskadeforsikring. Ansatte betaler 1,5 pct. i sociale bidrag samt 31,8 pct. af bruttolønnen (med et loft) til en obligatorisk pensionsordning.

Et erklæret formål med Ukraines flad skat-reform var at reducere omfanget af den sorte økonomi. Ifølge Forbes (2005) tegnede skyggeøkonomien sig før reformen for mere end halvdelen af den ukrainske økonomi.

Slovakiet

Slovakiet har ligeledes gennemført en flad skat-reform i 2004, hvorefter personlig indkomst og selskaber beskattes fladt med 19 pct. Den slovakiske udgave af flad skat kommer ligesom i Estland og Letland tæt på den ”ægte” flade skat.

Før reformen blev personlig indkomst beskattet progressivt med fem forskellige satser med 10 pct. som den laveste og 38 pct. i toppen, jf. tabel 3. Den højeste marginalsat blev dermed halveret med den flade sats på 19 pct. Bundfradraget blev mere end fordoblet fra 38.760 SKK i 2003 til 80.832 SKK (ca. 2.170 euro) i 2004 i forbindelse med reformen. Samtidig blev der indført et fradrag for familier med børn for at sikre, at skatteydere som før kun betalte den laveste skattesats, ikke blev dårligere stillet. Til gengæld blev en lang række andre fradrag og særlige begunstigelser afskaffet.

Før reformen blev selskaber beskattet med 3 forskellige satser, jf. tabel 3. Ændringerne i virksomhedsbeskatningen omfattede også en stramning af visse afskrivningsregler og en lempelse af en række fradragsmuligheder. Udbytter beskattes ikke længere.

Tabel 3. Skattesatser i Slovakiet før og efter flad skat-reformen

	2003	2004
Personlig indkomst skat	10; 20; 28; 35; 38	19
Selskabsskat	15; 18; 25	19

Kilde: Det slovakiske Finansministerium, “First year of the reform, 19 percent at work”, 2005.

Samtidig med lettelserne i indkomst og virksomhedsbeskatningen blev momsens, som før var differentieret mellem 14 pct. og 20 pct., harmoniseret til en enkelt sats, ligeledes på 19 pct.

Både arbejdsgiveren og arbejdstageren betaler sociale bidrag. Arbejdstageren bidrager 13,4 pct. af lønnen indtil et loft, mens arbejdsgiveren betaler 34,4 pct. af hver ansats løn, ligeledes underlagt et loft. Desuden betaler arbejdstageren 0,8 pct. af lønnen i forsikring mod arbejdsskader.

Georgien

Personlig indkomst beskattes fladt med en sats på 12 pct. Før 2005 udgjorde den højeste marginale skattesats 20 pct.

Arbejdsgivere skal betale et socialt bidrag på 20 pct. af hver af de ansattes løn. Georgien har – som det eneste af de her omtalte flad skat-lande – reduceret den sociale bidragssats i forbindelse med sin flad skat-reform. Før reformen udgjorde de sociale bidrag 31 pct. af indkomsten.

Selskabsskatten er på 20 pct. De fleste former for kapitalindkomst er underlagt samme beskatning. Der ydes fradrag for renteudgifter (indtil en rentesats på 24 pct. p.a.).

Rumænien

Senest har Rumænien indført en flad skat på 16 pct. på både personlig indkomst, kapitalindkomst (med få undtagelser) og virksomhedsoverskud fra 2005.

Forud for reformen beskattede Rumænien personlig indkomst med fem forskellige satser; hhv. 18 pct., 23 pct., 28 pct., 34 pct. og 40 pct. Selskabsskattesatsen udgjorde 25 pct. før 2005.

Arbejdsgivere betaler sociale bidrag (herunder alderspensioner) på enten 19,75 pct., 24,75 pct. eller 29,75 pct. af bruttolønnen, afhængig af arbejdsforholdene, indtil et loft på fem gange den gennemsnitlige bruttoløn i landet. Herudover betales 2,5 pct. til en arbejdsløshedskasse, 7,75 pct. i sundhedsbidrag, 0,5-4 pct. afhænger af risikokategori til en arbejds-kadesfond og 0,25-0,75 pct. til arbejdsformidlingen.

Lønmodtagere betaler 9,5 pct. af bruttolønnen i bidrag til social sikkerhed (med samme loft som for arbejdsgivernes bidrag), 1 pct. til arbejdsløsheds-kassen og 6,5 pct. i sundhedsbidrag.

4. Tre eksempler med flade skatter i Danmark

I dette afsnit beregnes tre forskellige provenuneutrale eksempler med flade skatter i dansk økonomi. Eksemplerne er beregnet med udgangspunkt i de indkomster og skatteregler der gjaldt i 2005.

Den danske diskussion om flade skatter har naturligt nok –givet enheds-satser for selskabsindkomster og moms – været fokuseret på de personlige indkomstskatter. De tre eksempler har samme fokus. Eksemplernes udformning er dels inspireret af de modeller, som har været berørt i den offentlige debat, dels af de praktiske løsninger andre lande har gennemført. Andre variationer over indkomstopgørelser, størrelsen af bundfradrag og

skatteprocenter kunne have været taget i betragtning. Følgende tre forskellige provenuneutrale¹⁴ eksempler med flad skat analyseres:

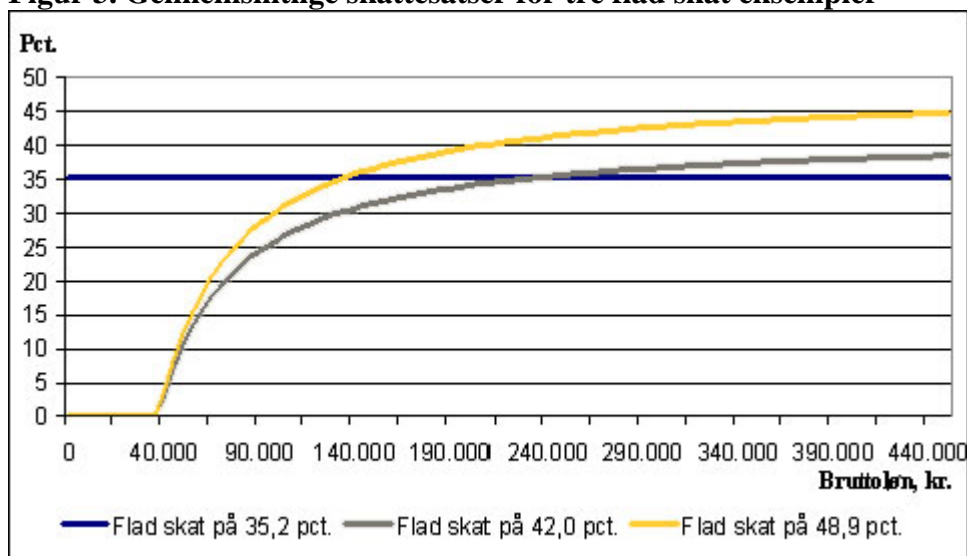
- A. En flad skat på 35,2 pct. på alle positive indkomster. Eneste skattefradrag er pensionsopsparing.
- B. En flad skat på 42,0 pct. på alle positive indkomster med et bundfradrag på 37.600 kroner, svarende til personfradraget i 2005. Eneste skattefradrag er pensionsopsparing.
- C. En flad skatteprocent på 48,9 pct. på den aktuelle skattepligtige indkomst med et bundfradrag på 37.600 kroner.

Disse modeller synes umiddelbart meget enkle. Men i virkeligheden kan en flad skat være meget kompliceret at implementere, da de fleste overførselsindkomster er bruttoficerede og ville kræve en omregning for at tage hensyn til de ændrede skattesatser. Også behandlingen af selvstændige og hovedaktionærer skal gennemtænkes. Og det vil blive nødvendigt at tage en beslutning om behandlingen af de nuværende pensionsopsparinger.

I figur 3 kan den gennemsnitlige skatteprocent ses som funktion af stigende indkomster. Resultaterne fra Lovmodellen på en stikprøve af den danske skattepligtige befolkning er vist i tabellerne 4-6. Ændringerne i den gennemsnitlige skattebetaling er vist i figur 4.

¹⁴ Provenuneutralitet indebærer her, at det umiddelbare mer- og mindreprovenu ved den givne skatteomlægning, skal stemme overens. Der er *ikke* medregnet dynamiske effekter som følge af skatteyderens adfærdsændringer i forbindelse med skatteændringerne.

Figur 3. Gennemsnitlige skattesatser for tre flad skat eksempler

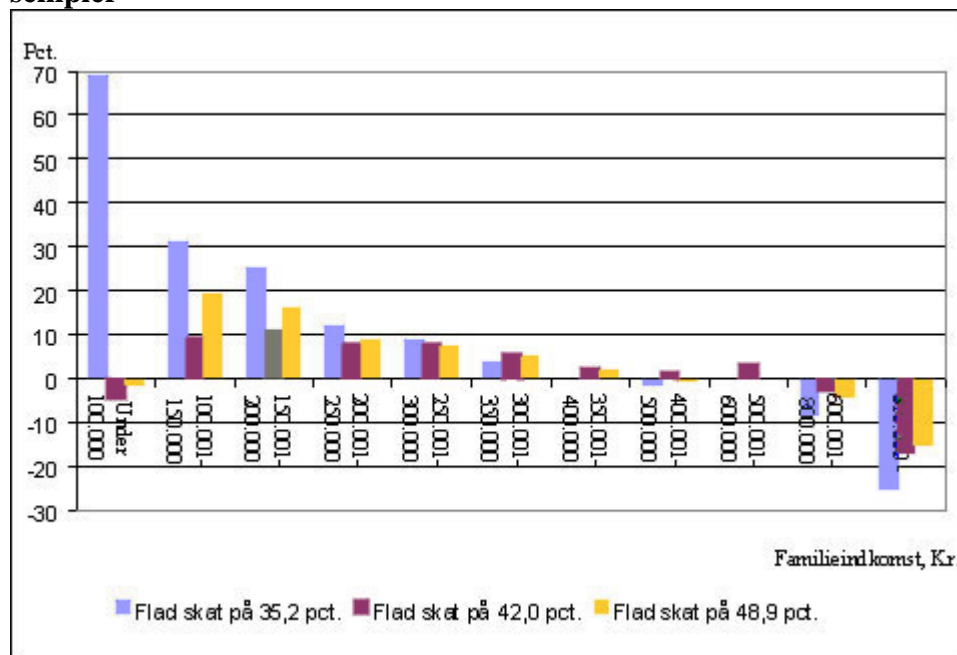


Kilde: Skatteministeriet. Beregninger på lovmodellen.

I det første eksempel (A) er den gennemsnitlige og marginale skattesats ens. Dette flad skat-eksempel flytter mere end 30 mia. kr. i skatteprovenu fra mindre velstillede familier til mere velstillede familier. Flere end 2,3 millioner danske familier vil miste gennemsnitlig 12.735 kr. pr. år. Cirka 780.000 familier vil få en fremgang i rådighedsbeløb efter skat på gennemsnitlig 39.430 kr. pr. år. Generelt set vil familier med en indkomst på mindre end 350.000 kr. få øget deres skattebetaling ved omlægningen. Familier med en indkomst på mere end 350.000 kr. vil få reduceret deres skattebetaling.

Tabet (gevinsten) vil blive reduceret (forhøjet) i takt med, at indkomsten stiger. Resultatet af modellen er derfor en omfordeling. Familierne med de laveste indkomster står over for en gennemsnitlig skatteforhøjelse på 68 pct., mens familierne med de højeste indkomster vil få en gennemsnitlig skattelettelse på 25 pct.

Figur 4. Ændringer i gennemsnitsbeskatningen ved tre flad skat eksempler



Anm.: Positive tal angiver øget gennemsnitsbeskatning. Negative tal angiver reducerede gennemsnitsskatter.

Kilde: Skatteministeriet. Beregninger på lovmodellen.

Tabel 4. Samlet ændring i skat for familier – model A

Bruttoindkomst	Enlige		Ægtepar		Alle	
	Antal Familier	Gns. ændring	Antal familier	Gns. Ændring	Antal familier	Gns. ændring
Kroner	(1.000)	Kroner	(1.000)	Kroner	(1.000)	Kroner
Under 100.000	318	8.940	7	-3.110	325	8.670
100.001-150.000	577	10.410	8	22.080	585	10.580
150.001-200.000	311	9.850	83	23.590	394	12.735
200.001-250.000	276	6.660	57	18.760	333	8.730
250.001-300.000	253	3.920	69	22.055	322	7.800
300.001-350.000	175	-1.645	65	20.580	240	4.370
350.001-400.000	100	-11.740	63	18.385	163	-120
400.001-500.000	80	-28.850	158	11.615	238	-2.025
500.001-600.000	28	-59.640	195	8.370	223	-125
600.001-800.000	18	-89.925	216	-16.415	234	-22.165
800.000-	8	-232.470	111	-121.260	119	-129.060
I alt	2.144	2.655	1.032	-6.200	3.176	-225

Kilde: Skatteministeriet. Beregninger på lovmodellen.

I det andet eksempel (B) er marginalsattesatsen 42,0 pct. med et personligt fradrag på 37.600 kroner. Dette introducerer naturligvis progression i beskatningen, og den gennemsnitlige skatteprocent stiger gradvis fra 0 til 42,0 pct. Effekten af denne ændring sammenlignet med eksempel (A) er, at kun omkring 20 mia. kr. flyttes fra lav- og mellemindkomster til højere

indkomster. I gennemsnit vil mere end 2,2 millioner familier miste 8.845 kr., mens 820.000 familier vil tjene 24.980 kroner. På grund af det personlige fradrag vil nogle ægtepar med meget lav indkomst faktisk opleve en fremgang. Indførelse af det personlige fradrag vil ændre på nogle af de fordelingsmæssige effekter, man møder i eksempel (A). Såvel tab som gevinster udviser mindre udsving end i det første eksempel. Tabene er ikke længere faldende med stigende indkomst som følge af progressionen.

Fordeling af skattebyrden indebærer, at kun familier med indkomster på mere end 600.000 kroner vil opnå en fremgang. Familier med lav- og mellemindkomst vil få en forhøjelse på ca. 10 pct. af den nuværende gennemsnitlige skat, mens familier med høj indkomst vil få skattelettelser på gennemsnitlig 3-17 pct.

Tabel 5. Samlet ændring i skat for familier – model B

Bruttoindkomst	Enlige		Ægtepar		Alle	
	Antal familier	Gns. ændring	Antal Familier	Gns. Ændring	Antal familier	Gns. ændring
Kroner	(1.000)	Kroner	(1.000)	Kroner	(1.000)	Kroner
Under 100.000	318	-245	7	-15.970	325	-600
100.001-150.000	577	3.155	8	755	585	3.120
150.001-200.000	311	5.730	83	4.715	394	5.515
200.001-250.000	276	6.140	57	3.025	333	5.605
250.001-300.000	253	6.580	69	9.410	322	7.185
300.001-350.000	175	4.295	65	11.140	240	6.145
350.001-400.000	100	-2.575	63	12.245	163	3.140
400.001-500.000	80	-15.015	158	10.530	238	1.920
500.001-600.000	28	-38.745	195	13.110	223	6.635
600.001-800.000	18	-60.525	216	-2.820	234	-7.330
800.000-	8	-173.260	111	-81.885	119	-88.290
I alt	2.144	1.180	1.032	-2.830	3.176	-125

Kilde: Skatteministeriet. Beregninger på lovmodellen.

Det tredje eksempel (C) er mere lig det nuværende danske skattesystem i den forstand, at skattegrundlaget er det sædvanlige grundlag for kommune- og amtsskat (nu kommuneskat og sundhedsbidrag) inklusive rentefradrag og andre fradrag mv. Marginalskattesatsen er 48,9 pct. med et personligt fradrag på 37.600 kroner. Også dette eksempel har således en progressiv skala. Effekten af eksemplet er at flytte godt 18 mia. kr. fra familier med lav- og mellemindkomster til familier med høje indkomster. Mere end 2,3 mio. familier vil få øget deres skattebetaling med gennemsnitlig 8.130 kr., mens 762.000 vil få reduceret deres skattebetaling med gennemsnitlig -23.945 kr. Igen vil ægtepar med de laveste indkomster få en skattelettelser på grund af de personlige fradrag.

Tabel 6. Samlet ændring i skat for familier – model C

Bruttoindkomst	Enlige		Ægtepar		Alle	
	Antal familier	Gns. ændring	Antal familier	Gns. Ændring	Antal familier	Gns. ændring
Kroner	(1.000)	Kroner	(1.000)	Kroner	(1.000)	Kroner
Under 100.000	318	200	7	-15.525	325	-150
100.001-150.000	577	6.645	8	80	585	6.550
150.001-200.000	311	7.765	83	8.925	394	8.005
200.001-250.000	276	6.235	57	6.690	333	6.315
250.001-300.000	253	5.105	69	13.320	322	6.860
300.001-350.000	175	3.190	65	13.105	240	5.870
350.001-400.000	100	-2.745	63	10.905	163	2.520
400.001-500.000	80	-13.710	158	5.455	238	-1.025
500.001-600.000	28	-34.115	195	4.370	223	-440
600.001-800.000	18	-51.695	216	-8.310	234	-11.700
800.000-	8	-148.875	111	-71.840	119	-77.240
I alt	2.144	2.500	1.032	-4.485	3.176	230

Kilde: Skatteministeriet. Beregninger på lovmodellen.

Når skattefradragene i det nuværende skattesystem opretholdes må skattesatsen forhøjes sammenlignet med de andre flad skat-eksempler. For familier med indkomster under 250.000 kr. vil effekten af den højere skattesats overgå effekten af skattefradragene. Disse familier vil få øget deres skattebetaling mere sammenlignet med (B). Familier med indkomster mellem 250.000 og 800.000 kr. vil få reduceret deres skattebetaling mere end i (B). Dette skyldes at den gennemsnitlige og marginale skatteprocent på 48,9 er forholdsvis tæt på satsen i det nuværende skattesystem og faktisk lavere for de mere velhavende familier. At beholde skattefradragene dominerer virkningen af den relativt høje skattesats. Familier med de højeste indkomster vil få reduceret deres skattebetaling, men mindre end i (A) og (B). Grunden er igen, at den højere skattesats dominerer effekten af at beholde skattefradragene.

Familier med lave indkomster vil få en skatteforhøjelse på 10-20 pct., mens familier med højere indkomster får en skattelettelse på 1-15 pct.

Fordelingseffekterne vist ovenfor er naturligvis beregnet inden eventuelle adfærdseffekter på arbejdsudbuddet, uddannelse osv. Det er ikke forsøgt at estimere disse effekter nøjere, men de skal være betydelige for i tilstrækkelig grad at kunne udligne de umiddelbare fordelingsmæssige effekter i de tre eksempler. Det er dog muligt at komme med nogle overvejelser om og grove skøn for, hvad der kan forventes af effekter på f.eks. arbejdsudbud og uddannelse.

For så vidt angår eksempel (A) vil næsten alle familier og skatteydere opnå en lavere marginalskat. Det indikerer, at arbejdsudbuddet vil stige markant ved denne type skattereform. Reduceret progression vil også have en

fordelagtig indflydelse på tilskyndelsen til et højere uddannelsesniveau og større flid. Over 3 mio. skatteydere vil imidlertid umiddelbart stå over for skatteforhøjelser.

Ideelt set burde fordelingsvirkningerne dog også vurderes over en længere årrække og ikke blot for gældende indkomster for et enkelt år. Et livsindkomstperspektiv ville reducere fordelingsvirkningerne, da livsindkomsterne er mere jævnt fordelt end indkomsterne i et enkelt år.

Det er kun muligt at give et groft kvantitativt skøn over virkningerne af en sådan skattereform, da der er tale om en meget stor ændring i forhold til det gældende skattesystem. Med betydelig usikkerhed kan det skønnes, at arbejdsudbuddet vil blive øget med i størrelsesordenen 80-100.000 personer. Heraf vil måske 60-80.000 personer skyldes et øget timeudbud.

Eksemplerne (B) og (C) resulterer i mindre omfordeling end i eksempel (A). I (B) vil 2,8 mio. skatteydere ud af 4,46 mio. skatteydere opnå en nedsættelse af marginals-katten, mens de resterende skatteydere for de flestes vedkommende vil få mindre forhøjelser. I (C) vil kun omkring 1 mio. skatteydere opnå en nedsættelse af marginals-katten, mens omkring 3 millioner skatteydere vil få større forhøjelser af skattesatserne. Mens disse eksempler nok vil have positive effekter på incitamenterne til forbedring af uddannelse i hvert fald for højere lønnede, er effekten på arbejdsudbuddet mindre fordelagtig end i eksempel (A).

Igen er det kun muligt at give grove kvantitative skøn over effekterne på arbejdsudbuddet. Med betydelig usikkerhed kan det således skønnes, at (B) vil øge arbejdsudbuddet med 40-60.000 personer, hvoraf hovedparten vil skyldes et øget timeantal hos personer med indkomster på middel eller højt niveau. Tilsvarende kan det med betydelig usikkerhed skønnes, at (C) vil medføre et øget arbejdsudbud på i størrelsesordenen 15-20.000 personer.

