

PERSPEKTIVPLAN, SKATTEBYRDE OG SKATTESYSTEM

Af GUNNAR THORLUND JEPSEN*

Indledning

Formålet er at rejse en debat og inspirere til en skattepolitisk nytænkning i lyset af perspektivplanen. Dette formål kan måske undskyldes forenklinger og manglende forbehold samt en ikke helt upolemisk form.

Perspektivplanens konsekvenser for den totale skattebyrde er belyst af Det økonomiske Råds formandskab (1971) samt af universitetsadjunkt H. E. Zeuthen (1971). De offentlige ydelser vil i absolutte »inflationfri« faktorpriser stige fra 28 mldr. kr. i 1970 til 87 mldr. kr. i 1985, d.v.s. med 211 %. I samme periode vil bruttofaktoriindkomsten fratrukket reparationer og vedligeholdelse efter P-planen vokse fra 102 mldr. kr. til 194 mldr. kr., d.v.s. med 90 %. Efter H. E. Zeuthens beregninger vil nettofaktoriindkomsten i samme periode vokse fra 94 mldr. kr. til 183 mldr. kr., d.v.s. med 95 %.

Det må dog bemærkes, at Zeuthens beregninger ikke helt kan sammenlignes med det økonomiske Råds formandskabs og blandt andet adskiller sig fra P-planen ved højere boligudgifter »Skattebyrden« forstået som den andel af den samlede nettofaktoriindkomst, der beslaglægges af det offentlige, vil altså stige fra ca. 30 % til ca. 48 %, d.v.s. med ca. 60 % i den pågældende periode. Dette er stigningen i skattebyrden forstået som det beslag, det offentlige lægger på ressourcer.

Herved har man imidlertid ikke fuldt ud fået et relevant mål for skatte-trykket. Der er således set bort fra transfereringer. Disse udgjorde i 1970 ca. 16 mldr. kr. svarende til ca. 15 % af bruttofaktoriindkomsten minus reparationer og vedligeholdelse eller til 17 % af nettofaktoriindkomsten. Efter P-planen vil de i 1985 udgøre ca. 40 mldr. kr. eller knap 20 % af bruttofaktoriindkomsten minus reparationer og vedligeholdelse svarende til 22 % af nettofaktoriindkomsten. Det totale skattetryk kan beregnes under forudsætning af, at transfereringsmodtagerne principielt ikke er skattefrie¹. I så fald gælder nemlig følgende relation:

* Lektor ved Aarhus Universitet. Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 14. oktober 1971.

1. Skattefrie forstås naturligvis i bredere forstand og ikke blot som indkomstskattefrie.

PERSPEKTIVPLAN, SKATTEBYRDE OG SKATTESYSTEM

Af GUNNAR THORLUND JEPSEN*

Indledning

Formålet er at rejse en debat og inspirere til en skattepolitisk nytænkning i lyset af perspektivplanen. Dette formål kan måske undskyldes forenklinger og manglende forbehold samt en ikke helt upolemisk form.

Perspektivplanens konsekvenser for den totale skattebyrde er belyst af Det økonomiske Råds formandskab (1971) samt af universitetsadjunkt H. E. Zeuthen (1971). De offentlige ydelser vil i absolutte »inflationsfri« faktorpriser stige fra 28 mldr. kr. i 1970 til 87 mldr. kr. i 1985, d.v.s. med 211 %. I samme periode vil bruttofaktoringkomsten fratrukket reparationer og vedligeholdelse efter P-planen vokse fra 102 mldr. kr. til 194 mldr. kr., d.v.s. med 90 %. Efter H. E. Zeuthens beregninger vil nettofaktoringkomsten i samme periode vokse fra 94 mldr. kr. til 183 mldr. kr., d.v.s. med 95 %.

Det må dog bemærkes, at Zeuthens beregninger ikke helt kan sammenlignes med det økonomiske Råds formandskabs og blandt andet adskiller sig fra P-planen ved højere boligudgifter »Skattebyrden« forstået som den andel af den samlede nettofaktoringkomst, der beslaglægges af det offentlige, vil altså stige fra ca. 30 % til ca. 48 %, d.v.s. med ca. 60 % i den pågældende periode. Dette er stigningen i skattebyrden forstået som det beslag, det offentlige lægger på ressourcer.

Herved har man imidlertid ikke fuldt ud fået et relevant mål for skatte-trykket. Der er således set bort fra transfereringer. Disse udgjorde i 1970 ca. 16 mldr. kr. svarende til ca. 15 % af bruttofaktoringkomsten minus reparationer og vedligeholdelse eller til 17 % af nettofaktoringkomsten. Efter P-planen vil de i 1985 udgøre ca. 40 mldr. kr. eller knap 20 % af bruttofaktoringkomsten minus reparationer og vedligeholdelse svarende til 22 % af nettofaktoringkomsten. Det totale skattetryk kan beregnes under forudsætning af, at transfereringsmodtagerne principielt ikke er skattefrie¹. I så fald gælder nemlig følgende relation:

* Lektor ved Aarhus Universitet. Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 14. oktober 1971.

