

HVORI BESTAAR SKATTEBYRDEN?

AF KJELD PHILIP

1. Skattebyrde og Skattetryk er Ord, der først og fremmest har deres Plads i Dagligdagens politiske Diskussion, paa Møder og i Dagspresse. Ordene har en udpræget normativ Klang, idet man umiddelbart af dem slutter, at det vilde være et Gode, om Trykket eller Byrden var noget mindre. Som saa mange andre af det daglige Livs Ord er ogsaa disse blevet overtaget af den videnskabelige Sprogbrug, hvortil de imidlertid — netop takket være det normative i dem — egner sig mindre godt end de fleste andre Ord. Imidlertid er de blevet overtaget, og det er vanskeligt at finde andre Udtryk til at dække deres Mening; det maa da være en Opgave at se lidt nærmere paa, hvad Skattebyrden omfatter, og ved denne Undersøgelse at se ganske bort fra, om Skattebyrden i sig selv er et Onde eller et Gode.

Det er ikke Hensigten her »kun« at diskutere den »rigtige« Definition af Begrebet Skattebyrde. Lidet har vist sig mere goldt end Diskussioner om, hvilket Begreb Ord virkelig dækker; man kan tænke paa de uendelige Diskussioner om, hvad man rettelig skal forstaa ved Kapital. Bag Diskussionen ligger intet økonomisk Problem, men alene en Mangel paa Ord, der kan dække den lange Række Kapitalbegreber. Naar det i det følgende foreslaas at lægge Vægten paa andre Momenter end de sædvanlige ved Maalingen af Skattebyrden, er det ikke ud fra noget Ønske om at bringe »det rigtige Skattebyrdebegreb«, men Formaalet er at paavise, at der ved Siden af de traditionelle er endnu et, der i Almindelighed overses, og som det i visse Relationer vil være hensigtsmæssigt at arbejde med.

Den almindelige Opfattelse af Ordet Skattebyrde gaar formentlig ud paa, at Skattebyrden bestaar af det økonomiske Offer, som Borgerne ved det offentlige Virksomhed tvinges til at yde til det offentlige. Ved Talen om Skattebyrde forsøger man da ikke at afveje Ofret med de Goder, man opnaar for Ofret. Saadanne Af-

vejninger, der iøvrigt kunde føre til, at man maatte tale om en negativ Skattebyrde, maatte ifølge Sagens Natur enten blive rent formelle eller komme til at bero paa ganske subjektive Skøn. Man betragter saaledes Ofret isoleret.

Man har forsøgt at maale Skattebyrden som den af Borgerne erlagte Skat, og man har sat Skattebyrden pr. Tidsenhed (T. E.) i Forhold til Nationalindkomsten pr. T. E., eventuelt udtrykt den første som Procent af den sidste, hvorved man kommer til følgende Udtryk for Skattebyrden:

$$\text{Skattebyrde} = \frac{\text{Skat pr. T. E.} \times 100}{\text{Nationalindkomst pr. T. E.}}$$

Denne Definition rejser Problemer vedrørende, hvad der skal medregnes som Skat (er f. Eks. Elektricitetsværkers og Statsbaners Overskud Skat?), og hvordan Nationalindkomsten skal beregnes (efter Skattestatistik; efter Produktionsstatistik; er Arbejde til eget Forbrug Del af Nationalindkomsten? Og hvordan maales det?)¹⁾. Betragter man alene Skattebyrden for Grupper af Befolkningen, kommer det vanskelige Problem med Fordelingen af de indirekte Skatter frem. Har man paa den ene eller den anden Maade løst dette Problem, staar man imidlertid over for Spørgsmaalet, om denne statistiske Størrelse virkelig dækker, hvad man i Almindelighed betegner som Skattebyrden.

2. For den enkelte synes Beregningen af Skattebyrden ikke at kunne volde væsentlige Vanskeligheder. For ham bliver Alternativet Forholdene, som de vilde være, om han — isoleret betragtet — ikke var pligtig at betale Skat. Den Skat, den enkelte betaler, vil altid i Forhold til den samlede Skat være saa ubetydelig, at man kan se ganske bort fra de økonomiske Virkninger for Samfundet af Bortfaldet af den. Skattebyrden for den enkelte maales da ved der erlagte Skat pr. T. E., eventuelt sat i Forhold til Skatteyderens Indkomst pr. T. E.