5. Har flade skatter en fremtid i Danmark?

I hovedparten af de østeuropæiske lande, der har indført ”flade skatter”, er der reelt blot tale om systemer med en proportional skattesats på arbejdsindkomst, og der eksisterer fortsat en lang række fradragsmuligheder. Side om side med de lave flade skattesatser i Østeuropa, opkræves sociale bidrag, som er langt højere end selve indkomstskatterne. Generelt er den samlede skattebyrde på arbejdsindkomst derfor ikke blevet mindre som følge af flad skat-reformerne. Kun i den øvre ende af indkomstfordelingen er skattebelastningen blevet mindre. Endelig hører det med til historien om

de østeuropæiske flad skat-reformers succes, at disse langt hen ad vejen er indført med den hensigt at understøtte kontrollenssyn.

Nærværende artikel har desuden vist effekterne af tre enkle provenuneutrale flad skat-eksempler, som kan analyseres på danske data. En flad skat i Danmark ville medføre en betragtelig økonomisk omfordeling i forhold til i dag og indebære væsentlige skattestigninger for de fleste familier.

Hvis man – som Danmark – som udgangspunkt har et skattesystem med forholdsvis høj grad af progression, vil det være vanskeligt at ændre skattesystemet til et system med en flad skat, uden at der sker en markant nedsættelse af indkomstbeskatningen.

Udviklingen siden 1980'erne har været præget af løbende nedsættelser af marginalskatterne på arbejdsindkomst mv. Globaliseringen og den aldrende befolkning lægger i disse år et stigende pres på skattesystemet. Skattebaserne bliver stadig mere mobile. Det aktualiserer behovet for at øge arbejdsudbuddet, styrke tilskyndelsen til at vælge og gennemføre længerevarende uddannelser med højt privat- og samfundsøkonomisk afkast, samt at fremme investeringer i forskning og udvikling.

Endelig er der allerede elementer i det nuværende danske skattesystem, som har en flad skats karakteristika. Det gælder f.eks. momssystemet og selskabsskatten med kun én sats og store dele af den personlige indkomstskat, hvor progressionen (bortset fra personfradraget) først sætter ind i forbindelse med mellemskat og topskat.

Målt som andel af den samlede beskatning er kapitalbeskatningen ikke langt fra at være en flad skat. En nedsættelse på dele af den positive kapitalindkomst på brutto ca. 1 pct. af det samlede skatteprovenu vil være tilstrækkelig til at ændre kapitalbeskatningen (undtagen for bolig og pensionsopsparing) til en flad skat. En lignende nedsættelse af den progressive skat på personlig indkomst, hvor mellem- og topskatten fjernes, vil umiddelbart medføre et provenutab på omkring 3 pct. af de samlede skatter.

Litteraturliste

Forbes, Steve (2005), *Flat Tax Revolution*, Regnery Publishing Inc, Washington DC, 2005.

Forrai, Claus, Mads Vaczy Kragh og Morten Chr. Erichsen (1995), *Brøste-rapporten: 40 % skat – En opnåelig virkelighed*, P. Brøste A/S, Februar 1995.

Gorodnichenko, Yuriy et al. (2008), *Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 13719, Januar 2008.

Hadler, Sandra et al. (2007), *Flat Rate Taxes: A Policy Note*, AYSPS International Studies Program Working Paper 07/06, Marts 2007.

Hall, Robert E. og Alvin Rabushka (1985), *The Flat Tax*, Hoover Institution press, 1985.

Hall, Robert E. og Alvin Rabushka (1995), *The Flat Tax (2. ed)*, 1995.

Keen, Michael (2006), *The Flat Tax: Experience and Issues*. Oplæg på International Academic Forum on Flat Tax Rate, Slovenien, Februar 2006.

Klemm, Alexander (2004), *The Russian flat tax reform*, OECD CTPA/CFA/WP2(2004)31, November 2004.

Murphy, Richard (2006), *Flat Tax: Not as simple as they'd have you think*, Oplæg på International Academic Forum on Flat Tax Rate, Slovenien, Februar 2006.

OECD (2006), *Fundamental Reform of Personal Income Tax*, OECD Tax Policy Studies No. 13, 2006.

Sabirianova Peter, Klara et al. (2007), *Global Reform of personal Income Taxation, 1981-2005. Evidence from 189 Countries*, AYSPS International Studies Program Working Paper 07/21, December 2007.

Vanasaun, Ivo (2006), *Experience of flat income tax – the Estonian case*, Oplæg på International Academic Forum on Flat Tax Rate, Slovenien, Februar 2006.

Zee, Howell H. (2005), *Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues, and Comparative Country Developments*, IMF Working Paper, April 2005.

Skatteændringer og konjunkturpolitik

Skattestop indebærer, at det ikke er muligt at anvende skatteforhøjelser i konjunkturpolitikken. I artiklen undersøges, om der derved reelt er opgivet et redskab mod overophedning i den økonomiske politik. Konklusionen er, at skatteforhøjelser oftest er mindre egnede til at føre konjunkturpolitik i sær sammenlignet med andre finanspolitiske instrumenter. Skatteforhøjelser er upræcise og har ofte mindre virkning på en eventuel overophedning på arbejdsmarkedet end den isolerede efterspørgselsvirkning. Efterspørgselsvirkningen af højere skatter er væsentlig mindre end mindre vækst i offentlig beskæftigelse eller færre offentlige investeringer især i lande med høj importkvote, og skattetryk. Herudover vil højere skatter ofte reducere udbuddet af arbejdskraft. Nettovirkningen på overefterspørgsel efter arbejdskraft er derfor beskeden. Virkningerne på udbud og efterspørgsel kan herudover være forsinkede. For visse skatter er det overvejende sandsynligt, men langt fra sikkert, at en forhøjelse både på kort og langt sigt vil føre til ekstra pres på arbejdsmarkedet, fordi udbudseffekten er væsentlig større end efterspørgselseffekten. For mange andre skatter, er det overvejende sandsynligt, men langt fra sikkert, at forhøjelse netto vil reducere presset på arbejdsmarkedet på enten kort eller langt sigt.

1. Indledning og sammenfatning

I praksis er et lands beskatning et kompromis mellem forskellige hensyn, som må afvejes imod hinanden. Blandt de forskellige hensyn er blandt andet følgende økonomiske mål:

- *Offentlige finanser.* Skatterne skal kunne finansiere de offentlige udgifter.
- *Skatteforvridninger.* Skatterne belaster typisk borgerne med et større beløb end skatteprovenuet. Udgifterne bør ikke være højere end, at de marginalt giver større fordele for borgerne end de belastes af de skatter, der skal finansiere udgifterne.
- *Fordeling.* Skatterne har betydning for fordelingen af indkomsterne.
- *Konjunkturer.* Skatterne (og udgifterne) kan påvirke de økonomiske konjunkturer.

Danmark er aktuelt præget af en stærk konjunktur, hvor visse vurderer, at der er risiko for, at arbejdsmarkedet bliver overophedet. Skattestoppet indebærer samtidig, at det ikke er muligt at anvende skatteforhøjelser i konjunkturpolitikken.

Den forrige regering havde en målsætning om at holde skatterne i ro, jf. SR-regeringens 2010-plan fra 2001.

Det kan derfor være interessant at undersøge, i hvor høj grad skattestop og mål for at sænke skatterne på arbejdsindkomst betyder, at der reelt er opgivet et redskab mod overophedning i den økonomiske politik.

For en del skatters vedkommende – navnlig dem på arbejde som f.eks. indkomstskatter – gælder, at skatteforhøjelser ikke blot vil dæmpe efterspørgslen, men samtidig kan medføre lavere arbejdsudbud. Det er fordi det bliver mindre attraktivt at gøre en ekstra indsats. Samtidig er både størrelsen af efterspørgselsvirkningen og måske navnlig udbudsvirkningen usikre. Hvornår effekterne indtræder, er forskellig for forskellige skattetyper. Og endog gælder det, ændringer af samme skat har forskellig virkning alt efter, om ændringen forventes at være midlertidig eller permanent. Virkningen på efterspørgslen af skatteforhøjelser, der forventes at være midlertidige, er mindre end ved skatteforhøjelser, der er varige. Modsat gælder sandsynligvis, at den kortsigtede effekt på udbuddet af skatteforhøjelser, der forventes at være midlertidige, er større end ved permanente skatteforhøjelser. En forhøjelse af en skat, der normalt vil dæmpe efterspørgslen mere end udbuddet, kan således have den modsatte effekt, hvis den bebudes midlertidigt forhøjet som led i konjunkturpolitikken.

Konklusionen er derfor, at skatteforhøjelser, der samtidig risikerer at reducere arbejdsudbuddet, næppe er særligt velegnede til at imødegå en eventuel risiko for overophedning, og at der er andre og mere velegnede instrumenter.

Der er dog også skatteforhøjelser, der har meget begrænset virkning på arbejdsudbuddet f.eks. reduktion i personfradraget eller højere skat på produktionsfaktorer med fast udbud – f.eks. jord eller skatter der reelt har tilbagevirkende kraft. Men fordelingsmæssige hensyn kan udgøre en barriere mod sådanne skatteforhøjelser uanset om der er skattestop eller ej.

Forhøjelse af afgifter, der særlig reducerer efterspørgslen efter importerede goder er ikke særligt egnede til at dæmpe et pres på det danske arbejdsmarked. Modsat vil forhøjelse af afgifter og særlige skatter, der isoleret set fører til mindre efterspørgsel efter goder, med et forholdsmæssigt stort omfang af dansk arbejdskraft f.eks. højere boligskatte kunne dæmpe

presset på arbejdsmarked. Strukturvirkningerne er dog ofte usikre både med hensyn til omfang og til hvornår de indtræder. Selv om der af strukturforsyn måske kan argumenteres for at en forhøjelse er hensigtsmæssig og en forhøjelse vil kunne understøtte stabilitetspolitikken vil en forhøjelse, der skal have en væsentlig indflydelse på de samlede konjunkturer ofte være af meget stort omfang, når forhøjelsen kun vedrører et begrænset område, hvorved den ønskede strukturtilpasning vil være forbundet med unødigt store tilpasningsomkostninger. Ligeledes vil det her kunne gælde, at fordelingspolitiske hensyn kan udelukke brugen af disse skatteforhøjelser skattestop eller ej

Skatter og konjunkturer

Selv om (struktur)betingelser for en skatteændring måtte være opfyldt, kan den aktuelle konjunktursituation tale både for og imod, at man på et givet tidspunkt gennemfører skatteændringer.

Hvis konjunkturen er svag med betydelig arbejdsløshed, vil de fleste mene, at det er hensigtsmæssigt at fremskynde skattnedsættelser, hvis råderummet i øvrigt er til det, og nogle vil råde til i alle tilfælde at sætte skatten ned. Modsat hvis der er højkonjunktur med pres på arbejdsmarkedet, høres ofte det råd, at man bør udskyde skattnedsættelser eller endog gennemføre højere skatter, hvis andre konjunkturinstrumenter så som ændring i udgifter til offentlig forbrug og investeringer eller ændret rente ikke er til rådighed.

De forskellige skatter har forskellige virkninger på strukturen og konjunkturen. Det er således ikke alle skatteforhøjelser, der kan dæmpe problemer ved en for kraftig konjunktur. For visse skattetyper kan en forøgelse af satserne ligefrem øge presset på arbejdsmarkedet under en højkonjunktur.

I artiklen undersøges, hvilke skattetyper der kan have denne måske overraskende effekt.

Ved konjunkturpolitikken søges undgået at arbejdsmarkedet bliver overophedet, eller en stor arbejdsløshed bider sig fast. Overophedning kan opstå, når udbuddet af arbejdskraft er mindre end efterspørgslen. En periode med et højere niveau for lønstigninger kan blive fulgt af en længere periode med arbejdsløshed.

Når skatters og udgifters virkninger på konjunkturen skal undersøges, er det vigtigt både at se på de mulige effekter på efterspørgslen efter dansk arbejdskraft og på de mulige effekter på udbuddet af dansk arbejdskraft.

For ændringer i generelle indkomstskatter gælder det for en lille åben økonomi som den danske med høje skatter og udgifter, at 1 mia. kr. i ekstra skat ifølge traditionelt anvendte modeller for dansk økonomi reducerer efterspørgslen efter arbejdskraft med omkring 400 mio. kr. For nogle skatter kan virkningen på efterspørgslen være større, og for andre skatter er virkningen mindre. Og virkningen indtræffer med forskellig forsinkelse alt efter om forhøjelsen forventes at være midlertidig eller permanent.

Til sammenligning vil 1 mia. kr. lavere udgifter til offentlige beskæftigelse føre til et fald i efterspørgslen med godt 1 mia. kr.

Det skønnes typisk, at udbuddet af arbejdskraft reduceres med omkring 200-250 mio. kr. ved forhøjelse af moms, bundskat og andre generelle skatter med 1 mia. kr., men virkningen er usikker både den ene vej og den anden vej. De 200-250 mio. kr. gælder, hvis udbudselasticiteten er 0,1. På grund af usikkerheden angives arbejdsudbudsvirkningerne ofte ved denne elasticitet, jf. at det da er let at skalere virkningerne op og ned, hvis man har grund til at tro, at elasticiteten er større eller mindre. Ved ændringer af mellem- og topskat er virkningerne på arbejdsudbuddet mellem 500-1.000 mio. kr. pr. 1 mia. kr. i bruttoskatteændring, hvis samme arbejdsudbudselasticitet lægges til grund. De anførte udbudseffekter er på linie med det, der tidligere er antaget ved skatteændringer, men størrelsen er usikker.

Når man tager hensyn både til udbuds- og efterspørgselsvirkningerne af skatteændringer, er konklusionen, at forhøjelse af skatter, der har en stor virkning på arbejdsudbuddet, svarende til, at selvfinansieringsgraden er mindst ca. 40 pct. på nogle års sigt, vil kunne reducere arbejdsudbuddet mere end efterspørgslen. Hvis en stor del af virkningerne på arbejdsudbuddet indtræder hurtigt, kan en sådan skatteforhøjelse risikere at øge presset på arbejdsmarkedet under en højkonjunktur. En skatteforhøjelse, der har en stor negativ virkning på opsparingen, kan ligeledes øge presset under en højkonjunktur. Endelig vil en forhøjelse af en afgift, der især belaster importvarer, kunne have samme virkning

Såvel virkningerne på udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft af en skatteændring kan være forsinkede. Virkningen på efterspørgslen efter arbejdskraft i det første år er i nogle modeller ca. 25 pct. af virkningen det fjerde år, hvor effekten er størst. I tilfælde af en *skattenedsættelse* vil den del af arbejdsudbuddet, der vedrører at flere kommer i beskæftigelse, sandsynligvis være væsentlig forsinket. Det gælder også en eventuel virkning på kollektive aftaler om arbejdstidens længde.

Derimod kan den del, der vedrører individuelle beslutninger om arbejdstidens længde, samt værdien af indsatsen i arbejdstiden f.eks. ved at man

påtager sig et ekstra ansvar, komme hurtigere navnlig , hvis skatteændringens virkninger på marginalskatter er gennemskuelig og hurtigt oplyses.

Den såkaldte uddannelseseffekt vil først slå fuldt igennem på meget langt sigt, og på kortere sigt vil udbudseffekten være negativ og dermed den modsatte af den langsigtede effekt.

Nogle af de skatteforhøjelser, der har de største udbudseffekter på længere sigt, kan derfor have små effekter på kort sigt og omvendt.

Ligeledes er der usikkerhed om effekternes størrelse. Usikkerheden anses normalt for at være størst på udbudssiden. Her er der både usikkerhed om størrelsen af den såkaldte indkomsteffekt og størrelsen af den modsatte substitutionseffekt. For ændringer i proportionale skatter er usikkerheden derfor større end ved f.eks. ændring i personfradraget og topskatten. Ændringer i personfradraget har alene en indkomsteffekt. Ved ændringer i topskatten er ændringen i den disponible indkomst i pct. langt mindre end ændringen i marginalafkastet efter skat, der er afgørende for substitutionseffekten. Der er også særlig usikkerhed ved virkninger på ægtepars arbejdsudbud, hvor den ene ægtefælles udbud blandt andet også afhænger af den andens. Effekten på arbejdsudbuddet afhænger endvidere af, om skatteyderen forventer, at skatteforhøjelsen er midlertidig eller permanent. Forventes forhøjelsen at være midlertidig, kan udbudseffekten være større på kort sigt, end hvis forhøjelsen forventes at være permanent.

På efterspørgselssiden er usikkerheden om størrelsen af efterspørgselvirkningen af en skatteforhøjelse mindre. Det gælder i det mindste for de ”store” skatter såsom moms, arbejdsmarkedsbidrag, indkomstskat. Ved en forhøjelse af indkomstskatterne dæmpes efterspørgslen entydigt og navnlig, hvis der er tale om troværdige og varige skatteforhøjelser. Her kan virkningen på kort sigt muligvis være større end de nævnte makroøkonomiske modeller tilsiger.

Hovedkonklusionen er derfor, at det overvejende er strukturvirkningerne herunder finansieringen af de offentlige udgifter, der er afgørende for, om en skatteforhøjelse eller -nedsættelse er hensigtsmæssig eller ej. Konjunktursituationen kan dog indgå i overvejelserne om, hvornår og i hvilken rækkefølge ønskede ændringer af de forskellige skatter gennemføres. Større ændringer er selvsagt altid mere risikable med hensyn til konjunktoren end små. Det er ikke mindst tilfældet i Danmark, hvor pengepolitikken alene sigter på at fastholde kronekursen.

Forhøjelser af de brede skatter med stort grundlag er i almindelighed et upræcist og ikke nødvendigvis effektivt instrument til at forsøge at påvirke

den aktuelle konjunktursituation på arbejdsmarkedet. Fortegnet for virkningen kan være forskellig for de forskellige skatter og ofte usikker. Virkningerne kan være forsinkede, både hvad angår udbud og efterspørgsel, og andre instrumenter er under alle omstændigheder mere velegnede.

Det samme gælder selvfølgelig skattnedsættelser.

Der vil være særlige skatter, hvor såvel efterspørgselsvirkningen som strukturvirkningen trækker i samme retning med hensyn til at påvirke presset på arbejdsmarkedet. Men forhøjelser af skattesatser på snævre grundlag vil skulle være meget store for at have en væsentlig indflydelse på konjunkturerne. De med store ændringer i skattesatser forbundne tilpasningsomkostninger og fordelingspolitiske hensyn begrænser dog i praksis brugen af sådanne skatteforhøjelser.

Danmark har således ikke spillet sig et egnet instrument i konjunkturpolitikken af hænde ved skattestoppet.

Afgørende er fortsat, om de aktuelle skatter er tilstrækkelige til at finansiere de ønskede udgifter både nu og på længere sigt – om der er råderum. Men uanset om der er råderum eller ej kan meget store skatteændringer på en gang ikke anbefales, da de kan have en utilsigtet og destabiliserende effekt på konjunkturerne, jf. at skatteændringer i alle tilfælde er et mere upræcist instrument i stabiliseringspolitisk sammenhæng end eksempelvis offentlige investeringer eller offentligt forbrug.

2. Finanspolitik, skatter og konjunkturer – begrundelser for og imod at føre aktiv konjunkturpolitik via finanspolitik

Den økonomiske udvikling er bestemt af udbuds- og efterspørgselsforholdene. Udbudsforholdene sætter en overgrænse for, hvor stor beskæftigelse, produktion og indkomst kan blive, mens efterspørgselsforholdene bestemmer, hvor stor en del af den mulige beskæftigelse og indkomst, der realiseres.

På længere sigt er det udbudsforholdene, der er afgørende for beskæftigelse, produktion og indkomst etc., mens skift i beskæftigelse og indkomst på kort sigt oftest er bestemt af skift på efterspørgselssiden.

Man kan beskrive konjunkturerne på flere måder. Ofte anvendes udviklingen i ledigheden.

Der gælder følgende bogholderisammenhæng:

$$(1) \quad \text{Arbejdsudbud} \div \text{Ledighed} = \text{Beskæftigelse}$$

Arbejdsudbud, ledighed og beskæftigelse opgøres statistisk i form af timer, fuldtidsbeskæftigede eller andre fysiske enheder. Ledigheden opgøres således som antal personer, der får arbejdsløshedsdagpenge eller andre offentlige ydelser beslægtet hermed. Det er en praktisk men ikke præcis måde at søge ledighed, beskæftigelse og arbejdsudbud opgjort på. Bogholderisammenhængen gælder dog også ved en dybere forståelse af arbejdsudbud, ledighed og beskæftigelse. I økonomisk forstand er arbejdsudbuddet værdien af det arbejde, lønmodtagerne og selvbeskæftigede selvstændige samt andre ønsker at yde ved givne løn- og ansættelsesvilkår. Arbejdsudbuddet har således både en kvantitativ dimension og en kvalitativ dimension, og udbuddet afhænger af de økonomiske vilkår. I økonomisk forstand består ledigheden ikke kun af de lønmodtagere, der får understøttelse. Ledigheden i økonomisk forstand består også af personer uden job, der ikke får understøttelse, men gerne vil have et job. Blandt dem, der statistisk opgøres som beskæftigede, kan der være en skjult ledighed. Nogle får løn for at være til stede på arbejdspladsen et vist antal timer, men arbejdsgiveren kan ikke i alle timerne anvise dem arbejdsopgaver, hvor lønmodtagerens evner udnyttes fuldt ud. Ligeledes kan der være ledighed blandt de beskæftigede, selv om lønmodtagerne i den aftalte arbejdstid er beskæftiget fuldt ud med opgaver, hvor evnerne udnyttes fuldt ud, hvis lønmodtagerne gerne ville arbejde endnu mere. Sådan skjult ledighed/arbejdsudbud har betydning for om arbejdsmarkedet er overopledet eller ej, men er vanskeligt at opfange statistisk.