1. Skattefrie forstås naturligvis i bredere forstand og ikke blot som indkomstskattefrie.

$$\text{Skattetryk} = \frac{\frac{\text{offentlige ydelser}}{\text{nettofaktorindkomst}} + \frac{\text{transfereringer}}{\text{nettofaktorindkomst}}}{1 + \frac{\text{transfereringer}}{\text{nettofaktorindkomst}}}$$

Skattetrykket opgjort på denne måde var i 1970 ca. 40 % og vil efter P-planen i 1985 være ca. 57 %.

Som Det økonomiske Råds formandskab (1971) har gjort opmærksom på, er der ved disse tal ikke taget hensyn til, at det offentlige af finanspolitiske grunde må destruere mere indkomst end det skaber, d.v.s. holde et opsparingsoverskud. Under hensyntagen hertil bliver skattetrykket i 1970 efter Det økonomiske Råds beregninger ca. 43 %. Forudsættes, at det i 1985 vil være nødvendigt i det mindste at holde samme relative opsparingsoverskud, bliver det totale skattetryk mindst 60 % i dette år beregnet på den forangivne måde.

Principielle betragtninger over skattebyrdebegrebet

På basis af den offentlige diskussion af P-plan og skattebyrde forekommer det mig, at nogle, for en finansvidenskabsmand måske lidt banale, betragtninger over skattebyrdebegrebet må være berettiget. Ved de ovenfor angivne skattebyrdebetragtninger er ikke indkalkuleret værdien af de offentlige ydelser. Det er ikke meningen på dette sted at foretage en egentlig talmæssig belysning heraf. Vi kan gennemsnitligt forudsætte, at de offentlige ydelser + transfereringer på en eller anden måde kommer alle til gode i lige stort absolut omfang, d.v.s. som et tilskud pr. hoved². Samtidig kan vi forudsætte, at de offentlige ydelser finansieres via en proportional beskatning. Det svarer nogenlunde til de beregninger over den samlede incidens af total-beskatningen, man har foretaget³.

Der bliver ved en sådan betragtning egentlig ikke tale om nogen byrde, gennemsnitlig set. Gennemsnitsindkomsten modtager principielt offentlige ydelser inklusive transfereringer til lige så stor værdi, som de betaler for. Der bliver derimod tale om, at indkomster, der er større end gennemsnitsindkomsten, får en merbyrde, der er ligefrem proportional med deres afvigelse fra gennemsnitsindkomsten, medens indkomster under gennemsnitsindkomsten får en tilsvarende mindre byrde. For indkomster over gennemsnitsindkomsten får vi en positiv »skatteelasticitet«, der er den reciprokke af afvigelsen fra gennemsnitsindkomsten. For indkomster under gennemsnitsindkomsten bliver der tale om en positiv »tilskudselasticitet« igen svarende til den reciprokke af den relative afvigelse fra gennemsnitsindkomsten.

2. Dette er én af forudsætningerne hos Det økonomiske Råd's formandskab (1967).

3. Se f.eks. Det økonomiske Råd's formandskab (1967, p. 56).

Ved denne betragtning er der – udover de stærkt forenklede forudsætninger – gået ud fra, at de offentlige ydelser incl. transfereringerne er af samme værdi som de private ydelser, eller med andre ord, at grænsenyttens af den gennemsnitlige marginale skattekrone svarer til grænsenyttens af den gennemsnitlige marginale udgiftskrone. Er dette ikke tilfældet er der naturligvis tale om en ekstra byrde ved den offentlige sektor. Om der i virkeligheden er tale om en byrde af denne art er det naturligvis ikke muligt at måle. I et parlamentarisk demokrati, hvor der er en skæv indkomstfordeling, d.v.s. flere vælgere med indkomster under end over gennemsnitsindkomsten, kan man alene af denne grund under de angivne forudsætninger forvente en iboende tendens til ekspansion. På den anden side er de kollektive ydelser således indrettet, at de ikke kan prisfastsættes. De velhavende vil måske være villige til at betale samme procent af indkomsten som de mindre velhavende.⁴ Inddrages hele marginalvælgerproblematikken, der stiller visse vælgergrupper i en særdeles gunstig situation med henblik på ekspansion af visse former for offentlige ydelser, bliver der måske tale både om en overdimensionering og en fejlallokering. Denne form for skattebyrde, hvis alvor nok til syvende og sidst beror på en politisk vurdering, vil jeg i det følgende se bort fra.

En anden byrde er den, der opstår som følge af, hvad der almindeligvis betegnes de indirekte virkninger. Her tænkes først og fremmest på virkningen på udbuddet af produktionsfaktorer, men også på allokering m.v. Man kan naturligvis heller ikke her blot medregne de indirekte virkninger af skatterne. Man må også medtage de indirekte virkninger af de offentlige ydelser. Eksempelvis vil man for en del trafik anlæg og andre former for external economics få en formentlig positiv indirekte effekt. For andre ydelser – eksempelvis boligsikringen – vil man formentlig få en negativ indirekte effekt.

