

## Økonomisk nationalrapport for Danmark

Professor Michael Møller ([mm.fi@cbs.dk](mailto:mm.fi@cbs.dk)) og lektor Claus Parum ([cp.fi@cbs.dk](mailto:cp.fi@cbs.dk)), begge Institut for Finansiering, Copenhagen Business School.

### *Indledning*

Politikere kan lægge vægt på fordeling, hvilket specielt taler for progressive indkomstskatter, progressive arveafgifter, formueskatter og – i mindre omfang – for skatter på luksusforbrug. Vægten kan være på ressourceallokering, hvilket oftest taler for lave marginalskeatter, for giftskatter (spiritus, cigaretter, fedt, sukker) og andre skatter, der skal justere for eksterne effekter (miljøafgifter). Man skal være forsigtig med at tilskrive ændringer i skatteregler over tid ændrede politiske præferencer.

Ændringer i skattesystemet mht. til at fokusere på enten fordeling eller allokering kan skyldes i hvert fald 3 forhold, (1) *ændrede politiske præferencer*, (2) *ændret effektivitetstab ved at omfordele* (f.eks. kan øget skattekonkurrence fra udlandet begrunde lavere selskabsskat og lavere formueskat uden at de politiske præferencer har ændret sig), og (3) *ændringer i skattesystemer er udtryk for ren imitation af udland* (eksemplets magt). Den sidste mulighed er for Danmarks vedkommende nok den mindst sandsynlige. Det er politisk vanskeligt at ændre på skattesystemer, og ændringer kræver bedre begrundelser end ”sådan gør de andre”.

Derimod har de øvrige nævnte forhold nok spillet en rolle.

Der er sandsynligvis i Danmark sket en vis politisk ændring i præferencer i retning af større vægt på allokering og mindre vægt på fordeling, helt uafhængigt af om trade-off har ændret sig.

Der er endvidere som følge af den øgede liberalisering og øgede mobilitet for både kapital og arbejdskraft uden tvivl sket en ændring i trade-off mellem effektivitet og fordeling. F.eks. var stigende mobilitet for rige personer sandsynligvis en kraftigt medvirkende årsag til, at en relativt høj formueskat i 1985 på 2,2% af formuen over et vist beløb først blev nedtrappet og siden fuldstændig afskaffet med virkning fra 1997.

Der er nok sket en opvurdering i Danmark af skønnene over effektivitetstabene ved høje marginalskeatter. I Danmark er der f.eks. i dag en udpræget interesse for at nedsætte marginalskeatterne på arbejdsindkomst ud fra en overbevisning om, at ved høje marginalskeatter vil en nedsættelse af marginalskeatterne være selvfinansierende. Denne overbevisning var slet ikke fremherskende i samme omfang for 20 år siden. Ændringen skyldes sandsynligvis først og fremmest en øget forskningsinteresse og dermed øget viden om allokeringsforvriddinger af høje marginalskeatter. Indtil 1986 var den højeste marginalskeat ca. 73%. Den er siden blevet nedsat i flere omgange til 63%, og der er fra politisk hold signaleret, at der skal ske en yderligere nedsættelse af denne marginalskeat.

### **C1. Fordelingspolitisk målsætning**

Indledningsvist ses på udviklingen i de totale skatteindtægters relative fordeling på kilder. Formålet er at give et overordnet indtryk af det danske skattesystem. Det skyldes, at der er så mange skattesatser i det danske system, både på indkomst- og afgiftsområdet, at provenutal giver et bedre indtryk af systemet. Men selvfølgelig er der det problem ved provenutal, at f.eks. et lille provenu på miljøskatter kan skyldes både meget små afgifter og meget høje afgifter (med tilsvarende stor adfærdsregulerende virkning).

Arbejdsmarkedsbidrag er en ren proportional skat på arbejdsindtægt, kommuneskat er en proportional skat med et bundfradrag, mens statsskat er en progressiv skat med et bundfradrag. Nogle få kommentarer nødvendige for at forstå tabellen.

- Forøgelsen af personskatten fra 2007 er udtryk for at en tidligere amtskommunal skat (proportional, med bundfradrag) blev flyttet fra kommuneskat til statsskat.
- Ejerboligbeskatning blev fra og med 2000 omlagt fra en imputeret skattepligtig indkomst beregnet ud fra ejendommens værdi til at være en egentlig skat på ejendommens værdi. Dvs. stigningen i betydningen af ejendomsskatter før og efter dette tidspunkt er mere tilsyneladende end reel.