Ledigheden kan deles op i to dele.

$$(2) \quad \text{Ledighed} = \text{Strukturel ledighed} + \text{Konjunkturledighed.}$$

En del af ledigheden er bestemt af de strukturelle forhold på arbejdsmarkedet. Ledigheden kan ikke i længere tid være under den strukturelle ledighed. Den strukturelle ledighed kaldes også i visse tilfælde "naturlig". Er hele ledigheden strukturel, taler man om, at der er fuld beskæftigelse. Jobsøgende kan finde beskæftigelse til den gældende løn efter en vis søgeperiode. En anden del af ledigheden kaldes konjunkturledighed eller ufrivillig ledighed. Igen må der gøres opmærksom på, at man ikke direkte statistisk kan opdele ledigheden i strukturel og konjunkturbetinget ledighed. Den strukturelle ledighed er et hensigtsmæssigt begreb at anvende i økonomiske analyser, men meget vanskeligt direkte at opgøre i fysiske enheder.

Bogholderisammenhængen i (1) kan således omskrives i (3) og (4):

(3) Arbejdsudbud ÷ Strukturel ledighed ÷ Konjunktur ledighed = Beskæftigelse eller

(4) Arbejdsudbud ÷ Strukturel ledighed = Beskæftigelse + Konjunktur ledighed

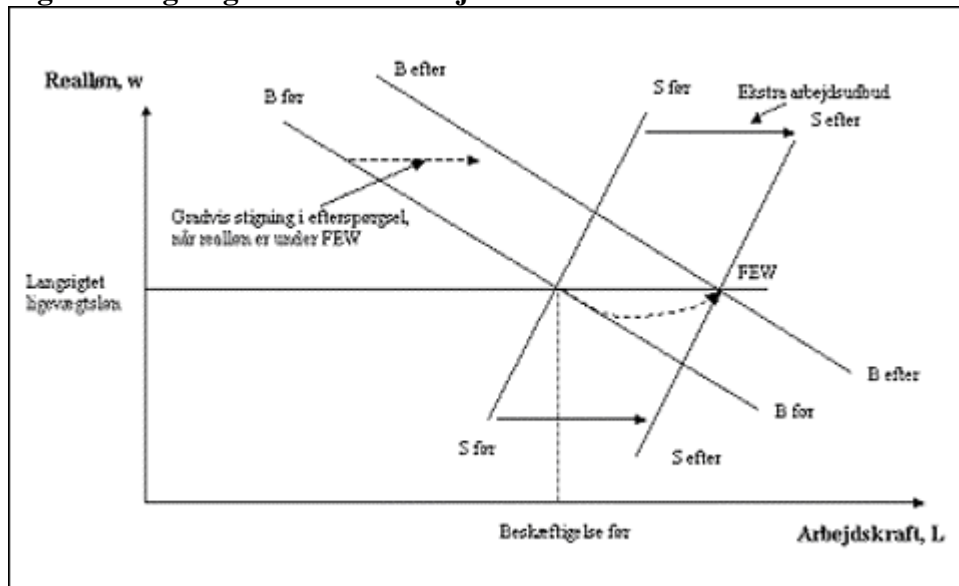
Betragtes (4) ses, at hvis arbejdsudbuddet stiger, vil beskæftigelsen eller den konjunkturbetingede ledighed umiddelbart stige. Det vil pr. definition ikke være den strukturelle ledighed, der stiger.

På kort sigt vil beskæftigelsen ikke umiddelbart stige, med mindre der i udgangspunktet var ubesatte jobs. Og stigningen i arbejdsudbuddet opfanges ikke nødvendigvis i statistikken, hvis det f.eks. er blandt de allerede beskæftigede, at ønsket om mere arbejde stiger, eller blandt personer uden beskæftigelse, der ikke opfylder betingelserne for at få understøttelse.

Situationen er beskrevet i figur 1, hvor SS er arbejdsudbud fratrukket strukturel ledighed, og BB er efterspørgselen på kort sigt som funktion af lønnen. Når SS er større end BB (vandret afstand) er der en konjunkturbestemt arbejdsløshed. Den vandrette linie FEW er den langsigtede efterspørgsel efter arbejdskraft og viser den løn (fuld beskæftigelses løn), der på langt sigt gælder, når der alene er strukturel ledighed.

Udgangspunktet er, at arbejdsmarkedet er i ligevægt.

Figur 1. Stigning i udbud af arbejdskraft



En stigningen i arbejdsudbuddet – SS kurven skydes mod højre – vil føre til, at reallønudviklingen i det mindste på kort sigt afdæmpes. Dermed bliver overskuddet ved produktion større. Ved større overskud vil der netto blive oprettet nye arbejdspladser. Når beskæftigelsen herved stiger, vil dem, der får job, øge deres almindelige forbrug. Det vil yderligere stimulere produktionen og beskæftigelsen. BB kurven – efterspørgslen – vil således gradvist trækkes mod højre, indtil den konjunkturmæssige ledighed er elimineret.

På længere sigt vil en forøgelse af arbejdsudbuddet således finde beskæftigelse.

Hvor hurtigt, det ekstra arbejdsudbud finder beskæftigelse/hvor lang tid ledigheden er større end den strukturelle, afhænger blandt andet af arbejdsmarkedets fleksibilitet.

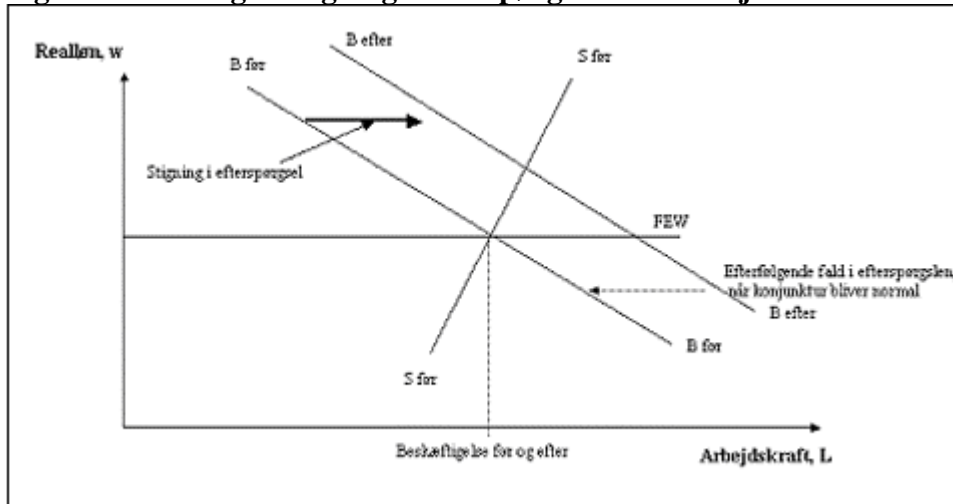
3. Stigning i efterspørgslen efter arbejdskraft

Man kan også forestille sig, at efterspørgslen efter arbejdskraft øges af den ene eller anden grund – flere offentligt ansatte, større efterspørgsel fra udlandet efter danske produkter, skatterne sættes ned, renten falder, opsparingen reduceres etc.

Igen er udgangspunktet, at man er i en situation, hvor ledigheden alene er strukturel.

En stigning i efterspørgslen efter danske varer, f.eks. på grund af en stigning i boligbyggeriet, øger efterspørgslen efter dansk arbejdskraft. BB kurven trækkes mod højre jf. figur 2.

Figur 2. Virkning af stigning i efterspørgsel efter arbejdskraft



Det vil i første omgang føre til, at ledigheden falder under det strukturelle niveau – der opstår mangel på arbejdskraft. Ved mangel på arbejdskraft vil lønnen stige. Det er ikke en uønsket effekt, hvis stigningen i efterspørgslen er permanent – FEW kurven også stiger.

Hvis det imidlertid gælder, at stigningen i efterspørgslen efter arbejdskraft er af midlertidig karakter – da FEW linien ikke samtidig stiger, vil BB kurven på et senere tidspunkt falde tilbage igen.

På kort sigt stiger beskæftigelsen med hele stigningen i efterspørgslen. Det opnås ved en nominal lønstigning, men priserne stiger også, og det er uventet. Ledige siger blandt andet hurtigere ja til et jobtilbud, hvis lønnen er højere end forventet. Når udbydere af arbejdskraft finder ud af, at deres realløn ikke steg, vil de udbyde mindre arbejdskraft og lønnen vil stige endnu mere etc. Den igangsatte løninflation vil føre til, at efterspørgslen efterfølgende gradvist falder. Der er nemlig nogle virksomheder i international konkurrence, der med de givne investeringer i produktionsapparatet må tilbyde en højere løn for at holde på arbejdskraften. Uden arbejdskraft er investeringerne i produktionsapparatet uden værdi. Men ved den højere løn, vil det ikke kunne betale sig for virksomhederne at reinvestere i produktionsapparatet eller gennemføre planlagte udvidelser. Derfor vil efterspørgslen efter arbejdskraft på lidt længere sigt falde i de konkurrenceerhverv, der ikke blev begunstiget af den primære stigning i efterspørgslen.

Hvis der i udgangspunktet er fuld beskæftigelse vil en stigning i f.eks. offentligt forbrug gennem flere offentligt ansatte således føre til lønstigninger. Disse lønstigninger vil på lidt længere sigt føre til et fald i beskæftigelsen i private erhverv, der ofte vil være større end stigningen i den offentlige beskæftigelse.

Når det sker, vil der opstå en konjunkturbetinget ledighed. Den konjunkturbetingede ledighed vil først blive elimineret, når reallønnen er tilbage på FEW niveauet.

I et helt perfekt eller fleksibelt marked vil ændringerne i lønnen ske hurtigt, og der vil kun i kort tid være mangel på arbejdskraft eller en konjunkturbetinget ledighed. Arbejdsmarkedet er imidlertid ikke helt fleksibelt. F.eks. aftales lønninger ofte for længere tid ad gangen, uden at de fremtidige konjunkturer er forudset. Og det er uklart for mange, om en ændring i efterspørgslen er af midlertidig karakter eller af permanent karakter. Der er også en vis forsinkelse fra, at en ændret konkurrenceevne for virksomhederne slår ud i ændret produktionskapacitet og beskæftigelse. Endelig kan det for den enkelte være svært at gennemskue om en lønstigning er reel eller alene nominel.

Boks 1. Efterspørgsel efter arbejdskraft på kort og langt sigt.

Efterspørgslen efter arbejdskraft er mere følsom i forhold til lønnen på langt sigt end på kort sigt. I et konkurrencemarked vil arbejdskraften blive aflønnet i forhold til værdien af arbejdskraftens marginalprodukt. Arbejdskraftens marginalprodukt afhænger blandt andet af, hvor meget kapital, der er til rådighed i forhold til mængden af arbejdskraften.

Produktionens størrelse TP kan f.eks. beskrives ved en såkaldt Cobb-Douglas produktionsfunktion:

$$TP = A \times L^{\forall} \times K^{\exists}$$

Hvor A er en konstant, L er arbejdskraft og K er kapital anvendt i produktionen og $\forall + \exists = 1$.

Arbejdskraftens og kapitalens marginalprodukt MPL og MPK er:

$$MPL = \forall \times A \times L^{\forall-1} \times K^{\exists} = \forall \times TP/L$$

$$MPK = \exists \times A \times L^{\forall} \times K^{\exists-1} = \exists \times TP/K$$

I langsigtet ligevægt gælder det samtidigt at $MPL = w$ (lønsatsen) og $MPK = uc$ (omkostninger ved brug af kapital)

I den langsigtede ligevægt kan såvel K som L variere. Men på kort sigt kan kun L variere. I den kortsigtede ligevægt er alene $MPL = w$. Efterspørgslen efter arbejdskraft som funktion af lønnen bliver således:

$$MPL = \forall \times A \times L^{\forall-1} \times K_0^{\exists} = w$$

$$w/(\forall \times A \times K_0^{\exists}) = L^{\forall-1}$$

$$L = (w/(\forall \times A \times K_0^{\exists}))^{1/(\forall-1)}$$

Det er f.eks. denne funktion, der ligger bag BB kurven.

Er f.eks. $A = 1$, $\forall = 0,7$, $\exists = 0,3$, $K_0 = 100$ og $L_0 = 100$ vil w i udgangspunktet være 0,7, $uc = 0,3$ og $TP = 100$. Nu stiger arbejdsudbuddet fra 100 til 105. På kort sigt vil virksomhederne efterspørge knap 105 L, hvis w falder til f.eks. 0,69 og der vil blive produceret ca. 103,4, samtidig stiger MPK dog fra 0,3 til 0,31.

Hvis kapitalen er fuldstændig mobil over landegrænserne for et lille land som Danmark, og man i Danmark kan få et bruttoafkast på 0,31 mod 0,3 i udlandet, vil kapital søge mod Danmark. Det vil være i form af, at der bliver investeret mere kapital i produktionen på længere sigt. Herved stiger efterspørgselen efter arbejdskraft yderligere. Stigningen i investeringerne vil fortsætte – og dermed stigningen i efterspørgslen efter arbejdskraft så længe w er under 0,7. Den langsigtede efterspørgsel efter arbejdskraft er derfor fuldstændig elastisk jf. linien FEW. Eller med andre ord efterspørgslen tilpasser sig på længere sigt udbuddet.

Lønstigninger reagerer asymmetrisk på ubalancer på arbejdsmarkedet

Oftest lægges det til grund, at lønningerne (lønstigningstakten) hurtigt vil stige, når der er mangel på arbejdskraft – udbuddet er mindre end efterspørgsel eller den konjunkturmæssige ledighed er negativ – mens lønstigningstakten kun langsomt vil falde, når der er konjunkturledighed. I praksis ses meget sjældent direkte fald i lønningerne. Det er snarere lønstigningerne, der vil skulle være mindre end ellers.

Forestiller man sig således, at efterspørgslen efter arbejdskraft midlertidigt i et år er 1 pct. større end udbuddet, vil lønningerne måske stige 2 pct. mere end ellers i dette år. Når efterspørgslen falder tilbage igen, skal lønningerne da stige 2 pct. mindre end ellers. Men det vil måske tage 4 år og ikke 1 år.

I gennemsnit over årene opnås den laveste ledighed derfor ved, at man undgår, at ledigheden falder væsentligt under det strukturelle niveau. Det kan være meget svært at undgå i praksis også fordi man ikke kender den strukturelle ledighed.

Der er yderligere risiko for, at brug af de instrumenter, der teoretisk kunne sikre et sådan helt optimal konjunkturforløb, i sig selv vil give anledning til andre velfærdstab. Det gælder, hvis de instrumenter, der er præcise i deres konjunkturvirkninger har dårlige strukturvirkninger. Man kan måske

undgå en overophedning ved at det offentlige afskediger halvdelen af kloakarbejderne, men omkostningerne ved et nedbrudt kloaksystem er større end gevinsten ved at reducere risikoen for en overophedning. Derfor bør det i almindelighed tilstræbes, at stabiliseringspolitiske initiativer også har gode struktureffekter.

Når der er udsigt til, at ledigheden falder under den strukturelle ledighed, kan det derfor være hensigtsmæssig, at man nøje overvejer, hvordan man eventuelt kan reducere risikoen for at presset på arbejdsmarkedet bliver for stort... De traditionelle svar har været, at det kan ske ved at reducere efterspørgselen efter arbejdskraft.

Vanskeligheder ved at finindstille efterspørgslen efter arbejdskraft eller konjunktoren

Der er ikke belæg for at man igennem den økonomiske politik kan finindstille ledigheden i situationer, hvor beskæftigelsen er i nærheden af det potentielle niveau. Forsøg på at finindstille ledigheden kan komme for sent og dermed i stedet for at stabilisere ledigheden tæt på fuld beskæftigelse bidrage til at øge udsving i ledigheden. Og selv i situationer med store ubalancer kan der selvsagt være risiko for, at de finanspolitiske justeringer er doseret for kraftigt.

Der kan være en vis forsinkelse i, at de underliggende efterspørgselsændringer slår ud i ændret ledighed m.v. Der er yderligere en vis forsinkelse i de tal eller indikatorer for pres mv. , som er tilgængelige . Og usikkerhed om niveauet for den strukturelle ledighed. Yderligere tager det tid fra udviklingen er erkendt, og at der eventuelt er et problem, til at politiske initiativer kan tages. Endelig kan det tage tid de politiske initiativer er vedtaget, træder i kraft og i sidste ende virker på efterspørgslen efter arbejdskraft.

Det er ikke mindst ændringer i skatter, hvor det er usikkert, hvornår virkningen kommer.

Det er illustreret i følgende tabel 1, der viser de multiplikatorer, der ligger bag beregning af finanseffekterne.

Tabel 1. Virkninger på efterspørgslen af at reducere den offentlige beskæftigelse henholdsvis forhøje indkomstskat svarende til 1 promille af BNP = 1,626 mia. kr. i 2006

	Virkning på BNP af mindre offentlig beskæftigelse	Virkning på beskæftigelse af mindre offentlig beskæftigelse	Virkning på BNP af højere skat	Virkning på beskæftigelse af højere skat
	Promille	1.000 personer	Promille	1.000 personer
1 år	-1,07	-4,5	-0,43	-0,5
2 år	-1,05	-4,4	-0,69	-1,0
3 år	-0,98	-4,2	-0,83	-1,6
4 år	-0,93	-3,8	-0,88	-1,8
5 år	-0,90	-3,5	-0,88	-1,8
6 år	-0,87	-3,1	-0,85	-1,6
10 år	-0,40	-1,4	-0,64	-0,6

Kilde: Finansministeriet flerårsmultiplikatorer.

En reduktion af efterspørgslen efter arbejdskraft på 10.000 kan ifølge modelberegningerne ske ved at reducere udgifterne til offentlig beskæftigelse med ca. 3,6 mia. kr. (2006 niveau) ($10.000/4.500 \times 1,626$ mia. kr.) Ved reduktioner i offentlige udgifter til beskæftigelse, kommer virkningen direkte og uden forsinkelse, når først personer afskediges eller i takt med, at der ikke sker nyansættelser. Det er selvsagt svært at få identificeret, hvor man ved mindst tab af velfærd kan undvære 10.000 ansatte i den offentlige sektor. Yderligere er der opsigelsesvarsler.

Men sådanne analyser kan eventuelt være foretaget i anden sammenhæng i forvejen og givet at der er en væsentlig personaleudskiftning kan en reduktion eller mindre vækst i den offentlige beskæftigelse også realiseres ret hurtigt, hvis det ønskes.

For de fleste skatter vil forhøjelser også reducere efterspørgslen efter dansk arbejdskraft. Regner man med en betydelig forsinkelse i at skatteændringer slår ud i mindre efterspørgsel efter dansk arbejdskraft jf. tabel 1, må man forhøje skatterne med ca. 32,5 mia. kr. ($10.000/500 \times 1,626$ mia. kr.) for at være sikker på at reducere efterspørgslen med 10.000 personer i år 1. Men da vil efterspørgslen i år 4 falde med 36.000 personer. ($32,5$ mia. kr./ $1,626$ mia. kr. \times 1.800 personer. Og i år 4 er konjunktoren måske allerede vendt, således at man til den tid konjunkturmæssigt måske har behov for en udvidelse af købekraften.

Forsinkelsen i hvornår en skatteforhøjelse påvirker efterspørgslen er usikker. Den afhænger blandt andet af, om en skatteforhøjelse forventes at være varig eller midlertidig. Skattestigninger som opfattes som midlertidige har således en begrænset virkning på efterspørgslen på kort sigt. Der er naturligvis større sandsynlighed for, at skattestigninger opfattes som mid-

lertidige, hvis de er tidsbegrænsede og tidsbegrænsningen er begrundet med at forhøjelsen gennemføres for at tage toppen af en højkonjunktur, og skatten derfor vil blive nedsat igen, når konjunktoren er til det.

Gennemføres skatteforhøjelsen derimod efter længere tids debat og begrundet i, at det er nødvendigt permanent at begrænse det private forbrug for at skabe plads til offentligt forbrug, kan skatteforhøjelsen allerede før den er vedtaget have en betydelig effekt på efterspørgslen.

Hvis den endelige virkning kommer hurtigt, vil det være nødvendigt med en forhøjelse af skatterne med 9 mia. kr. for at opnå et fald i efterspørgslen efter dansk arbejdskraft på 10.000 mand. ($10.000/1.800 \cdot 1,626$ mia. kr.)