Men der er grund til at interessere sig for skattetrykket specifikt. Da de offentlige ydelser ikke kan prisfastsættes, eller i det mindste ikke bliver prisfastsatte, vil den enkelte ikke i sine betragtninger medtage disse, når han f.eks. vurderer sit merudbytte af en ekstra arbejdsindsats. Det har derfor en selvstændig interesse at vurdere det marginale udbytte efter skat af en forøgelse af den private indkomst. Almindeligvis er man her tilbøjelig til at tale om, at der foreligger både en indkomsteffekt og en substitutionseffekt, og at disse effekter kan opveje hinanden, fordi de virker i modsat retning. Om der foreligger en indkomsteffekt er imidlertid et kompliceret spørgsmål, fordi denne i modsætning til marginaleffekten må måles på hele indkomsten inklusive værdien af de offentlige ydelser. Forudsætter man, at de offentlige ydelser har en værdi, bliver der principielt ikke tale om nogen formindskelse af realindkomsten for skatteyderne som helhed ved en større

4. Se Erik Lindahl (1919).

offentlig og en mindre privat sektor. Derimod bliver der tale om, at det marginale udbytte af en forøgelse af den private indkomst for den enkelte bliver mindre.

Det er derfor først og fremmest på basis af dette *marginale skattetryk* P-planens skattemæssige konsekvenser for udbuddet af produktionsfaktorer og dermed produktion og økonomisk vækst, set i relation til vort eksisterende skattesystem, må bedømmes. En marginalbeskatning på 60 % eller derover for al privat skabt indkomst må i sig selv, hvad enten den opnås ved momsforhøjelse eller på anden måde, forudsættes at have en seriøs effekt i retning af en stimulans af ikke-beskattet indkomst i form af fritid eller i form af anden naturalindkomst. Det vil stimulere tendensen til at omgå skatten ved smugleri (moms og forbrugsafgifter), ved udnyttelse af fradrags- og omgåelsesmuligheder (indkomstskatten), ved erhvervelse af indkomst i form af delvis skattefri kapitalgevinster o.s.v. Endelig må man også i vurderingen medtage administrationen af skatteinddrivningen, der i hvert fald ikke formindskes ved en stigende marginalskattekvote.

Skattebyrde ved uændret indkomstfordeling

Denne marginale skattebyrde kan vi naturligvis kun generelt formindske ved at gøre skattesystemet mere degressivt. Hvis vi rent teoretisk og hypotetisk forestillede os stigningen i den offentlige sektor finansieret via en kop-skat, ville vi kunne undgå den stærke stigning i den marginale skattebyrde som P-planen forudsætter. Men vil det ikke medføre en skævere indkomstfordeling? Det ville det for den private disponible indkomstfordeling. Men mit point er også her, at denne kun er en del af den totale indkomst- og nyttefordeling. Den stærke stigning i den offentlige sektor medfører i sig selv en betydelig indkomstudjævning, når man i indkomsterne medtager værdien af de offentlige ydelser. Man kan naturligvis indvende, at det er den private disponible indkomstfordeling uden hensyntagen til værdien af de offentlige ydelser, politikerne interesserer sig for. For det første kan dette bero på tradition og manglende eftertanke. For det andet og væsentligt, kan jeg personlig ikke finde nogen logisk eller velfærdsmæssig begrundelse for denne interesse. I beregninger foretaget af Det økonomiske Råd anlægges i praksis samme vurdering. Det økonomiske Råds undersøgelser over indkomstudjævningen over de offentlige finanser fra 1967 viste netop, at det fortrinsvis er ved ekspansion af de offentlige ydelser, at der er sket en indkomstudjævning. Man kan derfor, uden at det giver anledning til en totalt set skævere indkomstfordeling, tillade sig at finansiere stigningen i den offentlige sektor ad mere degressiv vej og muligvis fastholde den eksisterende marginale skattebyrde. Man kan eksempelvis forestille sig, at den offentlige sektors ekspansion blev fulgt af en udvikling, hvor en tilsvarende større del af de offentlige ydelser blev solgt. Det behøver

ikke at være de samme ydelser, som de der ekspanderes, men kan godt være hidtil helt eller delvis vederlagsfri ydelser, f.eks. visse former for hospitalsbehandling eller børneinstitutionspasning eller lignende. Under de angivne forudsætninger ville en sådan udvikling ikke medføre en skævere total indkomstfordeling. Generelt betragtet ville det svare til en pr. hoved finansiering.

Det er måske politisk urealistisk at forvente sig en kop-skatfinansiering eller større grad af prisfinansiering af de offentlige ydelser. Men man kan udmærket forestille sig en finansiering af ekspansionen i de offentlige skatter igennem degressive forbrugsafgifter, moms og lignende. Det medfører ikke nødvendigvis en skævere indkomstfordeling – snarere tværtimod. Man kan yderligere forestille sig, at man i takt med ekspansionen i den offentlige sektor letter den relative progression i indkomstbeskatningen, uden at en totalt set skævere indkomstfordeling bliver resultatet heraf. Eksempelvis kan man forsøge at vurdere konsekvenserne for provenu- og indkomstfordeling af at operere med en helt proportional indkomstbeskatning kombineret med en moms af samme højde. En skatteprocent på ca. 40 af den private indkomst excl. transfereringer vil under P-planens forudsætninger være tilstrækkelig til at »finansiere« den offentlige sektor. Det vil nemlig i 1985 indbringe ca. 50 mldr. kr. og en moms af samme højde ca. 30 mldr. kr., hvortil kommer et provenu af forbrugsafgifter m.v. på godt 20 mldr. kr. Fordelingsmæssigt vil – under de angivne forudsætninger – den totale relative indkomstfordeling efter skat og offentlige ydelser og transfereringer nogenlunde svare til den eksisterende relative indkomstfordeling inklusive værdien af de offentlige ydelser.

