

ER DER BEHOV FOR EN SKATTEREFORM?

Af GUNNAR THORLUND JEPSEN *

1. Baggrunden for den aktuelle skattereforndiskussion må findes i den manglende fiskale og økonomisk-politiske bæreevne af det eksisterende skattesystem set i sammenhæng med den stærke stigning i den offentlige sektors andel af økonomien.

Statens og kommunernes budget er således fra 1955 til 1965 steget fra ca. 1/4 til ca. 1/3 af nationalindkomsten som følge af en stigning i såvel realudgifterne som i transfereringsudgifterne. Udviklingen har især medført en ekspansion på områder, hvor det offentliges udgiftsandel i forvejen er relativt stor (hospitalsudgifter, vejudgifter, civile anlægsudgifter iøvrigt, undervisning m.v.). Samtidig er der sket en stadig stigning i det offentliges overførselsudgifter ved udbygningen af folke- og invalidepensionen, tilskud til landbrugere o.lign.

Stigningen i den offentlige sektors andel af nationalindkomsten vil givetvis fortsætte og accelerere i de kommende år. Således vil alene hele udbygningen af undervisningssektoren stille store krav til det offentlige. I de kommende tre år er det reale omfang af udgifterne til uddannelse og forskning efter regeringens treårsplan anslået at stige med 20 %. Samtidig vil vi sikkert også få en stærk ekspansion i transfereringsudgifterne bl.a. på grund af overgangen til fuld folkepension til alle.

Af tabel 1 fremgår, at den stedfundne stigning i den offentlige sektors andel af nationalindkomsten og det offentliges transfereringsudgifter fortrinsvis er finansieret igennem en udvidelse af forbrugsbeskatningen. For perioden 1955/56 til 1965/66 tegner forbrugsskatterne sig for 57 % af stigningen. Kontingenter, arbejdsgiverbidrag og folkepensionsbidrag tegner sig for samme andel af stigningen som personskatterne (indkomst- og formueskatter), nemlig ca. 23 %. Selskabsskatten er i procent af nationalindkomsten uændret og ejendomsskatternes betydning er faldet væsentligt.

2. Ved en bedømmelse af skattesystemets evne til fortsat at finansiere en stærk ekspansion i det offentliges transfererings- og realudgifter må hoved-

* Universitetslektor, cand. oecon., Aarhus Universitet. – Artiklen er udarbejdet på grundlag af et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 27. sept. 1966.

ER DER BEHOV FOR EN SKATTEREFORM?

Af GUNNAR THORLUND JEPSEN *

1. Baggrunden for den aktuelle skattereforndiskussion må findes i den manglende fiskale og økonomisk-politiske bæreevne af det eksisterende skattesystem set i sammenhæng med den stærke stigning i den offentlige sektors andel af økonomien.

Statens og kommunernes budget er således fra 1955 til 1965 steget fra ca. 1/4 til ca. 1/3 af nationalindkomsten som følge af en stigning i såvel realudgifterne som i transfereringsudgifterne. Udviklingen har især medført en ekspansion på områder, hvor det offentliges udgiftsandel i forvejen er relativt stor (hospitalsudgifter, vejudgifter, civile anlægsudgifter iøvrigt, undervisning m.v.). Samtidig er der sket en stadig stigning i det offentliges overførselsudgifter ved udbygningen af folke- og invalidepensionen, tilskud til landbrugere o.lign.

Stigningen i den offentlige sektors andel af nationalindkomsten vil givetvis fortsætte og accelerere i de kommende år. Således vil alene hele udbygningen af undervisningssektoren stille store krav til det offentlige. I de kommende tre år er det reale omfang af udgifterne til uddannelse og forskning efter regeringens treårsplan anslået at stige med 20 %. Samtidig vil vi sikkert også få en stærk ekspansion i transfereringsudgifterne bl.a. på grund af overgangen til fuld folkepension til alle.

Af tabel 1 fremgår, at den stedfundne stigning i den offentlige sektors andel af nationalindkomsten og det offentliges transfereringsudgifter fortrinsvis er finansieret igennem en udvidelse af forbrugsbeskatningen. For perioden 1955/56 til 1965/66 tegner forbrugsskatterne sig for 57 % af stigningen. Kontingenter, arbejdsgiverbidrag og folkepensionsbidrag tegner sig for samme andel af stigningen som personskatterne (indkomst- og formueskatter), nemlig ca. 23 %. Selskabsskatten er i procent af nationalindkomsten uændret og ejendomsskatternes betydning er faldet væsentligt.

2. Ved en bedømmelse af skattesystemets evne til fortsat at finansiere en stærk ekspansion i det offentliges transfererings- og realudgifter må hoved-

* Universitetslektor, cand. oecon., Aarhus Universitet. – Artiklen er udarbejdet på grundlag af et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 27. sept. 1966.

Tabel 1. Skatter og afgifter i procent af nationalindkomsten^{a)} 1955/56 og 1965/66.

Procent	1955-56	1965-66	Procentvis fordeling af stigning	
			Stigning 1955/56-1965/66	1955/56-1965/66
Personskatter	11,3	12,9	1,6	23
Selskabsskatter	1,5	1,5	0,0	0
Ejendomsskatter	1,9	1,7	÷ 0,2	÷ 3
Kontingenter, folkepension og arbejdsgiverbidrag	1,5	3,1	1,6	23
Forbrugsafgifter	10,4	14,3	3,9	57
I alt	26,6	33,5	6,9	100

a) Bruttofaktorindkomst ÷ reparationer og vedligeholdelse.