### Tabel 1. Udviklingen i skattestrukturen i Danmark 1983-2008

(ca. her indsættes tabel 1)

Kilde: [www.skm.dk](http://www.skm.dk)

Alt i alt er indtrykket en betydelig stabilitet i den overordnede fordeling af skatterne. Den største ændring er reelt faldet i ”øvrige afgifter af varer og tjenester”, som bl.a. indeholder afgifter på spiritus og cigaretter. Dette relative fald i afgift på sundhedsskadelige produkter afspejler, at de danske afgiftssatser er faldet relativt ud fra et ønske om at nærme sig nabolandenes for at mindske indtægtstab ved grænsehandel.

Det ses, at det samlede skattetryk (nederste linje) har været forholdsvis konstant. Det skal ses overfor, at der samtidig er sket et skift fra underskud på de offentlige finanser til overskud på de offentlige finanser. Der er med andre ord sket et klart fald i de offentlige udgifters andel af BNP. I den forbindelse skal nævnes, at en øget vægt på at afvikle gæld bl.a. kan afspejle en forventning om, at det på grund af internationalisering alt andet lige giver stadig større effektivitetstab at opkræve skatter.

Afgifter og moms er erfaringsmæssigt ret tæt på at være proportionale i forbrug og formelt degressive mht. indkomst, da opsparingskvoten er stigende med indkomsterne. Arbejdsmarkedsbidrag er proportionale, men påhviler kun arbejdsindtægt, men ikke kapitalindkomst, hvilket totalt set nok nærmest har en degressiv virkning mht. omfordeling.

Dvs. det er først og fremmest *indkomsts-katten*, som kan have en omfordelende virkning i betydningen omfordeling fra ”rig til fattig”.

### **C1.2. Centrale marginale skattesatser i skattelovgivningen i perioden 1983-2008**

Det danske indkomsts-kattesystem er ganske kompliceret, og der er i de sidste 20 år sket et så stort antal ændringer i reglerne og indkomstdefinitionerne, at det er vanskeligt at tegne et generelt billede. Der gælder forskellige skatteregler for forskellige former for indkomst.

I 1985 blev indkomsts-kat beregnet ud fra summen af arbejdsindkomst, positiv kapitalindkomst og negativ kapitalindkomst, efter en progressiv skala. Renteudgifter for højt beskattede gav således en skattebesparelse på ca. 73% af renteudgiften. Siden da er der sket adskillige ændringer i rentebeskatningen. Positiv nettokapitalindkomst lægges til arbejdsindkomsten og beskattes derfor

stadig efter en progressiv skala. Negativ kapitalindkomst har siden 1987 været beskattet med en proportional skattesats, der først var ca. 52% og siden er nedsat i flere omgange til nu ca. 33%, således at 100 kr. nettorenteudgift giver en skatnedsættelse på ca. 33 kr.

For aktieselskabsindkomst sker der dels beskatning på selskabsniveau, dels på investorniveau. Skatten på selskabsniveau er proportional, og er faldet fra 50% i 1985 til 25% i 2008, mens skatten for private aktieejere er progressiv, men kun for så vidt angår aktieindkomsten, dvs. anden indkomst inddrages ikke. En person med stor arbejdsindkomst, men lille aktieindkomst beskattes således med en lav sats af aktieindkomsten. Progressionen indtræder relativt tidligt (grænsen er for 2008 46.700 kr).

For kapitalafkast af pensionsformue gælder proportional beskatning. Eftersom pensionsformuerne vokser relativt hurtigt som følge af en udvidet obligatorisk pensionsopsparing, bliver kapitalafkast i stigende grad proportionalt beskattet. Satsene og reglerne har ændret sig en del i perioden, med faldende tendens. I 1985 blev kun afkast af pensionsformue i form af obligationer, bankindskud og lignende pengefordringer beskattet, mens afkast af aktier og fast ejendom var ubeskattet. Det skyldtes et ønske om at opmuntre pensionskasser til at investere i erhvervslivet. Skattesatsen på afkast af pengefordringer varierede over tid. Formålet var at sikre, at realrenten efter skat i gennemsnit blev 3,5% for pensionskasser. Det skal huskes, at på det tidspunkt lå realrenten før skat på 7-10%. Satsen var i 1985 40,6% og i 1995 51%. Siden 2001 har skatten på pensionsafkast været konstant 15% på alt afkast, uanset om det er afkast af obligationer, fast ejendom eller aktier. Alt i alt er der sket en kraftig nedsættelse af skatten på kapitalindkomst.

