HOVEDTRÆK AF DET DANSKE SKATTESYSTEM

THORKILD HJORTKJÆR

Den store skattereform, der var optræk til i forbindelse med skattelovskommissionens betænkninger for en halv snes år siden og i forbindelse med daværende finansminister Kampmanns omfattende forslag af 1954, blev ikke til noget; striden om skattefradragsretten medførte, at disse forslag, der tog hele den direkte beskatning til såvel stat som kommune op til revision, ikke blev ført ud i livet.

Alligevel er der i løbet af blot de sidste fem år gennemført væsentlige ændringer inden for næsten alle skattelovgivningens områder.

INDKOMSTBESKATNINGEN

Inden for indkomstbeskatningen er hovedprincipperne blevet bevaret. Opgørelsen af bruttoindkomsten sker i det store og hele som tidligere – både naturalindtægter og pengeindtægter skal medregnes, ægtefællers indkomst sambeskattes, og indkomstansættelsen bygger for de fleste landbrugere og for enkelte andre befolkningsgrupper på en overvejende skønsmæssig opgørelse, omend en stadig større kreds af erhvervsdrivende igennem de senere år har fået pålagt regnskabspligt.

Ligningsmyndighedernes organisation såvel som den i forhold til indtjeningsperioden stærkt forsinkede påligning og indbetaling af skatterne er bibeholdt som et særegent træk i dansk indkomstbeskatning, mens de øvrige nordiske lande, England, Vesttyskland, U.S.A. og en række andre vestlige lande har indført beskatning ved kilden for hovedparten af skatteyderne. For nogle år siden blev sømænd underkastet kildebeskatning i Danmark, men dette var foranlediget af mere specielle forhold. Alligevel er der inden for indkomstbeskatningen lavet meget om på lovgivningen. Der er foretaget en rationalisering, derved at de hidtidige 4 forskellige skalaer til staten (værneskat, tillægsskat, udligningsfondskat og almindelig statsindkomstskat) er slået sammen til én skat, og den yderst komplicerede erhvervs-

kommunebeskatning for dem, der boede i én kommune og tjente deres indkomst i en anden, er i realiteten næsten ophævet.

Der er til de i forvejen så talrige fradrag inden for indkomstbeskatningen føjet nogle flere: et kompliceret fradrag i tilfælde, hvor den selvangivne indtægt er steget fra året før (merindkomstfradraget), fradragsret for befordringsudgifter mellem hjem og arbejdsplads samt fradrag i forbindelse med en væsentligt udvidet kreds af opsparings- og forsikringsordninger. De erhvervsdrivende er desuden blevet udstyret med større fradragsmuligheder gennem de øgede afskrivninger, der kan foretages efter 1957-loven, og de skattefrie henlæggelser til investeringsfonds, som samtidig indførtes.

På den anden side er der også enkelte fradrag, som er afskaffet i løbet af de senere år. Det gælder således de »personlige fradrag« (ofte benævnt fradrag for eksistensminimum), som faldt væk samtidig med, at man forhøjede bundgrænsen for statsindkomstbeskatningen betydeligt, hvorved forsørgere nu kun beskattes til staten, når deres skalaindkomst overstiger 5.800 kr.

Også de børnefradrag, der hidtil blev foretaget ved opgørelsen af skalaindkomsten, er ophævet; samtidig blev statsbørnetilskuddene, der tidligere kun udbetaltes til visse indkomstlag og var gradueret efter indkomst, gjort generelle, sådan at de udbetales med samme beløb uanset indkomst.

I betragtning af de høje marginalsatser er det ikke underligt, at skatteyderne har udøvet en intensiv virksomhed for at få deres indkomstdeklarationer til skattevæsenet til at syne så små som muligt, og de høje satser har hæmmet arbejdsudbudet, bl. a. af gifte kvinder og ældre personer, til stillinger, hvor skattevæsenet har kunnet kontrollere indkomstudbetalingerne. De kontrolproblemer, som ligningsmyndighederne møder, er derfor blevet stadig større, og det parlamentariske pres for at opnå større skattemæssige fradrag for denne eller hin befolkningsgruppe har været stigende. I det omfang skatteydernes bestræbelser i så henseende er lykkedes, er den andel af de samlede indkomster i samfundet, som er blevet genstand for beskatning, blevet indsnævret, hvad der igen har gjort det vanskeligt at nedsætte satserne. Intet steds har formentlig de legale fradrag i beskatningen opnået et sådant omfang som i Danmark. Her kan man beregne, at de personlige indkomster, *efter at* skatteunddragelser i et ukendt, men sikkert betydeligt omfang havde fundet sted, og efter at de erhvervsdrivende havde benyttet sig af lovgivningens liberale adgang til skattefri afskrivninger og henlæggelser, i 1958 udgjorde omkring 23.200 mill. kr. Yderligere fradrag har reduceret beskatningens basis i følgende omfang[1]):

