

# Perspektiver på skattereformen

Lars Matthiessen

Økonomisk Institut, Odense Universitet

*SUMMARY: Despite the fact that the 1993 income tax reform in Denmark implies a fairly sharp change of the basic principles underlying capital income taxation, there has not been very much discussion of this change of direction. The main aim of the present paper is to indicate this change and to stress a number of implications of the recent tax reform. With the recent tax reform Denmark has taken a first step to reduce the heavy reliance on ordinary income taxation as far as labour income is concerned. The same is not true of capital income taxation and capital income tax rates in Denmark will remain very high compared to the Nordic and other countries.*

## Indledning

1. Efter en række mindre væsentlige justeringer under udvalgsbehandlingen vedtog Folketinget den 24. juni 1993 de fire regeringspartiers forslag til skattereform. Hermed er der formentlig skabt klarhed om hovedtrækkene i beskatningen de nærmeste år og derved har man elimineret en del af usikkerheden for beslutningstagere i danske virksomheder, udenlandske foretagender, der overvejer at investere i Danmark samt købere og sælgere på det danske ejerboligmarked. I betragtning af den store usikkerhed om de fremtidige skatter, der har hersket næsten lige siden den forrige skattereform trådte i kraft i 1987, er den opnåede grad af klarhed i og for sig en stor fordel for det danske samfund.

2. Et formål med den nye skattereform har helt klart været at tilnærme den danske skattestruktur til det, som gælder i lande, vi plejer at sammenligne os med. For så vidt angår beskatningen af arbejdsindkomster er der med de gennemførte marginalsattesænkninger taget et betydeligt skridt i denne retning. Som det vil fremgå af det følgende, kan det samme ikke siges at være tilfældet med hensyn til beskatning af kapitalindkomster. Selv om skatten af kapitalafkast er blevet mindre for de fleste, er denne skat fortsat meget høj i Danmark i forhold til andre lande. Nye satsninger i skattepolitikken er indførelsen af grønne skatter og arbejdsmarkedbidrag (bruttoskat). I en fremtid vil 1993 måske fremstå som et historisk år af samme grund. Der kan næppe herske tvivl om, at det på længere sigt må være lettere at skabe politisk forståelse for en skat på miljøbelastende aktiviteter end en skat på produktiv indkomstsikring. Et problem med grønne skatter er naturligvis, at i samme grad som de formindsker omfanget af de miljøbelastende aktiviteter, i samme grad udebliver også statens provenu af disse skat-

En anonym referee takkes for en række indsigtfulde og relevante synspunkter.

# Perspektiver på skattereformen

Lars Matthiessen

Økonomisk Institut, Odense Universitet

*SUMMARY: Despite the fact that the 1993 income tax reform in Denmark implies a fairly sharp change of the basic principles underlying capital income taxation, there has not been very much discussion of this change of direction. The main aim of the present paper is to indicate this change and to stress a number of implications of the recent tax reform. With the recent tax reform Denmark has taken a first step to reduce the heavy reliance on ordinary income taxation as far as labour income is concerned. The same is not true of capital income taxation and capital income tax rates in Denmark will remain very high compared to the Nordic and other countries.*

## Indledning

1. Efter en række mindre væsentlige justeringer under udvalgsbehandlingen vedtog Folketinget den 24. juni 1993 de fire regeringspartiers forslag til skattereform. Hermed er der formentlig skabt klarhed om hovedtrækkene i beskatningen de nærmeste år og derved har man elimineret en del af usikkerheden for beslutningstagere i danske virksomheder, udenlandske foretagender, der overvejer at investere i Danmark samt købere og sælgere på det danske ejerboligmarked. I betragtning af den store usikkerhed om de fremtidige skatter, der har hersket næsten lige siden den forrige skattereform trådte i kraft i 1987, er den opnåede grad af klarhed i og for sig en stor fordel for det danske samfund.

2. Et formål med den nye skattereform har helt klart været at tilnærme den danske skattestruktur til det, som gælder i lande, vi plejer at sammenligne os med. For så vidt angår beskatningen af arbejdsindkomster er der med de gennemførte marginalsattesænkninger taget et betydeligt skridt i denne retning. Som det vil fremgå af det følgende, kan det samme ikke siges at være tilfældet med hensyn til beskatning af kapitalindkomster. Selv om skatten af kapitalafkast er blevet mindre for de fleste, er denne skat fortsat meget høj i Danmark i forhold til andre lande. Nye satsninger i skattepolitikken er indførelsen af grønne skatter og arbejdsmarkedbidrag (bruttoskat). I en fremtid vil 1993 måske fremstå som et historisk år af samme grund. Der kan næppe herske tvivl om, at det på længere sigt må være lettere at skabe politisk forståelse for en skat på miljøbelastende aktiviteter end en skat på produktiv indkomstsikring. Et problem med grønne skatter er naturligvis, at i samme grad som de formindsker omfanget af de miljøbelastende aktiviteter, i samme grad udebliver også statens provenu af disse skat-

En anonym referee takkes for en række indsigtfulde og relevante synspunkter.

ter. Og vice versa. Et problem med såvel afgifter (uanset kulør) som bruttoskatten er, at de alle påvirker marginalskeer og arbejdsudbud. Ekstraindkomster må påregnes at føre til øget benzinförbrug men næppe til større förbrug af el og vand. Der er således marginaleffekt af grønne afgifter, men den er ikke fuld. I regeringens oplæg til skattereform er der beregnet en såkaldt effektiv marginalskeerattesats, der tager hensyn til effekten af bruttoskatten. Derimod er der ikke præsenteret beregninger af en *samlet* marginalskeerattesats, som også inkluderer marginalvirkningen af afgiftsförhöjelserne og derved gives der et overdrevent indtryk af skattereformens marginalskeerattesænkninger.

### Beskatningen af personlig indkomst

3. Lad os til at begynde med se lidt nærmere på beskatningen af personlige indkomster, altså især arbejdsindkomster og pensioner. I *Tabel 1* og *Figur 1* er vist de effektive marginalskeerattesatser i 1993 og 1998, når skattereformen er fuldt ud gennemført. Med effektiv marginalskeerattesats menes her – ligesom i regeringens oplæg – marginalskeerattesatsen, som den bliver, når der også tages hensyn til arbejdsmarkedsbidraget. Da der er fradragsret for arbejdsmarkedsbidraget, og dette i 1998 er 8 procent, beregnes den effektive marginalskeerattesats for dette år som 8 procent plus 92 procent af den traditionelle marginalskeerattesats. Det er de *nominelle* indkomster, der indgår i skatteskalaerne for de to år, men med den aktuelle lave inflationsrate i Danmark er behovet for omregning til reale indkomster ikke så stort.

Som fremgår af *Tabel 1* og *Figur 1* reduceres den effektive marginalskeerattesats i vekslende omfang i alle indkomstintervaller undtagen det laveste. Undtagelsen beror naturligvis på, at end ikke personfradraget gælder som fradrag ved beregningen af arbejdsmarkedsbidraget.

4. For at kunne sige noget om skattereformens effekt på den *gennemsnitlige* effektive skattesats er det givetvis nødvendigt at kende størrelsen af kapitalindkomster og ligningsmæssige fradrag. Eftersom der i dette afsnit fokuseres på beskatning af personlig indkomst, antages det her, at nettokapitalindkomsterne og de ligningsmæssige fradrag (men ikke treprocentsfradraget i 1993) er nul. Med disse forudsætninger bliver den gennemsnitlige effektive skatteprocent i 1993 og 1998 som vist i *Figur 2*. Selvsagt medfører indførelsen af bruttoskatten en øget skatteprocent ved lave indkomster, men for personlige indkomster over ca. 49.000 kr. giver den samlede reform af indkomstbeskatningen lavere skatteprocenter. Som ses, sænker skattereformen skatteprocenten lidt mere jo højere, den personlige indkomst er. Ved meget høje indkomster konvergerer skatteprocenten naturligvis mod den højeste marginalskeerattesats og for indkomster fra ca. 300.000 kr. og opad vil skattereformen derfor nedsætte skatteprocenten med omkring 6.7 procent-point, jvf. *Tabel 1*.

5. De marginale og gennemsnitlige skattesatser bidrager hver på sin måde til at belyse et skattesystems egenskaber. For de fleste indkomsttagere vil det afgørende imidlertid nok være, hvad skattesystemet betyder for forbrugsmulighederne, som i høj grad

Tabel 1. Effektive marginals-kattesatser 1993 og 1998.

Indkomstinterval		Marginals-kattesatser i procent (incl. kirkeskat)		
		1993	1998	ændring
0	- 29.373 <sup>(a)</sup>	0	8	+8
29.373	- 31.848 <sup>(d)</sup>	50.634 <sup>(c)</sup>	8	-42.634
31.848	- 130.000 <sup>(b)</sup>	50.634	43.144 <sup>(f)</sup>	-7.490
130.000	- 141.304 <sup>(e)</sup>	52.2	43.144	-9.056
141.304	- 168.000	52.2	48.664 <sup>(f)</sup>	-3.536
168.000	- 240.000	58.2	48.664	-9.536
240.000	- 255.326 <sup>(e)</sup>	68.7	48.664	-20.036
255.326	-	68.7	62.004 <sup>(f)</sup>	-6.696

*Anm.:* Den samlede kommunale skatteprocent og kirkeskatteprocenten forudsættes i 1998 at være 29,5, respektive 0,7 procent lige som i 1993.