Kilde: *Økonomisk årsoversigt*, marts 1960, Bilagstabel XVII og *Økonomisk årsoversigt*, marts 1966, Bilagstabel IX.

interessen koncentrere sig om indkomst- og forbrugsbeskatningen, der allerede idag er ansvarlig for den væsentligste del af skatteprovenuet. Knap 2/5 af det offentlige indtægter er personskatter. Heraf udgør indkomstskatten den helt overvejende del. Godt 2/5 er forbrugsafgifter, heraf udgør motor- og benzinafgifterne ca. 3/10, tobaksafgifterne ca. 1/5, engrosomsen knap 1/5 og spiritusafgiften ca. 1/5. I alt udgør de nævnte afgifter over 4/5 af provenuet. De kommende års yderligere forøgelse af den offentlige sektor må fortsat fortrinvis finansieres igennem indkomst- og forbrugsbeskatningen. Ejendomsbeskatningen er af politiske grunde fastlåst foreløbig for et år, men formentlig i realiteten for en længere periode. Problemet er, om den eksisterende indkomstbeskatning og de eksisterende forbrugs- og omsætnings-skatte er i stand til at danne grundlag for et stærkt stigende skatteprovenu.

3. Ved en bedømmelse af dette spørgsmål, vil vi først se på *indkomstbeskatningen*. Personskatternes andel af nationalindkomsten er kun steget fra 11,3 % i perioden 1955/56 til 12,9 % i 1965/66. Der er selvfølgelig en naturlig forklaring på, at indkomstsskattens provenu siden 1955/56 er steget væsentlig mindre end provenuet af forbrugsafgifterne.

For det første udskrives indkomstskatten på et indkomstgrundlag, der ligger med et halvt til to og et halvt års »timelag« forud for skattebetalingen. I en periode med en almindelig permanent pris- og indkomststigning vil dette forhold i sig selv automatisk tendere til at mindske den betalte indkomstskats andel af den løbende nationalindkomst. Hvis samtidig den offentlige sektors andel af nationalindkomsten ekspanderer, vil indkomstskattens andel af nationalindkomsten yderligere tendere til at falde relativt. Ændringer i skatteregler i form af merindkomstnedslag, i form af en større adgang til skatteforudbetaling o.lign. har i forskellig henseende influeret såvel på

Tabel 2. Sammenligning mellem nationalindkomststatistikens og skattestatistikens tal for den samlede personlige indkomst 1963.

Mldr. kr.	Nationalindkomststatistikken	Skattestatistikken
Privat konsum	35,9	
Personlig nettoopsparing, anslået ^{a)}	1,0	
I alt	36,9	
I alt ansat indkomst		26,8
Difference		10,1

a) Inclusive afskrivninger er den personlige opsparing 4,7 mld. kr. I 1960 udgjorde de samlede afskrivninger i den private sektor efter nationalregnskabsstatistikken (*Stat. unders. nr. 7*, Kbhv. 1964) 3,15 mldr. kr. At anslå de personlige virksomheders afskrivning til 3,7 mldr. kr. i 1963 er derfor ikke for lavt et skøn.

Kilde: Stat. medd. 1965, *Ejendoms- og personbeskatning for 1964/65*, tabel 16, *Økonomisk årsoversigt*, marts 1965, Bilagstabel I og VIII.

skatterne højde som på »timelagget« mellem indtjening og skattebetaling; men disse forhold har snarere end styrket yderligere svækket indkomstskatteprovenuet.

For det andet er indkomstbeskatningens grundlag relativt lille. Det udgør ca. 2/5 af nationalindkomsten og ligger væsentlig under den private disponible indkomst. I tabel 2 er anført nationalindkomststatistikens tal for den personlige disponible indkomst i året 1963 og den samlede personlige ansatte indkomst i samme år, således som den kan opgøres på basis af skattestatistikken.

Der er mange grunde til at antage, at nationalindkomststatistikens og skattestatistikens tal ikke umiddelbart samstemmer. For det første anvendes ikke helt samme indkomstbegreb. For det andet er især nationalindkomststatistikens tal i mange henseender usikre. For det tredje er i indkomstbeskatningen indbygget så mange instrumenter til indkomstudjævning imellem forskellige indkomstår, at en relevant sammenligning kun kan foretages over en længere periode.

Trods disse forhold kan en sådan sammenligning alligevel tilvejebringe et groft skøn over det, man har kaldt »fradrags- og omgåelsesjunglen« i indkomstbeskatningen. Anslås den »økonomisk rigtige« afskrivning til at dække hovedparten af den personlige opsparing incl. afskrivninger, får vi en difference imellem den personlige disponible indkomst efter nationalindkomststatistikken og den samlede personlige ansatte indkomst på ca. 10 milliarder kr. Om disse 10 milliarder kr. er for lavt et skøn over den såkaldte »fradrags- og omgåelsesjungle« er vanskeligt at bedømme. Visse forhold tyder på, at nationalindkomststatistikens tal for det private forbrug er for små. Egenindtægten af egen bolig synes således at være ansat til dels ud fra den skatte-

pligtige indkomstansættelses alt for lave tal. Under hensyntagen hertil er det ikke urimeligt at anslå »fradrags- og omgåelsesjunglen« til 10-15 mldr. kroner.