Dog opstaar der et Spørgsmaal, hvor Skatteyderen samtidig modtager Bidrag fra det offentlige, for hvilke ingen Modydelse ydes. Man kan da med nogen Rimelighed betragte det modtagne Bidrag som en negativ Skat. Meget synes at tale for en saadan Beregning. Imidlertid er den ikke nødvendig, idet man kan op-

¹⁾ Jfr. *Erik Lindahl*: Undersökningar rörande det samlade skattetrycket i Sverige och utlandet. Statens offentliga utredningar. 1936:18.

fatte de sociale Understøttelser m. m. som værende offentlige Opgaver ganske parallelt stillet med Køb af Arbejdspræstationer og materielle Goder. Det bliver et Spørgsmaal om, hvad man vil bruge Byrdebegrebet til, om man vil trække disse Understøttelser m. m. fra som negativ Skat. Hvor saadanne Ydelser fradrages, kan man sige, at Skattebyrden er opgjort efter Nettoprincippet, medens det, hvor alt er medregnet, er opgjort efter Bruttoprincippet.

Hvad enten man benytter det ene eller det andet Princip, bliver Resultatet saaledes, at den foran nævnte Beregningsmaade synes hensigtsmæssig ved Beregning af Skattebyrden for den enkelte eller for smaa Grupper. Det interessante bliver imidlertid, om man med Rimelighed kan beregne Skattebyrden for Borgerne som Helhed ved en Summation af Skattebyrden for de enkelte, beregnet paa denne Maade.

3. En Diskussion af Skattebyrden for Samfundet som Helhed kan alene finde Sted under visse Forudsætninger med Hensyn til vedkommende Samfunds Saruktur. Det vil her først blive forudsat, at de faktiske Forhold svarer til de liberale Forudsætninger, hvoriblandt Forudsætningen om fuld Bevægelighed er af størst Betydning.

I et saadant Samfund tænker man sig, at det offentlige udøver en vis Virksomhed, idet det offentlige baade lader Skatter opkræve og afholder en Række forskellige Udgifter. Man kan da tænke sig, at det offentliges Finanspolitik ikke er helt neutral, hvormed tænkes paa, at den Mindskelse af den totale Efterspørgsel efter de produktive Ydelser, som Skatteopkrævningen i sig selv volder, ikke er lige saa stor som den Forøgelse, det offentliges Udbetalinger selv repræsenterer og volder. Man behøver ikke for at faa en saadan Tilstand med unneutral Finanspolitik at tænke sig nogen Fravigelse fra almindelige »sunde« Finansprincipper. Næsten ethvert Statsindgreb, finansieret nok saa principfast, vil være i større eller mindre Omfang unetralt. Her skal gives tre Eksempler:

(1) Ved progressiv Beskatning skaffes Midler til Udbetaling af Aldersrente. Skatteydernes Forbrug formindskes maaske med 75 % af Skatten, idet Resten erlægges af Opsparingen, medens de gamle bruger de 95 % af det modtagne til Forbrug. Resultatet bliver, at den totale Efterspørgsel *ex ante* stiger, saaledes at den ialt vokser med 20 % af Skatten. Man faar saaledes *ex post* en ekspansiv Tendens.

(2) Det offentlige finansierer ved Laan et offentligt Anlæg. Den totale Efterspørgsel efter de produktive Ydelser stiger da umiddelbart med Anlægssummen, uden at der behøver at ske nogen Indskrænkning i Aktiviteten andet Sted. Man faar saaledes ogsaa i dette Tilfælde en ekspansiv Tendens.

(3) Det offentlige optager Laan med det Formaal selv at udlane, f. Eks. til Statshusmænd. Man kunde mene, at en saadan Statsgaranti maatte være uden nogen Indflyrelse paa Dispositionerne *ex ante*. Imidlertid vil den kunne bevirke, at der bliver bygget nogle Huse, anskaffet noget Materiel, som ellers ikke vilde være blevet bygget eller anskaffet. Der kommer derfor fra de byggende Husmænd til at udgaa en større Efterspørgsel efter de produktive Ydelser end ellers vilde være Tilfældet, atter uden at Efterspørgselen andet Sted automatisk bliver svækket.