*Noter:* <sup>(a)</sup> Med personfradrag til stat og kommune i 1993 på 32.600 kr. og 25.500 kr. bliver det gennemsnitlige personfradrag (vejet med skattesatserne 0,22 og 0,302)  $28.492/0,97 = 29.373$  kr. <sup>(b)</sup> Treprocentsfradraget, der i 1993 maksimalt kan være 3.900 kr., bortfalder ved indkomsten  $3.900/0,03 = 130.000$  kr. <sup>(c)</sup> Den *formelle* skattesats er 52,2 procent, men på grund af treprocentsfradraget er den reelle skattesats kun 97 procent heraf. <sup>(d)</sup> Personfradraget for voksne antages i 1998 at være 29.300 kr. lige som i 1994 (skønt det forventes at blive opjusteret en smule i de 4 år). Med fradragets ret for bruttoskatten på 8 procent bliver indkomstskatten positiv fra indkomsten  $29.300/0,92 = 31.848$  kr. <sup>(e)</sup> De øvre intervalgrænser i 2. og 3. interval i 1998 er *formelt* 130.000 og 234.900 kr., men på grund af bruttoskatten fås de *effektive* intervalgrænser ved at dividere med 0,92 og bliver således 141.304 og 255.326 kr. <sup>(f)</sup> De *formelle* marginals-kattesatser i 1998-skatteskalaen er 38,2, 44,2 og 58,7 procent, men på grund af bruttoskatten er de *effektive* skattesatser 92 procent heraf plus bruttoskattens 8 procent.

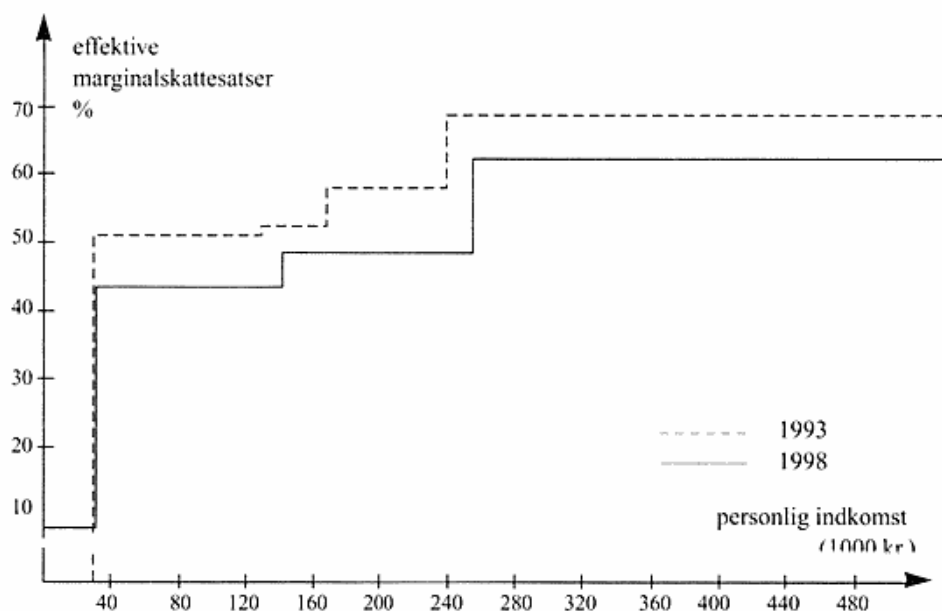
baseres på den reale disponible indkomst. Man kan derfor spørge sig, hvordan skatte-reformen har påvirket mulighederne for at opnå fremgang i real disponibel indkomst ved given nominal indkomststigning og inflationsrate. Dette spørgsmål kan besvares på en forholdsvis enkel måde.

Bestemmende for hvor stor en procentuel stigning i den (nominelle) disponible indkomst som muliggøres af en vis procentuel stigning i indkomsten før skat er, hvad man i Sverige har kaldt *udbyttekvoten*. Udbyttekvoten har ikke noget med aktieudbytter at gøre. Navnet er valgt, fordi kvoten angiver den procentvise stigning i indkomsten *efter* skat (»udbyttet«) ved en stigning i indkomsten *før* skat på én procent. Mere fagmæssigt udtrykt er udbyttekvoten den disponible indkomsts elasticitet med hensyn til indkomsten før skat (se Matthiessen 1973, s. 53-56).

Udbyttekvoten  $u$  afhænger af skattesystemet på en såre simpel måde, idet

$$u = \frac{1-m}{1-g} \quad (1)$$

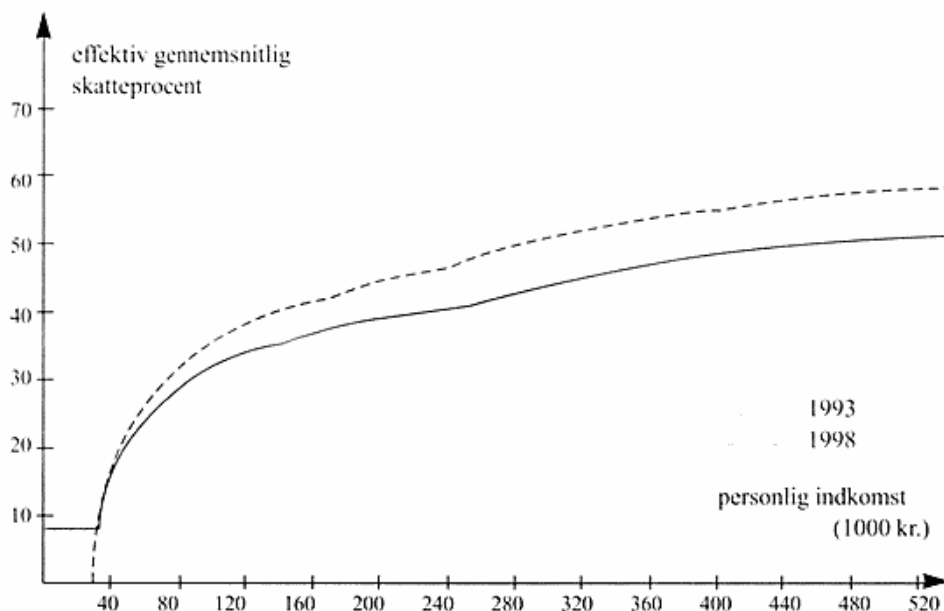
hvor  $m$  og  $g$  er den relevante marginals-kattesats, henholdsvis gennemsnitskattesatsen i udgangssituationen. *Figur 3* viser, hvordan udbyttekvoten varierer med indkomsten i



Figur 1. Effektive marginalsatteser 1993 og 1998.

1993 og 1998, når nettokapitalindkomsterne, de ligningsmæssige fradrag og indkomstafhængige transfereringer antages at være nul. Som ses, varierer udbyttekvoten i 1993 mellem 0.5 og 1. Lad os med nogle eksempler vise, hvordan figuren læses.

For en skatteyder A, der i 1993 har en personlig indkomst på 250.000 kr., er udbyttekvoten ca. 0.6. Får A en lønstigning på f.eks. 5 procent for det kommende år, ville det med uforandret skattesystem resultere i en stigning i den disponible indkomst på 3 procent. En indkomsttager B med en personlig indkomst på 120.000 kr. i 1993 ville derimod have en udbyttekvote på 0.8, og med en indkomstfremgang på ligeledes 5 procent ville B få en stigning i den disponible indkomst på 4 procent, altså mere end A. Det er værd at bemærke, at med et progressivt skattesystem er udbyttekvotekurven stigende i ethvert indkomstinterval. Det følger naturligvis af, at i et givet indkomstinterval er marginalsattesen konstant, samtidig som skatteprocenten er monotont stigende. Denne indbyggede og uundgåelige egenskab ved et progressivt indkomstskattesystem har en konsekvens, som måske vil overraske en del. Konsekvensen er, at med *samme* procentvise indkomststigning til indkomsttagere i et givet indkomstinterval vil den procentvise stigning i indkomsten efter skat være større for folk med høje end for folk med lavere indkomster (vi ser her bort fra tilfælde med intervalpassage). Man kan sige, at med lige store indkomststigninger før skat, sker der en indkomstfordeling indenfor intervallet, som gør indkomstfordelingen mere ulige end før. Specielt i det højeste (men tyndt befolkede) indkomstinterval vil indkomstfordelingen til fordel for højindkomsttagere kunne være udtalt, fordi udbyttekvoten her konvergerer mod 1.



Figur 2. Effektive gennemsnitlige skattesatser 1993 og 1998.