De væsentligste elementer i »fradrags- og omgåelsesjunglen« er provenumæssigt den alt for lave egenindtægtsberegning af bolig i eget hus (eenfamiliehusbegunstigelserne), de såkaldte opsparingsbegunstigende ordninger, mulighederne for at benytte afskrivningerne, lagernedskrivningsreglerne o.lign. til skatteudsættelse og i visse tilfælde skatteunddragelse samt forskellige former for egentlig skatteomgåelse. Der skal ikke på dette sted forsøges givet noget skøn over størrelsen af de enkelte poster, idet det dog kan nævnes, at de såkaldte opsparingsbegunstigende ordninger efterhånden tegner sig for ca. 1½ mldr. kr. om året og eenfamiliehusbegunstigelserne formentlig for ca. 3 mldr. kr. pr. år.¹

Da visse forhold som nævnt tyder på, at nationalindkomststatistikens tal for den private disponible indkomst snarere er for lave end for høje, vil det ikke være et urimeligt skøn, at den gennemsnitlige skatteprocent ved samme provenu og progression i skatteskalaen ville ligge ca. 40 % lavere, hvis den omtalte »fradrags- og omgåelsesjungle« ikke eksisterede. Tilsvarende gælder de marginale skatteprocenter.

Ovenikøbet ville de marginale skatteprocenter i skatteskalaen kunne ligge væsentligt lavere, hvis man ikke havde *skattefradragsreglen*.² Skattefradragsreglen er i afgørende grad med til at skærpe den umiddelbare skatteprogression.

Set fra det offentliges side forstærkes derved den automatiske fiskale reaktion på indkomststigninger umiddelbart stærkt af skattefradragsreglen. Modsat indebærer skattefradragsreglen en tendens til, at enhver stagnation i indkomststigningen vil sænke den gennemsnitlige beskatning seriøst, fordi skattefradraget fra de tidligere års indkomststigninger vil svække det i forvejen reducerede indkomstskattegrundlag ganske væsentlig.

Den hårde marginalbeskatning det første skatteår efter en indkomststigning vil dertil erfaringsmæssigt blive imødegået igennem en udnyttelse af fradrags- og indkomstudligningsmulighederne i form af skatteforudbetaling, investering i afskrivningsobjekter, køb af eenfamiliehuse med mulighed for fradrag i indkomsten af et beregnet underskud og på mange andre måder. Herved indskrænkes skattegrundlaget yderligere og indkomstbeskatningens provenugivende evne svækkes. Nævnes må det også, at fradraget for ejendomsskatter og formueskat stærkt svækker disse skatters provenugivende evne.

1. Idet handelsværdien 1965 for een- og tofamiliehuse og landbrugsejendommens stuehuse var ca. 40 mldr. kr. og lejeundervurderingen ca. 8 % heraf.
2. Når denne behandles isoleret fra de øvrige fradrag i indkomsten, skyldes det, at den snarere må opfattes som vedrørende udskrivningsskala end skattegrundlag.

De nævnte forhold indebærer, at en forøgelse eller blot opretholdelse af indkomstskattens relative andel af nationalindkomsten er vanskelig. Indkomstskattens provenu kan kun permanent øges ved i stadig større udstrækning at belaste den marginale indkomstindtjening af det pågældende indkomstårs indkomststigninger. Samtidig forøges imidlertid det næste skatteårs vanskeligheder, fordi skattefradraget derved øges. Også den øvrige »fradrags- og omgåelsesjungle« belaster indkomstskattens provenugivende evne.

Den skærper samtidig uligheden i skattebyrden imellem dem, der kan udnytte »fradrags- og omgåelsesjunglen«, og dem der ikke kan det. De sidste vil fuldt ud mærke den stadig skærpede marginalbeskatning. De vil naturligt reagere stærkt herimod, hvilket afspejler sig i de politiske krav om en formindskelse af den hårde beskatning af merindtægt, udvidelse af opsparringsbegunsthelserne o.s.v.

Der er af de nævnte grunde et stærkt politisk ønske om at finde et instrument til aflastning af indkomstskatten, der fiskalt er i stand til at tilgodese det politiske ønske om en stadig og stærk ekspansion af den offentlige sektor og som i mindre grad øger befolkningens utilfredshed med politikernes gerninger. Opmærksomheden vil her umiddelbart vende sig imod forbrugsafgifterne.

4. Selvom det eksisterende *forbrugsafgiftssystem* tilsyneladende har kunnet bære et stærkt stigende skatteprovenu, er det imidlertid ikke i sig selv tilstrækkeligt bæredygtigt til at tilfredsstille ønsket om endnu stærkere ekspansion i den offentlige sektor. Den overvejende del af provenuet udskrives på et ret begrænset vareudvalg, nemlig motorafgifterne og tobaks- og spiritusafgifterne, medens engrosomsen provenumæssigt først ligger på tredjepladsen. Selvom de nævnte punktskatter hovedsageligt udskrives på ret indkomstelastiske og/eller prisuelastiske varer medfører dels det begrænsede vareudvalg, dels det forhold, at dele af afgifterne er degressive på prisen, at de ikke *alene* kan bære den ønskede stigning i de orientuges indtægter. På grund af de mange undtagelser og især på grund af ulempen ved en høj afgiftsprocent er engrosomsen heller ikke provenumæssigt et særligt egnet skatteobjekt.