Politisk set kan der i sådanne betragtninger ligge en løsning på P-planens konsekvenser for den marginale skattebyrde. Formuleret mere generelt kan man til politikerne sige: »Hvis I ønsker en så stærkt ekspanderende sektor, som P-planen forudsætter, finansieret, kan dette ved samme relative privat-disponible indkomstfordeling kun ske ved en så stærk forøgelse af totalprogressionen, at marginaleffekten heraf på arbejdsudbud m.v. vil være til dels ødelæggende. Hvis I derimod som et mere opnåeligt mål ønsker den totale private nyttefordeling incl. nytten af de offentlige ydelser uændret (eller eventuelt yderligere udjævnet) er P-planen ikke uforenelig med ønsket om at undgå seriøse indirekte virkninger af dennes nødvendige finansiering. I kan oven i købet tillade jer at fjerne indkomstskatteprogressionen og føre proportionalskatten til tops, hvilket kan give store administrative fordele og besparelser.«

»The case against direct taxation«

At opgive progressionen i vores indkomstbeskatning vil nemlig i virkeligheden svare til at opgive den personlige indkomstskat som skatteform. Vi

tangerer her igen et rent politisk spørgsmål; men det må være tilladt at vurdere den personlige indkomstskat på sine egne præmisser. Disse præmisser er af indkomstfordelingsmæssig og skattemæssig art. Den personlige indkomstskat er et forsøg på at fordele en del af skattebyrden på skatteyderne efter et indeks for skatteevnen.

Man kan skelne imellem den vertikale og den horisontale ulighed, hvor den vertikale ulighed refererer til uligheden i indkomstfordelingen, generelt betragtet, medens den horisontale ulighed refererer til »ulige behandling af lige tilfælde« f.eks. i form af en reelt forskellig skattebyrde for personer med samme totalvelfærd (indkomst). Min påstand er, at den personlige indkomstskat i Danmark medfører en så stor horisontal ulighed at den overstiger eller om man vil ødelægger den vertikale lighed, som den – måske – tilvejebringer.

I en jubilæumsartikel i *Skattepolitisk Oversigt* har jeg fremført min »case against direct taxation«⁵. Jeg vil under hensyntagen til, at det må forekomme overflødigt at nyformulere en engang gennemtænkt problematik og fremstillingsform citere følgende afsnit:

Det første og afgørende spørgsmål er, hvorvidt indkomsten er eller kan blive et relativt udtryk for skatteevnen.

Inden for skatteteorien og velfærdsøkonomien har der været enighed om, at enten *forbruget* eller *forbrugsmuligheden* må være det mest relevante udtryk for skatteevnen, men ikke om valget imellem disse to opfattelser.

Argumenterne for forbrugsopfattelsen er formuleret blandt andre af den engelske økonom Kaldor. De kan resumeres i følgende punkter: Kun når folk forbruger, lægger de beslag på produktionsressourcer. En direkte forbrugsskat dobbeltbeskatter ikke opsparingen. En direkte progressiv forbrugsskat skelner ikke imellem om forbruget tages ud af den løbende indkomst eller af formuen og ikke imellem om denne formue skyldes arv, opsparing eller kapitalgevinst.

Andre, herunder især amerikanske økonomer, har hævdet, at det ikke er forbruget som sådan, men *forbrugsmuligheden* der er det relevante udtryk for skatteevnen. Indkomstgrundlaget er forbruget plus stigningen i formuen, hvad enten stigning skyldes kapitalgevinst eller den skyldes opsparing. Herved får man et udtryk for ændringen i de enkelte personers forbrugsmulighed, d.v.s. deres evne til at lægge beslag på forbrug og ressourcer.

Det i indkomstbeskatningen i Danmark og i andre lande anvendte indkomstbegreb adskiller sig stærkt fra det principielt korrekte. Man opfatter indkomsten som det samlede nettoafkast, der tilflyder den enkelte skatteyder. Man medtager dog ikke alene indtægt af arbejdskraft, kapital og fra andre indkomstkilder, men også renteindkomst og andre transfereringer. Alle velfærds- og skatteteoretikere er enige om, at dette indkomstbegreb er regnskabsmæssigt

5. I skatteteorien har man i mange år diskuteret den berømte »case against indirect taxation«. Resultatet er negativt, fordi man ikke kan vise, at en indirekte beskatning, der ændrer markedsprisrelationerne er mindre allokationsneutral end en direkte beskatning.

og driftsøkonomisk motiveret, men principielt et dårligt udtryk for skatteevnen. I modsætning til den direkte forbrugsskat eller en skat på forbrugsmuligheden beskattes den formue tilvækst, der er skabt igennem opsparing, d.v.s. afsavn, men ikke den formue tilvækst, der har karakter af kapitalgevinst. Ikke mindst i en periode med stærke formueforskydninger og store kapitalgevinster bliver et sådant indkomstbegreb derfor et helt utilstrækkeligt mål for skatteevnen. I praksis at benytte et skatteetisk mere relevant indkomstbegreb synes imidlertid vanskeligt.