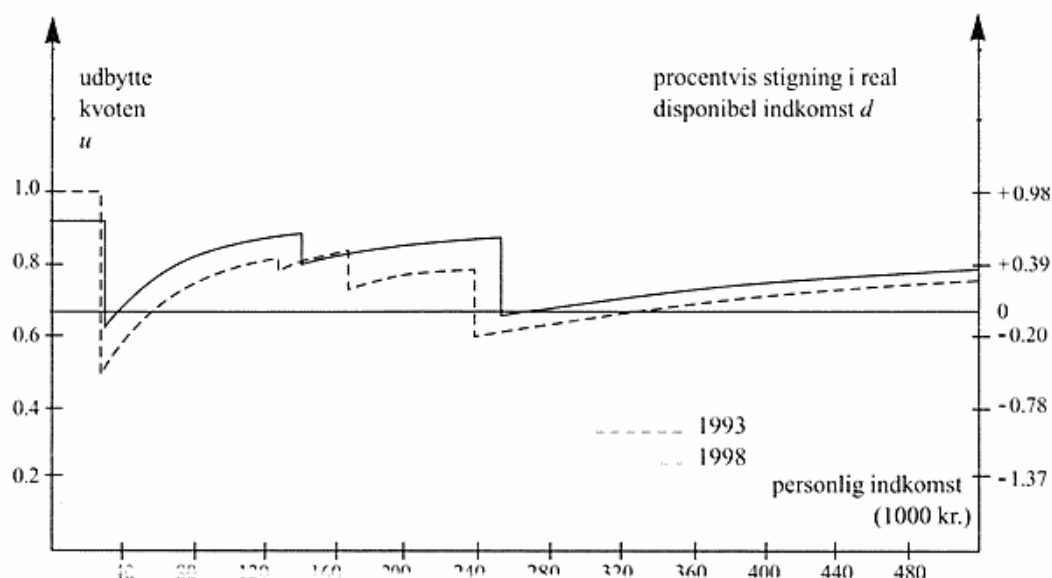
6. Vi har endnu ikke taget hensyn til inflationen, men det sker nu. Den relative stigning i den reale disponible indkomst afhænger af udbyttekvoten, den relative indkomststigning  $y$  og inflationsraten  $p$  på følgende måde:

$$d = \frac{uy-p}{1+p} \quad (2)$$

Med givne værdier på  $y$  og  $p$  svarer der altså en bestemt værdi af  $d$  til hver værdi af udbyttekvoten. For illustrationens skyld kan vi antage, at alle indkomster stiger med 3 procent og at inflationsraten er 2 procent per år. Vi kan da indlægge en skala til højre i Figur 3, der viser, hvor store stigninger i real disponibel indkomst, som opnås under de givne forudsætninger, når beskatningen baseres på skattesystemet fra 1993 respektive 1998. Den vandrette linie  $u = 0.667$  angiver den værdi på udbyttekvoten, som netop indebærer uforandret real disponibel indkomst ( $d = 0$ ) med de antagne værdier på  $y$  og  $p$ .

Vi kan for det første konstatere, at med de antagne løn- og prisstigningstakter vil den reale disponible indkomst stige for så godt som alle indkomstagere under det nye skattesystem, mens dette ikke ville være tilfældet med det nugældende skattesystem. Mere generelt er betingelsen for en stigning i real disponibel indkomst naturligvis at  $y > p/u$ .

Vi kan endvidere konstatere, at når skattereformen er fuldt ud gennemført, vil effekten være stigninger i udbyttekvoten for alle skatteydere med indkomster uden for



Figur 3. Effektive marginalsatteser 1993 og 1998.

intervallerne 0 – 29.400 og 141.300 – 168.000 kr. Som fremgår af Tabel 1 var det netop i disse to indkomstintervaller, at der ikke blev tale om mere betydelige marginalskattesænkninger. Figur 3 viser iøvrigt, at stigningerne i udbyttekvoten vil være større for mellemstore og mindre indkomster end for højere indkomster.

Det skal understreges, at beregningen af udbyttekvoterne er sket uden hensyntagen dels til forekommende aftrapning af transfereringer og tilskud fra det offentlige, og dels til indirekte skatter, herunder de kommende grønne afgifter. Indførelsen af disse afgifter må naturligvis forventes at påvirke husholdningernes forbrugsmuligheder negativt og kan principielt sidestilles med en forøgelse af marginalsattesen. Det betyder, at Figur 3 i nogen grad overdriver omfanget af de stigninger i indkomstagernes udbyttekvoter, som skattereformen medfører.<sup>1</sup>

### Kapitalafkastbeskatningen generelt

#### 7. Som baggrund til omtalen af den seneste reform af beskatningen af kapitalind-

1. Mere generelt kan den for arbejdsudbuddet relevante marginalsattesats  $t$  skrives således

$$t = 1 - \frac{(1 - t^P - t^{TR})(1 - t^W)}{1 + t^I}$$

Her gælder det at,

$t^P$  = marginalsattesen for personlig indkomst

$t^{TR}$  = den samlede aftrapningssats for indkomstafhængige transfereringer og tilskud

$t^W$  = bruttoskattesatsen

$t^I$  = den gennemsnitlige indirekte skattesats.

For en udledning og diskussion af den generelle marginalsattesats, se Matthiessen (1993) s. 29-33.

komst kan der være grund til at berøre nogle målsætninger for skattepolitikken og den måde, de har påvirket udformningen af det samlede skattesystem.

Af såvel fordelingsmæssige som statsfinansielle grunde har en væsentlig målsætning for skattereforarbejdet i Danmark i det sidste tiår været en begrænsning af omfanget af *skattearbitrage*, d.v.s. dispositioner, som er privatøkonomisk lønsomme alene på grund af skattesystemets udformning, og som typisk indebærer en tilsidesættelse af lovgivningens intentioner. Primært må begrænsningen ske ved at udforme skattesystemet, således at der ikke i det findes indbyggede økonomiske incitamenter til skattearbitrage. I en vis men ganske usikker udstrækning kan skattearbitrage formentlig begrænses af regler og administrative procedurer, også selv om incitamenterne er til stede.

En anden vigtig målsætning vedrørende skattesystemet har været at sikre *effektivitet* i ressourceanvendelsen for så vidt angår allokeringen af investeringer og opsparing til forskellige sektorer. En høj grad af effektivitet sikres ved, at alle former for kapitalafkast så vidt muligt beskattes ensartet (d.v.s. med samme *effektive* skattesats). Med ensartet beskatning kan man regne med, at såvel det privatøkonomiske afkast *efter* skat som det samfundsøkonomiske afkast – d.v.s. afkastet *før* skat – vil tendere imod at være lige stort i alle sektorer, således at intet vindes ved omrokeringer.

Da skattearbitrage givetvis kan baseres på en lang række forskellige elementer i skattesystemet, er det ikke overraskende, at der kan blive tale om målkonflikter, når man skal konstruere et nyt skattesystem. Det gamle skattesystem fra før 1987, det nys afskaffede og det nye danske indkomstskattesystem illustrerer dette ganske klart.

8. Før 1987 var *totalindkomstprincippet* gældende i dansk skattelovgivning. Hvor dette princip gælder, beskattes al indkomst, der tilfalder en vis skatteyder, efter samme skala uanset indkomstens art. Det betyder, at den erlagte skat ikke påvirkes af, i hvilke proportioner forskellige arter af indkomst indgår i en given totalindkomst. For en skatteyder med en given skattemæssig status er der altså ikke opnået noget ved at konvertere indkomst af en vis type til en anden indkomstart.

Det kan så tilføjes, at før 1987 blev kapitalindkomst beskattet med satser, der varierede fra nul til 73 procent alt efter skatteyderens skattemæssige status. Der var således rige muligheder for skattearbitrage i den dimension.

9. I skattereformen fra 1986 indførte man som bekendt *separat* beskatning af personlig indkomst og kapitalindkomst og opgav dermed totalindkomstprincippet. Hermed var der skabt incitamenter til at konvertere eksempelvis højt beskattet personlig indkomst til lavere beskattet kapitalindkomst. Indførelsen af sondringen mellem disse to indkomstarter tjente naturligvis et bestemt formål. Det var netop ønsket om en ensartet beskatning af kapitalafkast. For at tilgodese dette ønske var det selvsagt nødvendigt at skelne mellem kapitalindkomst og anden indkomst (og herunder arbejde med en *beregnet* kapitalindkomst i virksomhederne). Mere konkret var en hovedide i skat-



tereformen fra 1986, at alt (eller så godt som alt) afkast af kapital skulle beskattes med en ensartet sats på omkring 50 procent, uanset om kapitalindkomsten tilfaldt selskaber, selvstændige erhvervsdrivende, fonde eller lønmodtagere.

Fra 1986-reformens princip om en skat på omkring 50 procent for alle former for kapitalindkomst blev der dog af fordelingsmæssige grunde gjort to undtagelser. Den ene er 6-procentskatten, som i 1993 svarede, hvis summen af personlig indkomst og positiv nettokapitalindkomst oversteg 168.000 kr. Den anden undtagelse udgjorde skattereforens overgangsregel for større positive nettokapitalindkomster. Denne overgangsregel indebar, at *positiv* nettokapitalindkomst over en øvre progressionsgrænse – som årligt opjusteredes med 25.000 kr. og som i 1993 var 210.000 kr. – *ikke* skulle beskattes med den lave sats som kapitalindkomst, men derimod som personlig indkomst med (i de fleste tilfælde) 68 procent. (For en udførlig diskussion af denne overgangsregel, se Matthiessen 1986 kap. VI). Eftersom denne overgangsregel kun havde betydning for yderst få skatteydere, kan de to afvigelser fra hovedreglen om ensartet beskatning af kapitalindkomster næppe betegnes som væsentlige.

Vi har således set, at man i skattereformen fra 1986 har villet sikre en samfundsøkonomisk effektiv fordeling af investeringer og opsparing på sektorer ved en stort set proportional beskatning af kapitalafkast. Herved har man begrænset den form for skattetænkning, der består i at kanalisere investeringer og opsparing til skattemæssigt specielt begunstige områder. Til gengæld har man været nødsaget til at opgive totalindkomstprincippet (og for så vidt også skatteevneprincippet) og således acceptere, at der i skattesystemet indbygges incitamenter til den form for skattetænkning, som handler om konvertering af indkomst.