Skatteforhøjelser er derfor svære at dosere rigtigt for at finindstille konjunktoren, men de kan vedtages forholdsvis hurtigt. Lavere offentlige udgifter kan bedre doseres til at finindstille arbejdsmarkedet, men det tager normalt længere tid at få vedtaget og realiseret.

Man risikerer derfor at skatteforhøjelser mv. i stedet for at stabilisere efterspørgslen efter arbejdskraft forårsager en konjunkturbetinget svingning i efterspørgslen efter arbejdskraft.

Hvis man imidlertid antager, at man med stor sandsynlighed kan forudse at konjunktoren snart vil blive for kraftig, kan det være hensigtsmæssigt at tage hensyn hertil i den økonomiske politik herunder finanspolitikken.

Virkninger på beskæftigelse og ledighed af ændrede udgifter og ændrede skatter via efterspørgselsiden

Færre offentlige investeringer eller mindre offentlig beskæftigelse har normalt en større og i alle tilfælde mere direkte virkning for udviklingen på arbejdsmarkedet end ændringer i skatter for samme beløb.

En reduktion i væksten i den offentlige beskæftigelse på 1.000 personer øger umiddelbart ledigheden med 1.000 personer, eller ved egentlig arbejdskraftmangel i en private sektor mindsker presset direkte på det private arbejdsmarked.

Herudover er der en afledt effekt af, at dem, der bliver ledige, går ned i indkomst. De vil da reducere opsparingen, men også forbruget. En del af det mindre forbrug vil vedrøre dansk producerede varer. Herved vil der være en afledt effekt på ledigheden fra, at der bliver færre beskæftiget i den private sektor. Samlet set stiger ledigheden med hen ved 1.100 personer på kortere sigt, hvis der afskediges 1.000 i den offentlige sektor. De

ekstra hen ved 100 personer kan tilskrives den såkaldte multiplikatoreffekt.

Multiplikatoreffekten er ikke særlig stor i Danmark. Det skyldes først og fremmest, at det offentlige får/tabber en meget stor del af ekstra/færre indkomster i skatter, afgifter og ændrede udgifter til overførsler. Disse effekter må ikke forveksles med de senere omtalte selvfinansieringsgrader.

Ligeledes er Danmark en åben økonomi, hvor en betydelig del af et marginalt forbrug vil blive forsynet fra udlandet. Og endelig falder opsparingen ved mindre lønsum bl.a. automatisk gennem arbejdsmarkedspensioner. Personer, der midlertidig får en indkomstnedgang ved ledighed vil også typisk reducere opsparingen for at kunne fastholde forbruget nogenlunde uændret. Opsparingen falder også, hvis indkomstnedgangen ved en skatteforhøjelse forventes at være midlertidig.

Hæves en skat med det samme beløb, som lønnen til 1.000 personer, er den kortsigtede effekt på efterspørgslen på 400-500 mand. Det er under det halve af den kortsigtede virkning af at øge den offentlige beskæftigelse.

Boks 2. Virkning på efterspørgsel efter dansk arbejdskraft af at forhøje skatter

Lønnen pr. beskæftiget er f.eks. 333.333 kr. i gennemsnit. 3.000 færre i den offentlige sektor svarer således til 1 mia. kr.

Skatten forhøjes med 1 mia. kr.

Heraf spares (meget forsigtigt på kort sigt) 10 pct. mindre op og forbruget i priser med afgifter falder 900 mio. kr. Heraf udgør afgifter ca. 220 mio. kr.

Forbruget i priser uden afgifter falder dermed 680 mio. kr. Heraf vedrører ca. 40 pct. import og 60 pct. dansk arbejdskraft mv. = ca. 408 mio. kr. Ved en løn på 0,333 mio. kr. pr. beskæftiget bliver ca. 1.223 personer ledige i første runde, hvis hele den mindre danske produktion kommer ved mindre brug af arbejdskraft (der er altså set bort fra avance).

De ca. 1.223 personer får understøttelse, reducerer pensionsopsparingen og betaler mindre skat for ca. 332 mio. kr. ud af lønindkomstnedgangen på 408 mio. kr. etc. og efterspørgselen efter dansk arbejdskraft falder ca. 93 personer i anden runde. $((408 \text{ mio. kr.} - 332 \text{ mio. kr.}) / 1.000 \text{ mio. kr.} \times 1.223 \text{ personer})$. I tredje runde falder efterspørgselen svarende til ca. 7 personer etc. I alt falder efterspørgselen ca. 1.323 personer i dette eksempel. Den præcise effekt afhænger af importandelen, opsparingstilbøjeligheden og de marginale skatte- og overførselssatser. Pr. 1 mio. kr. i skatnedsættelse falder efterspørgslen efter dansk arbejdskraft således med ca. 1,32 personer i dette eksempel. I beløb falder efterspørgslen efter arbejdskraft med ca. 44 pct. af den umiddelbare skatteforhøjelse.

Virksomheden på efterspørgselen efter arbejdskraft ved en skatteforhøjelse er således godt 40 pct. af virkningen på efterspørgselen efter arbejdskraft ved en nedsættelse af den offentlige beskæftigelse med samme beløb i dette eksempel. Det understreges, at der er tale

om et meget forenklet eksempel. I beregninger over finanseffekten jf. tabel 1 er virkningen af 1 mia. kr. højere skatter hen ved 1.200 personer og at efterspørgslen efter dansk arbejdskraft falder med ca. 40 pct. af bruttoskatteforhøjelsen efter 1-4 år, alt efter om skatteforhøjelsen anses for permanent eller midlertidig.

Skatteyderne vil nemlig i første omgang betale en del af en skatteforhøjelse ved at reducere opsparingen. En yderligere del vil blive ”brugt” til at betale afgifter på forbrug. Endelig vil importen stige. Derfor er der alene ca. 40 pct. af en umiddelbar skatteforhøjelse, der reducerer efterspørgslen efter dansk beskæftigelse mv. Udover at effekten på efterspørgslen efter dansk arbejdskraft er mindre ved en skatteforhøjelse end ved en udgiftsreduktion, kommer virkningen også normalt senere, om end der er betydelig usikkerhed om hvornår.

Det skal understreges, at de beskrevne virkninger på efterspørgsel og ledighed ikke er de endelige virkninger.

På længere sigt vil 1.000 mand færre beskæftiget i den offentlige sektor som udgangspunkt blive modsvaret af 1.000 flere beskæftiget i den private sektor end der ellers ville have været, hvis arbejdsudbuddet i øvrigt ikke ændres. Men det er efter en vis tilpasningsproces jf. figur 1 og 2. Ligeledes vil en skatteforhøjelse ikke på længere sigt have virkning på beskæftigelsen udover virkningen på arbejdsudbuddet.

Forskellen på skatter og offentlige beskæftigelses virkning på efterspørgslen efter dansk arbejdskraft er illustreret i bilag 1 ved eksempler.

I følgende tabel 2 er vist effekterne af forskellige udgifts- og skatteændringer beregnet ved ADAM mv. på 1-4 års sigt. Det bemærkes, at beregningerne ikke viser den isolerede effekt på efterspørgselen, men virkningen på beskæftigelsen altså inklusive de afledte effekter via lønændringer mv. som ADAM regner med. Virkningen gennem lønændringer er dog beskedne på kort sigt i de gennemførte beregninger.

Tabel 2. Virkninger på realt BNP og beskæftigelse (1. år til 4. år) af umiddelbare reduktioner i udgifter og eller forhøjelser af skatter med 1 mia. kr.

	1. års virkning på realt BNP	1. års virkning på beskæftigelse	Do 2. års virkning	Do 3. års virkning	Do 4. års virkning
	Mia. kr.	Personer	Personer	Personer	Personer
Off. Beskæftigelse	-1,07	-2.750	-2.700	-2.600	-2.350
Off. varekøb (realt)	-0,96	-750	-1.200	-1.550	-1.450
Offentlige investeringer	-0,80	-900	-1.200	-1.500	-1.350
Moms	-0,46	-350	-550	-850	-850
Selskabsskat	-0,12	-50	-250	-550	-850
Personskat	-0,43	-300	-650	-950	-1.100

Hovedkonklusionen er, at en almindelig personskatteforhøjelse, der ikke påvirker opsparringstilbøjeligheden eller importtilbøjeligheden, har en virkning på beskæftigelsen, der er ned til 10-15 pct. af virkningen af at reducere den offentlige beskæftigelse for samme beløb på kort sigt. På 4 års sigt, hvor beskæftigelsesvirkningen af en skattenedsættelse er størst efter beregningerne, er beskæftigelseseffekten af skattenedsættelsen ca. 40 pct. af virkningen det første år af at øge den offentlige beskæftigelse med samme beløb. Men som nævnt kan efterspørgselseffekten af skatteforhøjelsen komme noget hurtigere, hvis alle forventer, at skatteforhøjelsen er permanent etc.

Beskæftigelsesvirkningen (efterspørgsel) af en skatteforhøjelse er således både klart mindre og kommer klart senere end virkningen af at reducere den offentlige beskæftigelse for samme beløb.

Om en reduktion i efterspørgslen efter dansk arbejdskraft skal komme via en skatteforhøjelse eller en mindre vækst i det offentlige forbrug afhænger dog ikke kun af forskelle i finanseffekterne.

Ofte anføres det, at det er u hensigtsmæssigt at søge konjunktoren reguleret gennem variation i den offentlige beskæftigelse. De offentligt beskæftigede producerer ydelser, der værdsættes.

Samme argumenter gælder dog i forbindelse med skatteforhøjelser, som medfører lavere private forbrugsmuligheder. Det private forbrug giver også velfærd. Er der behov for f.eks. indkøb af for 1.000 kr. børnetøj, for at barnet er klædt tilfredsstillende, kan det være u hensigtsmæssigt, at der det ene år alene er råd til at købe for 950 kr., fordi skatten midlertidigt er sat op for at reducere en overophedning, mens der i et andet år kan købes

for 1.050 kr., fordi skatten midlertidigt er sat ned for at reducere en arbejdsløshed.

Hvis efterspørgslen skal forsøges ændret, bør man fremrykke reduktioner i den offentlige beskæftigelse på de områder, hvor værdien af servicen er mindst, og hvor der alligevel over en årrække var planlagt en vigende indsats. Ligeledes vil det være de skatter, hvor forvridningsomkostningerne er mindst sammenholdt med ønsker om fordelingen, der i givet fald skal sættes op – også selv om disse ændringer ikke er optimale ud fra et rent konjunkturpolitisk synspunkt med hensyn til styrke og tidsmæssig præcision.

Skatteforhøjelser, der øger efterspørgslen efter dansk arbejdskraft
Det er ikke alle skatteforhøjelser, der reducerer efterspørgslen efter dansk arbejdskraft. Måtte skatte- eller afgiftsforhøjelsen være indrettet således, at importtilbøjeligheden falder, kan der eventuelt ske en stigning i efterspørgslen efter dansk arbejdskraft ved en skatteforhøjelse.

Boks 3. Eksempel på at skatteforhøjelser øger efterspørgslen efter dansk arbejdskraft

Udgangspunktet er, at der ikke er afgift på vare X, der er en importvare. Der købes for 1 mia. kr. X årligt, hvoraf 0,2 mia. kr. er moms og 0,8 mia. er import.

Der lægges nu en afgift på 10 pct. på X. Ved uændret adfærd vil forbrugerne miste 100 mio. kr. herved. Det svarer til et fald i efterspørgslen for dansk arbejdskraft på ca. 122 personer før afledte virkninger af eventuel mindre beskæftigelse.

Men forbrugerne reagerer ved at købe mindre X f.eks. kun for 900 mio. kr. Efter ændret adfærd har det offentlige fået ca. 95 mio. kr. ekstra i kassen (ca. 70 mio. kr. fra moms og afgift på X og ca. 25 mio. kr. fra moms og afgifter på andre varer. Importværdien for X falder med 170 mio. kr., mens importen af andre varer herunder råvarer til dansk produktion stiger med ca. 30 mio. kr., således at importen netto falder med 140 mio. kr. Efterspørgslen efter dansk produktion i priser uden afgift stiger derfor med ca. 45 mio. kr. (140 mio. kr. – 95 mio. kr.) svarende til ca. 135 personer a 0,333 mio. kr. i løn. Afgiftstigningen har derfor ført til en *stigning* i efterspørgslen efter dansk arbejdskraft.

Arbejdsudbuddet vil yderligere falde – (typisk 50-75 personer ved en selvfinansieringsgrad på 15-20 pct. ved proportionale skatter og afgifter via arbejdsudbud, jf. senere). Arbejdsudbuddet afhænger af realafkastet af at yde en arbejdsindsats altså lønnen efter såvel skatter som afgifter.

Indførelse af en afgift, der især belaster import vil således kunne forstærke overefterspørgslen efter dansk arbejdskraft i en højkonjunktur.

Ligeledes kan en skatteforhøjelse, der fremmer privat gældsætning og modvirker opsparing, føre til en stigning i efterspørgslen efter dansk arbejdskraft på kortere sigt.

En skatteforhøjelse kan modsat have en meget kraftig virkning på efterspørgslen efter dansk arbejdskraft, hvis der f.eks. er tale om en afgift på en dansk produceret vare, der let kan erstattes af importvarer.

Indtil nu er der alene set på efterspørgselsvirkningen af ændrede offentlige udgifter og højere skatter.

Hvis der er et klart behov for at reducere presset på arbejdsmarkedet er det dog ikke nok alene at være opmærksom på at undersøge efterspørgselsvirkningen for dansk arbejdskraft. Man må også være opmærksom på de forskellige skatter og udgifters virkninger for udbuddet af danske arbejdskraft.

For hvis en finanspolitisk ændring skal reducere en overophedning skal den føre til, at efterspørgslen efter dansk arbejdskraft reduceres mere end udbuddet af dansk arbejdskraft.

4. Effekter af offentlige udgifter og skatter på arbejdsudbud

I beregningerne ovenfor er der alene set på hvilken virkning en ændret finanspolitik har på efterspørgselen efter dansk arbejdskraft.

Der er imidlertid også en virkning på udbuddet. Såvel ændringer i de offentlige udgifter som skatterne har virkninger på arbejdsudbuddet. Der skal ikke her ses på forskellige offentlige udgifters forskellige virkninger på arbejdsudbuddet, men der er klart forskel på, om flere offentlige beskæftigede sættes til at forkorte ventelister til børnehaver, reducere forsinkelser i trafik mellem arbejde og hjem, helbrede personer i de arbejdsduelige aldre eller f.eks. til produktion af visse kulturelle ydelser, der øger værdien af meget fritid.

En reduktion af de offentlige udgifter til børnepasning reducerer efterspørgslen efter arbejdskraft, men kan meget vel reducere udbuddet endnu mere, hvis udgiftsreduktionen fører til, at flere forældre tager længere barselsorlov. Hvis udgiftsreduktionen modsat tilpasser personalet til børneantallet, har sådanne besparelser ikke nogen afledt virkning på arbejdsudbuddet.

Ligeledes vil en reduktion af overførselsindkomster måske have samme efterspørgselsvirkning uanset om det er dem, der er arbejdsdygtige eller dem, der ikke er arbejdsdygtige, der rammes, men udbudsvirkningen er vidt forskellig.

Arbejdsudbud og skatter

Det er kendt, at skatterne har virkninger på arbejdsudbuddet, men der er usikkerhed om den præcise størrelse. Virkningen på arbejdsudbuddet er forskellig fra skat til skat. Der er også forskelle i hvilke former, det øgede arbejdsudbud har.

Ved forhøjelse af top- og mellemskat vil arbejdsudbuddet fortrinsvis falde i form af, at nogle af dem, der er i beskæftigelse, vil være på arbejde færre timer – timeeffekten og i form af, at der ydes en mindre værdifuld indsats i arbejdstiden – kvalitetseffekten. På længere sigt vil udbuddet yderligere falde gennem, at uddannelsesniveaet falder. På kort sigt går virkningen via uddannelse den modsatte retning.

Ved reduktion af beskæftigelsesfradrag i bunden vil den største effekt på arbejdsudbuddet sandsynligvis komme via at færre vil søge beskæftigelse – altså gå fra at have job til at modtage en eller anden form for offentlig understøttelse eller undlade at søge arbejde – deltagelseeffekt.

Arbejdsudbudseffekten i forhold til provenuvirkningen via time- og kvalitetseffekten er væsentlig større ved forhøjelse af f.eks. topskatten end ved forhøjelse af bundskatten. Det skyldes først og fremmest, at man får en stor forhøjelse af marginalsattesatsen i forhold til provenuet. Yderligere vejer den såkaldte indkomsteffekt heller ikke så meget i forhold til den såkaldte substitutionseffekt ved ændringer i top- og mellemskat.

Boks 4. Eksempel på beregning af virkning på arbejdsudbud af skatteforhøjelse

Den gennemsnitlige topskatteyder har i 2006 en indkomst på hen ved 490.000 kr. før skat og arbejdsmarkedsbidrag og ca. 450.000 efter arbejdsmarkedsbidrag. Heraf skal der betales topskat af 125.000 kr., idet ca. 325.000 kr. er friholdt for topskat. (Der er her set bort fra den del, der spares op til pension, men også at der er pensionister, der betaler topskat eller får reduceret deres pensionstillæg ved større private pensionsudbetalinger).

Forhøjes topskatten med 1 pct. point får skatteyderen en skattestigning på 1.250 kr., hvilket vil reducere efterspørgslen efter dansk arbejdskraft for ca. 500 kr. ($1.250 \text{ kr.} \times 0,40$) jf. boks 2. De 500 kr. er den fulde effekt ved et givet (strukturelt) arbejdsudbud. Den kortsigtede effekt det første år kan være ned til ca. 150 kr., hvis skatteforhøjelsen f.eks. ikke fra start anses for varig.

Forhøjelsen af topskatten har dog også en udbudseffekt. Før havde topskatteyderen 40,3 kr. for hver 100 kr. ekstra i løn efter arbejdsmarkedsbidrag, idet 59,7 pct. betaltes i marginalskat. Efter er der 39,3 kr., altså ca. 2,5 pct. mindre. Falder arbejdsudbuddet med 0,1 pct. for hver pct. marginalafkastet efter skat falder, vil arbejdsudbuddet falde med ca. 0,25 pct. af 490.000 kr. = ca. 1.225 kr. Det svarer til værdien af 4 topskatteyder timer pr. år i gennemsnit.

I dette eksempel falder efterspørgslen efter dansk arbejdskraft således med 500 kr., men udbuddet falder med 1.225 kr. ved en forhøjelse af topskatten. Forhøjelsen af topskatten

vil således bidrage til yderligere at varme op under et overophedet arbejdsmarked under de anvendte forudsætninger.

Falder arbejdsudbuddet med 1.225 kr., vil de afledte tabte skatteindtægter, når økonomien igen er i ligevægt, være ca. 890 kr. (sammensat marginalskat er 8 pct. i arbejdsmarkedsbidrag + 60,7 pct. af 92 pct. = 63,8 pct. i indkomstskat + 24,5 pct. af (100-63,8) pct. = 8,9 pct. i afgifter, i alt ca. 72,7 pct. af 1.225 kr.).

Ved konstant arbejdsudbud vil 1.250 kr. mere i bruttoskat på langt sigt alene indbringe det offentlige ca. 945 kr., jf. at forbruget og dermed forbrugsafgifterne falder.

I eksemplet har en marginal ændring af topskatten således en såkaldt selvfinansieringsgrad på ca. 94 pct. ($890 \text{ kr.} / (1.250 \text{ kr.} \times 0,755 \text{ kr.})$). Det skal bemærkes, at selvfinansieringsgraden vedrørende timeeffekten, der er den eneste effekt, der er medregnet her, normalt beregnes lavere, jf. at der antages at gælde en mindre substitutionselasticitet for topskatteydere end de 0,1, der antages at gælde i gennemsnit for alle.

Hvis topskatteforhøjelsen skal virke dæmpende på et overophedet arbejdsmarked skal udbuddet falde med under ca. 0,04, hver gang afkastet efter skat falder med 1 pct. (Udbudselasticitet skal være under 0,04). Ved denne substitutionselasticitet er selvfinansieringsgraden i eksemplet ca. 38 pct.

Da en del af topskatteforhøjelsen vedrører kapitalindkomst, skal topskatteforhøjelsen højst have en selvfinansieringsgrad på 40 pct., for at virkningen på arbejdsudbuddet er identisk med virkningen på efterspørgselen efter dansk arbejdskraft. Der er da set bort fra, at højere topskat af kapitalindkomst kan reducere opsparingen.

Af dem, der har regnet på selvfinansieringsgraden for en topskattenedsættelse (Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Det Økonomiske Råd i flere omgange, Velfærdskommissionen og Skatteministeriet) har ingen været under en selvfinansieringsgrad på ca. 50 pct. (Svarende til en substitutionselasticitet på 0,05-0,1 vedrørende timeeffekten).