[1]) jfr. Det økonomiske Sekretariats publikation: Statsfinanserne, nov. 1960, s. 10, og Statistiske Meddelelser: Indkomst- og formueansættelserne til staten 1959/60, s. 8.

	Mill. kr.
Personlige indkomster opgivet til skattevæsenet	23.200
Med flg. fradrag på selvangivelsen:	
Betalte skatter	3.770
Forsikringer, kontingenter m. v.	800
Lønmodtagerfradrag	700
= Skattepligtig indkomst (selvangivelsens slutpost)	17.930
Med flg. fradrag foretaget af ligningsmyndighederne:	
Vedr. hustruindkomst	435
Børnefradrag	675
Merindkomstfradrag	600
Nedslag for folkepensionister m. v.	980
Indkomster under bundgrænsen for statsbeskatning (personer, der slet ikke betaler statsskat)	1.035
= Skalaindkomst for statsskatteydere	14.205
Af denne indkomst ligger følgende beløb under bundgrænsen[2])	5.400
Rest, som er indkomstbeskatningens grundlag	8.805
Heraf udskrev man statsskat på	2.300

[2]) I det tilsvarende skatteår (1959/60) svaredes der ikke statsskat af de første 4.500 kr.s skalaindkomst for forsørgere og de første 2.500 kr. for andre.

Opstillingen viser, hvordan man ved fradrag og bundgrænser har tryllet de opgivne indkomster ned, sådan at kun 38 % er til rest som grundlag for beskatningen.

Skatteskalaernes form er på en del punkter ændret. For et par år siden blev der i provinsbyerne og i bymæssige sognekommuner i provinsen indført en proportional skala for den del af indkomsten, som overstiger en vis bundgrænse, til afløsning af det gamle system, som var progressivt op til en vis indkomst og først derefter proportionalt. Mens proportionaliteten således i disse kommuners indkomstbeskatning kan siges at være ført nedad i indkomsten, har man i statsindkomstbeskatningen i flere etaper gjort det laveste skatteinterval større og derved ført proportionaliteten opad; fra 1961/62 beskattes således alle skalaindkomster mellem 5.800 og 18.000 kr., i hvilket interval den overvældende majoritet af skatteyderne befinder sig, med 24 pct. af den sidste krones indtægt. Dette indebærer en væsentlig nedsættelse af den marginale skatteprocent op til 18.000 kr. Til gengæld har man forhøjet den marginale skatteprocent for skalaindkomster på 20–50.000 kr.

Det bør endelig nævnes, at der er indført en beskatning af visse former for kapitalvinding, især i forbindelse med kapitalgevinst ved salg af fast ejendom og kursgevinst for aktionærer.

Med virkning fra 1962/63 er den hidtidige helt kinesiske *aktieselskabsbeskatning* blevet forenklet, bl.a. ved at den er gjort praktisk talt proportional, og ved at den selvstændige kommunale selskabsskat er ophævet

og erstattet af en ordning, hvorved kommunen får en fast andel (15 %) af den statslige selskabsskats provenu. Hidtil har statsselskabsskatterne (den ordinære – beregnet på overskuddet, »forhøjelsen af den ordinære«, udbytteraten, restraten – beregnet på den henlagte del af overskuddet, samt de ekstraordinære forhøjelser af rest- og udbytteraterne) været progressive på forholdet mellem henholdsvis overskuddets, udbyttets og henlæggelsernes forhold til aktiekapitalen med visse tillæg, og udbyttet blev beskattet hårdere end henlæggelserne (til trods for, at udbyttet i modsætning til henlæggelserne atter blev indkomstbeskattet hos aktionærerne). De nye regler beskatter overskuddet med 44 pct., og selskaberne har skattefradragsret for halvdelen af det betalte beløb.

EJENDOMSBESKATNINGEN

Ejendomsbeskatningen har været genstand for en forskelligartet udvikling for de forskellige kategorier af fast ejendom, med afskaffelse eller begyndende afvikling på nogle områder samtidig med en kraftig skærpelse på andre felter.