En væsentlig del af danskernes aktivmasse består af ejerboliger. Beskatning af ejerboliger er derfor et væsentligt led i dansk kapitalafkastbeskatning. Frem til og med 1999 havde Danmark et indkomstimputationssystem, hvor boligejeren fik tillagt en imputeret indkomst på ca. 2% af boligens handelsværdi. Dvs. som følge af det progressive indkomstsyste var der et progressivt element i beskatningen. Herudover var der et progressivt element i selve imputeringen, idet der for boliger med en handelsværdi over et vist beløb blev imputeret en indkomst på omkring 6% af den del af boligens værdi, der lå over beløbsgrænsen.

Imputationssystemet blev fra 2000 erstattet af et system, hvor der blot blev betalt en ejendomsværdiskat på 1% af boligens handelsværdi op til en vis grænse, og derefter 3% af boligens handelsværdi derudover. svarende. Det er og var dog relativt få boliger, der lå over progressionsgrænsen, så reelt ændredes kapitalindkomstskatten også på dette område i retning af et proportional skattesystem. Ejendomsværdiskatten blev så fra 2002 frosset fast i nominelle termer, hvilket som følge af stigende boligpriser har ført til et fald i den effektive skattesats. På meget langt sigt vil ejendomsværdiskatten gå mod 0 som følge af inflationens udhuling af de nominelle beløb.

Tabel 2 viser skattesatserne i forskellige indkomstintervaller i 1985, 1997 og 2008, opgjort i 2008 priser, mens tabel 3 viser skattesatserne i forskellige indkomstintervaller, opgjort i 2008 lønninger. Når 1997 er valgt i stedet for 1995 skyldes det, at der i 1995 var en lidt kompliceret overgangsordning, der gav flere skatteintervaller end de 3, der har været hovedreglen i Danmark.

Tabel 2: Marginalskatter for lønindkomst i en gennemsnitskommune inkl. arbejdsmarkedsbidrag 1985-2008 opgjort i 2008-prisniveau

Indkomst i 1985 0 – 37.526	Skattesats 0,0 %
-------------------------------	---------------------

37.526 – 194.260	48,0 %
194.260 – 318.705	62,4 %
> 318.705	73,2 %
Indkomst i 1997	Skattesats
0 – 38.303	0,0 %
38.303 – 184.088	46,5 %
184.088 – 332.800	52,0 %
> 332.800	63,9 %
Indkomst i 2008	Skattesats
0 – 41.000	0,0 %
41.000 – 304.130	42,6 %
304.130 – 365.000	49,4 %
> 365.000	63,0 %

Kilde: Egne beregninger og [www.skm.dk](http://www.skm.dk)

Tabel 3. Marginalskatter for lønindkomst i en gennemsnitskommune incl. arbejdsmarkedsbidrag 1985-2008, opgjort i 2008-løn niveau

Indkomst i 1985	Skattesats
0 – 49.277	0,0 %
49.277 – 255.092	48,0 %
255.092 – 418.507	62,4 %
> 418.507	73,2 %
Indkomst i 1997	Skattesats
0 – 42.009	0,0 %
42.009 – 201.899	46,5 %
201.899 – 365.000	52,0 %
> 365.000	63,9 %
Indkomst i 2008	Skattesats
0 – 41.000	0,0 %
41.000 – 304.130	42,6 %
304.130 – 365.000	49,4 %
> 365.000	63,0 %

Kilde: egne beregninger og [www.skm.dk](http://www.skm.dk)

I hele perioden 1985-2008 har Danmark groft sagt haft en progressiv indkomstskala med 3 trin. Der er sket et fald i alle tre marginalskatter over perioden, med det laveste fald på det laveste progressionstrin, og det højeste fald på det mellemste progressionstrin. Højeste marginalskat er over perioden faldet fra ca. 73% til ca 63%, næsthøjeste marginalskattetrin er faldet fra godt 62% til godt 49%, men laveste marginalskat er faldet fra 48% til 43%.