Selvfinansieringsgraden ved forhøjelse af moms, bundskat, arbejdsmarkedsbidrag eller andre skatter og forbrugsafgifter proportionale med forbrug og indkomst er til sammenligning 15-20 pct. via ændret arbejdsudbud. Det er ved en udbudselasticitet på 0,1. Ved selvfinansieringsgrader på ca. 20 pct. vil arbejdsudbudseffekten af en skatteændring svare til omkring halvdelen af virkningen på efterspørgselen efter dansk arbejdskraft.

Forhøjes skatten gennem et lavere personfradrag, vil arbejdsudbuddet sandsynligvis stige på grund af den såkaldte indkomsteffekt. Der er også begrænsede arbejdsudbudseffekter af ændrede forbrugsafgifter, der især belaster lavindkomstgrupper, mens effekterne kan være betydelige og sammenlignelige med progressive skatter for afgifter, der især belaster høj indkomstgrupper.

Afgørende for, at en skatteforhøjelse virker dæmpende på et overophedet arbejdsmarked – reducerer lønstigningstakten – er om virkningen på udbuddet af en skatteforhøjelse er større eller mindre end virkningen på efterspørgselen.

- Falder arbejdsudbuddet mere end efterspørgslen øges overophedningen på arbejdsmarkedet af en skatteforhøjelse.

- Falder efterspørgslen mere end udbuddet mindskes overophedningen ved en skatteforhøjelse.
- Falder udbud med det samme som efterspørgsel er skatteforhøjelsen neutral for overophedning på arbejdsmarkedet.

Det er velkendt, at stiger arbejdsudbuddet vil lønmodtagerne få større indkomst, og dermed øge deres forbrug, hvilket øger efterspørgslen. Men denne effekt ændrer ikke på konklusionen ovenfor, jf. boks 5.

Boks 5. Hvornår skaber et ekstra udbud sin egen efterspørgsel

I eksemplet i boks 4 faldt arbejdsudbuddet med 1.225 kr., mens efterspørgslen efter dansk arbejdskraft faldt med 500 kr.

Man kunne måske forledes til at tro, at faldet i udbuddet ville føre til et yderligere fald i efterspørgslen på ca. 177 kr., jf. at skatteyderne vil få reduceret sin indkomst efter skat med ca. 443 kr., hvis arbejdsmængden falder med 1.225 kr. Altså at overefterspørgslen kun stiger 548 kr. ved skatteforhøjelsen og ikke som angivet i boks 4 med 725 kr.

Det vil dog være udtryk for en begrebsforvirring og dobbeltregning. På kort sigt er det ændringen i efterspørgslen, der giver ændringen i den faktiske beskæftigelse. Beskæftigelsen falder derfor på kort sigt alene svarende til de 500 kr. Fordi faldet i arbejdsudbuddet er større end faldet i efterspørgsel og beskæftigelse er virkningen, at lønstigningstakten sættes op i et højere gear end før. Det vil i første omgang føre til at efterspørgselsvirkningen endog er mindre end de 500 kr., jf. at en omfordeling fra kapitalindkomst til lønindkomst på grund af reallønstigninger på kort sigt øger det private forbrug. De højere lønninger fører dog til mindre eksport mv. Men det tager tid før forværringen af konkurrenceevnen slår ud i lavere beskæftigelse.

På længere sigt vil det dog ende med, at eksporten vil falde og importen stige. Det vil på mellemlangt sigt føre til, at efterspørgslen falder kraftigere og endog mere end udbuddet faldt, således at der på mellemlangt sigt sker en stigning i ledigheden. Ledigheden vil dog derefter langsomt falde indtil der opnås ligevægt igen. Men den nye ligevægtsbeskæftigelse er faldet i forhold til den tidligere svarende til faldet i arbejdsudbuddet. I den nye ligevægt vil efterspørgslen være lig udbuddet.

Det afgørende for om en skatteforhøjelse reducerer eller øger overophedningen er derfor om det umiddelbare fald i udbuddet af arbejdskraft ved en given løn er større end det umiddelbare fald i efterspørgslen ved given løn. For konjunkturpolitikken er det uinteressant, at det på langt sigt gælder, at en ændring i udbuddet altid fører til en tilsvarende ændring i efterspørgslen, jf. at konjunkturpolitikken netop forsøger at ændre på ubalancer i økonomien.

Man kunne måske forledes til at tro, at blot skatteforhøjelsen netto gav et ekstra provenu i statskassen, ville skatteforhøjelsen virke dæmpende på et overophedet arbejdsmarked.

Vel gælder det for de fleste skatteforhøjelser, at nettoprovenuet efter ændret adfærd er mindre end bruttoprovenuet, men det er de færreste skatte-

forhøjelser, hvor hele bruttoprovenuet sættes til på grund af ændret arbejdsudbud mv.

Det gælder imidlertid, at man alene skal forudsætte en selvfinansieringsgrad på ca. 40 pct. via ændret arbejdsudbud for en forhøjelse af en indkomstskat, før det gælder, at udbudsvirkningen neutraliserer efterspørgselsvirkningen.

Sammenhæng mellem arbejdsudbudseffekten og selvfinansieringsgrader

Der er en sammenhæng mellem arbejdsudbudseffekten ved en højere skat på arbejdsindkomst og den såkaldte selvfinansieringsgrad ved ændret indkomstskat.

Boks 6. Selvfinansieringsgrader

Det er vigtigt, at skelne mellem det kortsigtede tilbageløb for det offentlige af højere skatter og den strukturelle virkning på de offentlige finanser af højere skatter. Selvfinansieringsgraden opgøres, når man ser på den langsigtede effekt på de offentlige finanser. Selvfinansieringsgraden kan være helt anderledes end det kortsigtede tilbageløb. Den selvfinansieringsgrad, der anvendes her, er den der kan opgøres, hvis skatteændringen er finansieret ved en anden skat uden adfærdsvirkning.

Selvfinansieringsgraden er f.eks. beregnet som følger:

Umiddelbar skatteforhøjelse	+1.250 kr.
- færre forbrugsafgifter ved uændret arbejdsudbud 24,5 pct.	-306 kr.
= Umiddelbar lettelse i faktorpriser	+944 kr.
- effekt af mindre arbejdsudbud	-890 kr.
Netto faktorpriser	+54 kr.
Netto forbrugerpriser 54 kr./0,755 =	
skat uden adfærdændring kan nedsættes	+72 kr.
Selvfinansieringsgrad 890 kr./944 kr. (1.250 kr.-72 kr.)/1.250 kr.	94 pct.

Det kortsigtede tilbageløb til de offentlige kasser er derimod f.eks. omkring 55-60 pct. jf. bilagstabel 2. Det vil både gælde for indkomstskatteforhøjelser af en type, der slet ikke har nogen arbejdsudbudseffekt eller endog fører til større arbejdsudbud som f.eks. lavere personfradrag og skatteforhøjelser, med meget høje selvfinansieringsgrader.

Arbejdsudbudseffekten af en skatteforhøjelse kan nemlig beregnes som følger:

$$(5) \text{ Fald i arbejdsudbud i kr.} = (\text{Brutto skatteforhøjelse} \times 0,755 \times \text{selvfinansieringsgrad på grund af ændret arbejdsudbud}) / \text{sammensat marginalsattesats.}$$

(forudsat at skatten ikke ændrer opsparringstilbøjelighed og importkvoten)

Er den sammensatte marginalskat $2/3$ og selvfinansieringsgraden 20 pct. stiger arbejdsudbuddet således med ca. 23 pct. af en umiddelbar skattelettelse.

Forhøjes en skat for 1 mia. kr. brutto svarer det på langt sigt til, at det offentlige får 755 mio. kr. ved uændret arbejdsudbud, jf. at skatteforhøjelsen før eller siden vil reducere afgiftsbelastet forbrug. Bruttoprovenuet i faktorpriser er således 755 mio. kr. Er selvfinansieringsgraden ved ekstra arbejdsudbud f.eks. 20 pct., må skatteindtægterne ved mindre arbejdsudbud reducere den umiddelbare provenuvirkning med ca. 151 mio. kr. Hvis skatterne reduceres med 151 mio. kr., og hvis den sammensatte marginalskat af ekstra indkomst (både skatter og afgifter) er $2/3$, må arbejdsudbuddet være faldet med 226,5 mio. kr.

Det kan sammenlignes med virkningen på efterspørgslen efter dansk arbejdskraft, der er ca. 40 pct. af bruttoskatteforhøjelsen:

Sammenhængen mellem efterspørgsel efter dansk arbejdskraft og en skatteforhøjelse kan udtrykkes ved (6):

$$(6) \text{ Fald i arbejdskraftefterspørgsel i kr.} = Z \times \text{Bruttoskatteforhøjelse i kr.}$$

Hvor Z er den andel af skatteforhøjelse der reducerer efterspørgslen efter dansk arbejdskraft (ændring i efterspørgsel efter dansk arbejdskraft i faktorpriser/brutto skatteforhøjelsen).

Hvis en skattelettelse således skal være neutral for presset på arbejdsmarkedet skal følgende gælde:

Ændring i arbejdsudbud = ændring i arbejdskraftefterspørgsel

$$(7) (\text{Bruttoskatteforhøjelse} \times 0,755 \times \text{selvfinansieringsgrad via arbejdsudbud}) / \text{sammensat marginalskattesats} = \text{fald i arbejdsudbud} \\ = Z \times \text{Bruttoskatteforhøjelse} = \text{fald i efterspørgsel efter arbejdskraft eller}$$

$$(8) \text{Selvfinansieringsgrad via arbejdsudbud} = Z / 0,755 \times \text{sammensat marginalskattesats}$$

I følgende tabel 3 er vist den selvfinansieringsgrad, der sikrer, at udbud og efterspørgsel af arbejdskraft ved en skatnedsættelse er lige store som funktion af sammensatte marginalskatter og Z .

Tabel 3. Nødvendig selvfinansieringsgrad, der sikrer at udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft stiger lige meget som funktion af sammensat marginalskat og andel af skattelettelse, der øger efterspørgslen efter dansk arbejdskraft

Sammensat marginalskat	Z = 0,3	Z= 0,4	Z=0,5
57,5 pct.	23 pct.	30 pct.	38 pct.
60,0 pct.	24 pct.	32 pct.	40 pct.
62,5 pct.	25 pct.	33 pct.	41 pct.
65,0 pct.	26 pct.	34 pct.	43 pct.
67,5 pct.	27 pct.	36 pct.	45 pct.
70,0 pct.	28 pct.	37 pct.	46 pct.
72,5 pct.	29 pct.	38 pct.	48 pct.

Af tabel 3 ses, at udbud og efterspørgsel af arbejdskraft ved en skatteforhøjelse vil gå lige op, hvis selvfinansieringsgraden er 34 pct., (34,44 pct.), den sammensatte marginalskat er 65 pct. og efterspørgselen efter dansk arbejdskraft falder med 40 pct. af en skatteforhøjelse.

En skatteforhøjelse får f.eks. arbejdsudbuddet til at falde så de afledte skatteindtægter er 65 kr. Det er, hvis det mindre udbud mister beskæftigelse. Arbejdsudbuddet må derfor være faldet 100 kr.

Hvis de afledte skatteindtægter er 65 kr. og selvfinansieringsgraden er 34,44 pct., må skatteyderen have fået en skattelettelse i priser uden afgifter på 188,75 kr. Det svarer til en bruttoskattelettelse på 250 kr. i priser med afgifter. En bruttoskattelettelse på 250 kr. vil øge efterspørgselen efter dansk arbejdskraft med 100 kr., hvis 40 pct. af skattelettelsen øger efterspørgslen efter dansk arbejdskraft (efter multiplikatoreffekter).

Mens den sammensatte marginalskat kan beregnes med lille usikkerhed, er der større usikkerhed vedrørende beregning af, hvor stor en del af en skattelettelse, der vil øge efterspørgselen efter dansk arbejdskraft. Selv om centralskønnet for Z er ca. 40 pct., er det ikke udelukket at Z er 50 pct. eller mere for en almindelig indkomstskat. Z er i øvrigt afhængig af den sammensatte marginalskat.

Z kan jf. boks 3 endog være 0 eller negativ ligeledes vil Z kunne være klart over 0,5.

Men ses på tabel 3, kan det da med stor sikkerhed konkluderes, at hvis selvfinansieringsgraden ved en skatteforhøjelse er mindst 50 pct., vil en skatteforhøjelse øge presset på arbejdsmarkedet og ikke reducere faren for løninflation. Det sandsynlige er, at selvfinansieringsgraden alene behøver at være på 35-40 pct. før en skatteforhøjelse ikke har nogen virkning på eventuel overophedning af arbejdsmarkedet.

Efter de danske beregninger af udbudseffekterne af skatteændringer vil en forhøjelse af topskatten eller mellemskatten således ikke reducere presset på arbejdsmarkedet. Tværtimod. Beregningerne kan således bruges som argument for, at man af konjunkturmæssige grunde burde sætte topskatten ned i tilfælde af pres på arbejdsmarkedet. Men som anført ovenfor er der usikkerhed om især timingen af hvornår udbudseffekterne og efterspørgselseffekterne indtræder. Udbudseffekterne og især hvornår de indtræder skal være tilstrækkeligt sikre, før man bør anbefale en nedsættelse af en skat som et egnet middel til at reducere presset på arbejdsmarkedet. Et eksempel herpå er forslaget om et særligt skattnedslag til de 64 årige, der har været fuldtidsbeskæftiget siden 60 års alderen.

Andre skatter, hvor selvfinansieringsgraden kan være stor

I visse beregninger opnår man også store effekter på arbejdsudbuddet ved særlig målrettede beskæftigelsesfradrag. Her kommer virkningen på arbejdsudbuddet først og fremmest gennem, at flere personer ønsker at få et job. Også her gælder det, at arbejdsudbudseffekten vil neutralisere den umiddelbare virkning på efterspørgslen efter dansk arbejdskraft, hvis en forhøjelse har en selvfinansieringsgrad på omkring 40 pct. Velfærdskommissionen og Det Økonomiske Råd har anført, at det meget vel kan være tilfældet ved særligt udformede beskæftigelsesfradrag, mens ministerierne typisk opnår en lavere selvfinansieringsgrad ved beskæftigelsesfradrag.

Hvornår kommer virkning på arbejdsudbuddet af ændrede skatter?

Når skatter og offentlige udgifters virkning på konjunkturerne undersøges, er timingen helt afgørende.

Ofte anføres, at virkningerne på arbejdsudbuddet af ændrede skatter først kommer med en betydelig forsinkelse. Det er rigtigt for visse skatteændringer og for en del af arbejdsudbudseffekterne, men ikke for andre.

Synspunktet bunder sandsynligvis i, at der normalt vil gå et stykke tid fra arbejdsudbuddet stiger, til at beskæftigelsen – den udbudte mængde – stiger, jf. figur 1 ovenfor. En stigning i arbejdsudbuddet vil i første omgang slå ud i øget ledighed. Først efter en tilpasning af lønnen og investeringer i nye arbejdspladser vil beskæftigelsen stige, medmindre der i udgangspunktet er mangel på arbejdskraft. En sådan tilpasning kan tage år.

Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at udbuddet via f.eks. timeeffekten kan stige hurtigt eller øjeblikkeligt, når de nye økonomiske forhold er erkendt. Det gælder selv om udbudsstigningen måske ikke kan iagttages statistisk, jf. at statistikken opgør arbejdsudbuddet for de beskæftigede som de timer de faktisk arbejder, og der ikke kan gives arbejdsløs-

hedsunderstøttelse til personer, der f.eks. anfører, at de egentlig ønsker at arbejde 38 timer, men kun bliver tilbudt 37 timers beskæftigelse om ugen.

Når det ekstra arbejdsudbud imidlertid skabes ved en skattnedsættelse, skabes der normalt også samtidig en øget efterspørgsel efter arbejdskraft. Man skal derfor ikke vente længere tid på, at det ekstra udbud finder arbejde, end den tid det tager fra, at købekraften stiger, til efterspørgslen efter arbejdskraft stiger, og den ekstra efterspørgsel munder ud i ekstra ansættelser/længere arbejdstid/mere kvalitet.

Der er dog også visse former for øget arbejdsudbud, der vil reagere trægt på ændrede skattemæssige incitamerter. Øges tilskyndelsen til at tage sig en uddannelse med gode indtægtsmuligheder, vil den fulde virkning på arbejdsudbuddet først vise sig efter en generation eller to og på kort sigt vil en del af arbejdsudbudseffekten kunne sættes over styr, mens flere bruger deres tid på at dygtiggøre sig.

Der er sandsynligvis også en betydelig forsinkelse vedrørende dele af deltagelseeffekten. Retter skatteændringen sig f.eks. mod at give personer i efterlønsalderen en tilskyndelse til fortsætte på arbejdsmarkedet, vil initiativet næppe i videre omfang virke på dem, der allerede er gået på efterløn.

Initiativet vil først virke med fuld styrke efter 5 år, når alle nuværende efterlønnere er blevet pensionister. Kommer deltagelseeffekten fra, at færre glider fra midlertidig ledighed, langtidsledighed, kontanthjælp og til førtidspension, vil den fulde effekt også først vise sig efter lang tid.

Anderledes med hensyn til effekten af, at dem, der har et job, vil yde en ekstra indsats i arbejdstiden kvalitetseffekten. Her vil effekten – udbudsstigningen komme lige så snart skatteyderne bliver opmærksomme på, at skattereglerne er ændret. Lige så hurtig vil effekten på den individuelle timebeslutning vise sig. Ved en midlertidig skattnedsættelse kommer effekten på arbejdsudbuddet ekstra hurtigt.

Den enkelte persons arbejdstid påvirkes dels af kollektive aftaler om, hvor mange timer, arbejdsugen er på, feriens længde, helligdage mv. dels af mere individuelle beslutninger om at arbejde over, tage en ekstra vagt, ombytte en del af ferien/afspadsering mv. til løn, samt om den kvalitet, det arbejde, der ydes, har. Der er ikke noget der tilsiger, at effekten på den del af time- og kvalitetsudbuddet, der bestemmes af den enkelte, ikke kommer med det samme, når incitamentene ændrer sig. Før skatteforhøjelsen sagde medarbejderen ja til at arbejde over. Efter skatteforhøjelsen siger medarbejderen nej. Før skatteforhøjelsen kunne der produceres 10 stk. pr. time

på akkord. Efter foretrækkes at arbejde på timeløn, hvor der fremstilles 8 stk. pr. time.

Arbejdsudbudsvirkninger gennem individuelle beslutninger og gennem kollektive aftaler

Virkningen på de kollektive aftaler om den normale arbejdsuge, ferie mv. af en skatteændring er mere usikker, indirekte og sandsynligvis forsinket. Denne virkning er dog, så vidt det kan ses, ikke inkluderet i den elasticitet på ca. 0,1, der oftest anvendes ved beregninger af skatternes virkning på arbejdsudbuddet for så vidt angår det antal timer, der ønskes arbejdet. (Når afkastet efter skat stiger 10 pct. stiger arbejdsudbuddet 1 pct.). Denne elasticitet er normalt estimeret ud fra interviewundersøgelser eller ved at se på arbejdsudbuddet for en stikprøve af befolkningen på et givet tidspunkt eller inden for et begrænset spænd af år.

Ved sådanne beregninger af elasticiteten for timeeffekten er resultatet mellem 0,1 og 0,3 ved generelle ændringer i afkast efter skat, afspejlende at elasticiteten er under 0,1 for visse grupper i visse undersøgelser og over 0,3 for andre grupper i andre undersøgelser. Da undersøgelsesresultater er usikre anvendes ofte forsigtigt en standard elasticitet på 0,1 ved beregninger af skatteændringer, jf. at det er lettere at sammenligne forskellige beregninger og det er forholdsvis let at skalere resultaterne op eller eventuelt ned, hvis man finder, der er gode grunde til elasticiteten er anderledes.

Udover timebeslutningen kan lønmodtagere også individuelt bestemme kvaliteten af arbejdet. Denne virkning er ikke inkluderet i de nævnte undersøgelser.

Skatter, arbejdsudbud og kollektivt aftalt arbejdstid

Forsøges virkningen på arbejdsudbuddet af ændrede skatter estimeret ved at se på udviklingen over lang tid og eventuelt i forskellige lande, der har fulgt forskellig skattepolitik, synes virkningen på arbejdsudbuddet at være noget større end den nævnte elasticitet på 0,1. Ved sammenligninger af udviklingen i arbejdstiden i USA og EU-lande er det således påfaldende, at arbejdstiden og skattetryk var af samme størrelsesorden for godt en generation siden.

Nu er skattetrykket i EU steget, mens det nogenlunde er fastholdt i USA. Arbejdstiden er faldet i EU, men nogenlunde fastholdt i USA.

Den største virkning af skatteændringer på arbejdsudbuddet kan meget vel komme fra de kollektive aftaler om arbejdsugens og feriens længde. Den individuelle beslutning om arbejdstidens længde er dermed snarere en

korrektion til de aftalte arbejdstider. Som nævnt svarer en elasticitet på 0,1 til ca. 4 timers ekstra arbejde pr. år ved en ændring af marginalafkastet med 2,5 pct. (0,25 pct. af ca. 1.600 timer årligt). De 0,25 pct. kan sammenlignes med, at en ekstra ferieuge svarer til ca. 2,3 pct. af arbejdstiden, eller ½ times længere arbejdsuge svarer til 1,3 pct. arbejdstiden.