5. Den manglende provenumæssige bæreevne af det eksisterende skattesystem er den egentlige baggrund for det stærke politiske ønske om en omlægning af beskatningen – en såkaldt »skattereform«. Muligheden for en sådan »skattereform« ligger netop i et kompromis mellem dem, der i størst udstrækning ønsker en stadig og stærkt ekspanderende offentlig sektor og dem, der ønsker en aflastning af den direkte og en udvidelse af den indirekte beskatning.

I den politiske diskussion har vægten derimod i mindre grad været lagt på de konjunkturpolitiske aspekter af beskatningssystemet. Men også heri ligger en væsentlig begrundelse for en omlægning af beskatningen. Her kan indenfor de givne rammer kun summarisk fremdrages visse hovedtræk. Det vil være nyttigt igen at betragte indkomst- og forbrugsbeskatningen hver for sig.

6. Indkomstbeskatningens evne som *automatisk konjunkturstabilisator* er relativ lille. Vel synes den automatiske finansreaktion umiddelbar stor på grund af den høje beskatning af indkomststigninger. I realiteten betyder det store »timelag« imellem indkomstindtjening og beskatning imidlertid, at den automatiske finansreaktion udmærket kan og tit vil virke som en konjunkturpolitisk destabilisator.¹ Indførelse af en a-contolønsskat under en generel kildekatteordning vil for en del af skatteprovenuet ophæve dette »timelag«. Virkningen svækkes dog ganske alvorligt af, at alle residualindkomster stadig må beskattes med et væsentligt »timelag«, selvom dette måske ved en a-contoskatteordning formindskes fra maksimalt 2½ til maksimalt 1½ år efter indkomstindtjeningens begyndelse.

Som *autonomt finanspolitisk instrument* er indkomstskatten heller ikke særlig egnet. Det er ganske vist muligt ved de årlige udskrivningslove at ændre beskatningen samt også at udskrive en måneds ekstra skat, at udskrive tvangsopsparing, der som regel indeholder et væsentligt skatteelement o.lign.,² men en udskrivning af indkomstskat er ikke et særligt overskueligt finanspolitisk indgreb. Ændringer af en lønsskatteprocent, en generel forbrugsafgift eller en generel investeringsafgift griber direkte aktuelt ind i en løbende indkomststrøm. Indkomstskatteforhøjelse, tvangsopsparing eller en ekstra måneds indkomstskat er en »lump-sum«skat, der ikke står i direkte procentuel relation til de løbende indkomststrømme. Dertil vil den almindeligvis opfattes som en midlertidig likviditets- og formuebelastning. Den vil givetvis virke på forbrug, efterspørgsel o.s.v., men på en ret uoverskuelig og ikke mindst uforudseelig måde.

Når vi betragter indkomstskattesystemets evne som konjunkturpolitisk regulator, må vi også erindre os, at en del af de senere års konjunkturpolitiske problemer foruden den stærke ekspansion i den offentlige sektor skyldes en stærk stigning i de private investeringer og ikke mindst i boligbyggeriet i særdeleshed af eenfamiliehuse. Vort indkomstskattesystem med

1. Ikke alene på grund af »timelagget«, men også på grund af skattefradragsreglen, der »slæber« dønninger med fra alle tidligere års indkomstsvingninger.
2. På grund af hele skattefradragsjunglen og ikke mindst på grund af skattefradragsreglen kan mange skatteydere have utypisk høje eller lave skattepligtige indkomster. Ekstraskatteudskrivning rammer derfor temmelig vilkårligt og kan derfor virke skatteetisk urimeligt.

en kombination af høje marginalskatteprocenter og særdeles gunstige beskatningsregler for eenfamilieshuse indebærer et stærkt tilskud til eenfamilienshusbyggeri.

Indkomstbeskatningens afskrivningsregler i forbindelse med den høje marginalbeskatning stimulerer givetvis også de private investeringer på andre områder. Parcelhusskattebegunstigelserne, de øvrige boligtilskud, det stærkt ekspanderende offentlige byggeri, det uelastiske arbejdskraftsudbud i investeringssektoren samt denne sektors stærke multiplikatorvirkning på økonomien iøvrigt, er stærkt medvirkende til et almindeligt efterspørgselspres, til lønglidning med deraf følgende lønafsmitning og til syvende og sidst også ansvarlig for byggereregulering og kreditrationering o.lign. mere diskretionære investeringsregulerende indgreb.

Indkomstskattesystemets evne som konjunkturstabilisator må nødvendigvis svækkes stærkt af sådanne indbyggede aktivitetsstimulerende impulser som de høje marginalskatte i forbindelse med gunstige regler for skattefradrag ved køb af parcelhuse og investeringsobjekter. Begunstigelserne er direkte positivt korreleret med skattesatsernes højde.