Beløbsgrænserne i skatteskalaen blev fra 1985-92 hvert år reguleret af folketetinget, hvilket typisk førte til, at grænserne blev justeret op mindre end svarende til lønstigningerne. Siden 1992 er grænserne blevet reguleret op efter udviklingen i et indeks for indkomstudviklingen på arbejdsmarkedet. Formålet har været at undgå ”progressionsglidning”. Nettoresultatet er, at højeste marginalskat indtræffer tidligere i dag end i 1985, således at en noget større del af den heltidsbeskæftigede del af befolkningen betaler topskat i dag end tilfældet var i 1985.

For så vidt angår andet skattetrin er der i perioden sket en kraftig stigning, således at indkomstintervallet, hvor der betales næsthøjeste marginalskat, er blevet mindre og mindre. Lidt spydigt tales om ”den forsvindende middelklasse”, fordi den altovervejende del af befolkningen i dag enten ligger på laveste eller højeste marginalskat.

For en ordens skyld bemærkes, at det allerede er vedtaget, at fra 2009 bliver der kun 2 skattetrin i Danmark, svarende til det laveste og det højeste skattetrin i dag, og således at den laveste skattesats betales af indkomster under det niveau, hvor den højeste marginalskat indtræder i dag. Der sker således en væsentlig udvidelse af den andel af befolkningen, der kun betaler den laveste skattesats. Derudover skal bemærkes, at det klart er signaleret politisk, at der skal ske en nedsættelse af marginalskatte ved en snarlig skattereform.

Det samlede billede af det danske indkomstskattesystem er således:

#### Arbejdsindkomst:

- Der er sket en nedsættelse af marginalskatte på arbejdsindkomst
- Der er sket en indsnævring af forskellen mellem laveste og højeste marginalskat på arbejdsindkomst.
- Relativt til indkomsterne, er højeste progressionsgrænse sat ned over tid, så en stadig større del af befolkningen betaler højeste marginalskat.

#### Kapitalindkomst:

- Beskatningen af pensionsformueafkast er blevet nedsat fra omkring 40% (dog kun for afkast af nominelle fordringer) til 15% for alt afkast, uanset art.
- Formueskatten er blevet nedsat i flere omgang fra 2,2% i 1985 (af formue over et vist beløb, der var så højt at kun en mindre del af befolkningen betalte formueskat) og formueskatten bortfaldt helt fra 1997 og fremefter.
- Beskatningen af positiv nettokapitalindkomst er uændret progressiv, men skattesatserne er faldet mere end for arbejdsindkomst. Det skyldes, at der fra 1994 blev indført et proportionalt arbejdsmarkedsbidrag, som kun betales af arbejdsindkomster. Så hvor højeste marginalskat for både arbejdsindkomst og kapitalindkomst i 1985 var 73%, er højeste marginalskat i 2008 ca. 63% for arbejdsindkomst (incl. arbejdsmarkedsbidrag), hvor den for kapitalindkomst er ca. 59%.
- Beskatningen af nettorenteudgifter (negativ nettokapitalindkomst) er ændret til en proportional skat. Om dette øger eller mindsker progressionen kan diskuteres.
- Beskatningen af egen bolig er ændret fra en imputeret indkomst, som blev beregnet som en given procent af boligens handelsværdi, til en proportional skat på boligens handelsværdi, hvilket har fjernet et progressivt element i kapitalafkastbeskatningen. Samtidig har det fra 2002 indførte skattestop ført til en fastfrysning i nominelle termer af boligværdiskatten (for en given ejendom), hvilket har ført til en reel sænkning i boligbeskatningen.
- For afkast af aktieinvesteringer er der et broget billede uden nogen klar tendens. Selskabsskattesatsen er nedsat i flere omgange fra 50% til 25%, hvilket dog delvis modsvares af en forøget skattebase. Men for så vidt angår personers skat af aktieindkomst (udbytter og kursgevinster), er der totalt set sket en stramning. Til og med 18. maj 1993 blev kun udbytter beskattet (som indkomst), mens kursgevinster på aktier ejet over 3 år var skattefrie. Den væsentligste del af afkastet af aktier kommer i Danmark i form af kursgevinster. Fra 1991

betales en progressiv skat af udbytteindkomst. I 1995 var trinene 30% og 40%, og i 2008 er trinene 28% og 45%.