Der er næppe klarhed over, om den aktuelle normale ugentlige arbejdstid og feriens længde er den, der bedst svarer til flertallets ønsker. Der er ligeledes usikkerhed om, hvorvidt ”vælgerne”, og dem, der vælges, tænker strategisk, når arbejdstiden aftales kollektivt eller fastsættes ved lov.

Flertallets ønsker om den normale arbejdsuge og ferienes længde kan virkeliggøres indirekte. Op til overenskomstforhandlinger er der drøftelser om, hvilke krav der skal have højest prioritet blandt såvel lønmodtagere som arbejdsgivere. Dem, der bedst er i overensstemmelse med flertallets ønsker, har alt andet lige lettere ved at blive valgt til tillidsposter. Et overenskomstforslag, hvor fremgangen svarer til flertallets ønsker, har lettere ved at blive vedtaget ved en urafstemning. Disse kræfter vil trække i retning af, at arbejdstiden på langt sigt vil komme i overensstemmelse med flertallets eller medianvælgerens prioriteringer mellem indkomst og fritid. Men tilfældige fagpolitiske magtkonstellationer kan sagtens føre til et andet resultat på kortere sigt. Og kortere sigt kan tage mange år.

For de enkelte personer, kan man f.eks. forestille sig, at 20 pct. ønsker en arbejdsuge højst er på 32,5 timer. Andre 20 pct. ønsker en 35 timers uge, 20 pct. en 37,5 timers uge, 20 pct. 40 timer og de mest arbejdsomme en arbejdsuge på mindst 42,5 timer.

Er arbejdstiden aftalt til 40 timer vil 60 pct. ønske, at forhandlerne reducerer arbejdstiden ved de givne løn og skatteforhold mv. Det er under forudsætning af, at de ikke tænker strategisk.

Tænker vælgerne ikke strategisk vil de 60 pct.'s ønsker om en nedsættelse af arbejdsugen fra 40 timer på et eller andet tidspunkt slå igennem i forhandlingerne om fastsættelsen af arbejdstiden.

Måtte marginals-katten blive nedsat, vil medianvælgeren måske ikke længere foretrække 37,5 timer, men 40 timers arbejdsuge. Det vil igen tage langt tid. Og indtil den kollektive aftale er ændret vil det alene være de godt 50 pct., der ønsker en længere arbejdsuge, der eventuelt kan fristes til at arbejde mere over etc., der vil reagere på en skatnedsættelse.

Nedsat arbejdstid = højere skatter eller færre udgifter på længere sigt

Selv om medianvælgeren måske jf. eksemplet ønsker, at arbejde 37,5 timer under de givne skatte-, løn- og arbejdsforhold, hvis hun selv kunne bestemme arbejdstiden individuelt og alene for sig selv, betyder det ikke, at medianvælgeren vil vælge den kandidat, der går ind for, at den almindelige arbejdsuge skal være 37,5 timer. Valget vil måske falde på den, der går ind for 40 timers arbejdsuge. Den enkelte vælger, har nemlig en interesse i, at alle de andre betaler mere skat. Det vil alt andet lige gøre det muligt, at den enkelte kan slippe med mindre skat. Alle de andre vil betale mere skat, hvis de arbejder ekstra. Det kan den enkelte få dem til ved at stemme på en kandidat, der går ind for længere arbejdstid etc.

Man kan således ikke teoretisk udelukke, at skatternes forvridende virkning på arbejdsudbuddet for den enkelte, ikke slår ud i et faktisk mindre arbejdsudbud, hvis lønmodtagerne eller deres politiske og fagpolitiske repræsentanter tænker strategisk.

Det er der måske nogle, der gør, men det mest sandsynlige er, at en stor del af vælgerne kaster deres stemmer på dem, der lover at arbejde for den arbejdstid, som den enkelte selv ville foretrække, hvis arbejdstiden kunne fastsættes individuelt.

Man kan fremføre mange andre teorier mv., for hvordan den politiske og fagpolitiske stillingtagen til spørgsmålet om arbejdstid påvirkes af marginalskatte mv. Men de fleste vil være enige i, at der er stor usikkerhed om, hvornår ændrede forhold slår ud i, at der politisk eller fagpolitisk træffes nye afgørelser.

En skattelettelse nu kan således være afgørende for, at den ugentlige arbejdstid ikke nedsættes yderligere nu. Eller at arbejdsgivers ønsker om at arbejdstiden i visse erhverv og under visse forhold øges, ikke afvises nu.

Men der kan også gå måske 10 år eller længere før en ændret indstilling hos hovedparten af vælgerne til arbejdstidens længde slår ud i nye regler eller aftaler.

Derfor er synspunktet om, at arbejdsudbudseffekten måske først kommer med en ukendt forsinkelse holdbart for så vidt angår den del, der kommer fra kollektive aftaler.

Den del, der vedrører individuelle beslutninger – herunder den del der svarer til de estimerede ca. 0,1 i arbejdsudbudselasticitet ved flere timer for de allerede beskæftigede kan derimod komme med det samme, om end

det kan tage tid før det ekstra arbejdsudbud har fundet beskæftigelse, hvis efterspørgselen i første omgang er utilstrækkelig.

Usikkerhed

Det er meget sjældent, at der gennemføres meget omfattende skatteændringer over kort tid. Derfor er det også svært med præcision at beregne virkningerne af ændrede skatter på arbejdsudbuddet. De fleste er også enige om, at virkningerne er vanskelige at få øje på. Gennemføres således en forhøjelse af kommuneskatten med 5 pct. point svarer en elasticitet på 0,1 til, at der individuelt vil blive arbejdet ca. 15 timer mindre om året. Så små ændringer er vanskelige at detektere, og man kan ikke afvise at den individuelle arbejdsudbudselasticitet vedrørende timer i stedet for ca. 0,1 er f.eks. 0,05 eller 0,15 eller mere.

Usikkerheden er dog ikke afgørende for vurderingen af, om det er hensigtsmæssigt eller ej at bruge en skatteforhøjelse til at afdæmpe et overopledet arbejdsmarked. Derimod taler usikkerheden for, at man ikke forsøger at påvirke konjunktoren ved skatter. Usikkerheden taler også for, at eventuelle ændringer i skatterne ikke gennemføres i for store ryk ad gangen – 1 pct. af BNP eller mere.

Man kunne f.eks. forestille sig, at det ved en given skatteforhøjelse gjaldt at der var 50 pct. sandsynlighed for, at efterspørgselsvirkningen af ekstra 1 mia. kr. i skat var 300 mio. kr. og 50 pct. sandsynlighed for at virkningen var 500 mio. kr.

Usikkerheden i udbuddet kunne antages større. F.eks. således, at der var 50 pct. sandsynlighed for at udbudsvirkningen var 200 mio. kr. og der var 50 pct. sandsynlighed for at virkningen var 600

Tabel 4. Eksempel på hvordan en skatteforhøjelse med 1 mia. kr. påvirker overefterspørgsel efter arbejdskraft i Danmark ved usikkerhed i udbuds- og efterspørgselsvirkningerne

	Efterspørgsel falder 300	Efterspørgsel falder 500	Gennemsnit efterspørgsel falder 400
Udbud falder 200	25 pct. chance for at overefterspørgsel falder 100	25 pct. chance for at overefterspørgsel falder 300	50 pct. chance for at overefterspørgsel falder 200
Udbud falder 600	25 pct. chance for at overefterspørgsel stiger 300	25 pct. chance for at overefterspørgsel stiger 100	50 pct. chance for at overefterspørgsel stiger 200
Gennemsnit udbud falder 400	50 pct. chance for at overefterspørgsel stiger 100	50 pct. chance for at overefterspørgsel falder 100	Vægtet snit overefterspørgsel ændres ikke

I eksemplet er det midterste skøn, at skatteforhøjelsen ikke påvirker overefterspørgslen af arbejdskraft.

Der er dog usikkerhed især om størrelsen af udbudsvirkningen. Hvis udbudsvirkningen viser sig at være det halve af det forventede (f.eks. fordi indkomsteffekten er større end forventet), vil skatteforhøjelsen på 1 mia. kr. reducere overefterspørgslen med 100-300 mio. kr.

Hvis det derimod viser sig, at udbudsvirkningen er 50 pct. større end det forventede, vil skatteforhøjelsen medføre, at overefterspørgslen stiger 100-300 mio. kr.

Da der sandsynligvis er en asymmetri, således at det gør mere skade at øge en vis overophedning med 300 mio. kr. end at reducere en overophedning med 300 mio. kr., vil usikkerheden tale imod, at man bruger skatteforhøjelser i konjunkturpolitikken. Det gælder selvfølgelig ikke kun for de skatteforhøjelser, hvor der er størst sandsynlighed for at udbudsvirkningen overstiger efterspørgselsvirkningen, men også de skatteforhøjelser hvor det efter et middelret skøn gælder, at man kan forvente at efterspørgselsvirkningen er større end udbudsvirkningen.

Det forhold, at der er måtte være større usikkerhed om udbudsvirkningens størrelse og timing end usikkerheden omkring efterspørgselsvirkningen tilsiger således ikke, at man skal ignorere udbudseffekten, når man skal vurdere skatteforhøjelsens egnethed i stabiliseringspolitikken.

Særlig stor usikkerhed om udbudsvirkningens timing gør flere skatteforhøjelser potentielt skadelige med hensyn til at tage presset af arbejdsmarkedet end ellers. Det bliver da mere afgørende for om skatterne skal ændres om skatterne er i stand til både nu og i fremtiden at finansiere de forventede udgifter samt om skatternes fordelings- og forvriddningsvirkninger er acceptable.

Forventes skatteforhøjelsen at være midlertidig eller permanent?

Man skal yderligere være opmærksom på, at udbudsvirkningerne og efterspørgselsvirkningerne på kort sigt er forskellige alt efter om en skatteforhøjelse forventes at være midlertidig eller permanent.

Efterspørgselsvirkningerne på kort sigt af en skatteforhøjelse, der forventes at være midlertidig, er lavere, end hvis skatteforhøjelsen forventes at være permanent. Forhøjes skatten med 10.000 kr. og forhøjelsen anses for at være permanent vil forbruget falde med hen ved 10.000 kr. også efter forholdsvis kort tid. Forhøjes skatten imidlertid alene et enkelt år, vil skat-

teforhøjelsen snarere blive opfattet som en engangsformue reduktion, og forbruget vil måske alene falde 500 kr. årligt i 20 år.

Udbudsvirkningerne på kort sigt af en skatteforhøjelse, der forventes at være midlertidig, kan modsat være større på kort sigt end en permanent skatteforhøjelse. Ved den permanente skatteforhøjelse reduceres arbejdsudbuddet måske med 24 timer årligt ved, at man ønsker at afspadsere 40 timer af det normale overarbejde på 80 timer årligt i stedet for 16 timer.

Ved den skatteforhøjelse, der forventes at være midlertidig, er det måske optimalt at afspadsere alle 80 timer i det år, hvor skatten er høj og hvor overtidsbetaling efter skat er mindre, mens man i de kommende år, hvor man forventer skatten igen sættes ned, til gengæld ikke har helt så meget brug for fridage, jf. at flere af de gøremål, man bruger fridagene til, blev ordnet i det år, hvor skatten var meget høj.

Skatteforhøjelser, der begrundes med, at de alene gennemføres for at reducere faren for overophedning under en aktuel konjunktursituation og derfor bebudes at være midlertidig, kan netop derfor vise sig særlig uegnede i konjunktursituationen. Reduktionen i efterspørgslen vil da sandsynligvis ligge i den lave ende indenfor det interval, der kan forventes og faldet i arbejdsudbuddet i den høje ende.

Skatteforhøjelser er også derfor ikke et særligt præcist instrument i konjunkturpolitikken.

Hensynet til konjunkturerne bør dog spille ind, når det skal bestemmes i hvilken takt forskellige ønskede skatteændringer skal gennemføres.

Er der råderum til varigt at nedsætte skattetrykket, og konjunkturen taler for at dæmpe en overophedning, kan sådanne skattelettelser, hvor udbudsvirkningerne er store i forhold til efterspørgselsvirkningerne prioriteres, mens man venter med andre lettelser, der har den modsatte effekt og omvendt ved den modsatte konjunktursituation. For de skatteændringer, hvor der ikke er sikkerhed om konjunkturvirkningen, bør ikke i samme udstrækning tages hensyn til den aktuelle konjunktur. Hensynet til konjunkturudviklingen og usikkerheden taler dog i alle tilfælde for, at eventuelle skatteændringer sker gradvist.

5. Sammenfatning

Når det overvejes om skatterne skal sættes op eller ned, er det relevant at se på om, de nuværende skatter kan finansiere de nuværende og fremtidige offentlige udgifter eller ej – er der råderum?

Ligeledes er det relevant at se på, om de marginale omkostninger ved skatterne står mål med de marginale gevinster ved de udgifter, som skatterne finansierer.

Herudover anføres ofte, at man yderligere bør tage hensyn til konjunktursituationen ved overvejelser om skatteændringer eller ændringer i de offentlige udgifter.

Skattestop betyder, at det ikke er muligt at bruge skatteforhøjelser som redskab i konjunkturpolitikken.

Spørgsmålet er, om skatteændringer er et effektivt instrument i stabiliseringspolitikken. Altså om man ved skattestoppet har spillet sig et instrument i konjunkturpolitikken af hænde i tilfælde af fare for for stort pres på arbejdsmarkedet

Afgørende for besvarelse af dette spørgsmål er, om man kan reducere faren for overophedning af arbejdsmarkedet gennem forhøjelse af skatter, man uden skattestop eventuelt politisk ville have kunnet acceptere..

En skatteforhøjelse har en effekt på efterspørgselen i samfundet. For de fleste skatter gælder, at en forhøjelse vil dæmpe efterspørgslen og dermed også efterspørgslen efter arbejdskraft. Forhøjes en indkomstskat med 1 mia. kr., kan man i almindelighed regne med, at efterspørgslen efter dansk arbejdskraft falder med hen ved 0,4 mia. kr. = ca. 1.200 personer. Grunden til, at efterspørgslen efter dansk arbejdskraft falder mindre end den umiddelbare skatteforhøjelse er:

- At en del af den mindre disponible indkomst erstattes af en mindre opsparing. Derfor falder forbruget ikke med hele skatteforhøjelsen
- At en del af forbrugsnedgangen er forbrugsafgifter. Derfor falder forbruget i priser uden afgifter mindre end forbruget med afgifter
- At en del af forbrugsnedgangen i priser uden afgifter er importeret. Derfor falder forsyningen af dansk fremstillede forbrugsvarer mindre end faldet i forbruget i priser uden afgifter.
- At en del af faldet i forsyningen af dansk fremstillede forbrugsvarer giver mindre avancer. Derfor falder efterspørgselen efter dansk arbejdskraft mindre end forsyningen af danske forbrugsvarer.

Den fulde efterspørgselsvirkning viser sig måske efter 3-4 år, men kan også komme hurtigere. For andre skatteforhøjelser er effekten på efterspørgslen efter dansk arbejdskraft betydelig mindre i det mindste på kortere sigt. Det gælder f.eks. en forhøjelse af selskabsskatten. Der er endog skatteforhøjelser, der øger efterspørgslen efter dansk arbejdskraft på kort

sigt. Det er f.eks. skatteforhøjelser, der fremmer dansk produktion på bekostning af import eller medfører et fald i opsparingen. Modsat er der også skatteforhøjelser, der har en større negativ effekt på efterspørgslen. Det er f.eks. højere afgifter på dansk fremstillede varer, der konkurrerer med importvarer f.eks. højere boligskatte.

Efterspørgselsvirkningen af højere skatter i forhold til den umiddelbare virkning for finanserne er væsentlig lavere end efterspørgselsvirkningerne af mindre offentlig beskæftigelse og offentlige investeringer. Det er fordi effekten af højere skatter dæmpes af forbrugsafgifter, import og opsparing.

Til sammenligning vil efterspørgslen efter dansk arbejdskraft falde godt 100 pct. af en bruttobesparelse på udgifter til offentlige beskæftigelse.

Ser man alene på efterspørgselsiden og ser man bort fra incitamentsvirkninger mv. vil færre offentlige udgifter således kunne begrænse efterspørgslen efter arbejdskraft. Det samme vil en forhøjelse af f.eks. indkomstskatter.

Der er imidlertid ikke nok kun at se på virkningerne på efterspørgslen.

Højere skatter har også en virkning på udbuddet af arbejdskraft. Hvis man derfor skal være sikker på, at en skatteforhøjelse reducerer presset på arbejdsmarkedet, skal skatteforhøjelsen føre til en større reduktion i efterspørgslen end udbuddet af dansk arbejdskraft.

Det kan man ikke være sikker på gælder for alle skatter. En forhøjelse af topskatten eller mellemskatten vil efter de beregninger, der er foretaget i Danmark (f.eks. af Skatteministeriet Det Økonomiske Råds sekretariat, Velfærdskommissionen og Økonomi- og Erhvervsministeriet. have en større virkning på udbuddet af dansk arbejdskraft end den virkning på efterspørgselen, der kan beregnes.

Kombinerer man således beregninger af virkninger på arbejdsudbuddet med beregninger af virkninger på efterspørgsel efter dansk arbejdskraft vil en forhøjelse af mellemskatten og topskatten øge presset på arbejdsmarkedet.

Der er usikkerhed om efterspørgselseffekten og især arbejdsudbudseffektens størrelse. Det er således ikke usandsynligt, at en forhøjelse af mellemskatten og topskatten netto vil reducere presset på arbejdsmarkedet i en vis grad, men modsat er der en fare for, at sådanne skatteforhøjelser vil øge risikoen væsentlig for ekstra pres.

For moms, bundskat og arbejdsmarkedsbidrag er virkningerne af forhøjelser sandsynligvis større på efterspørgslen end på udbuddet. Her vil forhøjelser således sandsynligvis reducere faren for overophedning. Men på grund af usikkerheden kan man ikke udelukke, at sådanne forhøjelser vil have den modsatte effekt.

Det er blevet fremført, at arbejdsudbudsvirkningerne af en skatteændring først viser sig fuldt ud med en vis forsinkelse. Det er sandsynligvis korrekt, når der ses på, hvor lang tid det tager fra en stigning i arbejdsudbuddet slår ud i ekstra beskæftigelse. Men hvis arbejdsudbuddet stiger på grund af en lavere skat, skabes på samme tid en ekstra efterspørgsel. Dermed vil det ekstra arbejdsudbud hurtigt kunne finde beskæftigelse. Da efterspørgslen efter dansk arbejdskraft også reagerer med forsinkelse – det tager måske 3-4 år før den fulde virkning viser sig, hvis skatteforhøjelsen ved indførelsen forventes at være midlertidig – kan den præcise timing af arbejdsudbudseffekten næppe ændre ovenstående konklusion. Tværtimod. Hvis skatteforhøjelsen forventes at være midlertidig er udbudseffekten på kort sigt større end ved en permanent skatteforhøjelsen og efterspørgsels-effekten mindre.

Den del af arbejdsudbudseffekten, der består i at kollektive aftaler om arbejdsugens længde, ferier mv., kommer med en ukendt forsinkelse blandt andet afhængig af, hvornår forhandlingerne finder sted. Virkningen kan – tilfældigvis – være helt afgørende ved en aktuel forhandling, eller først vise sig efter lang tids forsinkelse.

Ligeledes vil den del af arbejdsudbudseffekten, der er i form af, at deltagelsen stiger, kunne være betydeligt forsinket.

Hovedkonklusionen er, at mange skatteforhøjelser er så upræcise i deres virkninger på konjunkturerne, at de ikke er egnede til at forsøge at styre konjunkturen.

Skatteændringer er i øvrigt i almindelighed ikke det mest effektive redskab til at forsøge at påvirke nettoefterspørgslen efter arbejdskraft.

Afgørende for skatternes samlede størrelse er derfor fortsat, om de aktuelle skatter er tilstrækkelige til at finansiere de ønskede udgifter både nu og på længere sigt – er der råderum.

Det er der ikke i øjeblikket, medmindre en nedsættelse måtte være fuldt selvfinansierende. Og det er de færreste skatter, hvor en nedsættelse er fuldt selvfinansierende.