At anvende en øget indkomstbeskatning i form af en forøgelse af denne beskatnings marginale skattesatser – eventuelt blot ved at bibeholde den nominelle skala uændret trods inflationen, så flere skatteydere automatisk bliver undergivet en højere marginalbeskatning – vil derfor i stor udstrækning virke mod sin hensigt. I givet fald vil det i høj grad skyde problemet over på kredit- og rentepolitikken, der i de senere år ikke har været særlig effektiv, men som antydnet har måttet suppleres med stærkt interventionistiske indgreb (byggereregulering, kreditrationering m.v.).

7. Heller ikke de eksisterende forbrugsafgifter er særligt egnede i konjunkturpolitisk henseende. Den automatiske finansreaktion er på grund af det begrænsede vareudvalg mindre sikker. Yderligere er en del af punktafgifterne som nævnt degressive på prisen eller endda vægt- og stykafgifter, hvilket under inflation alt andet lige formindsker den automatiske finansreaktion.

Som autonome instrumenter gælder det for hovedparten af forbrugsafgifterne og for engrosomsen, at ændring i afgiftssatserne ikke umiddelbart virker ind på priser og forbrug, hvorved virkningen forsinkes, og hamstringsbølger eventuelt indiceres. Yderligere virker afgiftsændringer temmelig diskriminerende overfor de erhvervsdrivende og til dels også forbrugerne på grund af forskelle i lagerstørrelse hos de forskellige erhvervsdrivende. Lageropgørelser med henblik på at afbøde dette forhold vil stærkt sinke omsænderingernes gennemslagskraft og må nødvendigvis proklameres i god tid med hamstringsbølger som resultat.

8. Hovedkonklusionen af den anførte – indenfor de givne rammer relativt summariske – bedømmelse af det eksisterende skatte- og afgiftssystem er, at

der er stærkt behov for en skattereform, der kan tilvejebringe et skattesystem, der er i stand til provenumæssigt uden alvorlige bivirkninger at finansiere en endnu stærkere stigning i den offentlige sektors andel af nationalindkomsten. På trods af, at de offentlige finanser givetvis også kan aflastes ved en nøje gennemgang af udgifterne, er ønsket om en udvidelse af det offentliges foranstaltninger stærkt og latent. Derfor er det politiske ønske om et mere bæredygtigt skattesystem så stærkt.

Ikke mindst i den manglende provenumæssige bæreevne af det eksisterende skattesystem må derfor ønsket om en omlægning af beskatningen i form af ønsket om indførelse af en mere generel og omfattende forbrugsbeskatning ses. Også behovet for, hvad man populært har kaldt en »oprydning i fradrag- og omgåelsesjunglen«, er i nogen grad baseret på et ønske om en udvidelse af skattegrundlaget mere end på skatteetiske overvejelser.

Idet der iøvrigt henvises til min bog: »Skat nødvendig – men hvordan?«¹, hvori de nævnte problemer er behandlet mere udførligt, skal på dette sted gives en kort og summarisk oversigt over de vigtigste elementer, der må indgå i en sådan »oprydning«, hvis den skal virke efter hensigten: at tilvejebringe et større skatteprovenu og/eller formindske de marginale skattesatser.

9. En del ville her kunne vindes ved at »rense ud« i de såkaldte »opsparingsfradrag«. Det drejer sig om fradrag for præmier til kapitalbinding, skattefriheden for rentetilvæksten f.eks. på indekskontrakter, præmiefradrag for livsforsikringer, skattefriheden for tilvækst i disses genkøbsværdi o.s.v. En fjernelse af disse begunstigelser er forholdsvis nem at begrunde. Opsparingen vil sandsynligvis ingen skade tage af en sådan fjernelse, fordi de nævnte fradrag udmærket kan og som regel opnås ved diverse formue- og gældsstiftelsestransaktioner. Dertil kan den ydede præmie til sådanne bestemte former for formueanbringelse sammenlignet med renteniveauet iøvrigt forekomme urimelig høj. Når dertil kommer det administrationsbesvær for skattevæsenet, som disse ordninger medfører, synes de sagligt set temmeligt svagt funderede.²

Problemet er selvfølgelig af politisk art. Skal de forskellige »opsparings«-begunstigelser fjernes, og skal dette politisk accepteres, må det sikkert ske i sammenhæng med en *betydelig sænkning af marginalbeskatningen*, d.v.s. en revision af skatteprogressionen. I realiteten er den politiske baggrund for

1. Fremads Focusbøger – november 1966.

2. Såvidt jeg kan se, findes der kun én relevant begrundelse for dog at bevare en vis begunstivelse til nogle af de nævnte opsparingsformer. Man bør måske tage hensyn til *debitorgevinster* og *kreditortab* såvel ved rentefradrag som ved rentebeskatning. Det bør selvfølgelig ske på en helt anden måde end ved de eksisterende opsparingsbegunstigelser, men debitortabet modvirkes dog af opsparingsbegunstigelserne. Skal man tage disse forhold med, slipper man imidlertid ikke uden om også at tage stilling til spørgsmålet om en beskatning af kursgevinster f.eks. på obligationer ved udtrækning og salg.

disse ordninger givetvis snarere end ønsket om at stimulere opsparingen, at det er en politisk nemmere metode til at sænke skatteprogressionen end direkte skalaændringer.¹