Vi fik i 1956 en betænkning om direkte forbrugsskat. Hovedkonklusionen var, at en sådan skat er uhyre vanskelig – måske umulig – at administrere. I stedet at opgøre indkomst som forbrugsmulighed og ændring heri er endnu vanskeligere. Dette vil nemlig indebære, at man altid måtte opgøre indkomsten som forskellen imellem formuen ved årets slutning og formuen ved årets begyndelse og tillægge dette årets forbrug. En indkomstopgørelse af denne art ville hvert år kræve en meget nøje formueopgørelse. Vanskeligheden herved ses af, at en sådan vurdering blot for fast ejendom har vi hvert fjerde år stort besvær med at foretage endda nogenlunde rimelig og nøjagtig. At gøre det hvert år for hele formuen må anses for udelukket. Hertil kommer, at skatten vil indebære likviditetsmæssige vanskeligheder for skatteyderne. Ikke al kapitalgevinst er likvid eller kan belånes. I stedet kunne man vælge kun at medtage realiseret kapitalgevinst. Noget sådant har imidlertid en så uheldig indflydelse på omsætning af – og prisdannelse på – fast ejendom, at det af denne grund må udelukkes.

Også andre spørgsmål end vedrørende selve indkomstkriteriet kan stilles til det anvendte indkomstbegreb. Det er i virkeligheden ret tilfældigt og i strid med filosofien bag skatteevneprincippet, at vi vælger årsindkomst som et udtryk for skatteevnen. Det er vel snarere den samlede livsindkomst, der udtrykker den enkeltes skatteevne. Men at indrette en progressiv indkomstbeskatning på livsindkomsten er i praksis umuligt.

Vort indkomstbegreb ligger således temmelig langt fra at være et principielt rigtigt udtryk for skatteevnen. Det er videre i praksis ikke muligt at ændre indkomstbegrebet, så det bliver et mere rigtigt udtryk for skatteevnen.

Til spørgsmålet om indkomstbegrebet kommer den i princippet uløselige problematik, hvilken beskatningsenhed, man skal vælge at fordele skattebyrden imellem. Er det forbrugsenheden eller indtjeningsenheden. Hele sam- contra særbeskatningsdiskussionen er kun et af udslagene af dette problems principielle uløselighed.

Indkomstbegrebet i praksis

Alene de nævnte forhold indeholder måske tilstrækkelige argumenter imod vor nuværende form for indkomstbeskatning til fordel f.eks. for en mere indirekte form for indkomstbeskatning. Ser vi på vores indkomstbeskatning i praksis bliver argumenterne endnu flere og stærkere.

Skatteevneteorien indebærer, at al indkomst, d.v.s. også naturalydelse, må medtages i indkomsten som et indeks for skatteevnen. I praksis synes denne konsekvens vanskelig at få accepteret. Nogle taler således om, at fastsættelsen af lejeværdi af egen bolig er en »fiktiv« indkomst og dermed en kunstig byrde for parcellhusejerne. På grund af det meget stærke pres fra parcellhusejerne som grænsevælgere, har man en tilbøjelighed til hele tiden at fastholde en meget lav lejeværdifastsættelse, enten derved at procenten holdes lav, eller

derved at man ikke ajourfører den ejendomsvurdering, hvorpå man beregner lejeværdifastsættelsen – almindeligvis begge dele. Konsekvensen heraf er, at parcelhusejere, der i forvejen får store skattefrie kapitalgevinster, tillige får et underskud, de kan fratække på selvangivelsen. Sammenligner man den velkonsoliderede villaejer med underskud på selvangivelsen og værdistigninger på villaen med lejerens med den samme indkomst i en ny og dyr lejlighed og uden skattefrie værdistigning, må man umiddelbart rejse det spørgsmål, om ikke den såkaldte horisontale ulighed, der her skabes, langt overstiger den såkaldte vertikale lighed, der skabes igennem progressionen. Tilsvarende gælder den horisontale ulighed eller forøgelse heraf, der skabes ved, at vi ikke, når vi beregner skatteevnen, tager hensyn til de enorme forskelle i forbrugsmulighed, der ligger imellem de lejere, der har været så heldige at få en billig gammel lejlighed og lejerne i det nye boligbyggeri. Tilsvarende gælder det forhold, at vi beskatter indkomsten, d.v.s. udbyttet af arbejdsindsatsen, men ikke fritiden. De folk, som har mulighed for og sætter pris på at arbejde mindre og have mere fritid, begunstiges. Denne skatteetiske ulighed har endnu mere ubehagelige konsekvenser. Med de skattesatser, vi efterhånden er nået op på, er der ingen tvivl om, at indkomstskatten for en mængde mennesker har en betydelig indflydelse på lysten til at ofre indtjening og arbejde for fritid, ikke mindst når det drejer sig om overarbejde og ekstraarbejde.