De tre Eksempler forudsætter alle, at større Udbud af Fordringer ingen Indflydelse har paa Investeringen. Denne Forudsætning er altid opfyldt i det helt korte Løb, hvor et Fald i Obligationskurser etc. maa være ganske uden Indflydelse paa den samtidige Produktions Omfang; om den vil være opfyldt i det lange Løb, vil afhænge af Centralbankens Politik. Størst Interesse har imidlertid det korte Løb, fordi det er da eventuelle Ekspansions- eller Kontraktionsbølger startes. At der senere eventuelt skabes modgaaende Bevægelser, betyder ikke, at Finanspolitikken har været neutral, men at der ad anden Vej er blevet udløst økonomiske Reaktionen, der neutraliserer det finanspolitiske Indgreb.

Hvad enten nu Mangelen paa Neutralitet skyldes saadanne Forhold, som vist ved de tre Eksempler, eller den skyldes, at det offentlige — i Strid med traditionelle Skatteprincipper — opkræver et andet — f. Eks. et mindre — Beløb som Skat, end det giver ud, maa dette bevirke, at den totale Efterspørgsel *ex ante* efter de produktive Ydelser bliver større, hvilket *ex post* maa føre til, at Prisen paa de produktive Ydelser bliver højere, idet de liberale Forudsætninger bevirker konstant anvendt Mængde af de produktive Ydelser. Resultatet bliver saaledes en Ændring af Prisniveauet. Den Skat, der med givne offentlige Udbetalinger, giver konstant Prisniveau, kan man for dette Formaal betegne som »tilpas«. Bevirker en Skat højere Priser, har den da med de givne offentlige Udbetalinger været »for lille« og omvendt.

Man kan da som Eksempel tænke sig, at der i et saadant Samfund opkræves »for meget« i Skat, til at Prisniveauet kan holde sig konstant. Er dette »for meget« opkrævede da en Byrde for

Summen af Borgerne? Virkningen af, at der opkræves »for meget«, er, at den til Forbrug anvendte Købekraft hos Borgerne er blevet for lille til at købe den til Borgernes Forbrug disponible Varemængde. Under de anførte Forudsætninger maa Priserne paa Goderne umiddelbart falde, saaledes at den til Forbrug anvendte Købekraft netop køber den til Disposition staaende Varemængde. Der vil herved opstaa en Impuls til en kontraktiv Bevægelse. Om der opkræves »tilpas« eller lidet eller meget »for meget« i Skat, har da Betydning for Prisniveauet, men er ganske ligegyldigt for Borgernes reale Aflønning.

Ændringer i Prisniveau kan aldrig være nogen Byrde for Befolkningen som Helhed under liberale Forudsætninger. Ved lange Kontrakter kan Ændringen være til Fordel for nogle og til Skade for andre, men de to Forhold maa, maalt i Penge, kompensere hinanden. Man kan derfor ud fra denne Synsvinkel finde det ejendommeligt, naar man vil maale Skattebyrden ved Skatterne, idet en Del af disse ikke behøver at være nogen Byrde.

Tilsvarende Forhold finder man, om man betragter det modsatte Tilfælde. Opkræves »for lidt« i Skat, stiger Prisniveauet, saaledes at Forbruget umiddelbart trods den »for lille« Skat begrænses til det, der staar til Disposition for Borgerne til Forbrug. Denne Situation betegnes hyppigt i økonomisk Litteratur som tvungen Opsparing, en Betegnelse, der maa forekomme lidet hensigtsmæssig, idet det karakteristiske for Opsparing, at den sparende faar en Fordring paa Samfundet, som han siden kan gøre gældende, ikke foreligger. Snarere kunde man betegne dette Tilfælde som »tvungen« Beskatning, fordi det som Skat mindsker den nuværende Levofod uden Løfte om senere Kompensation; tvungen bliver Skatten, fordi det drejer sig om en Nedgang i Levofoden, der ikke har været tilsigtet ved Skattereglernes Fastsættelse, men kommer som en Følge af den af Dispositionerne *ex ante* bestemte økonomiske Udvikling. Det maa forekomme rimeligt at henregne en saadan tvungen Skat til Skattebyrden for Samfundet som Helhed, da den mindsker Levofoden for Borgerne paa samme Maade, som den almindelige Skat gør det.