10. Vi kommer så omsider til skattereformen fra 1993. Her må det lige indskydes, at i årene nærmest før denne skattereform gennemførtes etapevise sænkninger af selskabs- og virksomhedsskatteprocenterne til de nuværende 34 procent samt omlægningen til progressiv udbyttebeskatning. Når disse delreformer og skattereformen fra 1993 ses under ét, kan man konstatere, at der nærmest er tale om et systemskifte i forhold til skattesystemet, vi fik så sent som i 1987 og om en *delvis* tilbagevenden til systemet fra før 1987. Ganske vist opretholdes skellet mellem personlig indkomst og kapitalindkomst i det kommende skattesystem, men nu er motivet ikke længere at sikre en ensartet kapitalafkastbeskatning, men derimod i første række at begrænse skatteværdien af rentefradrag for alle med negative eller mindre positive nettokapitalindkomster til højst 43.5 procent fra 1998. For så vidt angår større positive nettokapitalindkomster (20.000 kr. for enlige og 40.000 kr. for gifte) og personlig indkomst, der tilsammen overstiger 234.900 kr. i 1994 er der tale om en *fælles* progressiv beskatning. Samtidig bliver der *igen* tale om stærkt varierede skattesatser for forskellige typer af kapitalafkast.

Tabel 2. Procentsatser ved beskatning af kapitalindkomst 1993-98.

	93	94	95	96	97	98
<i>Renteindtægt m.m.</i>						
1.	Kommunalskat	29.5	29.5	29.5	29.5	29.5
2.	Bundskat	22.0	14.5	13.0	12.0	10.0
3.	sum	51.5	44.0	42.5	41.5	39.5
4.	Mellemskat	-	4.5	5.0	5.0	6.0
5.	6 pct. skat	6.0	-	-	-	-
6.	sum	57.5	48.5	47.5	46.5	43.5
7.	Topskat	0	12.5	13.5	15.0	15.0
8.	sum	57.5	61.0	61.0	61.5	60.5
9.	Skatteloft	68.0	65.0	63.5	61.0	60.0
10.	Effektiv skat	57.5	61.0	61.0	61.0	60.0
<i>Aktieindkomst:</i>						
11.	til 31.700 kr.	30	30	30	25	25
12.	over 31.700 kr.	45	40	40	40	40
<i>Pensionsordninger:</i>						
13.	Realrenteafgift	50.1	53.9	55.6	50.3	44.3
14.	Afgift på kapitalpensioner	40	40	40	40	40

*Ann.:* Satsene i tabellen er eksklusive kirkeskat, som i 1993 er 0.7 procent. Kirkeskatten er ikke omfattet af skatteloftene. Bemærk vedrørende *personlige* indkomster at der af mellem- og topindkomster beregnes »seksprocentskat« i 1994 med 5 procent og i 1995 med 3 procent, hvorefter denne skat bortfalder. Det betyder for mellemstore personlige indkomster, at marginalsatten i 1994 vil være 53.5 procent og i 1995 50.5 procent og for øvrige år som skatten for kapitalindkomst. For de højeste personlige indkomster svarer marginalsatten (ekskl. kirkeskat) til skatteloftet.

Set i forhold til 1986-reformen indebærer den seneste skattereform (inklusive de nævnte delreformer i årene forinden) således, som fremgår af *Tabel 2*, at man går fra en stort set ensartet og proportional beskatning af kapitalindkomster med omkring 50 procent til en blandet proportional og progressiv beskatning. Af kapitalindkomst i form af overskud i selskaber svares der skat med 34 procent, samtidig som skattereformen har reduceret fradragsmulighederne på forskellig måde. Aktieudbytte hos personer beskattes med 30 (fra 1996 med 25) eller 40 procent afhængig af, om udbyttet er under eller over 31.700 kr. Som allerede nævnt indebærer skattereformen, at anden positiv nettokapitalindkomst over 20.000/40.000 kr. indgår i grundlaget for den nye topskat på 15 procent. Hvis vi ser bort fra overgangsperioden og holder os til 1998 betyder det (med uforandret kommunalskat og ekskl. kirkeskat), at kapitalindkomster beskattes med 37.5 procent, hvis indkomsten er lav, med 43.5 procent for mellemindkomster og med 58 procent for høje indkomster, jvf. *Tabel 2*. Til sammenligning var skatten på personers kapitalindkomst i 1993 omkring 51.5 eller 57.5 procent.

Tabel 3. Nogle effekter af skattereformen vedrørende kapitalindkomstbeskatningen.

	93	94	95	96	97	98
<i>Skatteændringer i forhold til 1993:</i>						
med bundskat	-	-7.5	-9.0	-10.0	-12.0	-14.0
med mellemskat	-	-9.0	-10.0	-11.0	-12.0	-14.0
med topskat	-	+3.5	+3.5	+3.5	+2.5	+0.5
»superindkomster«	-	-7.0	-7.0	-7.0	-8.0	-10.0
<i>Effekt på rente efter skat af skattesatsændring ved 10% rente</i>						
$\Delta R_d = R_0 \Delta t:$						
bundindkomster	-	+0.75	+0.90	+1.00	+1.20	+1.40
mellemindkomster	-	+0.90	+1.00	+1.10	+1.20	+1.40
topindkomster	-	-0.35	-0.35	-0.35	-0.25	-0.05
»superindkomster«	-	+0.70	+0.70	+0.70	+0.80	+1.00
<i>Kapitalpensionens skattefavor =</i>						
<i>fordragsskattede afkast i 1993:</i>						
med bundskat	11.5	4.0	2.5	1.5	-0.5	-2.5
med mellemskat	17.5	13.5	10.5	6.5	5.5	3.5
med topskat	28.0	25.0	23.5	21.0	20.0	18.0
<i>Skattesats for kapitalindkomst:</i>						
<i>realrenteafgift:</i>						
med bundskat	+1.4	-9.9	-13.1	-8.8	-4.8	-1.1
med mellemskat	+7.4	-5.4	-8.1	-3.8	+1.2	+4.9
med topskat	+7.4	+7.1	+5.4	+10.7	+15.7	+19.4

*Ann.:* Superindkomstmottagere er de få som har været omfattet af overgangsreglen om positiv nettokapitalindkomst i skattereformen fra 1986.

Vi kan altså konstatere, at den seneste skattereform *ikke* indebærer en ensartet beskatning af kapitalindkomster. En konsekvens heraf er, at der ikke sikres en effektiv fordeling af investeringer og opsparring mellem eksempelvis selskabsektoren og de selvstændigt erhvervsdrivende – som tilsigtet i skattereformen fra 1986. Da de formindskede afskrivningsmuligheder får betydning for såvel selskaber som selvstændige, vil det i mange tilfælde fremover alt andet lige være lettere at drive og udvikle en virksomhed, hvis den er et selskab end hvis den er personlig ejet. Om det er en forbedring eller en forringelse overlades til læserens egen afgørelse.

Til trods for den delvise genindførelse af en fælles progressiv beskatning af personlig indkomst og kapitalindkomst kan det i visse tilfælde også under det nye skattesystem give en skattebesparelse at konvertere indkomst. F.eks. vil det kunne svare sig for en skatteyder, der betaler topskat og har en nettokapitalindkomst på f.eks. nul at konvertere personlig indkomst på 20.000/40.000 kr. til kapitalindkomst for derved at udnytte friholdelsen fra topskat af den første del af den positive nettokapitalindkomst. Den opnåede skattebesparelse vil i dette konkrete tilfælde være 3.000/6.000 kr.

Vi kan også konstatere – jvf. *Tabel 3* – at skattereformen medfører lavere skat på kapitalindkomster for indkomstagere med lave eller mellemstore indkomster, mens samme skat forhøjes en smule for folk med høje arbejds- og kapitalindkomster. Til den sidste gruppe hører dog ikke det fåtal skatteydere, som har så store formuer, at de endnu i 1993 omfattedes af overgangsordningen fra 1986 for positiv nettokapitalindkomst. I så fald havde de i 1993 en marginalsattesats også på kapitalindkomst på 68 procent og får således reduceret denne sattesats med 10 procentpoint.

### Boligejerne

11. Debatten om skatteformens konsekvenser for boligejerne har været en del forvirrende, fordi det ikke klart er fremgået om sigtet med reformen har været, at boligejernes samlede skattemæssige situation ikke måtte forringes eller om sigtet har været, at boligejerne skulle have samme fordel af skattereformen som andre skatteydere. Disse to målsætninger er på ingen måde sammenfaldende.

De elementer i skattereformen som først og fremmest påvirker boligejerne er naturligvis den reducerede skatteværdi af rentefradragene og den lempede beskatning af lejeværdi af egen bolig. Hertil kommer, at der i forbindelse med skattereformen gives adgang til dels at omlægge eksisterende lån til kontantlån med lavere ydelse, dels at videreføre skattefradrag for kurstab på gamle dyre kontantlån ved omlægning til nye realkreditlån. Boligejernes situation påvirkes selvsagt også af boligpakken fra foråret 1993, som gav mulighed for at anvende annuitetslån fremfor mixlån, og af det generelle rentefald.

Det er givetvis vanskeligt at sige noget mere præcist og generelt om virkningerne af, at der er åbnet adgang til omlægning til kontantlån, til videreførelse af skattefradrag fra gamle kontantlån og til at anvende annuitetslån fremfor mixlån. Det er ligeledes svært at sige, hvorledes boligejerne konkret påvirkes af faldet i huspriserne som følge af skattereformen og af den gennemførte tilskudsordning til reparation og vedligeholdelse. Derimod er det muligt at drage visse konklusioner for så vidt angår den kombinerede effekt af rentefradragenes nedsatte skatteværdi og lempelsen af beskatningen af lejeværdi af egen bolig.