Bilag 1

Ser man isoleret på virkningen på efterspørgselen efter arbejdskraft af at afskedige 1.000 mand i det offentlige, kan virkningen illustreres ved følgende bilagstabel 1:

Bilagstabel 1. Virkning på efterspørgselen efter arbejdskraft af at afskedige 1.000 personer a 333.333 kr. i den offentlige sektor

Mio. kr.	1. runde	2. runde	3. runde	4. runde
Ekstra indkomst		-333,3	-26,3	-2,0
Ekstra pensionsopsparing heraf		-30,7	-2,6	-0,2
Ekstra skat og mindre understøttelse heraf		-238,1	-18,8	-1,4
Ekstra disponibel indkomst		-64,6	-4,9	-0,4
Ekstra opsparing f.eks. 10 pct.		-6,5	-0,5	-0,0
Ekstra forbrug		-58,1	-4,4	-0,3
Ekstra afgifter heraf ca. 24,5 pct.		-14,2	-1,1	-0,1
Ekstra forbrug af varer og ydelser i priser uden afgifter		-43,9	-3,3	-0,3
- heraf købt i udlandet f.eks. 40 pct.		-17,6	-1,3	-0,1
- heraf købt i Danmark		-26,3	-2,0	-0,2
Beskæftigelsesstigning ved 3 mand pr. mio. kr.	-1.000 mand	-79,0 mand	-6,0 mand	-0,5 mand

* Beregnet under en række forudsætninger herunder, at ledighed og beskæftigelse ikke har virkning på løn mv.

Umiddelbart falder beskæftigelsen med 1.000 personer i første runde. De fik 333.333 kr. i løn inklusive pensionsopsparing, men får ca. 173.420 kr. i understøttelse. Af de 333.333 kr. skal der betales 26.667 kr. i arbejdsmarkedsbidrag og der har været opsparet ca. 30.667 efter arbejdsmarkedsbidrag i pensionskasse (ca. 10 pct.). Af nedgangen i skattepligtig indkomst på ca. 102.580 kr. skal der betales ca. 38.000 kr. mindre i indkomstskat. Det offentlige får således 238.100 kr. i mindre i skat og flere udgifter til understøttelse, mens dem, der har mistede deres job, får ca. 64.600 kr. mindre pr. mand i alt 64,6 mio. kr. udbetalt. Af de 64,6 mio. kr. spares (lavt sat på kortere sigt) 6,5 mio. kr. mindre op, mens 58,1 mio. forbruges mindre. Heraf udgør 14,2 mio. kr. afgifter, mens 43,9 mio. kr. er mindre forbrug uden afgifter. Af de 43,9 mio. kr. bruges 17,6 mio. kr. til importvarer, mens 26,3 mio. kr. fremstilles i Danmark. Ved mindre fremstilling af 26,3 mio. kr. varer ved dansk arbejdskraft skal der bruges ca. 79 mand færre a 333.333 kr. (Der er her set bort fra ekstra avance). I tredje runde mister yderligere 6 mand arbejde. I fjerde runde 0,5.

Runde 1 sker umiddelbart ved afskedigelsen, mens runde 2 og 3 etc. sker efter en vis forsinkelse. I alt reduceres efterspørgselen på kort sigt med ca. 1.085 personer ved afskedigelse af 1.000 fra det offentlige

Hæves i stedet en skat uden særlig udbudsvirkning for 333,333 mio. kr., der har den samme langsigtede virkning for de offentlige finanser som ca. 250 mio. kr. i offentligt forbrug, er virkningen på kort sigt for efterspørgslen efter arbejdskraft:

Bilagstabel 2. Virkning på efterspørgslen efter dansk arbejdskraft af at hæve en skat med 333,333 mio. kr.

Mio. kr.	1. runde	2. runde	3. runde	4. runde
Ekstra indkomst			-135,9	-10,3
Ekstra pensionsopsparing			-13,6	-1,0
Ekstra skat og mindre understøttelse heraf			-97,1	-7,4
Ekstra disponibel indkomst		-333,3	-25,2	-1,9
Ekstra opsparing f.eks. 10 pct.		-33,3	-2,5	-0,2
Ekstra forbrug		-300	-22,7	-1,7
Ekstra afgifter heraf ca. 25 pct.		-73,5	-5,6	-0,4
Ekstra forbrug af varer og ydelser i priser uden afgifter		-226,5	-17,2	-1,3
- heraf købt i udlandet f.eks. 40 pct.		-90,6	-6,9	-0,5
- heraf købt i Danmark		-135,9	-10,3	-0,8
Beskæftigelsesstigning ved 0,36 mio. kr. pr. mand		-407,7	-30,9	-2,3
		mand	mand	mand

* Beregnet under en række forudsætninger. Herunder at der ikke er nogen effekt af ændret ledighed på løn. Ligeledes er der set bort fra ændret arbejdsudbud.

I alt falder efterspørgslen efter dansk arbejdskraft i eksemplet med ca. 147 mio. kr. eller ca. 44 pct. af den umiddelbare skattelettelse. Den samlede beskæftigelsesfald på grund af lavere efterspørgsel er ca. 440 mand eller ca. 2,5 gange mindre end hvis, man nedskar udgifterne til offentligt personaleforbrug med samme beløb som skatteforhøjelsen.

Aktuelle skattepolitiske initiativer

Dette er den faste artikel i Skat, der denne gang indeholder en gennemgang af de væsentligste forslag på skatteministerens lovprogram for 2006/2007 og 2007/2008.

1. Indledning

Denne artikel beskæftiger sig med de større skattepolitiske initiativer fra Folketingssamlingen 2006/2007, samt de væsentligste af de initiativer, der foreløbig er fremsat i Folketingsåret 2007/2008. Endelig gives en kort omtale af skattedelen i det nye regeringsgrundlag, herunder tankerne om en skattereform.

Af større initiativer fra samlingen 2006/2007 omtales omlægningen af erhvervsbeskatningen, andre erhvervsrettede initiativer på skatteområdet, samt den miljøforbedrende omlægning af bilbeskatningen.

I Folketingssåret 2007/2008, 1.samling, fik regeringen fremsat og vedtaget sit forslag om lavere skat på arbejde. Endvidere blev der fremsat forslag om omlægning af pensionsbeskatningen grundet EF-domstolens underkendelse af de danske pensionsbeskatningsregler i januar 2007. Efter Folketingsvalget er disse pensionsforslag nu genfremsat i 2. samling.

2. Erhvervsbeskatning

Omlægning af selskabsbeskatningen

Regeringen og Dansk Folkeparti indgik i begyndelsen af april 2007 en aftale på baggrund af det forslag regeringen havde fremlagt vedrørende kapitalfonde og CFC-regler. Lovforslaget blev vedtaget af Folketinget den 1. juni 2007.

Formålet med indgrebet er at tilpasse reglerne for selskabsbeskatning med henblik på at gøre dem robuste og konkurrencedygtige også i de kommende år. Det styrker grundlaget for vækst og beskæftigelse og er dermed med til at fremtidssikre det danske velfærdssamfund.

Selskabsskattegrundlaget var under pres fra flere sider.

De tidligere gældende CFC-regler har indtil en EU-dom afsagt i september 2006 udgjort et værn mod, at danske selskaber etablerer datterselskaber i udlandet og placerer renteudgifter i Danmark uden at placere tilsvarende indtægter i Danmark. Samtidig har udenlandske selskaber i stigende grad (særligt kapitalfonde) opkøbt selskaber i Danmark og placeret omkostningerne her, mens indtægterne placeres i udlandet. Der har ikke hidtil været noget effektivt værn mod denne trafik, da den ikke bliver fanget af de gældende regler om tynd kapitaliseringsregler. En undersøgelse i SKAT viste, at disse opkøb sandsynligvis har kostet et årligt provenutab på 2 mia. kr. Uden indgreb skønnedes provenutabet at ville vokse til 15 mia. kr. i løbet af en årrække.

Helt generelt var der en ubalance i den gældende selskabsbeskatning, hvor danske og udenlandske selskaber anvendte afskrivningsregler og finansieringsstrukturer til at nedbringe indtægterne i Danmark og forøge udgifterne i Danmark.

Selskabsskattepakken vil samlet set forhindre disse mekanismer. Det sikres gennem indførelse af nye generelle værnsregler, beskæring af rentefradrag og stramning af visse særligt gunstige afskrivningsregler samt lavere selskabsskattesatser.

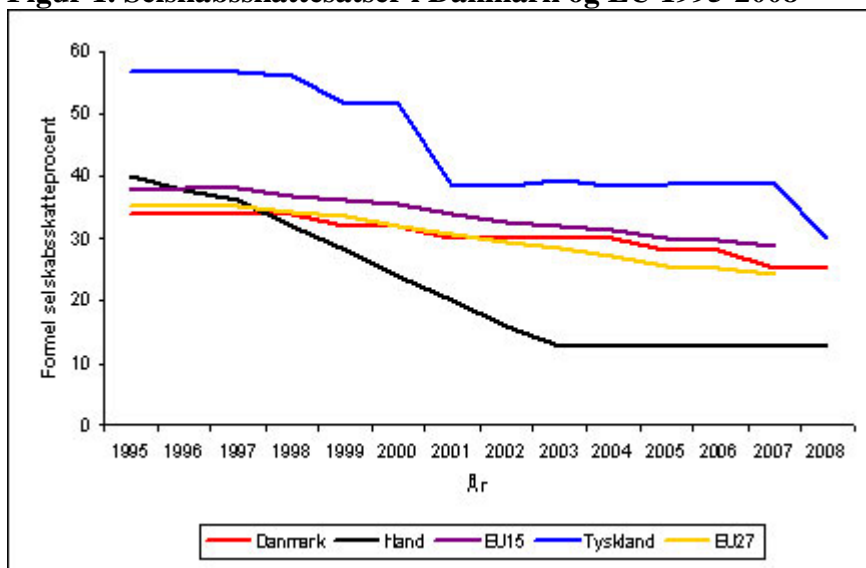
Selskabsskattepakken består af seks elementer:

1. Selskabsskatten (og virksomhedsskatten) sænkes til 25 pct.
2. CFC-reglerne justeres som følge af EF-domstolens dom i Cadbury Schweppes-sagen.
3. Der indføres et loft over de finansieringsudgifter m.v., der kan fradrages. Loftet beregnes på baggrund af de skattemæssige værdier af koncernens driftsaktiver (ekskl. skattefri aktier, dog medregnes 20 pct. af anskaffelsessummen på aktier i ikke sambeskattede datterselskaber) multipliceret med en standardrente (pt. 7 pct.).
Desuden indføres en regel om, at den skattepligtige indkomst før rentefradrag (EBIT) højst kan nedbringes med 80 pct. som følge af nettofinansieringsudgifter efter begrænsning ifølge renteloftet.
Begge begrænsninger finder først anvendelse, når koncernens nettofinansieringsudgifter overstiger 20 mio. kr.
4. Afskrivningsreglerne strammes bl.a. for bygninger og driftsmidler med speciel lang levetid, således at der bliver større overensstemmelse mellem de skattemæssige afskrivninger og den faktiske økonomiske værdiforringelse.

5. Beskatningen af aktieindkomst justeres som følge af nedsættelsen af selskabsskatten. Der indføres en overgangsordning for allerede opsparet aktiefortjeneste.
6. Der foretages justeringer af selskabsbeskatningen af udbytter.

Med nedsættelsen af selskabsskattesatsen følger Danmark den generelle tendens i Europa mod lavere formelle skattesatser, jf. figur 1. Den danske selskabsskattesats svarer nu til gennemsnittet i EU-landene. I 2008, hvor tyskerne sænker deres selskabsskattesats betragteligt, vil gennemsnittet blandt de gamle EU-lande også nærme sig 25 pct.

Figur 1. Selskabsskattesatser i Danmark og EU 1995-2008



Omlægningen vil give et samlet provenu efter direkte afledte skatteindtægter på mindst 2 mia. kr. svarende til skatteprovenuet tabt ved kapitalfondes skattespekulation hidtil. Selskabsskatteprovenuet er genoprettet og skattestoppet overholdt.

(L 213 blev vedtaget den 1. juni 2007).

Skattefri omstrukturering af virksomheder og ændrede sambeskatningsregler

Skattefri omstrukturering

Der indføres en mere enkel adgang til at omstrukturere virksomhed skattefrit. Tidligere var det nødvendigt at søge SKAT om tilladelse til en skattefri omstrukturering. Fremover er det ikke længere nødvendigt for mange virksomheder.

Dermed vil virksomhederne kunne spare administration og ressourcer. Ændringerne medvirker til at gøre det lettere og hurtigere for virksomhederne at tilpasse koncernstrukturen til ændrede markedsmæssige vilkår. Samtidig indebærer de nye regler, at virksomhederne får samme nemme adgang til skattefri omstrukturering, som mange af deres konkurrenter i de øvrige EU-lande har.

Ændrede sambeskatningsregler

Reglerne forenkles for koncerninterne omstruktureringer. Det gælder bl.a. for nystiftede selskaber og beskatningen af tilskud. Derved får koncernerne større fleksibilitet med hensyn til flytning af aktiviteter og kapital mellem dens selskaber.

(L 110 A blev vedtaget den 12. april 2007).

Forbedret tonnageskatteordning – flere nye skibe under Dannebrog
Det er regeringens mål, at Danmark skal være Europas førende søfartsnation. Regeringen har derfor indgået en aftale med Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om at styrke danske rederiers internationale konkurrenceevne gennem en ændring af tonnageskatteloven. Med ændringerne kommer den danske tonnageskat til at matche de internationale vilkår, så danske rederier står stærkere i den globale konkurrence. Det vil betyde, at flere nye skibe vil sejle under dansk flag. Samtidig styrkes rekrutteringsindsatsen til Det Blå Danmark.

Med aftalen fastholdes og udbygges antallet af skibe under dansk tonnageskatning og dermed sikres skatteindtægter til Danmark.

Aftalen indebærer blandt andet, at de såkaldte pool-fees (betaling for administration af andre rederiers skibe) og avancer ved salg af skibe kommer under tonnageskatteordningen. For avancer gøres ordningen fremadrettet og vil kun omfatte skibe, der kommer under dansk tonnageskat efter 1. januar 2007. På disse områder har beskatningen hidtil været mere fordelagtig i søfartsnationer, som danske redere konkurrerer med. Der er tale om forhold, der har stor betydning for, hvor rederierne vælger at lægge deres aktiviteter.

Aftalen øger danske redere incitament til at placere nye skibe under dansk tonnageskatning. Det skal ses i lyset af, at danske redere står med et historisk stort nybygningsprogram på 297 skibe til en værdi af 81 mia. kr.

(L 211 blev vedtaget den 1. juni 2007).

Bedre mulighed for generationsskifte

Mulighederne for generationsskifte i familieejede danske virksomheder er blevet forbedret. Hidtil har det ofte været en likviditetsmæssig belastning for virksomheder, hvis kapital er bundet i bygninger, maskiner mv., når virksomheden overdrages til nære slægtninge eller ledende medarbejdere.

Derfor er reglerne ændret, så der kan ske et generationsskifte med skattemæssig succession, når andelen af finansielle aktiver eller indtægter i virksomheden udgør under 75 pct.

Forslaget vil blandt andet forbedre mulighederne for, at velkonsoliderede familieejede virksomheder kan begå sig i konkurrencen med f.eks. kapitalfonde.

(L 83 blev vedtaget den 15. december 2006).

3. Afgiftsændringer

En miljøforbedrende bilbeskatning

Den 1. juni 2007 vedtog Folketinget regeringens lovforslag fra april om en omlægning af den samlede bilbeskatningen for at mindske CO₂-udledningen. Omlægningen lemper afgifterne for biler på hvide plader og strammer afgifterne for biler på gule plader. Samlet set er omlægningen provenuneutral.

Hovedelementerne i omlægningen er:

- Et fradrag i registreringsafgiften på 4.000 kr. pr. km/liter, som bilen kører mere end 16 km/liter for benzinbiler og 18 km/liter for dieselbiler.
- Et tillæg til registreringsafgiften på 1.000 kr. pr. km/liter, som bilen kører mindre end 16 km/liter for benzinbiler og 18 km/liter for dieselbiler.
- Registreringsafgiften reduceres for personbiler og motorcykler via en forhøjelse af skalaknækket mellem 105 og 180 pct. afgiftssatserne fra 65.900 kr. til 74.000 kr.
- En omlægning af varebilbeskatningen. Registreringsafgiftssatsen reduceres fra 95 pct. til 50 pct. for små varebiler og forhøjes fra 30 pct. til 50 pct. for store varebiler. Afgiftsloftet på 56.800 kr. for varebiler over 3,0 tons afskaffes. Beskatningen af kassevogne bibeholdes uændret.
- En omlægning af sikkerhedsfradragene og en udvidelse af fradraget for partikelfiltre.

- En stramning af reglerne for autocampere.

Fradraget eller tillægget i registreringsafgiften afhængigt af bilens brændstofforbrug betyder, at en lille brændstoføkonomisk personbil med et brændstofforbrug på f.eks. 19,6 km/liter vil få et fradrag i registreringsafgiften på $(19,6 - 16) * 4.000 \text{ kr.} = 14.400 \text{ kr.}$ For en stor personbil med et brændstofforbrug på 11,4 km/liter skal der derimod betales et tillæg til registreringsafgiften på $(16 - 11,4) * 1.000 \text{ kr.} = 4.600 \text{ kr.}$

Ændringerne i registreringsafgiftsloven har virkning fra fremsættelsen af lovforslaget den 25. april. Der er dog lavet nogle overgangsordninger for varebiler og campingbiler. Ændringer i vægtafgiftsloven får virkning fra den første almindelige afgiftsperiode, der påbegyndes den 1. juni 2007.

Omlægningen vil reducere antallet af solgte varebiler, mens salget af personbiler vil stige. Det større salg af personbiler dækker over en stigning i salget af små miljøvenlige personbiler og et fald i salget af store personbiler.

Samlet set vil ændringerne føre til færre store firhjulstrækkere og varebiler på vejene og mindre privat anvendelse af varebiler. Samtidig betyder ændringerne, at danskerne fremover vil købe mere brændstoføkonomiske og sikre biler, og at almindelige familiebiler bliver billigere.

Omlægningen skønnes på sigt samlet set at reducere emissionerne fra varebiler og personbiler med 2 pct. svarende til ca. 175.000 tons CO₂ årligt. Dermed tager vi endnu et skridt i retning af at begrænse vores samlede udledninger af drivhusgasser og bevare vores høje internationale niveau på miljøområdet.

(L 217 blev vedtaget den 1. juni 2007).

Nedvejning af varebiler

Omlægningen af bilafgifterne i foråret 2007 kom utilsigtet til at medføre, at en del varebiler kunne nedvejes, således at den årlige vægtafgift kunne reduceres væsentligt.

På den baggrund fremsatte skatteministeren i efteråret 2007 et forslag, hvis formål var at fjerne disse utilsigtede konsekvenser af ændringerne i registreringsafgiften og vægtafgiften, jf. lov nr. 541 af 6. juni 2007 om ændring af registreringsafgiftsloven og vægtafgiftsloven.

Forslaget var rettet mod de ca. 35.000 varebiler, som skønnes at være nedvejnet til en tilladt totalvægt på 2.000 kg. eller mindre siden den 24. april 2007. Fremover skal der som udgangspunkt betales afgifter efter vægtaf-

giftsloven, som om bilen ikke er blevet nedvejet. Samtidig skal biler, der nedvejes efter lovforslagets fremsættelse, afgiftsberigtiges på ny med 95 pct. efter registreringsafgiftsloven. Dette sikrer balancen mellem registreringsafgiften af en varebil og den løbende afgift, der opkræves for bilen.

(L 15 er vedtaget den 14. december 2007).

Nedsat afgift på sodavand samt indførelse af pant på kildevandsflasker

Som led i finanslovsaftalen for 2007 blev det vedtaget at nedsætte afgiften på sodavand med 24 øre pr. liter (30 øre/liter inklusiv moms). Afgiftsnedsættelsen sker af hensyn til grænsehandlen, hvor der stadig kan konstateres et betydeligt salg – ikke mindst i Tyskland, samt for at reducere salget af "sorte sodavand".

Endvidere blev det besluttet at lægge pant på kildevandsflasker (af plastic). De har hidtil været fritaget for pant. Ændringen sker af miljøhensyn. Håbet er, at pantlægningen vil bidrage til, at der bliver smidt færre af disse kildevandsflasker i naturen.

(L 82 A (Nedsættelse af sodavandsafgift) og L 82 B (Pant på kildevandsflasker) blev vedtaget den 15. december 2006. Ordningen med pant på kildevandsflasker er endnu ikke trådt i kraft.

4. Lavere skat på arbejde

Regeringen indgik den 3. september en skatteaftale med Dansk Folkeparti, der sænker beskatningen af arbejdsindkomst i årene 2008 og 2009.