Det andet element i fradragsreglerne, som har været særligt diskuteret, er *afskrivningsreglerne*. Denne diskussion har imidlertid været ret ensidig koncentreret om saldoafskrivningsreglerne for driftsmidler og inventar, hvor en ændring måske netop er mindst begrundet. Administrative hensyn – såvel for skattevæsenet som for de enkelte driftsherrer – samt yderligere hensynet til, at det kan være rimeligt at udforme regler, der kan give anledning til en vis udligning af skattebyrden for svingende indkomster, der netop under et progressivt skattesystem ellers vil kunne blive ramt ret hårdt, taler for, at de gældende 30 % saldoafskrivningsregler for maskiner og driftsmidler alle forhold taget i betragtning er relativt fornuftige. Man kan selvfølgelig diskutere om den maksimalt tilladte afskrivningsprocent skal være 30, 25 eller 20. En ændring af afskrivningsprocenten fra 30 til 20 har ikke særligt seriøse virkninger og slet ikke samme effekt som en væsentlig formindskelse af de marginale skatteprocenter.

Medens saldoafskrivningsreglerne for driftsmidler og inventar almindeligvis højst kan medføre en – for stadigt ekspanderende virksomheder dog ret permanent – skatteudsættelse, er der i afskrivningsreglerne iøvrigt bestemmelser, der i langt større grad kan stimulere til direkte skatteunddragelser; herom vil jeg henvise til min artikel i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* nr. 5-6 1965. »Lukkes« de i denne artikel nævnte »huller« og får man ad anden vej en væsentlig formindskelse af den umiddelbare marginalbeskatning vil de eksisterende afskrivningsregler givetvis ikke – hverken provenumæssigt eller konjunkturpolitisk – have seriøst uheldige virkninger.

En betydelig udvidelse af skattegrundlaget og en formindskelse af indkomstbeskatningens skatteprocenter kunne opnås ved en effektiv *beskatning af værdi af bolig i eget hus*. Ved kun at ansætte denne boligværdi til to procent af vurderingsværdien, der allerede i dag ligger væsentlig under handelsværdien og ved dertil at fastholde ejendomsvurderingen i 1900 omme år frem i tiden, er på dette område indført et betydeligt og stadigt stigende tilskud til denne specielle form for boligforbrug. Fjerner man dette tilskud, måtte man nok, selvom beskatningsprocenterne vil falde væsentligt ved en sådan udvidelse af beskatningsgrundlaget, give de nuværende ejere og især dem, der i de senere år har købt villaer og eenfamiliehuse, en vis kompensation.²

1. Forsikringsselskaber, banker o.lign. opfatter efterhånden disse »tilskud« som velerhvervede rettigheder og vil givetvis kraftigt reagere imod et forslag om, at de ophæves.
2. Det turde være overflødigt at anføre, at en fjernelse af de nævnte begunstigelser kun effektivt kan opnås ved at forhøje egenværdilejeprocenten og ikke ved at give lejerne en tilsvarende begunstigelse eller forbyde fradrag af prioritetsrenter o. lign.

Foruden de nævnte forhold er der selvfølgelig en hel del *andre fradrag*, befordringsfradrag, lønmodtagerfradrag o.s.v., som man plejer at trække frem, når man taler om den såkaldte »fradragsjungle«. Nogle af disse fradrag kan afskaffes – andre standardiseres. Ønsker man en skatteetisk og allokeringmæssig fornuftig beskatning, må der nok advares imod at gå alt for vidt i en sådan afskaffelse og standardisering.

10. Endelig kunne formentlig et større skattegrundlag tilvejebringes ved en mere *effektiv kontrol med skatteydernes indkomstopgørelse*. Man kunne eksempelvis drage mere nytte af, at indkomstbeskatningen er en nettoindkomstbeskatning, end man for øjeblikket gør. På samme måde som for meromsen, er der nemlig visse selvkontrollerende elementer i indkomstbeskatningen. Udgifter og omkostninger for een skatteyder er almindeligvis indtægt for en anden. Det klareste eksempel på udnyttelsen af dette forhold ser vi ved kontrollen med lønindtægter igennem de såkaldte lønstrimler. Det vil ikke være umuligt også at etablere en automatisk omsætningskontrol og dermed indkomstkontrol for selvstændige erhvervsdrivende. Hovedprincippet i en sådan måtte være, at omkostninger ved udgifter til vareindkøb, indkøb af maskiner o.s.v. kun er fradrags- eller afskrivningsberettiget imod samtidig indlevering af »omsætningsstrimler« med angivelse af sælgerens navn og adresse samt den samlede årsomsætning med den pågældende. Skattevæsenet kunne kode disse oplysninger og igennem den moderne databehandlingsteknik tilvejebringe en ganske effektiv krydskontrol med de selvstændige erhvervsdrivendes indtægter. Hvis man samtidig udbyggede en automatisk kontrol med bankindeståender og forrentning heraf, omsætning og udbytte af værdipapirer o.s.v.,¹ ville man få en ganske god automatisk indkomstkontrol også med andre former for indkomst end rene lønindtægter.

11. Også ved at formindske »timelagget« mellem indkomstindtjening og skattebetaling kunne indkomstbeskatningens umiddelbare provenugivende evne forøges. Dette er kun en af årsagerne til det meget udbredte ønske og politiske krav om indførelse af kildeskat eller en anden form for såkaldt »samtidighedsskat«.