Hvis vi forudsætter en uforandret årlig renteydelse  $RY$ , medfører nedsættelsen af rentefradragenes skatteværdi isoleret set en skattestigning, som er

$$(t_{93}^K - t_{98}^K)RY$$

Her betegner  $t^K$  givetvis den relevante sattesats for kapitalindkomst. Idet  $HV$  betegner ejerboligernes værdi, mens den skattepligtige andel heraf angives ved  $\alpha$ , bliver skattesænkningen som følge af den lempede beskatning af lejeværdi af egen bolig

$$(\alpha_{93} t_{93}^K - \alpha_{98} t_{98}^K)HV$$

For skatteydere, der ikke har så store kapitalindkomster, at der skal svares topskat heraf, vil da følgende betingelse være afgørende for om disse to elementer i skattereformen isoleret set medfører højere, uforandret eller lavere skat:

$$\frac{RY}{HV} > \frac{\alpha_{93} t_{93}^K - \alpha_{98} t_{98}^K}{t_{93}^K - t_{98}^K} \quad (3)$$

Det er uden videre klart, at jo højere renteudgifterne er i forhold til husets værdi, jo mere sandsynligt er det, at der netto bliver tale om en skatteforhøjelse. Da andelen  $RY/HV$  typisk vil være højere for unge husejere end for ældre, kan man konstatere, at disse elementer i skatteformen klart stiller de unge ringere end de ældre. Skævtrækningen forstærkes naturligvis af de unges studielån, som skattereformen også gør dyrere.

13. For at være mere konkret ses der på en skatteyder/husejer med et hus, der er vurderet til under 1.4 mio. kr. (således at lejeværdien af boligen ikke beregnes efter den progressive skala). I så fald er lejeværdiprocenten 2.5 i 1993 og 2 i 1998. Endvidere antages det, at skatteyderen ikke har så store kapitalindkomster, at der betales topskat heraf men kun mellemskat. Som ses i Tabel 2 er skattesatserne i 1993 og 1998 da 57.5 procent respektive 43.5 procent. Indsættes disse tal i betingelsen (3) bliver højresiden 4.05 procent. Vi ser altså, at i dette tilfælde vil der netto blive tale om en skattestigning (skattesækning), hvis renteydelsen udgør mere (mindre) end 4.05 procent af husets værdi. Afgørende for renteydelsens størrelse er naturligvis – udover husets værdi – hvor stor den lånefinansierede andel er og lånerenten. Med en lånefinansieret andel på f.eks. 2/3 skal lånerenten altså være *mindre* end 6.08 ( $4.05 \cdot 3/2$ ) procent, for at de betragtede elementer i skattereformen skal føre til skattesækning. Med en låneandel på blot 1/3 ville en lånerente under 12.15 sikre en nettoskattesækning.

Det er givet, at tendensen til rentefald i Danmark og de heraf følgende låneomlægninger trækker i retning af at give en større andel af boligejerne en skattesækning som følge af skattereformens ejerboligelementer.

Lad os afslutte diskussionen af skattereformens betydning for boligejerne med kort at se på, hvorledes husejerne med store indkomster og stor formue berøres. Det antages altså nu, at der svares topskat af kapitalindkomsten. Som det ses i Tabel 2 betyder det, at der *ikke* bliver tale om nogen reduktion af skatteværdien for rentefradrag, men tværtimod om en stigning fra 57.5 til 58 procent. For disse skatteydere *forøges* skatterabatten således noget ved en given renteydelse, mens den reduceres for alle andre skatteydere. Samtidig er det klart, at det også er en fordel for topbeskattede, at beskattningen af lejeværdi af egen bolig er blevet lempet. Hvis det til og med er sådan, at vurderingsprisen for den topbeskattedes bolig overstiger 1.4 mio. kr., nedsættes den skattepligtige lejeværdi ikke blot med 0.5 procent af værdien, men yderligere med 1.5 procent ( $7.5 - 6$ ) af værdien udover 1.4 mio. kr.

Vi kan således konstatere, at skattereformens ejerboligelementer uden modregning giver skattesænkninger for de topbeskattede og at de fordelingsmæssige virkninger af disse elementer alt i alt er ret uensartede.

### **Rentefradragenes skatteværdi**

14. I de sidste mange års skattedebat har der været lagt stor vægt på at rentefradragenes skatteværdi skulle være lige stor for alle. Det sikres ikke, hverken i det nuværende eller det kommende skattesystem, men skattereformen *førøger* forskelsbehandlingen markant. At der bliver tale om forskelsbehandling skyldes den asymmetriske behandling af positive og negative nettokapitalindkomster. Som nævnt indgår kun positive nettokapitalindkomster over 20.000/40.000 kr. i grundlaget for topskatten. Disse beløb er relativt store, specielt når man betænker, at de er efter fradrag for renteudgifter samt eksklusive aktieindkomst og løbende afkast i pensionsordninger. Friholdelsesreglen betyder derfor, at det kun bliver de relativt få meget store kapitalindkomster, der skal svares topskat af. En uundgåelig konsekvens af den asymmetriske behandling af positive og negative kapitalindkomster er, at folk med stor formue og stor indkomst får en skatterabat svarende til 58 procent af deres renteudgifter, mens mennesker med mindre eller slet ingen formue kun får en skatterabat på 43.5 eller 37.5 procent af deres renteudgifter. Til sammenligning kan nævnes, at rentefradragets skatteværdi for 1993 er omkring 57.5 eller 51.5 procent afhængig af, om der betales seksprocentskat eller ej. (Det er her antaget, at det »vandrette« skatteloft ikke aktiveres. I givet fald ville en aktivering kunne betyde højere skatteværdier af rentefradrag for højindkomsttagere end de her nævnte). Skattereformen har således forøget forskellen i rentefradragets skatteværdi fra 6 til hele 20.5 procentpoint. At det er tvivlsomt at opfatte den større skatteværdi for formuendes rentefradrag som en delvis kompensation for progressionen i beskattningen beror naturligvis på, at der også findes ikke-formuende, der betaler progressiv skat.

Sigtet med det her fremførte synspunkt (ligesom de fleste andre i denne artikel) har været at angive implikationer af skattereformen, ikke at tage stilling til om implikationerne er ønskelige eller ej. Her kan det så tilføjes, at ud fra en traditionel skatteevnebetragtning bør rentefradragets skatteværdi vel altid svare til skatteyderens marginalskat af øvrige indkomster. Hvis målet med skattereformen har været delvis at vende tilbage til traditionel indkomstbeskatning, er det for så vidt logisk nok at forskellene i rentefradragets skatteværdi øges.

### **Private pensionsordninger**

15. Skattereformens betydning for de private pensionsordninger har været stærkt diskuteret, men en række debattaktiske indslag har formentlig vanskeliggjort opnåelsen af overblik.

Som andre skatter reducerer bruttoskatten den disponible indkomst. Herigennem kan indførelsen af bruttoskat sammenholdt med andre ændringer i skattesystemet tænkes at påvirke den samlede opsparing og således også pensionsopsparingen. Ved udformningen af en lønskat kan det naturligtvis diskuteres, om der bør ydes fradrag for indbetalinger til skattebegünstigede pensionsordninger. Dette spørgsmål behandles i Personskatteudvalgets betænkning (s. 403-04). Hvis pensionsudbetalinger ikke pålægges arbejdsmarkedsbidrag, finder udvalget det naturligt ikke at give fradrag for pensionsbidrag. En forudsætning herfor er imidlertid efter udvalgets mening, at det i så fald er muligt at opkræve arbejdsmarkedsbidrag af den i årets løb optjente tjenestemandspension. Da personskatteudvalget ikke mener, at dette kan gøres på et forsvarligt grundlag, bliver udvalgets konklusion, at der *bør* gives fradrag for pensionsbidrag, også for så vidt angår bruttoskatten.

Denne argumentation blev ikke godtaget af regeringen og folketingsflertallet – uden tvivl af statsfinansielle grunde. Den vedtagne lov om arbejdsmarkedsbidrag indebærer derfor, at der *ikke* svares bruttoskat af udbetalte pensioner og at der *ikke* gives fradrag for pensionsbidrag ved beregningen af bruttoskatten. Problemet med tjenestemandspensionerne søges i skattereformen løst, ikke ved at lade tjenestemænd betale arbejdsmarkedsbidrag af pensionsoptjeningen men ved at reducere tjenestemændenes pensionsniveau i forhold til lønnen (se regeringens udspil s. 41-42). Også denne reduktion af tjenestemandspensionerne vil det formentlig være vanskeligt at udforme på en rimelig og administrativ enkel måde, fordi sondringen mellem allerede indtjent pension og kommende års pensionsindtjening aktualiseres. Et problem vil det naturligvis også være, at tjenestemandspensionerne i så fald må nedjusteres, hver gang det besluttes at forhøje bruttoskatten (alene i skattereformens overgangsperiode forhøjes bruttoskatten tre gange).

Indførelsen af bruttoskatten betyder derfor, at det ikke længere er muligt at foretage indbetalinger til en pensionsordning på basis af ubeskattet arbejdsindkomst. Selv med fradragsret for indbetalinger i den almindelige indkomstbeskatning skal der svares bruttoskat af det allokerede beløb. Det *effektivt* indbetalte beløb bliver derfor summen af den erlagte bruttoskat og indbetalingen minus skattebesparelsen som følge af fradragsretten i den almindelige indkomstbeskatning. Her kan det så tilføjes, at bruttoskatten selvsagt ikke er en skat på pensionsbidrag men en skat på arbejdsindkomster og selvstændigt erhvervsdrivendes nettoindkomster – uanset hvad disse anvendes til.

16. Hvad angår *kapitalpensioner*, er det givet, at skattereformen medfører en klar forringelse, som vil være større jo lavere indkomsten er. Forringelsen skyldes dels indførelsen af bruttoskatten, dels reduktion af skatteværdien af fradrag for pensionsbidrag (i 1993 maksimalt 30.000 kr.). Lad os se på skatteværdien af fradrag først.