Skattebyrden kan da ikke maales ved Skatterne, men maa maales ved den af det offentlige Virksomhed foraarsagede Formindskelse af den Godemængde, der staar til Borgernes Disposition¹⁾.

¹⁾ Carsten Welinder er i Artiklen Steuerdruck und Steuergerechtigkeit i Finanzarchiv, 1938, inde paa samme Tanke.

Men under fuldstændigt liberale Forhold maa denne Formindskelse være identisk med de Produktionsfaktorerers Ydelser, som det offentlige beslaglægger til de offentlige Formaal. Man maa da maale Skattebyrden ved det offentliges Udbetalinger pr. T.E. mod økonomisk Modydelse, hvad enten Modydelsen finder Anvendelse ved det offentliges Drift eller dets Anlæg.

Ved økonomisk Modydelse forstaas da alene saadanne Ydelser, som lægger Beslag paa de produktive Ydelser, d. v. s. Arbejdets eller de materielle Produktionsmidlers Præstationer. Saadan Beslaglæggelse kan ske direkte ved, at det offentlige udbetaler Lønninger eller køber eller lejer de materielle Goder; det kan imidlertid ogsaa ske indirekte, dersom de offentlige Udbetalinger medfører, at nogle undlader at arbejde, som ellers vilde have haft Arbejde; dette kan blive Følge af Udbetalingen af Aldersrente, Invalidere o. s. v. Byrden for Samfundet som Helhed af Aldersrenten bliver saaledes ikke dens Beløb, men Værdien af det Arbejde, der takket være dens Udbetaling ikke bliver udført. Ydelser som Tilbagebetaling af Laan, Betaling af Renter o. l. kan ikke blive Dele af Skattebyrden. Ved saadanne Ydelser sker der alene en Betaling mellem Borgerne¹⁾.

Man faar da det paradoksale, at Skattebyrden for Borgerne som Helhed ikke maales ved Skatternes Størrelse, men ved Omfanget af en Gruppe af det offentliges Udbetalinger.

4. Mere kompliceret bliver Forholdet, saa snart man opgiver Forudsætningen om liberale Forhold og i Stedet regner med, at en Del af Produktionsfaktorerne under skiftende Efterspørgsel fastholder deres Aflønningskrav pr. Præstation, saaledes at Resultatet *ex post* bliver, at ikke Priserne, men Mængderne er de afhængigt variable.

En »for høj« Skat bevirker da ikke Prisfald, men Arbejdsløshed, der endda — svarende til Forholdet ved Prisbevægelsen — takket være en *multiplier*-Virkning kan blive væsentligt større end, hvad der svarer til de Produktionsfaktorer, der kunde være blevet beskæftiget for de Beløb, hvormed Skatten er »for høj«.

¹⁾ Som Eksempler paa Forfattere, der klart har fremhævet denne Opfattelse kan nævnes *Hugh Dalton*: Principles of Public Finance, London 1925, S. 190 f., og *Jørgen Pedersen*: Einige Probleme der Finanzwirtschaft, Weltwirtschaftliches Archiv, 45. Band, 1937.

Omvendt vil en »for lav« Skat enten bevirke større Beskæftigelse eller Prisstigning, nemlig hvis Faktorerne — f. Eks. takket være Mangel paa ledige Faktorer — gaar over til at reagere paa større Efterspørgsel med et højere Priskrav. Man faar da en Situation, der, saalænge Bevægelsen er ekspansiv, ganske svarer til det i foregaaende Afsnit omtalte. I dette Afsnit vil det blive forudsat, at Resultatet af den ekspansive Tendens bliver større anvendt Mængde.