I efterkrigstiden var man efterhånden kommet ind på at tilstå fritagelse for ejendomsskyld (bygningsskyld) for de fleste nybyggede beboelsesejendomme. Etapevis har dette gennem de senere år udviklet sig til, at ejendomsskylden overalt er fikseret, d.v.s. at fremtidigt opførte bygninger af enhver art slet ikke sættes i ejendomsskyld, og at det hidtidige beløb i ejendomsskyld af bestående bygninger låses fast og altså forbliver upåvirket af fremtidige værdistigninger konstateret ved ejendomsvurderingerne, hvorefter det nedtrappes med 1/7 hvert 4. år (undtagen statsejendomsskylden, der ikke aftrappes). Fikseringen indtrådte først for staten og bykommunerne, men er nu udvidet til at gælde den sogne- og amtskommunale ejendomsskyld.

I foråret 1961 gennemførtes en halvering af de amtskommunale ejendomsskatter, og i forbindelse med forliget efter landbrugets leveringsstrejke ophævedes den amtskommunale beskatning af landejendomme fuldstændig, idet statskassen i 1961/62 og 62/63 refunderer amtskommunerne, hvad landmændene ville være pålignet. Samtidig har der i de senere år været en tendens i sognekommunerne på landet til at forskyde vægten i beskatningen fra ejendomsskat til indkomstskat.

På den anden side har et andet forhold dannet baggrund for en væsentlig skærpelse af ejendomsbeskatningen. Inflationen har skruet byggeomkostningerne i vejret, men samtidig har man gennem huslejestop søgt at forhindre husejerne i ældre ejendomme i at opnå inflationsgevinst ved huslejeforhøjelse. Det svælg, der som følge af huslejestoppet er opstået mellem lejeniveauet i nybyggeriet og lejen i ejendomme fra før og under krigen samt fra den første halve snes år efter krigen, er blevet følt som en

urimelighed, og i 1955–57 og i 1959–60 gennemførtes derfor en lempelse af huslejestoppet, sådan at huslejerne i de ældre ejendomme kunne forhøjes inden for visse grænser; i de rene landdistrikter og i småbyerne ophævedes stoppet helt ved den sidstnævnte lejlighed.

For at inddrage en del af den lejeforhøjelse, som indtraf i kraft af lempelserne i huslejestoppet, gennemførtes i bykommunerne nogle ekstraordinære kommunale ejendomsskatter; det var især i 1959 og 1960, at disse skatteforhøjelser var betydelige – de bevirkede, at ejendomsskatterne i bykommunerne (København, Frederiksberg og købstæderne) steg fra at udgøre 12 % af de samlede skatter i 1957/58 til 20 % i 1960/61.

Den kraftige stigning i lønninger og avancer i byggeriet har bevirket, at huslejeniveauet i nybyggeriet i løbet af det sidste par år er steget, og stigningen har endog været kraftigere end de huslejeforhøjelser, som indtraf i 1959–60 i medfør af lejelovgivningen af 1958, sådan at svælget mellem gamle og nye huslejer nu er endnu større end før lejeforhøjelserne. Den overordentlig kraftige opgang i priserne på byggegrunde i de sidste år og renteforhøjelser på obligationsmarkedet har også medvirket til denne udvikling. Spørgsmålet om frigivelse af huslejen eller i hvert fald om en væsentlig forhøjelse af huslejerne i ejendomme opført før 1958 vil derfor i den kommende tid presse sig på, og i denne forbindelse kan man måske vente, at tendensen til at skærpe ejendomsskatterne for disse ejendomme vil fortsætte.

I de områder af landet, der ikke er omfattet af de ekstraordinære ejendomsskatteforhøjelser – d.v.s. i hovedstadens og købstædernes forstadskommuner, i bymæssige bebyggelser og rene landdistrikter i sognekommunerne – er ejendomsskatterne til kommune og amtskommune af relativt aftagende betydning. Her har ejendomsbeskatningen hidtil haft en langt større vægt i skattesystemet end i København, Frederiksberg og købstæderne, idet deres andel i den samlede kommunalbeskatning i 1957/58 udgjorde 43 %. For 1961/62 er denne andel antagelig reduceret til omkring 30 %.