Der kunne nævnes mange andre forhold, men de nævnte er tilstrækkelige til at vise, hvorledes vi i praksis har indsnævret indkomstbegrebet ved i større eller mindre grad at se bort fra indkomst og forbrug i ikke-pekuniær form. Hermed medvirker indkomstskatten til en horisontal ulighed, der måske mere end opvejer den vertikale udjævning, den samtidigt indebærer.

Hertil kommer yderligere, at man kun i ringe udstrækning har taget hensyn til de problemer, den fortsatte inflation rejser for opgørelsen af indkomsten som et relevant udtryk for skatteevnen. Man beskatter hos en del skatteydere indkomst, der kun er udtryk for en nødvendig sikring imod forringelse af formuesstatus. Hos andre skatteydere tillades modsat fratrukket udgifter, der reelt modsvares fuldstændigt af debitor- og andre inflationsgevinster. Når en obligationsejer eksempelvis i dag får 11-12 % i effektiv rente af sine obligationer og hans debitor må betale samme rente, er kun de ca. 5 % egentlig indkomst. Resten er en inddækning for inflation som obligations-ejeren bliver nødt til at kræve i ekstra rente, for blot at holde sin formue konstant. Konsekvent skulle man derfor kun beskatte 5 % effektiv rente og tilsvarende kun tillade fradrag for 5 % effektiv rente. I praksis sker dette ikke, hvorfor indkomstbeskatningen ikke alene medfører en ulighed her, men også er med til at stimulere inflation og høj rente.

Til disse uligheder kommer virkningerne af alle de forskellige fradragsmuligheder, vi har indbygget i vores skattelovgivning. Disse muligheder er meget vanskelige at beskære fuldstændigt, uden at man samtidigt tilfører indkomstbeskatningen nye uligheder. Afskrivningsreglerne og lignende regler, f.eks. varelagernebskrivningsreglerne, har her især været i søgelyset. I den diskussion, der har været ført, glemmer man, at disse reglers eneste formål ikke blot er at give mulighed for at fradrage investeringsudgifterne, men også at give de erhvervsdrivende, der har stærkt svingende indkomster, en mulighed for at udjævne en sådan indkomst. Hvis nemlig en mand f.eks. det ene år tjener 100.000 kr. og næste år 0, vil han på grund af progressionen komme

til at betale væsentlig mere i skat, end hvis han havde tjent 50.000 kr. i begge årene. Ved hjælp af afskrivningsreglerne m.v. er det i nogen grad muligt for de erhvervsdrivende at udligne, at netop de har særligt usikre og ustabile indkomster. Men disse udligningsmetoder kan samtidigt udnyttes af tænksomme personer. Det er næsten umuligt at indrette en beskatning, der tager hensyn hertil.

Det er alle de nævnte forhold, der hos mig har rejst en stadig stærkere tvivl om indkomstbeskatningens berettigelse som et fordelingsinstrument. Og selv om man måske opnår en vis vertikal omfordeling, må dette afvejes imod den helt tilfældige såkaldte horisontale omfordeling, indkomstskatten samtidig indebærer. Man får måske en større såkaldt vertikal lighed, men kun på bekostning af en større horisontal ulighed i form af en helt ulige behandling af lige tilfælde.

Yderligere må den vertikale omfordeling afveje mod en uhyre meradministration, som denne beskatningsform indebærer sammenlignet med andre skatteformer. Ikke mindst efter kildeskattens indførelse er indkomstbeskatningen blevet en administrativ kolos på lerfodder. Kunne man derfor finde helt nye og enkle beskatningsstrenger til erstatning for den personlige indkomstskat og herved opnå betydelig forenkling og rationalisering af hele skattesystemet, er dette en overvejelse værd. [Skattepolitisk Oversigt, særnummer 1971, pp 27 ff.].

Til det her anførte skal kun tilføjes, at selv om det er vanskeligt at kvantificere argumentationen, er det forhold, at skattegrundlaget for den personlige indkomstskat er mindre end det samlede personlige forbrug, et stærkt indicium for, at min »case against direct taxation« er holdbar.

Kildeartsskat – P-planens redningsplanke?

For ikke at falde i samme grøft som de skatteteoretiske velfærdsfilosofier, der har argumenteret ud fra »the case against direct taxation«, nemlig at ende i det rent negative, at sagen må falde, må jeg forsøge at opstille et positivt alternativ.