Et væsentligt element i fordelagtigheden ved kapitalpensioner er, at der er forskel på skatteværdien af fradrag for pensionsbidrag og afgiftssatsen ved pensionens udbe-

Tabel 4. Pensionsbidrag efter skat 1993 og 1998.

		Bundindkomster	Mellemindkomster	Topindkomster
1993:	Personlig marginalsattesats $t^P$ %	51.5	57.5	68.0
	Effektiv bidragsandel $I^E/I$ %	48.5	42.5	32.0
1998:	Personlig marginalsattesats $t^P$ %	37.5	43.5	58.0
	Bruttoskattesats $t^W$ %	8.0	8.0	8.0
	Effektiv bidragsandel $I^E/I$ %	71.2	65.2	50.7
	Ændring i effektiv bidragsandel 1993-98 %	46.8	53.4	58.4

taling. Væsentligt er det her, at fradraget sker i den personlige indkomst og ikke i kapitalindkomsten. Skattereformen medfører, at skatteværdien af fradrag går ned, uden at afgiftssatsen på 40 procent nedjusteres. For eksempelvis folk med højeste marginalsattesats reduceres fradragenes skatteværdi fra 68 til 58 procent. Den skattefævor, som udgøres af forskellen mellem fradragets skatteværdi og afgiftssatsen ved udbetaling, reduceres således for topindkomster fra 28 (68 - 40) til 18 (58 - 40) procentpoint. For mellemindkomsterne er der tale om en nedgang fra 17.5 (57.5 - 40) til 3.5 (43.5 - 40) procentpoint. Hvad endelig gælder lave indkomster formindskes denne skattefævor fra 11.5 (51.5 - 40) til minus 2.5 (37.5 - 40) procentpoint. For denne gruppe forsvinder skattefævoren med andre ord helt og holdent, idet afgiftssatsen ved udbetaling fra 1998 vil være større end skatteværdien af fradrag.

Lad os nu tillige tage hensyn til den erlagte bruttoskat. Som allerede nævnt vil det effektive pensionsbidrag være bruttoskatten plus indbetalingen minus skattebesparelsen på grund af fradragets retten. Formelt kan vi da udtrykke det effektive pensionsbidrag  $I^E$  således:

$$I^E = (1 - t^P + \frac{t^W}{1 - t^W})I \quad (4)$$

hvor  $t^P$  = marginalsattesatsen ved personlig beskatning,  $t^W$  = bruttoskattesatsen og  $I$  = pensionsindbetalingen. I Tabel 4 er vist egenandelen af pensionsbidraget (eller pensionsbidraget efter skat i procent af bidraget før skat, d.v.s  $I^E/I$ ) som det er for de forskellige indkomstgrupper med 1993-skattereglerne og vil være efter skattereformens gennemførelse i 1998. Som fremgår af tabellen bliver der tale om betydelige stigninger i egenandelen.

Lad os illustrere dette ved at se på situationen for en topbeskattet skatteyder, der ønsker at indbetale det maksimalt fradragberettigede beløb på 30.000 kr. Den højeste marginalsattesats på 68 procent betyder, at der i 1993 reelt kun skulle indbetales 32



*Tabel 5. Internrenten efter skat af kapitalpensionsordninger baseret på skattereglerne for 1993, respektive 1998.*

Antal årlige indbetalinger	Afkast efter realrenteafgift i %	Internrente efter skat i % med skatte- reglerne fra:	
		1993	1998
10	3	14.07	6.00
10	4	15.05	6.99
10	5	16.02	7.98
10	6	17.00	8.97
10	7	17.98	9.96
15	3	10.31	5.01
15	4	11.25	5.99
15	5	12.19	6.97
15	6	13.14	7.95
15	7	14.10	8.93
20	3	8.41	4.49
20	4	9.33	5.47
20	5	10.27	6.45
20	6	11.21	7.43
20	7	12.15	8.41
25	3	7.26	4.18
25	4	8.18	5.15
25	5	9.11	6.13
25	6	10.05	7.11
25	7	10.99	8.09

*Anm.:* For hjælp med beregningen af tallene i tabellen takker jeg cand.scient.oecon. Jørgen Lauridsen.

procent eller 9.600 kr. I 1998 skal der erlægges en bruttoafgift på 8 procent (d.v.s. 2.609 kr.) mens skattebesparelsen på grund af fradraget kun bliver 58 procent af bidraget, således at indbetalingen efter fradrag bliver 12.600 kr. Det samlede egetbidrag bliver derfor 15.209 kr. For at sikre en uforandret kapitalpension er det med andre ord nødvendigt, at topbeskattede pensionsopsparere forøger deres andel af bidraget til kapitalpensionen fra 32 procent i 1993 til 50.7 procent i 1998 eller med godt 58 procent. For de to andre grupper kræves som ses også betydeligt forøgede egenandele. En forøget egenandel indebærer naturligvis, alt andet lige, et lavere afkast efter skat af indbetalingerne til kapitalpensioner.

17. For at illustrere dette vises i *Tabel 5* internrenten efter skat for en kapitalpensionsordning baseret på skattereglerne for 1993, respektive for 1998. Der regnes med fradragsberettigede indbetalinger i fra 10 til 25 år. Som bekendt er realrenteafgiften udformet, således at den sikrer, at realafkastet af den afgiftspligtige pensionskapital ikke overstiger 3.5 procent for landet som helhed, men individuelt kan der naturligvis

blive tale om større realafkast. Højere realafkast kan også opnås ved heldige placeringer i aktiver, der er fritaget for realrenteafgift, d.v.s. i første række indeksobligationer og aktier. Iøvrigt skal det understreges, at afkastraterne i Tabel 5 er nominelle og ikke reale og at beregningerne baseres på antagelsen, at afkastrate og skattesatser er konstante i det åremål, pensionsordningen omfatter. Tabel 5 viser nu i hvilket omfang skattereformen reducerer den nominelle internrente efter skat. Som fremgår, er internrenten alt andet lige højere jo kortere kapitalpensionens løbetid er, og reduktionen af internrenten er også større jo kortere løbetiden er. Derimod bliver reduktionen af internrenten forholdsvis mindre jo højere, den forudsatte afkastrate er.

Tabel 5 belyser tillige, hvad det betyder for internrenten for en kapitalpension, at afgiften ved udbetalingen (40 procent) er mindre end den effektive skatteværdi af fradraget for indbetalinger.

Denne effektive skatteværdi er i 1993 for en topbeskattet 68 procent men falder i 1998 til 49.3 procent (når hensyn tages til bruttoskat og lavere skattesatser). Med samme værdi på afgiftssats for udbetalinger og skatteværdi af fradrag ville afkastraten efter realrenteafgift og internrenten i Tabel 5 være lige store og forskellen mellem disse størrelser er altså et mål på det indbyggede skattesubsidie. Det er altså klart, at der er tale om et betydeligt skattesubsidie, specielt ved korte løbetider. For en nærmere diskussion af beskatningen af private pensionsordninger, se Matthiessen (1993).

18. Skattereformen har således gjort kapitalpensioner mindre fordelagtige ikke kun sammenlignet med de hidtidige regler men formentlig også i forhold til andre former for opsparing. Her er det allerede nævnte forhold, at nettokapitalindkomster under 20.000 kr. (40.000 for ægtefæller) friholdes for topskat af stor betydning. Friholdelsesreglen betyder formentlig, at det i et vist omfang bliver mere interessant at placere opsparing i en individuel værdipapirportefølje end i kapitalpensioner. Det vil specielt gælde for folk, der ikke svarer topskat, idet skatten på deres kapitalindkomster i de kommende år vil være en hel del lavere end den realrenteafgift, der skal betales af det løbende afkast af kapitalpensioner. Samtidig er, som vi har set, skattefavøren uden betydning for disse grupper. Om der bliver tale om en varig tendens væk fra kapitalpensioner (og dermed om et provenutab for staten), vil naturligvis afhænge af ændringerne af realrenteafgiften i de kommende år.

19. Hvad der ovenfor er sagt om skattereformens betydning for pensionsopsparerens egenandel af bidragene til kapitalpension gælder naturligvis også for så vidt angår bidragene til *ratepensioner* (som er fradragsberettigede uden begrænsning). Eftersom udbetalte ratepensioner ikke pålægges bruttoskat men kun almindelig personlig indkomstskat, betyder skattereformen selvsagt også lavere skat på modtagne ratepensioner. Hvis man som en approksimation regner med, at skatteværdien af fradragene for pensionsbidrag og skattesatserne, der gælder for udbetalte ratepensioner, sænkes lige meget (og iøvrigt antager at diskonteringsrenten svarer til det opnåede disponible af-

kast af pensionskapitalen), er det af skattereforens hovedelementer alene indførelsen af bruttoskatten, der vil påvirke nutidsværdien af ratepensionsordninger.

Da således reduktionen af skatteværdien af fradrag helt eller delvis opvejes af lavere skat på udbetalte ratepensioner, samtidig som bruttoskattebelastningen på bidrag til kapital- og ratepensioner er ensartet, kan man konstatere, at skattereforenen alt andet lige påvirker kapitalpensioner mere negativt end ratepensioner.

Hvad der lige er blevet sagt om ratepensioner er relevant ved indgåelse af nye kontrakter. Man kan så tilføje her, at private ratepensionister, der har kunnet fradrage deres pensionsbidrag mod en marginalskat på tidligere op til 73 eller 68 procent, opnår en betydelig »windfall gain«, fordi marginals-katten på deres private pensioner nedsættes væsentligt bl.a. på grund af indførelsen af de nye arbejdsmarkedsbidrag.