Grundstigningsskylden, som indtil 1960/61 kun har indbragt et så ubetydeligt provenu som knap 25 mill. kr., er i forskellige omgange blevet skærpet i de senere år. Dels er fradragene blevet strammet – det fejlvurderingsfradrag, som tidligere blev givet ved beregningen af afgiftspligtig grundstigning er ophævet, og fradraget for den almindelige konjunkturpristigning er på forskellig måde blevet begrænset – dels beskattes nu hele den resterende grundstigning, mens det tidligere kun gjaldt for halvdelen deraf. Efter den nye ejendomsvurdering af 1960, som får virkning for påligningen fra 1961/62, får de skærpede ligningsregler for første gang for alvor betydning for provenuet af grundstigningsskylden, som måske bliver flerdoblet.

FORBRUGSAFGIFTERNE

På forbrugsafgifternes område er der igennem de senere år ganske vist sket tekniske snurrepiberier eller små forhøjelser eller nedsættelser af satserne. Derimod er der siden marts 1955 ikke sket væsentlige forandringer hverken i omfanget af det afgiftsbelagte vareområde eller i afgiftssatsernes højde i sammenligning med detailpriserne på de enkelte afgiftspligtige varer. I marts 1955 indførtes som bekendt de moderate 10–15 procents engrosafgifter på tekstil, beklædning, legetøj, læder- og plastvarer m.m. i forbindelse med et politisk kriseforslag, tilsigtende at genoprette ligevægt på betalingsbalancen. Disse afgifter blev bekendtgjort som værende af midlertidig karakter, men må efterhånden anses for at være indgået som en lige så fast bestanddel af afgiftssystemet som de øvrige forbrugsafgifter. Det er i hvert fald øjensynligt, at de senere års politiske debat om skattenedsættelser stort set har styret uden om afgifterne og har været begrænset til indkomst- og ejendomsbeskatningen.

Stabiliteten i forbrugsafgiftslovgivningen i de senere år kan forekomme ejendommelig i betragtning af de omfattende ændringer i forbrugsstrukturen og fremkomsten af mange nye varer, som er indtruffet netop i den periode. Tidligere tiders luksusvarer for de brede lag af befolkningen – øl, spiritus og tobak – beslaglægger nu en mere beskeden del af de samlede forbrugsudgifter end for nogle år siden. Samtidig har en række andre varer, hvoraf mange er nyopdukkede på forbrugermarkedet, vundet indpas i konsumet. På trods af disse varers ret luksusprægede karakter er de stadigvæk enten slet ikke undergivet afgiftspligt (knallerter, elektriske maskiner til køkken og husholdning samt køleskabe) eller kun underkastet særdeles moderate afgiftssatser (afgifterne på radio- og fjernsynsapperater svarer kun til 10–15 pct. af detailprisen; for legetøj, læder- og plastvarer, ure, guld- og sølvvarer til omkring 10 pct. af prisen).

Det har bevirket en stigende ulighed i afgiftssystemet, at spiritus, øl, tobaksvarer og benzin fremdeles pålægges afgifter svarende til mellem 50 og 80 % af detailværdien, og at de hastigt stigende indregistreringer af nye personbiler stadig svarer en omsætningsafgift på tæt op mod halvdelen af detailprisen, mens de førnævnte vareområder beskattes med kun 0–15 %.

Afgiftssystemet er følgelig stadigvæk overordentlig stærkt koncentreret om ganske få vareområder med meget høje satser: tobaksvarer, drikkevarer og motorkørsel; disse tre vareområder indbringer 3/4 af det samlede provenu af forbrugsafgifter og finanstold og op mod halvdelen af de samlede statsindtægter, hvilket formentlig er uden sidestykke i noget andet land.

Den udvidelse af afgiftssystemet til at dække hele omsætningen af varer og tjenesteydelser eller den overvejende del deraf, som er gennemført i mange andre lande, lader vente på sig her i landet. Som et første