Alt i alt er der sket større reformer på kapitalindkomstbeskatningsområdet end på arbejdsindkomstbeskatningsområdet, med en kraftigere tendens i retning af proportionalbeskatning og vel også en kraftigere tendens til fald i de formelle skattesatser. Billedet er dog relativt ”mudret”.

Mht. Ginikoefficienter vil der, når den i 2008 nedsatte skattekommission primo februar afgiver sin betænkning, blive offentliggjort tidsserier for udviklingen i Ginikoefficienter for en længere årrække, og disse vil blive indarbejdet i den engelsksprogede udgave af denne rapport.

## C2 Skattesystemets udformning ud fra effektivitetsmål

### C2.1. Miljøpolitiske målsætninger

Der er uden tvivl sket en forøget fokusering på miljøhensyn i afgiftspolitikken i Danmark i den forløbne periode. Der er indført Co2-afgifter, svovlafgifter etc. for at mindske udledningen. Det kan dog være vanskeligere at se denne tendens i makrotallene for, hvad såkaldt ”grønne afgifter” indbringer, jf. tabel 1. Der er i hvert fald 4 problemer:

- I det omfang, forøgelse af afgiftssatser påvirker emissionen, kan forhøjede afgifter, afhængig af elasticiteterne, indbringe et mindre provenu.
- Benzin har i Danmark historisk set været pålagt ganske høje afgifter, væsentligt højere, end hvad der kunne begrundes i miljøhensyn. De har i høj grad også været fastlagt ud fra fordelingshensyn og ud fra en tanke om, at afgifterne skal finansiere veje. Relativt set er danske benzinafgifter faldet. Hensyn til grænsehandel har fået en stigende rolle, således at afgifterne fastlægges ud fra specielt tyske afgifter for at mindske incitament til at danskere køber ind (og tanker op) i Tyskland og ideelt set give et incitament til at tyskerne køber ind og fylder tanken op i Danmark.
- Afgifter på biler (vægtafgift og registreringsafgift) giver et ganske højt provenu i Danmark. Men det kan diskuteres, i hvilket omfang det er en ”grøn afgift”. Registreringsafgiften er jo uafhængig af antal kørte km. Og dermed af emissionen.
- Bilkøb udløser en registreringsafgift. Men bilkøb er en ganske konjunkturfølsom variabel. I en langvarig konjunkturfremgang, som Danmark har haft de senere år, stiger bilkøbene ganske kraftigt, fordi tilpasningen af bilmængden jo sker gennem køb, således at bilafgifterne i en kortere periode vokser langt hurtigere end BNP. Det giver et misvisende indtryk af udviklingen i afgifterne.

Det fremgår af tabel 1, at ”grønne afgifter” har været relativt konstante i Danmark gennem de sidste 20 år. Men det er et misvisende billede af, hvad der rent faktisk er sket på området. Et væsentligt forhold er, at klassifikationen ”grøn afgift” kan være lidt tilfældig.

Tabel 4 viser udviklingen i, hvad Skatteministeriet regner for grønne afgifter, opdelt på nogle hovedområder.

Tabel 4. Provenu af forskellige typer af ”grønne afgifter” i pct. af BNP

	1985	1995	2008
Afgifter vedrørende motorkøretøjer (excl. Benzinafgifter)	2,4%	2,0%	2,0%

Benzinafgifter	0,7%	0,7%	0,5%
Energiafgifter excl. Benzinafgifter	0,6%	1,0%	1,3%
Miljøafgifter i øvrigt (CO <sub>2</sub> , svovl, emballage, spildevand, kvælstof, pvc. etc)	0,04%	0,5%	0,6%
”Grønne afgifter” i alt	3,7%	4,2%	4,4%

Kilde: [www.skm.dk](http://www.skm.dk)

Bil- og benzinafgifter udgjorde i 1985 den altafgørende andel af ”de grønne afgifter”, men disse afgifter er siden faldet kraftigt både i andel af ”grønne afgifter” og andel af BNP. Samtidig er der sket en pæn stigning i energiafgifterne. Men den helt afgørende vækst er sket i øvrige miljøafgifter, heriblandt CO<sub>2</sub>-afgifter, svovlafgifter, kvælstofafgifter med videre. Disse afgifter udgjorde i 1985 kun 0,04% af BNP, men er siden 15-doblet i andel af BNP. Den afgørende vækst er dog sket fra 1985 til 1995. Det er helt klart sket ud fra et ønske om at korrigere for ”markedsfejl”.