Jeg vil først advare imod at tro, at man løser problemet ved at udskifte den personlige indkomstskat med moms eller blot øge momsen. Skal hele den personlige indkomstskat udskiftes med moms, vil det allerede i dag kræve en momsprocent på 40-50 % og skal momsforhøjelser finansiere P-planen måske over 100 %. En så høj moms vil give vældige kontrol- og smuglerproblemer. Fra forskellig side er det blevet foreslået, at man starter med at udskifte den statslige indkomstskat med en momsforhøjelse. Dette vil naturligvis ikke kræve en så høj momsprocent, men til gengæld må man bevare hele indkomstopgørelsen, herunder ligningsapparatet. Man ville nok i første omgang få betydelig lavere skatteprocenter. Man ville også få betydeligt nemmere ved at kontrollere indkomsterne og indkomstbeskatningens virkninger og tendensen til at omgå indkomstbeskatningen ville formindskes. Trods dette er det ikke nogen helt god idé udelukkende at have personlig indkomstskat til kommunerne. Tendensen til, at der opduk-

ker skattely og skatteflugtsproblemer kommunerne imellem, vil blive øget. Mulighederne for en finanspolitisk styring vil blive formindsket. Og endelig er der et stærkt pres for en forøgelse af de kommunale opgaver. Man kan udmærket tænke sig, at kommunerne ret hurtigt fører indkomstskatten op på et temmelig højt niveau.

Den helt store reform vil man først få i det øjeblik, man ændrede indkomstbeskatningen så radikalt, at man kunne spare ligningsapparat, ligningskontrol o.s.v. Spørgsmålet er derfor mere generelt, om man ikke kan få et skattesystem, der uden at overspille en enkelt streng, hvad enten det drejer sig om indkomstskatten eller momsen, administrativt er betydelig enklere end det eksisterende skattesystem og i samme udstrækning eller måske endda bedre tilgodeser de fordelingsmæssige hensyn, man vil opnå igennem den nuværende personlige nettoindkomstbeskatning. Personlig tror jeg det er muligt, men det kræver en betydelig nytænkning.

For at føre forsamlingen ind i min tankegang vil jeg et øjeblik forestille mig den forenkling af indkomstskattesystemet, vi kunne opnå, hvis vi havde en fuldt ud proportional indkomstskat. I så tilfælde kunne vi erstatte såvel personfradrag som de såkaldte ligningsmæssige fradrag f.eks. såkaldte opsparingsfradrag med persontilskud. Om man tillader en person at fratække 10.000 kr. og herved spare 40 % d.v.s. 4.000 kr. i skat eller direkte yder 4.000 kr. kommer ud på et⁶. Vi kunne undvære hele skattesystemet og kontrollen med den enkelte lønmodtagers skattebetaling og i stedet opkræve skatten for lønmodtagerne som en proportional lønskat hos arbejdsgiverne. Vi kunne videre beskatte renteafkast i bredeste forstand ved kilden, d.v.s. i banker, sparekasser, realkreditinstitutioner suppleret med en kuponskat for andre rente- og udbytteindtægter. En sådan kildeskat har vi allerede for aktieudbytter. For de selvstændige erhvervsdrivende kunne man også beskatte værditilvæksten direkte og uden nødvendigheden af pro-rate-temporis-afskrivninger. Enhver afskrivning f. eks. 30 % saldoafskrivning kan nemlig altid erstattes med en given straksafskrivning. Ved en rentefod på 10 % vil 30 % saldoafskrivning eksempelvis svare til 75 % straksafskrivning. En værditilvækstafgift kan derfor administreres efter momssystemet ved i stedet for 100 % kun at give fradrag for 75 % af den indgående moms for driftsmidler og en anden – lavere – procent for bygninger. Praktisk talt al indkomst skulle på denne måde kunne beskattes ved kilden. Der er naturligvis mange afgrænsningsproblemer og administrative problemer forbundet med en kildeartsbeskatning af den angivne art. Disse problemer, der i givet fald kunne kulegraves i et ekspertudvalg, er naturligvis relativt begrænsede

6. Jeg har i Festskrift til Jørgen Dich redegjort for hvorledes man ved at erstatte den eksisterende indkomstbeskatning med en såkaldt positiv-negativ indkomstskat kan opnå samme fordeling og provenu som nu. Jeg har endvidere demonstreret, hvorledes man kan erstatte denne med persontilskud og en helt ud proportional indkomstskat opkrævet ved kilden. Se Thorlund Jepsen (1971, p. 176 ff.).

sammenlignet med de problemer alternativet, nemlig en personlig indkomstskat med kontrol og ligning med – og skatteopkrævning hos – de enkelte skatteydere, rejser.

Tiden tillader heller ikke en dybere analyse af systemets virkninger, men visse vigtige konsekvenser skal dog angives. Man må for det første udbetale betydelige indkomstuafhængige tilskud til alle. Selv om disse blot er en erstatning for »tilskud«, vi allerede i dag yder via skattefradrag, progression m.v., kræver det sikkert en betydelig psykologisk og politisk stilling.

En anden konsekvens er, at man ikke mere kan opgøre den personlige indkomst og dermed mister muligheden for at anvende denne indkomst f.eks. som et grundlag for aftrapning af boligsikring, folkepension, sygekassekontingent og -ydelse etc. Man måtte, når muligheden for indkomstopgørelse forsvinder, yde en indkomstuafhængig ydelse på alle disse områder. Også dette vil naturligvis møde modstand, men fordelene må ikke undervurderes. Således opnår man også på disse områder en væsentlig administrativ forenkling. Samtidig vil man ved et sådant system helt undgå den meget »hårde« marginalbeskatning som kombinationen af progressiv indkomstskat og indkomstaftappede ydelser i dag medfører for personer med boligsikring, folkepensionister o.s.v.