skridt kan man måske se marts 1955-afgifterne med deres forholdsvis brede varefelt og ret moderate satser. Men en almindelig omsætningsafgift i detailleddet, som man har i Norge og fra 1. januar 1960 også i Sverige, er næppe for alvor kommet i politikernes søgelys endnu. Det må også erkendes, at de eksisterende danske afgifter kontrolteknisk har store fortrin i sammenligning med en almindelig omsætningsafgift. Det snævre varefelt, vore afgifter omfatter, har gjort det muligt at nedbringe antallet af afgiftspligtige virksomheder til 16.000 (deraf alene halvdelen i forbindelse med loven om forbrugsbegrænsede foranstaltninger af marts 1955, som kun indbringer 1/10 af det samlede afgiftsprovenu); hovedparten af afgifterne opkræves iøvrigt af nogle ganske store firmaer blandt cigaretfabrikker, bryggerier, spritfabrikker og benzinimportører. Heroverfor står, at en almindelig detailomsætningsafgift ville udvide antallet af afgiftspligtige virksomheder til omkring 170.000. Til belysning af de kontrolproblemer, en sådan afgift ville implicere, kan det nævnes, at kontrolmyndighederne for den tilsvarende norske omsætningsafgift kun formår at komme rundt på kontrolbesøg til de enkelte virksomheder en gang hvert 10 år, hvad der naturligvis er ganske utilstrækkeligt til at sikre overholdelsen af afgiftsbestemmelserne.

De mere teknisk prægede omlægninger, som er sket i de senere års afgiftslovgivning, indebærer på en del felter overgang fra værdi- til kvantumafgifter. Det er sket for vin (1956), og for øl blev i 1955 den tidligere blandede værdi- og hektoliterafgift erstattet af en ren hektoliterafgift. Chokolade- og sukkervarer blev indtil 1955 beskattet med en ren værdiafgift, men sidenhen med en blandet vægt- og værdiafgift.

Satsændringer er siden 1955 navnlig gennemført for øl og vin (forhøjelser i juni 1957), tobaksvarer (forhøjelser juni 1957 og marts 1961), og spiritus (nedsættelse i 1956); i sommeren 1957 blev den tidligere dollarpræmieafgift for personbiler indregnet i omsætningsafgiften af motorkøretøjer, og inden for den progressive afgiftsskala har man siden da gradvis nedsat afgiftssatserne for de første 2.000 kr. af bilernes ubeskattede værdi fra 70 til 25 % (fra 1/1-1962). Også biografafgiften er nedsat.

TOLDPOLITIKKEN

På toldtariferingsområdet er der sket en fuldstændig omvæltning, såvel teknisk som med hensyn til toldbeskyttelsens omfang. Det er ikke, fordi der provenumæssigt er sket større ændringer – tolden indbringer omkring 400 mill. kr. årligt og er ikke vokset i stærkere tempo end importens omfang. Men i en række etaper er der blevet opbygget en ret kraftig toldbeskyttelse for industrivarer, sådan at man ingenlunde kan opretholde tidligere tiders påstande om, at Danmark skulle være et udpræget lavtarifland.

Det første afgørende skridt i retning af højere toldbeskyttelse blev taget i begyndelsen af 1956, da den hidtidige moderate told på tekstil og beklædning blev sat kraftigt i vejret, samtidig med at satserne blev lagt om fra vægttold til told i procent af værdien. Metervarer kom derved op på en told på 10–12½ %, trikotage og beklædning på 12½–22½ %. Samtidig med toldforhøjelserne ophævedes den deponeringsordning, som var indført i 1951, og som gav adgang til for importørerne at gennembryde importreguleringen for tekstilvarer mod at deponere betydelige beløb i Nationalbanken.

Næste skridt bestod i, at bilsamlefabrikkerne og de fagforeningsinteresser, der var knyttet til opretholdelse af disse fabrikkers beskæftigelse, i 1957 opnåede, at der indførtes en såkaldt »udligningsafgift« på 7–9 pct. for personbiler, der indførtes her til landet i komplet stand. I realiteten var der tale om en told, som var overordentlig høj i forhold til den indenlandske forædlingsværdi ved samleoperationen, som man tilsigtede at beskytte.

Teknisk set indtraf den store reform 1. februar 1959, da Danmark forlod sin hidtidige, århundredgamle toldnomenklatur, hvor varerne ejendommeligt nok stod opført ikke efter vareart, men i alfabetisk rækkefølge: affald, apotekervarer, ben, blomster, blæk, børstenbinderarbejde o.s.v. Nu gik man over til den internationale toldopstilling, Bruxelles-nomenklaturen, hvor varerne er stillet op i et system efter vareart og bearbejdelsesgrad i grupper, som er karakteriseret ved et 4-cifret varenummer med nøje beskrivelse af, hvad der indgår under hvert varenummer. Praktisk talt alle vesteuropæiske lande er i forbindelse med markedsordningerne gået over til at anvende denne nomenklatur, og når Danmark gik over til den, var det som et led i forberedelserne til det fællesnordiske marked, som man havde alle tekniske planer klar til at stable på benene, og hvortil der en overgang syntes at være sikret politisk støtte i alle de nordiske lande. Som en slags kompensation for den afvikling af de kvantitative importrestriktioner, der skulle være sket ved vor indtræden i det nordiske marked, gav man ved den nye toldlov industrien en øget beskyttelse, omend det ikke trådte så tydeligt frem, fordi det for offentligheden var svært at sammenligne den nye lovs ændrede varegruppering (overvejende præget af værdisatser) med den gamle lovs alfabetiske varelistes vægttoldsatser. Den øgede beskyttelse fremtrådte dels om en følge af, at tolden for en del råstoffer og halvfabrikata afskaffedes, dels som en forhøjelse af satserne for færdige industrivarer.