### C.2.2. Øvrig ressourceallokering (regionalpolitik, beskæftigelse og vækst)

Danmark er så lille, at regionalpolitik spiller en forholdsvis beskeden rolle i dansk økonomisk politik. For så vidt angår beskæftigelse er der i perioden 1985-2008 sket en lang række ændringer, der kan trække i begge retninger. Det drejer sig om (1), beskæftigelsesfradrag, der øger incitamentet til at få job, mindskede fradrag for fagforening og arbejdsløhedskasse, ændrede regler for transportfradrag etc. Der er tale om en lang række tiltag. De væsentligste ændringer er dog af ikke-skattemæssig art, først og fremmest en kombination af en forkortelse af den periode, hvor man kan få arbejdsløhedssundstøttelse, og af forøgede krav til søgeaktivitet blandt arbejdsløse.

### C.2.3. Boligsektoren

Ejerboligsektoren har allerede været behandlet. Boligforbrug var og er ifølge de fleste skatteeksperter mening subsidieret i Danmark. Der er dog nogen uenighed om, i hvilket omfang subsidieringen er steget eller faldet gennem perioden. Sænkningen af skattebesparelsen ved negative private renter (som først og fremmest opstår i forbindelse med ejerboliger) mindsker subsidieringen alt andet lige. Men skattestoppet har gennem de senere år betydet en lempelse af beskatningen af kapitalafkastet af boligen. Totalt set er der nok sket en vis stramning af boligbeskatningen. En medvirkende – men absolut ikke den eneste – årsag har været et ønske om at mindske investeringerne i boligsektoren.

### C.2.4 Afvejning mellem effektivitet og fordeling

Man skal være meget varsom med at give et oversigtsbillede af udviklingen i det danske skattesystem. Her skal blot nævnes, at en væsentlig reform af det danske skattesystem og dets incitament er sket på en ”ikke-fiskal” måde, nemlig gennem nedbringelse af inflationen, der faldt fra over 10% i 1981-82 over 5-7% i 1983-85 til fra begyndelsen af 90’erne at ligge på ca. 2%. Det har specielt mindsket forvridninger i kapitalafkastbeskatningen.

De største reformer i det danske skattesystem er som nævnt sket på kapitalindkomstbeskatningens/formuebeskatningens område. Formålet med disse ændringer har i et vist omfang været at mindske mulighederne for skattearbitrage, som blev øget kraftigt som følge af kreditliberaliseringen i 1980'erne, jf. at private renteudgifter gav en skattebesparelse på 73% af renteudgiften, mens afkastet af indbetalinger på pension var skattefrit, samtidig med at der var meget liberale muligheder for at indbetale frivilligt på pension. For positiv kapitalindkomst er der alt i alt sket en nedsættelse af beskatningen og en sænkning i progressionen i skattesystemet. For så vidt angår negativ kapitalindkomst er der sket en meget stor nedsættelse i den negative skat.

Der har i Danmark i takt med stigende internationalisering været en stadig stigende interesse for at måle omkostningerne i form af effektivitetstab ved at have et højt skattetryk, hvad enten skatterne er progressive eller proportionale. Effektivitetstabene skønnes f.eks. nu at være så høje, at der i dag er betydelig uenighed blandt økonomer om, hvorvidt en mindre nedsættelse af højeste marginalskat vil være fuldstændig selvfinansierende. Samme debat var der slet ikke for godt 20 år siden, hvor højeste marginalskat var 73%. Men der er ret betydelig uenighed om effektivitetstabene ved at opkræve "den marginale krone", og der findes ikke skøn over, hvordan udviklingen har været over tid i omkostningerne ved at opkræve den "marginale krone".

Det vil derfor være en overdrivelse at påstå, at den – trods al relativt beskedne – tendens i retning af mindre progression i skattesystemet på den ene side, og den større vægt på at bremse de samlede offentlige udgifters andel af BNP på den anden side, skyldes sikker viden om effektivitetssomkostningernes størrelse.