### **Skattereforenen, opsparingen og det ydre pres**

20. Et interessant spørgsmål er, hvordan skattereforenen kan forventes at påvirke husholdningernes samlede opsparing. Det afgørende vil her være ændringerne i renten efter skat. Som vist i Tabel 3 reducerer skattereforenen skatten på kapitalindkomster for folk med lave eller mellemstore indkomster, således at renten efter skat alt andet lige forøges. Da disse grupper typisk vil være nettolåntagere, kan man regne med, at opgangen i renten efter skat vil resultere i et ønske om øget opsparing. At effekten er utvetydig beror på at den såkaldte substitutionseffekt og indkomsteffekten begge trækker i retning af øget opsparing. For folk med høje indkomster og betydelige positive nettokapitalindkomster indebærer skattereforenen på den anden side en svagt øget beskatning af kapitalafkast og derfor en mindre reduktion af renten efter skat. I dette tilfælde er virkningen heraf på opsparingen imidlertid usikker, fordi substitutionseffekten trækker i retning af mindre opsparing, mens indkomsteffekten giver øget opsparing. Den samlede effekt på denne gruppes opsparing vil dog formentlig være beskeden, fordi nedgangen i renten efter skat er meget lille. Ved vurdering af effekten på opsparingen i alle indkomstgrupper under ét af omlægningen af den *almindelige* kapitalindkomstbeskatning er det væsentligt at tage hensyn til, dels at husholdningssektorens fradragsberettigede renteudgifter markant overstiger de skattepligtige renteindtægter, dels at højindkomsttagerne står for en relativ stor del af den samlede opsparing. Alt i alt forekommer det sansynligt at ændringen af den almindelige beskatning af kapitalindkomst *isoleret set* medfører en forøgelse af husholdningernes opsparing.

For af kunne bedømme den *samlede* skattereforens effekt på husholdningernes opsparing er det selvsagt nødvendigt at tage hensyn til alle elementer i skattereforenen af betydning for opsparingsadfærden. Som vi har set, gør skattereforenen det klart mindre fordelagtigt at gå ind i private pensionsordninger, specielt kapitalpensioner. Alt andet lige må denne forringelse antages at gøre interessen for de danske private pensionsordninger mindre end den ellers ville have været. Der skal ikke her gøres noget forsøg

på at veje de nævnte effekter sammen til en nettoeffekt på husholdningernes opsparing. At opsparingen så også påvirkes af det igangværende rentefald er en anden historie.

21. Trods de gennemførte sænkninger for folk uden høj indkomst og stor formue vil skatten på kapitalindkomst også efter skattereformen være langt højere i Danmark end i de andre nordiske lande, mange EF-lande og USA (se f.eks. OECD 1991 s. 78). Ved de seneste års skattereformer i Sverige, Norge og Finland valgte man at beskatte kapitalindkomst med 30, 28 og 25 procent og svenskerne har siden besluttet at sænke satsen yderligere til 25 procent. Herover for står de nye progressive danske satser på 37.5/43.5/58 procent.

Som senest fremhævet af Personskatteudvalget kan store forskelle i kapitalafkastbeskatningen skabe betydelige problemer for højskattelændene. Et problem er, at det lave efter-skat afkast kan resultere i en lavere opsparingstilbøjelighed i Danmark end i lande vi sammenligner os med. Faktisk er den private opsparing lavere herhjemme end i de andre EF-lande. På længere sigt vil det kunne påvirke standardudviklingen i Danmark negativt. Andre problemer er selvsagt, at et stort skattespænd vil øge presset på skattekontrollfunktionen og kan medføre, at skattegrundlaget siver til lavskattelande med provenutab til følge. F.eks. betyder de nye regler, at en svensker på sin side af Øresundsbroen vil kunne beholde 75 procent af afkastet, mens en velbjerget dansker på den anden side kun vil kunne beholde 42 procent. Med samme rentesats ville svenskerens afkast af en og samme placering altså være knap 80 procent større end danskerens!

At skattesatserne for kapitalindkomst, herunder realrenteafgiften, i de kommende år vil være langt højere i Danmark end i de andre nordiske lande og en række andre lande, vi plejer at sammenligne os med, sætter naturligvis også den danske pensionsopsparingsordning under pres. Mere præcist betyder det alt andet lige, at en placering af pensionsopsparingen i udlandet i mange tilfælde vil være klart mere fordelagtig end en placering i Danmark på grund af den meget høje og specielle danske realrenteafgift. Det skattesubsidie til kapitalpension, som ligger i retten til fradrag for pensionsbidrag og den relativt lave beskatning af udbetalte kapitalpensioner er, når der også skal svares afgift af det løbende afkast, ikke under alle omstændigheder nok til at sikre et højere afkast efter skat på pensionsopsparing i Danmark end i udlandet. Tværtimod vil det i mange tilfælde være sådan, at den udenlandske placering, selv *uden* fradragsret for indbetalinger, vil være den mest fordelagtige, forudsat at pensionsindbetalingerne sker over et åremål af en vis længde. (I Matthiessen 1993 præsenteres en lang række simuleringer under alternative forudsætninger om skatteregler, forrentning og løbetid, som illustrerer dette).

Skønt den helt overvejende del af den danske pensionsopsparing hidtil synes at være blevet placeret i Danmark, gør de rådende forskelle i afkast efter skat ved placering i Danmark og udlandet det naturligt at rejse spørgsmålet, om den danske pensionsop-

sparingssektor fremover vil kunne bevare sin markedsandel. I givet fald handler det også om statens provenu af realrenteafgiften. I 1993 forventes den at indbringe 22.7 mia. kr. eller mere end en fjerdedel af momsprovenuet og der er altså en åbenbar statsfinansiell interesse knyttet til at bevare den danske realrenteafgift. Hidtil er der ikke fra EU's side fremlagt harmoniseringsforslag for at sikre, at handel med finansielle tjenesteydelser i det indre marked ikke bremser af diskriminerende regler i enkelte medlemslande, men det forekommer sandsynligt at sagen vil blive taget op på et tidspunkt. Potentielt er der således tale om et ydre pres på de danske regler om pensionsbeskatning, som hidrører fra såvel markedskræfterne som legale overvejelser.

Udviklingen de nærmeste år vil vise, hvor store disse problemer er i praksis. Meget taler dog for, at det i en snarlig næste reformetape vil være hensigtsmæssigt at tilpasse den danske kapitalindkomstbeskatning til udlandets trods de finansielle og fordelingspolitiske betænkeligheder.

### **Afslutning**

22. Skønt den svenske skattereform i 1981 (hvorom enighed nåedes »den underbara natten« i april) begrænsede skatteværdien af rentefradrag til langt under den højeste marginalsattesats, må det siges, at det var Danmark, der som det første nordiske land i 1986 indførte den differentierede indkomstbeskatning med (stort set) proportional beskatning af kapitalafkast og progressiv skat på anden indkomst. Trods mange forskelle i enkeltheder er skattereformerne i Sverige, Norge og Finland 1991-93 principielt baseret på netop denne løsning, og man har derfor talt om den nordiske indkomstbeskatningsmodel. Som vi har set har Danmark med skattereformen fra 1993 i en række afgørende henseender forladt denne nordiske skattemodel og er delvis vendt tilbage til den traditionelle form for indkomstbeskatning, som var gældende før 1987. For en udførlig diskussion af den differentierede indkomstbeskatning, se Sørensen (1993).

23. Den vedtagne skattereform har umiskendeligt haft Personskatteudvalgets forslag som forbillede, men der er også en række bemærkelsesværdige forskelle. Den væsentligste afvigelse er uden tvivl, at det øremærkede arbejdsmarkedsbidrag – som skal finansiere omkring halvdelen af den samlede indkomstskattelettelse på 46 mia. kr. i 1998 – ikke indgår i Personskatteudvalgets forslag. Udvalget bruger megen kraft på at diskutere fordele og ulemper ved arbejdsmarkedsbidrag, men finder dem problematiske, fordi de strider mod det traditionelle skatteevneprincip og derfor i og for sig bidrager til at skævtrække den fordelingsmæssige balance. En anden indvending, udvalget lægger vægt på, er, at skattegrundlaget vil være forskelligt for lønmodtagere og selvstændige, idet det for lønmodtagere vil være bruttoindkomsten, mens det for selvstændige vil være nettoindkomsten.

Af andre forskelle mellem skattereformen og Personskatteudvalgets forslag skal nævnes :

– På grund af arbejdsmarkedsbidraget kan skattereformens indkomstskatteskala være noget lempeligere end skatteudvalgets. Således er satsen for bundskatten kun 8 procent mod udvalgets 10, og mellemskatten betales ifølge skattereformen først fra 130.000 kr. mod 100.000 kr. i udvalgets forslag.

– Skatteudvalget foreslog ikke en nedsættelse af lejeværdiprocenten som kompensation for den reducerede skatteværdi af rentefradrag, men derimod en særlig skat på lejerboliger.

– Skatteudvalget foreslog, at 70 procent af al aktieindkomst (d.v.s. udbytter og alle realiserede aktieavancer) skulle beskattes progressivt som almindelig kapitalindkomst. Skattereformen indebærer derimod forskellig beskatning af aktieavancer før og efter 3 års ejertid og forskellig beskatning af børsnoterede og ikke-noterede aktier. Desuden opretholder skattereformen den fritstående og relativt lave beskatning af aktieudbytte og indfører beskatning af kursgevinster på aktier også efter 3 års ejertid, når der er tale om børsnoterede aktieporteføljer med en kursværdi på over 100.000 kr.

– Skatteudvalgets forslag om progressiv beskatning af positiv nettokapitalindkomst friholder ikke som skattereformen de første 20.000 kr. (40.000 kr. for gifte).