Det er dog ikke muligt fuldt ud at opnå en fuldstændig fjernelse af »timelagget« i indkomstbeskatningen. En egentlig samtidighedsskat eller definitiv kildeskat er i princippet ikke forenelig med en personlig progressiv indkomstskat. Indkomsten vedrører en periode, almindeligvis et år, og kan derfor ikke opgøres samtidig, endsige forud. En samtidighedsskat – også i form af en kildeskat – kan derfor højst blive en a-contoskat og kun for lønindtægters vedkommende en a-contoskat, der står i direkte procentuel

1. Hvilket stort set kun ville indebære, at finansministeren i større grad udnyttede de ham i den eksisterende kontrollov tillagte bemyndigelser.

relation til den samtidige indkomst. For de selvstændige erhvervsdrivende må man også formelt udforme skatten som en a-contoskat, men højest på basis af et forhåndsskøn over indkomsten, et skøn, der almindeligvis nøje vil svare til forrige års indkomst.

De afgørende provenumæssige og til dels finanspolitiske fordele ved en kildeskatteordning er, at man herved får en procentuel a-contolønsskat, der automatisk medfører, at skatteprovenuet umiddelbart stiger med stigende aktivitet og lønniveau.

Kildeskat vil rejse mange problemer og vil sikkert koste en del i forøget administrationsbesvær for skattevæsen og arbejdsgivere. Den må givetvis være tvungen.¹ Det enkleste system for lønmodtagerne ville være, at standardfradrag, personfradrag o. lign. indregnes i en særlig skala for forskudsskatten, således at man kunne udarbejde tabeller, hvorefter det stod anført, at af en ugeløn, en månedsløn eller en dagløn på den og den størrelse skulle tilbageholdes så og så meget i a-contoskat. Arbejdsgiverne vil slippe for beregningsbesvær og der vil ikke blive noget element af »posekiggeri« fra arbejdsgivernes side i lønmodtagernes fradragsforhold. Skattevæsenet vil opgøre den endelige indkomst (som nu) og herefter tilbagebetale skat eller udskrive restskat. Dette system vil ikke volde større administrativt besvær for skattevæsenet i forhold til nu. Selvstændige erhvervsdrivende kunne betale a-contoskatten efter selvangivelse af forrige års indkomst og få skattebetalingen korrigeret ved restskat eller skattetilbagebetaling, når den endelige årsindkomst ved årets slutning er opgjort for det løbende skatteår. Derved vil forskudsangivelsen helt kunne spares eller reserveres til særlige tilfælde. Det er således muligt at udforme ordninger, der er langt mere administrerbare end de hidtil foreslåede kildeskatteordninger.

12. Ved fjernelse af en del af indkomstbeskatningens fradrag, ved i større udstrækning at medtage f.eks. indkomst i form af boligværdi af eget hus, ved en bedre indkomstkontrol og ved indførelse af kildeskat under en eller anden form, vil man kunne øge indkomstbeskatningens fiskale evne betydeligt.

Hvorvidt en sådan reform kan tilvejebringes er til syvende og sidst et politisk problem. Det må nok anses for ualmindelig, at der sker ret meget andet end en vis revision af udskrivningsreglerne og måske opsparingsbegunstigelserne ved eventuel indførelse af kildeskat. Da samtidig de marginale skatteprocenter formentlig må sænkes væsentligt, er det tvivlsomt om disse ændringer provenumæssigt vil betyde særligt meget. Hvis man ønsker et

1. Såkaldt frivillig kildeskat, hvorefter skatteyderne selv kan vælge, om de vil beskattes af samme eller forrige års indkomst, er meget omstændelig at udforme på en sådan måde, at den ikke giver anledning til spekulation i at skifte indkomstår m.h.t. fastlæggelse af relevante skatteskalaer for de forskellige indkomstår o.s.v.
2. Jeg vil personligt ikke skjule, at jeg er tilhænger af en sådan reform først og fremmest, fordi jeg anser som indkomstbeskatningens hovedformål og egentlige begrundelse, at en del af skattebyrden bør fordeles efter skatteevneprincip. Det kræver et indkomstgrundlag, der i størst mulig udstrækning er et relevant indeks for skatteevnen.

skattesystem, der er i stand til at finansiere den ønskede stigning i den offentlige sektor og i det offentliges transfereringspolitik, må den derfor sikkert baseres på en generel omsætningsbeskatning. Denne må, hvis den skal tilvejebringe et væsentligt merprovenu, operere med høje og stigende skattesatser. Ikke mindst gælder dette, hvis man i forbindelse med overgang til meroms eller detailoms vil udbygge et net af kompensationer, der kan sikre, hvad man med et politisk slagord kalder »den sociale balance«.

I princippet er det selvfølgelig muligt ved kombinationer af meroms og kompensationsudbetalinger at sikre, at indkomstgrupperne nogenlunde får samme skattebelastning som nu. Men det vil kræve en, alt efter omsens højde, ganske betydelig transferering. Man kan frygte, at et stærkt udbygget tilskudssystem i lighed med børnetilskud, folkepension o.lign. i nogen grad vil friste politikerne til en »stemmekøbspolitik« overfor de største og mest udprægede grænsevælgergrupper, hvorved kravene til beskatningsgrundlagets bæreevne vil stige yderligere.