Man faar saaledes, at Byrden for Borgerne som Helhed ved en »for høj« Skat ikke blot bestaar af de Faktorer, det offentlige Virksomhed beslaglægger, men desuden af de Faktorer, der nu bliver arbejdsløse, og saaledes hverken producerer Ting af Gavn for Borgerne eller for det offentlige. Det »for høje« i Skatten er saaledes en Byrde for Borgerne og kunde med Rette medregnes til Skattebyrden. Man kan imidlertid ikke maale Byrden ved den voldte Arbejdsløshed ved at maale det »for høje« i Skatten, fordi dette i sig selv ikke er noget direkte Maal for den voldte Arbejdsløsheds Omfang, men denne er desuden influeret af, for hvor stor en Del af Produktionsfaktorerne Aflønningskravet er noget paa Forhaand givet, og for hvor stor en Del dette er noget, der først bestemmes *ex post*, medens udbudt Mængde er det givne. Endelig er den bestemt af hele Forløbet af Kontraktionsprocessen, bl. a. af *multipliers* Størrelse.

Man maa saaledes tillægge det »for høje« i Skatten en anden Vægt end det »tilpasse« ved Summationen; i Praksis maa det imidlertid betragtes som udelukket at finde denne Vægt og desuden i det enkelte Tilfælde at finde, hvor stor en Del af Skatten, der er »for høj«.

Omvendt hvor Skatten er »for lav«. Hvor der er ledige Faktorer nok, vil det offentlige kunne beskæftige saadanne, og de vil atter beskæftige andre, og Produktionen, der staar til Disposition for Borgerne, vil kunne blive større end før, saaledes at det »for lave« i Skatten bliver en Fordel for Borgerne, en Slags negativ Byrde.

Konsekvensen af det anførte bliver, at man i denne Forbindelse maa sondre mellem to Skattebyrde-Begreber: Skattebyrde i videre og i snævrere Forstand. Skattebyrden i videre Forstand maa da maales ved Værdien af den Produktion, der vilde være blevet udført af de produktive Kræfter, den offentlige Virksomhed direkte beslaglægger, tillagt Værdien af de Goder, som de Arbejdere, det offentlige Skattepolitik gør arbejdsløse, vilde have produceret, og fratrukket Værdien af de Goder, som takket være det offentlige

Finanspolitik nu produceres til Brug for Borgerne. Man naar saaledes frem til, at Skattebyrden hverken kan maales ved Indbetalingerne til det offentlige eller ved Udbetalingerne fra det, men ved Ændringen af Værdien af Produktionen, der direkte tjener Borgerne.

Gør man dette til det karakteristiske for Skattebyrden, kommer man til det Resultat, at Byrden af en Skat kan være vidt forskellig, eftersom den paalægges for det ene eller det andet Tidsrum. Dette kan imidlertid ikke ses at være nogen Indvending mod den nævnte Maalemetode, idet det netop er karakteristisk, at Beskæftigelsesniveau etc. er af største Betydning for den reale Ulempe, det offentliges Virksomhed volder Borgerne.

En anden og vægtigere Indvending er Umuligheden af i Praxis at bestemme Skattebyrden i denne Forstand. Hersker der i et Samfund Arbejdsløshed, vil det være umuligt at sige, hvor meget af denne, der kan tilskrives Finanspolitikken. Denne har maaske holdt sig uændret gennem Perioder med svingende Beskæftigelse. Man vil da med en vis Ret kunne mene, at den svingende Forsyning af Borgerne ikke kan tilskrives Finanspolitikken, men andre Forhold, f. Eks. Ændringer i Ombytningsforholdet over for Udlandet, eller hvad der nu har foreligget. Man kan imidlertid ogsaa mene, at overalt hvor der er Arbejdsløshed, føres der en »forkert« Finanspolitik, og da en rigtig Finanspolitik kunde afskaffe Arbejdsløsheden, er dennes Eksistens en af Finanspolitikkens Byrder. Denne Meningsforskel kan ikke løses, fordi den alene beror paa forskellige Synsvinkler, anlagt paa samme Sag. Som *Zeuthen* fremhæver, er man, hvor en Række samvirkende Faktorer bevirker en Tilstand, tilbøjelig til at betegne den af de samvirkende Faktorer, man mener lettest — politisk eller økonomisk — at kunne ændre, som »Aarsagen« til Forholdet. Det bliver da en Smags Sag, om man vil opfatte det ene eller det andet som Aarsag.