– Skatteudvalgets forslag om at begrænse fradrag for faglige kontingenter og A-kassebidrag til højst 6.000 kr. genfindes ikke i skattereformen.

– Skatteudvalgets forslag om en radikal begrænsning af adgangen til befordringsfradrag blev i skattereformen til en beskeden begrænsning (mindst 40 km per dag blev til 24 km mod de hidtidige 20 km).

24. I Personskatteudvalgets kommissorium er punkt 2 en forenkling af personbeskatningen. Det er derfor nærliggende at stille spørgsmålet, om skattereformen har givet os et enklere skattesystem. I visse henseender er der tale om forenklinger. Et godt eksempel herpå er personfradraget, som de sidste 10 år har været forskelligt ved beregning af den statslige og den kommunale skat, men som nu bliver ens. En anden forenkling er afskaffelsen af treprocentfradraget, som reelt var et ekstra »skjult« indkomstinterval i skatteskalaen. Trods disse og andre forenklinger må det nok desværre konstateres, at det næppe er blevet lettere for skatteyderne at gennemskue skattesystemet. Det, der i denne forbindelse er nok så afgørende, er, at antallet af forskellige skatter og dermed skattegrundlag vokser for hver ny skattereform, vi får. Holder vi os til det enkleste tilfælde, d.v.s. lønmodtagerne, var skattegrundlaget før 1987 principielt den samlede nettoindkomst. I skattereformen fra 1986 indførtes sondringen mellem kapitalindkomst og personlig indkomst. Denne sondring er så videreført i det nye skattesystem, hvor der opereres med forskellige indkomstgrundlag for bundskat, mellemskat, topskat, arbejdsmarkedsbidrag og aktieskat. En konsekvens heraf er f.eks., at skatteofferne nu bliver mindre entydige, fordi de er bindende for så vidt angår den al-

mindelige indkomstbeskatning men ikke arbejdsmarkedsbidraget. En væsentlig komplikation er det selvsagt også, at overgangsordningerne løber over 4 år.

At det kræver en betydelig og i mange tilfælde uoverkommelig indsats at sætte sig ind i og gennemskue det reelle indhold i et så omfattende men tillige vigtigt regelsæt som de nye skatteregler, kan der ikke herske tvivl om. Det ville Grundtvig næppe have syntes om. Det har til gengæld de professionelle skatterådgivere gode grunde til.

25. Til slut et politologisk synspunkt. Det gælder spillerummet for diskussion og justeringer efter fremlæggelsen af skattereformforslaget den 19. maj 1993, dagen efter folkeafstemningen om Maastricht-traktaten. Kort efter fremførtes den kritik fra de to store borgerlige partier, at de forestående forhandlinger ville blive ført på skrømt, fordi flertalsregeringen havde valgt sin model og ikke kunne acceptere væsentlige ændringer i skatteforslaget. Om der blev tale om reelle forhandlinger og om justeringerne, der kom ud af behandlingen af skatteforslaget er væsentlige eller ej, skal være usagt her.

Derimod kan der være grund til at erindre om, at situationen i 1985-86 var helt parallel, dog med den forskel at de to store borgerlige partier dengang tilhørte flertallet. Dengang var det helt tydeligt, at alle 6 partier ønskede at undgå debat om skattereformforslaget af frygt for at den kunne true forligspartiernes enighed. Som et eksempel kan det nævnes, at hverken den daværende eller dengang foregående skatteminister ønskede offentligt at diskutere en række konkrete ændringsforslag fremført i en kronik i *Politiken* 28. november 1985, knap 4 måneder før lovforslagets vedtagelse i Folketinget. Af de der fremførte forslag er flere inkorporeret i den nu vedtagne skattereform (det gælder forslagene om ensartede statslige og kommunale personfradrag og afskaffelsen af treprocentsfradraget). Hele dette forløb i 1985-86 er beskrevet i en artikel i *Pressens Årbog* 1988 om den offentlige debats muligheder for at påvirke indholdet i de politiske beslutninger. Sammenlignes 1985 og 1993 i det perspektiv, må det siges at være en klar fordel, at reformforslaget denne gang baseredes på Personsskatteudvalgets velskrevne betænkning, der kom godt 7 måneder før skattereformforslaget blev fremlagt. I 1985 blev det derimod stort set først ved fremlæggelsen af skattereformforslaget klart, hvad slags skattereform, man ønskede at gennemføre. På den anden side er de 5 uger i maj og juni 1993 til offentlig debat om selve skatteforslaget beskedne i forhold til de 9 måneder, der var 1985-86 – som så kun udnyttedes i ringe grad på grund af skattereformarkitekternes uvilje mod debat.

#### Litteratur

- Finansministeriet Budgetdepartementet. 1993. *Finansredøgørelsen* København
- Matthiessen, Lars. 1973. »Index-Tied Income Taxes and Economic Policy« *The Swedish Journal of Economics*, s. 49-66.
- Matthiessen, Lars. 1985. »Forenkling af den ny skat« *Politiken* 28/11.
- Matthiessen, Lars. 1986. »Yderligere synspunkter på skattereformen« *Working Papers* Nr. 1/1986, Institut for Nationaløkonomi og Sociologi, Odense Universitet.
- Matthiessen, Lars og Christen Sørensen. 1988. »Den manglende offentlige debat om skattereformen«. *Pressens Årbog*, s. 93-98.

mindelige indkomstbeskatning men ikke arbejdsmarkedsbidraget. En væsentlig komplikation er det selvsagt også, at overgangsordningerne løber over 4 år.

At det kræver en betydelig og i mange tilfælde uoverkommelig indsats at sætte sig ind i og gennemskue det reelle indhold i et så omfattende men tillige vigtigt regelsæt som de nye skatteregler, kan der ikke herske tvivl om. Det ville Grundtvig næppe have syntes om. Det har til gengæld de professionelle skatterådgivere gode grunde til.

25. Til slut et politologisk synspunkt. Det gælder spillerummet for diskussion og justeringer efter fremlæggelsen af skattereformforslaget den 19. maj 1993, dagen efter folkeafstemningen om Maastricht-traktaten. Kort efter fremførtes den kritik fra de to store borgerlige partier, at de forestående forhandlinger ville blive ført på skrømt, fordi flertalsregeringen havde valgt sin model og ikke kunne acceptere væsentlige ændringer i skatteforslaget. Om der blev tale om reelle forhandlinger og om justeringerne, der kom ud af behandlingen af skatteforslaget er væsentlige eller ej, skal være usagt her.

Derimod kan der være grund til at erindre om, at situationen i 1985-86 var helt parallel, dog med den forskel at de to store borgerlige partier dengang tilhørte flertallet. Dengang var det helt tydeligt, at alle 6 partier ønskede at undgå debat om skattereformforslaget af frygt for at den kunne true forligspartiernes enighed. Som et eksempel kan det nævnes, at hverken den daværende eller dengang foregående skatteminister ønskede offentligt at diskutere en række konkrete ændringsforslag fremført i en kronik i *Politiken* 28. november 1985, knap 4 måneder før lovforslagets vedtagelse i Folketinget. Af de der fremførte forslag er flere inkorporeret i den nu vedtagne skattereform (det gælder forslagene om ensartede statslige og kommunale personfradrag og afskaffelsen af treprocentsfradraget). Hele dette forløb i 1985-86 er beskrevet i en artikel i *Pressens Årbog* 1988 om den offentlige debats muligheder for at påvirke indholdet i de politiske beslutninger. Sammenlignes 1985 og 1993 i det perspektiv, må det siges at være en klar fordel, at reformforslaget denne gang baseredes på Personsskatteudvalgets velskrevne betænkning, der kom godt 7 måneder før skattereformforslaget blev fremlagt. I 1985 blev det derimod stort set først ved fremlæggelsen af skattereformforslaget klart, hvad slags skattereform, man ønskede at gennemføre. På den anden side er de 5 uger i maj og juni 1993 til offentlig debat om selve skatteforslaget beskedne i forhold til de 9 måneder, der var 1985-86 – som så kun udnyttedes i ringe grad på grund af skattereformarkitekternes uvilje mod debat.

#### Litteratur

- Finansministeriet Budgetdepartementet. 1993. *Finansredøgørelsen* København
- Matthiessen, Lars. 1973. »Index-Tied Income Taxes and Economic Policy« *The Swedish Journal of Economics*, s. 49-66.
- Matthiessen, Lars. 1985. »Forenkling af den ny skat« *Politiken* 28/11.
- Matthiessen, Lars. 1986. »Yderligere synspunkter på skattereformen« *Working Papers* Nr. 1/1986, Institut for Nationaløkonomi og Sociologi, Odense Universitet.
- Matthiessen, Lars og Christen Sørensen. 1988. »Den manglende offentlige debat om skattereformen«. *Pressens Årbog*, s. 93-98.



- Matthiessen, Lars 1993a. »Some Observations on Payroll Taxes, the Overall Marginal Tax Rate, Shifting and Work Effort« I Nordic Council for Tax Research: *Tax Reform in the Nordic Countries*, Uppsala, s. 27-39.
- Matthiessen, Lars 1993b. »Pension Saving and Taxation in a Single Capital Market. A Nordic Perspective«.
- OECD. 1991. *Taxing Profits in a Global Economy. Domestic and International Issues*. Paris.
- Sørensen, Peter Birch. 1993. »Recent Tax Reform Experiments in Scandinavia«, *Global Change and Transformation. Economic Essays in Honor of Karsten Laurson*. København 1992.
- Rapport fra Udvalget om Personbeskatning 1-11. 1992. København
- Regeringen. 1993. *Ny Kurs mod bedre tider*. København.