Hvad enten man som erstatning for engrosomsen indfører en detailoms eller en meroms, vil den generelle omsætningsafgift være et relativt velegnet instrument til finansiering af stigningen i den offentlige sektor. Om man derfor vælger den ene eller anden form afhænger i høj grad af mere tekniske og administrative overvejelser. Tilsyneladende vil meromsen her blive den foretrukne afgiftsform.

Da denne afgiftsforms egnethed forekommer mig stærkt opreklameret, vil jeg indskudsvist berøre et par mere teknisk betonedede problemer. Meromsens funktions-evne afhænger af to ting. For det første må alle varer og tjenesteydelser medtages, hvis den skal fungere forholdsvis neutral og effektiv. Blot en enkelt undtagelse vil i høj grad komplicere afgiftssystemet. Undtages boligforbruget fra meroms må vi således på dette område stort set bevare det eksisterende langtfra allokeringsneutrale omsrefusionssystem.

Det andet forhold, der er afgørende for en meroms egnethed er, at alle virksomheder fører – og er i stand til at føre – et regnskab over køb og salg. Heller ikke denne forudsætning er i praksis opfyldt. Det er således ikke muligt at få omsregistreret hele den interne omsætning i landbruget. En modificeret meroms, f.eks. en ordning hvorefter man i stedet beskatter merværdien i næste led: mejerier, slagterier o.lign. og giver landmændene og korn- og foderstofhandlerne omsrefusion for de udefra indkøbte produktionsmidler, vil givetvis være nødvendig.¹

13. En skattereform med en vis oprydning i »fradrags- og omgåelsesjungen«, kildeskat og ikke mindst indførelse af en detail- eller meroms vil for en årrække løse de provenumæssige problemer ved finansieringen af en relativt stærkt stigende offentlig sektor. Medens den sandsynlige skattereform såle-

1. Det er ikke en relevant indvending, at om landbrugerne omsregistrerer den interne omsætning eller ikke er ligegyldigt, fordi det blot formindsker den indgående oms i næste led. Man vil have vanskeligt ved at undgå, at nogle landmænd trods dette alligevel overholder lovens ord, og i så fald vil systemet ende i administrativt kaos.

des vil kunne tilfredsstillende fiskale hensyn, kan man betvivle, at det fuldt ud vil gælde de konjunkturpolitiske hensyn. Selvom den i kildeskatten indeholdte a-contolønskat styrker indkomstskattens konjunkturstabiliserende evne og selvom en meroms (eller evt. en detailoms) vil være et mere fleksibelt finanspolitisk instrument end engrosomsen, er de væsentligste finanspolitiske problemer tilsyneladende ikke løst.

Således bevares indkomstbeskatningens opgørelsesregler for eenfamilieluse og afskrivningsreglerne formentlig nogenlunde uændrede. Det sker samtidig med, at meromsen formentlig vil fritage boligbyggeriet og investeringen for omsbelastning. Derved indføres umiddelbart et ekstra tilskud af omsprocentens højde i tilknytning til de øvrige tilskud på dette område. Skatteomlægningen vil derfor umiddelbart kunne befrygtes yderligere at besværliggøre reguleringen af den del af den effektive efterspørgsel og de inflationstendenser, der udgår fra boligbyggeriet og den private investering.

Selv under et system med bedre og mere hurtigvirkende finanspolitiske instrumenter, vil finanspolitikens effektivitet og fleksibilitet dertil stadig hæmmes stærkt af en træg politisk beslutningsprocedure.¹

Selvom det givetvis ikke indeholder megen politisk realitet, vil jeg til slut til diskussion foreslå et par ændringer i vort skattesystem, der vil kunne øge dettes finans- og konjunkturpolitiske fleksibilitet. Man kunne for det første kombinere meromsen med en eller anden form for variabel investeringsoms evt. i form af en »boutoir-regel« som i Frankrig, hvorefter fradragsretten for indgående oms på investeringsgoder (herunder i boligbyggeriet) begrænses til visse procenter. For at undgå en for stærk allokering- og investeringsforvriddning bør nok disse procenter tilrettelægges under hensyntagen til den anslåede levetid for forskellige grupper af investeringsgoder. Også ved andre metoder vil man kunne kombinere meromsen med en variabel investerings»oms«, der ingenlunde behøver altid at være af samme højde som meromsen. Hermed ville man etablere et finanspolitisk instrument, der måske vil kunne vise sig mere effektivt som investeringsregulator end rente- og kreditpolitikken har vist sig at være det.

Yderligere kan man måske forestille sig finanspolitikens fleksibilitet øget ved, at der blev givet regeringen (finansministeren) en årlig bemyndigelse til indenfor visse grænser at ændre meromsprocenten og investeringsomsprocenten. Hvis der sikredes, at en sådan ændring ingen indflydelse fik på den offentlige sektors omfang, men var »bundet«, ville der ikke af parlamentariske grunde kunne rejses indvendinger imod noget sådant. Det ville tværtimod mere entydigt fastlægge den parlamentarisk valgte regerings ansvar for finanspolitikken og konjunkturudviklingen.

1. Netop mere fleksible finanspolitiske instrumenter er også gode instrumenter til en gradvis forøgelse af den offentlige sektors omfang, hvilket kan øge den politiske årvågenhed overfor motiverne bag sådanne ændringer.