En tredje ulempe ved systemet er, at man ved en kildeartsbeskatning vanskeligt kan operere med flere selvstændigt skatteopkrævende instanser. Den selvstændige primær- og sekundærkommunale indkomstbeskatning må forsvinde. Virkningerne heraf kan forekomme revolutionerende, men må heller ikke overvurderes. Det kommunale selvstyre kan i alle tilfælde bevares. Ved hjælp af statsydelse på såkaldte objektive fordelingskriterier f.eks. antal børn i kommunen, antal personer over 60 år, arealstørrelse o.s.v. kan kommunernes indtægter bevares endda i sammenhæng med en fornuftig udligning mellem kommunerne. Herved kan den selvstændige kommunale udgiftsdisposition bevares og endda udbygges. Samtidig kan en bedre finanspolitisk styring opnås. Staten kan nemlig »styre« den samlede sum af »skatte kroner« til kommunernes disposition, d.v.s. forhøje eller sænke objekttilskuddene, hvis konjunkturpolitiske hensyn gør en ekspansiv eller kontraktiv finanspolitik ønskelig.

Konklusion

P-planen kræver en skattebyrde på ca. 60 % og måske mere mod nu ca. 40 %. Den marginale skattebyrde vil herved nemt få så stærke indirekte virkninger, at det kan svække den økonomiske vækst, herunder grundlaget for en stærkt ekspanderende offentlig sektor. Den marginale skattebyrde står i snæver sammenhæng med indkomstfordelingen. Ikke alene skatterne, men også de offentlige ydelser, herunder transfereringerne, er i høj grad indkomstfordelende. Netop i kraft af den stigende offentlige sektor kan man

derfor uden en *totalt set* skævere indkomstfordeling lette den marginale skattekvote. Man kan øge momsens og fjerne progressionen i indkomstbeskatningen. Af fjerne progressionen i indkomstskatten vil svare til at fjerne grundlaget for den personlige indkomstskat. I stedet kan man opbygge et system af kildeartsskatter i sammenhæng med momsens. Kombineret med andre skatter f.eks. særlige former for jord- og formueskatter og lignende, vil man herved få et administrativt enkelt skattesystem, der er tilstrækkeligt bæredygtigt. Indkomstfordelingsmæssigt og skatteetisk kan der ikke fremføres nogen holdbar argumentation imod et sådant skattesystem fremfor det nuværende indkomstskattesystem – snarere tværtimod. At de skattemæssige konsekvenser af P-planen kan løses, er imidlertid ikke ensbetydende med, at de vil blive det. Og endelig har planen naturligvis andre konsekvenser end de skattemæssige.

LITTERATUR

- Lindahl, Erik. 1919. *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*. Lund.
- Thorlund Jepsen, G. 1971. Negativ indkomstskat: Økonomiske og socialpolitiske konsekvenser af en negativ indkomstskat til forenkling af skattesystemet. I *Økonomien bag socialpolitikken*, red Bent Rold Andersen m.fl., pp. 306-26. København.
- Zeuthen, Hans E. 1971. P-planens perspektiver. *Finanstidende* 56: 1450-53.
- Det økonomiske Råds formandskab. 1971. *Markedsperspektiver og strukturproblemer*. København.
- 1967. *Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser*. København.

derfor uden en *totalt set* skævere indkomstfordeling lette den marginale skattekvote. Man kan øge momsens og fjerne progressionen i indkomstbeskatningen. Af fjerne progressionen i indkomstskatten vil svare til at fjerne grundlaget for den personlige indkomstskat. I stedet kan man opbygge et system af kildeartsskatter i sammenhæng med momsens. Kombineret med andre skatter f.eks. særlige former for jord- og formueskatter og lignende, vil man herved få et administrativt enkelt skattesystem, der er tilstrækkeligt bæredygtigt. Indkomstfordelingsmæssigt og skatteetisk kan der ikke fremføres nogen holdbar argumentation imod et sådant skattesystem fremfor det nuværende indkomstskattesystem – snarere tværtimod. At de skattemæssige konsekvenser af P-planen kan løses, er imidlertid ikke ensbetydende med, at de vil blive det. Og endelig har planen naturligvis andre konsekvenser end de skattemæssige.

LITTERATUR

- Lindahl, Erik. 1919. *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*. Lund.
- Thorlund Jepsen, G. 1971. Negativ indkomstskat: Økonomiske og socialpolitiske konsekvenser af en negativ indkomstskat til forenkling af skattesystemet. I *Økonomien bag socialpolitikken*, red Bent Rold Andersen m.fl., pp. 306-26. København.
- Zeuthen, Hans E. 1971. P-planens perspektiver. *Finanstidende* 56: 1450-53.
- Det økonomiske Råds formandskab. 1971. *Markedsperspektiver og strukturproblemer*. København.
- 1967. *Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser*. København.