Takket være de store Vanskeligheder ved at afgrænse og maale Skattebyrden i videre Forstand ledes man ind paa i Stedet som Skattebyrde alene at betragte det offentliges Udbetalinger mod samtidig økonomisk Modydelse, herunder saadanne Ydelser, som direkte afholder Borgere (f. Eks. gamle) fra at søge Beskæftigelse. Dette kan da betegnes som Skattebyrde i snævrere Forstand. For Samfundet som Helhed betegner Skattebyrden i snævrere Forstand, naar man betragter alle fiskale Indgreb under eet, saaledes den nødvendige Byrde ved det offentliges Virksomhed, men ikke

den faktiske, der kan være større. For et enkelt Sæt Indgreb kan Skattebyrden i snævrere Forstand være større eller mindre end i videre.

Gennemfører man i et Samfund Opretholdelsen af et konstant Beskæftigelsesniveau ved stadige, omhyggeligt tilpassede politiske Indgreb, vil det være naturligt alene at betragte Skattebyrden i snævrere Forstand som Skattebyrde. Om man for at opretholde den konstante Beskæftigelse f. Eks. snart opkræver mere i Skat, end man giver ud, og snart mindre, end man giver ud, kan dette ikke bevirke Ændringer i Skattebyrden; det tjener alene til Opretholdelsen af den konstante Aktivitet og dermed til Opretholdelsen af den konstante Produktion og Levefod. Og er Produktionen konstant, maa Skattebyrden bestaa af den Del deraf, der ikke tilfalder de private.

Fører man imidlertid ikke en saadan Politik, maa det være rimeligst, naar man vil maale Byrden for Borgerne ved en Ændring af Skattepolitik eller Udgiftspolitik først og fremmest at se paa, hvilken Ændring i Skattebyrden i videre Forstand Indgrebet vil volde.

5. Forlader man det traditionelle Skattebyrdebegreb og i Stedet anvender det her nævnte, vinder man større Klarhed over den tidsmæssige Fordeling af Byrden ved offentlige Forehavender. Det er kendt, hvorledes den almindelige populære Opfattelse gaar ud paa, at man ved offentlige Anlæg, finansieret ved Laan, spreder Byrden over en længere Aarrække; det behøver ikke her at paapeges, at denne Opfattelse er ganske fejlagtig; men det traditionelle Skattebyrdebegreb fører én direkte til at begaa nævnte Fejltagelse, fordi Skatterne netop spredes over Tiden. Dette vilde man slippe for, dersom man anvendte det her anførte Skattebyrdebegreb, der vil henføre Byrden til den Periode, hvor den faktisk er en Byrde, nemlig i den Periode, hvor Anlægene faktisk finder Sted.

6. Man faar saaledes to Grupper af Skattebyrdebegreber: de traditionelle, der bruger Skatten som Maal, og de to her anvendte, der benytter det offentliges Beslaglæggelse af de produktive Ydelser som Maal. De to Begreber vil dække det samme, om Finanspolitikken altid er neutral. Da man tidligere ansaa denne Betingelse for opfyldt, saalænge det offentlige afholdt sig fra at finansiere sine Udbetalinger ved Statspapirpenge og/eller — men ikke saa slemt — ved Centralbankkredit, kan det ikke undre, at man ikke tidligere fik Øje for denne Forskel.

Saalænge man opfatter Fordelingsproblemet som det centrale i Finansvidenskaben, er det iøvrigt naturligt, at det traditionelle Begreb bliver det fremherskende. Problemet bliver da stadigt betragtet ud fra den enkeltes Synsvinkel: Bliver han eller hans Gruppe belastet med en *fair* Andel af Byrderne; man tænker sig saaledes hele Tiden, at man giver den enkelte lidt større eller lidt mindre Skat. Ganske anderledes maa Forholdet blive, saa snart man kommer ind paa at studere Finanspolitikens Betydning for Aktiviteten.