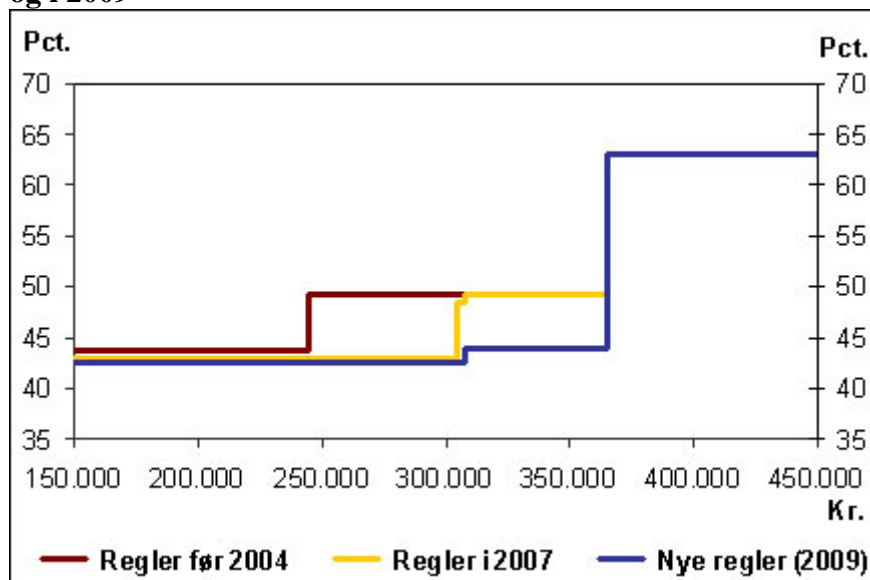
Beskæftigelsesfradraget – som blev indført i forbindelse med forårspakken i 2004 – foreslås forhøjet fra 2,5 pct. over to år til 4 pct. i 2008 og 4,25 pct. i 2009. Det maksimale fradrag hæves fra 7.700 kr. til 12.300 kr. i 2008 og 13.100 kr. i 2009. Endvidere forhøjes personfradraget med i alt 1.000 kr. Det øges med 500 kr. i 2008, og yderligere med 500 kr. i 2009. Forhøjelsen af personfradraget og beskæftigelsesfradraget er især til gavn for dem med forholdsvis lave indkomster.

Mellemskattegrænsen (mellemskatten er på 6 pct.) forhøjes i 2009 med 60.900 kr. før arbejdsmarkedsbidrag. Dette svarer til 56.000 kr. for indkomst, hvor der er trukket arbejdsmarkedsbidrag (8 pct.). Grænsen for, hvornår man skal betale mellemskat, kommer hermed til at svare til topskattegrænsen på 335.800 kr. (topskatten er på 15 pct.), svarende til en indkomst på 365.000 kr. før fradrag af arbejdsmarkedsbidrag. Forhøjelsen af grænsen betyder, at omkring 575.000 skatteydere slipper for at betale

mellemskat. Skatteskalaen for lønindkomst ser herefter ud som vist i figur 2. Forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget medfører en sænkning af marginals-katten med 0,6 procentpoint i forhold til reglerne i 2007, mens forhøjelsen af mellemskattegrænsen bevirker, at ca. 575.000 skatteydere får sænket marginals-katten med 5,5 procentpoint.

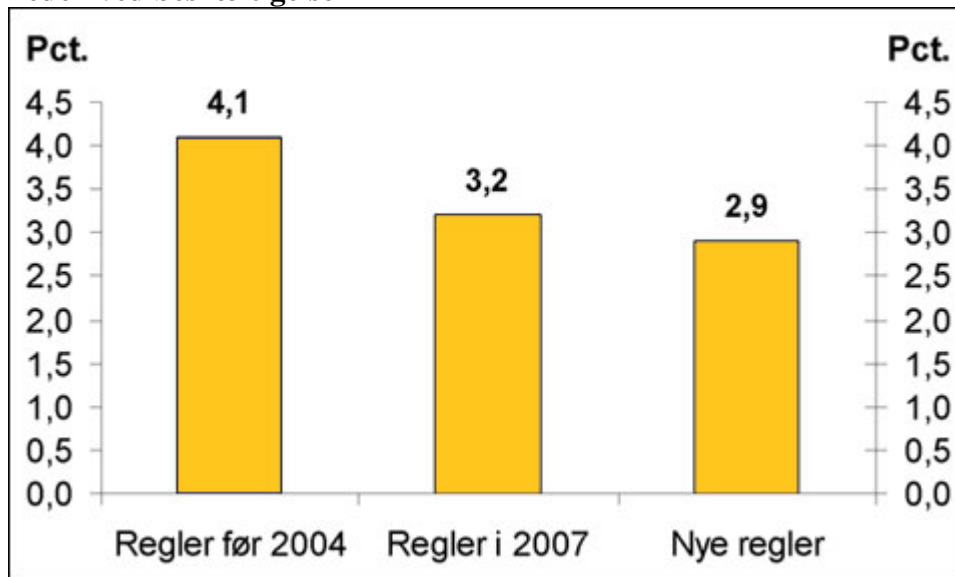
Endvidere er parterne enige om, at antallet af top- og mellemskatteydere ikke må stige yderligere i forhold til det niveau, som gælder for 2007. I 2009 træffes beslutning om ændring af progressionsgrænsen for mellem- og topskat i 2010, hvis der konstateres en stigning i antallet af topskatteydere fra 2007 til 2008. I 2009 tages der endvidere stilling til det videre reguleringsforløb med henblik på fortsat at forhindre en stigning i antallet af topskatteydere i forhold til 2007-niveauet.

Figur 2. Marginals-kattestrukturen før og efter skattelettelserne i 2004 og i 2009



Skattnedsættelsen bidrager til at opfylde regeringens målsætning om, at det skal kunne betale sig at arbejde, ved at øge gevinsten ved at være i beskæftigelse frem for på overførselsindkomst. Andelen med forskelsbeløb (forskellen i den disponible indkomst ved at være i beskæftigelse frem for at modtage overførselsindkomst) på under 1.000 kr. om måneden reduceres fra 3,2 pct. til 2,9 pct. inkl. virkningen af højere satsregulering, jf. figur 3. Dermed fortsættes linien fra skattnedsættelsen i 2004, der isoleret set indebar, at denne andel blev reduceret fra 4,1 pct. til 3,2 pct.

Figur 3. Andel af arbejdsstyrken med gevinst under 1.000 kr. om måneden ved beskæftigelse



Endvidere betyder aftalen at suspensionen af indbetalingerne til Den Særlige Pensionsopsparing (SP-bidraget) forlænges til 2008. Ved forårspakken i 2004 blev disse indbetalinger suspenderet for 2004 og 2005. I 2005 blev suspensionen forlænget for årene 2006 og 2007 ved en aftale mellem regeringen og DF. Der er ikke taget stilling til, hvad der skal ske i 2009.

Endelig indebærer aftalen, at energifgifterne skal indekseres med prisudviklingen. Formålet er at fastholde realværdien af energifgifterne for at understøtte de målsætninger, som er fastlagt i klima- og energistrategien. Dette gælder dels målet om at reducere udledningen af drivhusgasser, og dels målet om at gøre Danmark mindre afhængig af olie, gas og kul ved i højere grad at omlægge til mere vedvarende energikilder. Indekseringen er sat til 1,8 pct. årligt, svarende til prisudviklingen.

Efter det hidtil gældende regelsæt skulle arbejdsmarkedet sættes ned til 7,5 pct. i 2008. Det skyldes, at der tegnede sig et overskud i arbejdsmarkedsfonden på knap 9 mia. kr. i 2008. De tidligere regler indebar at arbejdsmarkedsbidragssatsen skulle nedsættes med halvdelen af overskuddet på § 38. Reglerne indebar også en risiko for, at man skulle hæve arbejdsmarkedsbidraget igen, hvis konjunkturerne vender, og fonden igen skulle få underskud. Det vurderes at være u hensigtsmæssigt, at den økonomiske virkning af arbejdsmarkedsbidraget på den måde ville bidrage til at forstærke konjunkturudsvingene og måske destabilisere økonomien. Med aftalen om Lavere skat på arbejde er det derfor besluttet, at arbejdsmarkedsbidraget fastholdes på de 8,0 pct., og at den automatiske regulering fremover ophæves.

Det vurderes, at indkomstskattenedsættelsen medfører et større udbud af arbejdskraft svarende til en stigning i arbejdsudbuddet med 7-8.000 personer. Hertil kommer at indekseringen af energiafgifterne skønnes at reducere arbejdsudbuddet med 2.000 personer i 2015 i forhold til et forløb uden indeksering af energiafgifterne.

Den samlede varige provenuvirkning af forslagene er neutral.

(Skatteforslaget er vedtaget som L 2 den 23. oktober 2007. Der var tale om genfremsættelse af L 220, som blev fremsat den 6. september 2007. Afgiftsforslaget om indeksering af energiafgifter blev fremsat første gang den 4. oktober 2007 og genfremsat den 28. november 2007 som L 8 i 2. samling. L 8 er vedtaget 14. december 2007).

5. Ændring af reglerne for pensionsopsparing

EU-dommen om den danske pensionsbeskatning

I Danmark har vi indrettet os sådan, at indbetalinger til pensionsordninger er fuldt fradragsberettiget i den personlige indkomst, men til gengæld sker der beskatning, når pensionen udbetales. Samtidig beskattes afkast af indeståender på pensionsordninger relativt lempeligt med den såkaldte pensionsafkastskat på 15 pct. Det giver et incitament til at spare op til pensionisttilværelsen.

Efter den hidtidige pensionsbeskatningslov var alene indbetalinger på danske pensionsordninger imidlertid fradragsberettigede. Denne regel blev underkendt af EF-domstolen ved dom af 30. januar 2007.

I juni 2007 blev regeringen enig med Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om rammerne for den fremtidige skattemæssige behandling af pensionsopsparing.

På denne baggrund blev der udarbejdet forslag til ændring af pensionsbeskatningslovgivningen, som helt overordnet vil sikre, at vi kan bevare det pensionssystem, vi kender i dag med fradragsret for indbetalinger, der modsvares af beskatning ved udbetaling, samt løbende beskatning af afkastet. Skatteministeriet har i efteråret 2007 fået vedtaget lovforslag om det nye regelsæt for pensionsopsparingen.

En af hovedændringerne er, at der fra 1. januar 2008 også gives fradrag for pensionsindskud hos pensionsudbydere i andre EU-lande. Det sker efter en såkaldt aftalemodel, hvor den udenlandske pensionsudbyder forpligtiges til at give de relevante skattemæssige oplysninger til de danske myndighe-

der, samt indeholde og indbetale skatten på tilsvarende vis som danske pensionsudbydere.

De nye udenlandske pensionsordninger bliver skattepligtige på linie med indenlandske pensionsordninger. Det medfører en ændring i den måde også den danske pensionsafkastskat (PAL-skat) beregnes på, for at opnå en ligestilling mellem danske og udenlandske ordninger.

Efter gældende regler påhviler skattepligten pensionsinstituttet, når det drejer sig om ordninger i livsforsikringselskaber, pensionskasser mv., mens skattepligten i pengeinstitutordninger påhviler den enkelte kunde.

Fremover omlægges skattepligten som hovedregel til individniveau, hvilket betyder, at det er det afkast den enkelte pensionsopsparer får tilskrevet pensionsordningen, der beskattes. Det sker, da dansk pensionsbeskatning ikke kan udstrækkes til udenlandske pensionsinstitutter som helhed. Omlægningen medfører ikke administrative byrder for pensionsopsparerne, da det fortsat vil være pensionselskabet, der skal beregne, indeholde og indbetale PAL-skatten.

For at indførelsen af fradrags- og bortseelsesret for indbetalinger på pensionsordninger i institutter med hjemsted indenfor EU/EØS, skal blive et reelt tilbud til de udenlandske pensionsudbydere og de enkelte pensionsopsparende, er det vigtigt at opgørelsen af beskatningsgrundlaget gøres forholdsvis enkel. De hidtidige regler om, at afkast fra visse aktivtyper, er undtaget fra beskatning, er derfor ophævet. Det gælder visse indeksobligationer og faste ejendomme. For at kompensere pensionsopsparerne herfor udbetales et engangsbeløb.

Bemyndigelse til opsigelse af dobbeltbeskatningsoverenskomster (DBO'ere) mellem Danmark og Frankrig/Spanien

Danmark ønsker en genforhandling af DBO'erne med Frankrig og Spanien, så det sikres, at privattegnede pensioner, hvor indbetalingen har givet skattefradrag i Danmark, også udløser dansk beskatning ved udbetaling.

Lovforslaget skal ses i sammenhæng med det ovenfor nævnte forslag om muligheden for fradrag ved indskud til en udenlandsk pensionsordning.

Forhandlinger om ændringer af de to overenskomster har ikke givet et resultat, der er til gensidig fordel. Det er vurderingen, at nye forhandlinger ikke vil give resultat, medmindre forudsætningerne ændres.

For at undgå usikkerhed for de personer, der allerede bor i de to lande og modtager dansk pension, foreslås en overgangsregel, som fritager disse personer for dansk beskatning i samme omfang som nu.

Det må understreges, at vedtagelse af lovforslaget ikke medfører, at de to overenskomster opsiges. Det vil kun ske, hvis de kommende forhandlinger med de to lande ikke giver et tilfredsstillende resultat.

(Pensionsforslagene L 24, L 25 og L 26 (DBO Frankrig/Spanien) blev fremsat den 11. oktober 2007 og genfremsat den 28. november 2007 som L 9, L 10 og L 13 (DBO Frankrig/Spanien) L 9 og L 10 blev vedtaget den 14. december 2007 og L 13 blev vedtaget den 22. januar 2008).

6. Modernisering af skatteforvaltningen

Automatisk modregning

Med henblik på en mere effektiv offentlig restanceinddrivelse blev al inddrivelse af offentlig gæld som led i kommunalreformen samlet under Skatteministeriet pr. 1 november 2005.

Opfyldelsen af målsætningen om effektivisering forudsætter, at de organisatoriske ændringer følges op af yderligere forenklinger, herunder etablering af et fælles inddrivelsessystem og et fælles regelgrundlag for inddrivelse af offentlige restancer.

I forlængelse af allerede gennemførte forenklinger og harmoniseringer af regler vedr. rente, gebyrer og dækningsrækkefølge for krav under inddrivelse, har Skatteministeriet analyseret mulighederne for at systemunderstøtte procedurerne for modregning, som hidtil har været administrativt meget tunge.

På den baggrund har skatteministeren i foråret 2007 foreslået en harmonisering og forenkling af reglerne om modregning for gæld til det offentlige, der er nødvendig for at kunne forenkle og systemunderstøtte procedurerne i forbindelse med det offentliges modregning.

Med forslaget etableres en forbindelse mellem Nemkonto (udbetalinger fra det offentlige) og ét fælles inddrivelsessystem, der skal indeholde et samlet register over gæld til det offentlige.

Den automatiske modregning indebærer at procedurer, der hidtil har været håndteret manuelt, kan systemunderstøttes, hvilket medfører en betydelig effektivisering af procedurerne for modregning af gæld til det offentlige.

Systemet sikrer, at der ikke foretages udbetaling fra det offentlige, hvis der samtidig er gæld til det offentlige, som der kan modregnes for.

(L 144 blev vedtaget den 12. april 2007).

Forhøjelse af fradraget for gaver til almenvælgørende foreninger mv.

Som led i udmøntningen af finanslovsaftalen for 2007 fremsatte regeringen i november 2006 forslag om forhøjelse af skattefradraget for gaver til almenvælgørende foreninger. Formålet er at styrke incitamentet til at give gaver til de almenvælgørende foreninger, således at disse kan øge deres indsamlinger. Derfor fordobles det maksimale fradrag for gaver til almenvælgørende foreninger nu fra 6.800 kr. til 13.600 kr. (2007-niveau).

Endvidere indføres der indberetningsordning for foreningerne, som betyder at foreningerne, og ikke de enkelte gavegivere, skal indberette modtagne gaver til SKAT. Omkring 90.000 personer vil derfor kunne slippe for indberetningen. Ca. 49.000 af disse vil endvidere fremover kun modtage en årsopgørelse, idet gavebeløbet hidtil har været den eneste oplysning de har indberettet på selvangivelsen.

(L 85 blev vedtaget 15. december 2006).

Syn og skøn under skatteankenævnbehandlingen

Efter de hidtil gældende regler må en borger eller virksomhed, der ønsker syn og skøn afholdt i forbindelse med en skattesag, vente til sagen er påklaget til Landskatteretten.

Regeringen har med virkning fra 1. januar 2007 gennemført en ændring af skatteforvaltningsloven, der indfører adgang til syn og skøn i skattesager, allerede mens de er under klagebehandling i et skatteankenævn. I tilknytning hertil er der indført adgang til omkostningsgodtgørelse i disse sager.

(L 84 blev vedtaget 15. december 2006).

7. Det nye regeringsgrundlag og skattereform

Et effektivt og trygt skattesystem

Skattestoppet videreføres som omdrejningspunktet for den nye regerings skattepolitik i de kommende år. Det er afgørende for, at vækstmulighederne ikke langsomt reduceres af øgede skatter og manglende prioritering.

Regeringen vil samtidig fortsætte sin hidtidige linje og indrette skatte- og afgiftssystemet, så det bedre understøtter udviklingen i vækst, velstand og velfærd. Skatten på arbejde skal sænkes. Skattesystemet skal være stabilt, enkelt og gennemskueligt. Og det skal medvirke til, at væksten sker på en miljømæssigt bæredygtig måde.

Regeringen vil samtidig styrke indsatsen over for sort arbejde og anden skatteunddragelse, som undergraver retsbevidstheden og finansieringen af velfærdssamfundet. Og skatteadministrationen skal forbedres, så familier og virksomheder får mindre indberetningsbyrder og hurtigere afklaring af skattesager.

Skattestoppet videreføres uændret efter de hidtidige retningslinjer før og efter en skattereform. Eventuelle kommunale skattestigninger vil fortsat blive kompenseret ved lavere statslig indkomstskat.

Skattereform

Regeringen ønsker at gennemføre en reform af skattesystemet. Sigtet er en markant reduktion af skatten på arbejdsindkomst, som skal stimulere arbejde og virkelyst, herunder ved at sænke skatten på den sidst tjente krone. Skattereformen skal samtidig understøtte regeringens ambitioner på klima- og energiområdet ved at tilskynde privatpersoner og virksomheder til at handle på en miljørigtig og energibesparende måde. Endelig skal reformen være fordelingsmæssigt afbalanceret, i overensstemmelse med de langsigtede økonomiske rammer i 2015-planen, og være robust over for udviklingen i en stadig mere globaliseret verden.

I forbindelse med skattereformen kan en skat eller afgift sættes op, forudsat at skatten på arbejdsindkomst sænkes tilsvarende. Ejendomsværdiskatten på boliger fastholdes uændret. Finansieringselementer uden for skattesystemet kan blive inddraget i det omfang, de tilgodeser det overordnede sigte med skattereformen.

Regeringen vil nedsætte en skattekommission, som skal udarbejde modeller for en samlet skattereform, der opfylder disse kriterier. Kommissionen skal aflevere sin betænkning 1. februar 2009 med henblik på, at en skattereform kan sættes i kraft fra 2010.

(Regeringsgrundlaget "Mulighedernes samfund" er udgivet i november 2007).

Tidligere artikler i Skat

Juli 2000

- Grønne afgifter
- Effektiv selskabsbeskatning i international sammenligning
- Tal - Statistik på www.skat.dk

November 2000

- Grænsehandel
- Selskabsbeskatning, erhvervsstruktur og international beskatning
- Baggrunden for Skatteministeriets lovinitiativer i Folketingssamlingen 2000/2001
- Skatteministeriets klage- og retssagsstatistik

Februar 2001

- Indkomstopgørelser i ikke-erhvervmæssig virksomhed
- Hvorfor Skatteministeriet afviste udlevering af visse dokumenter i 10-mandsprojektsagerne
- Tre reformer af personskatterne 1987-2002

Juni 2001

- Skattereformer i udlandet
- Skattetryk
- Aktuelle Skattepolitiske temaer

December 2001

- Lovgivning med tilbagevirkende kraft
- Transferpriser
- International beskatning

April 2002

- Afgifter og eksterne effekter
- Beskatning af pensionsafkast
- Aktuelle skattepolitiske emner

August 2002

- Skattestop
- Medicon Vally – viden på tværs
- Øresundsbeskatning
- EU-formandskab
- Skatteberegningsreglerne for personer – før og nu

December 2002

- Beskatning af arbejdskraft
- Dødvægtstab
- Hvordan opgøre dødvægtstab?
- Aktuelle skattepolitiske initiativer

April 2003

- "Forældrekøb"
- Det norske skattesystem – en analyse
- Virkning på udgifts- og skattetryk af flere skatteudskrivende myndigheder
- Aktuelle skattepolitiske initiativer

December 2003

- Beregning af dødvægtstabet ved en forbrugsafgift
- Den danske selskabsskat – satsreduktion og baseudvidelse
- Aktuelle skattepolitiske initiativer

April 2004

- Skatte- og afgiftssystemerne i de ti nye EU-lande
- Strukturen på skatteområdet
- Skattesnyderiet og indkomstfordelingen
- Aktuelle skattepolitiske initiativer – "Forårspakken"

December 2004

- Nedsættelse af folkepensionsalderen
- Kvoter som reguleringsmiddel
- Dødvægtstab ved miljø- og energiafgifter
- Aktuelle skattepolitiske initiativer

Juni 2005

- Differentieret moms
- Personalegoder – er det bedre end kontanter?
- Kørselsafgifter for lastbiler i Europa – en sammenligning
- Angivelse af provenu under forudsætning af uændret adfærd
- Aktuelle skattepolitiske initiativer

Januar 2006

- Fusionen
- Det selvangivelsesløse samfund
- Afståelsesbegrebet
- Aktuelle skattepolitiske initiativer

Alle artikler er frit tilgængelige på www.skm.dk