Da planerne om et frihandelsområde bestående af England, de tre skandinaviske lande, Schweiz, Østrig og Portugal tog form i løbet af 1959, blev det klart, at den nordiske markedsplan ikke blev til noget. Nu var imidlertid den nye toldlov gennemført, og industriens og fagforeningernes interesse vakt for at »veksle« noget af den beskyttelse, man hidtil havde

nydt i kraft af importreguleringen (som man alligevel måtte regne med at skulle af med ved indtræden i den ene eller den anden markedsdannelse) om til en toldpolitisk beskyttelse, mens en sådan endnu var til at få – d. v. s. inden vor tilslutning til markedsdannelserne. Gennem intensive forhandlinger, først mellem erhvervene og administrationen, siden i folketingets toldlovsudvalg, hvortil erhvervsdeputationer og skriftlige henvendelser i hundredevis strømmede ind, tilvejebragtes en ny toldlov til ikrafttræden 1. marts 1960 – kun 13 måneder efter at den forrige lov var ført ud i livet.

Et af hovedprincipperne i denne toldlov var, at den trediedel af dansk industriproduktion, som ved lovens gennemførelse ikke nød nogen beskyttelse gennem importreguleringen, ikke skulle opnå øget toldbeskyttelse – hvilket heller ikke skete undtagen i ganske få tilfælde, bl.a. for bilsamlefabrikkerne, hvis import af samledele slap for den hidtidige 5 % told, og de hidtil toldfrie råplastics, som under indtryk af planerne om oprettelsen af en dansk fabrik udstyredes med en told på 10 %. Næsten alle de bearbejdede industrivarer, der hidtil havde stået på bunden liste, fik klækkelige toldforhøjelser, og praktisk talt alle toldsatser på råstoffer (bl.a. råtobakstolden) faldt bort og en del halvfabrikatasatser reduceredes. Ved forhandlingernes start lod man sig fra politisk side forlyde med, at industrierne måtte vælge mellem toldforhøjelse kombineret med overførsel til friliste eller bibeholdelse af importreguleringen i en overgangsperiode, kombineret med uændret told. Dette kom i hvert fald ikke til at holde stik, idet toldloven frembyder mangfoldige eksempler på, at varer, som hører til de 13 % af industriens produktion, der efter 1. marts 1960 vedblivende stod på bunden liste, opnåede kraftige toldforhøjelser (cykledæk, cykler og knallerter, køleskabe, fodtøj m.m.).

Det økonomiske Sekretariat har foretaget en beregning for et større antal industrivarer – hovedsagelig færdige konsum- og investeringsvarer – for at sammenligne toldniveauet efter 1959-loven med de satser, der trådte i kraft 1. marts 1960, og den viser følgende:

Toldbeskyttelse i pct. af produktionsværdi ab dansk fabrik.

	Før 1. marts 1960	Efter 1. marts 1960
Varer liberaliseret allerede før 1. marts 1960	10,5 pct.	11,5 pct.
Varer overført til friliste pr. 1. marts 1960	12,6 pct.	19,2 pct.
Varer, der i en overgangsperiode efter 1960 forblev på bunden liste	8,8 pct.	15,8 pct.
Ialt	11,3 pct..	16,2 pct.

De nye satser blev i medfør af konventionen om frihandelsområdet nedsat med 20 % over for de øvrige medlemslande i EFTA allerede fra 1. juli 1960, og nedsættelsen i forhold til toldlovens almindelige satser er 1. juli 1961 forøget til 30 %, mens et forslag om en yderligere nedsættelse mellem EFTA-landene indbyrdes fra 1. januar 1962 endnu er genstand for forhandlinger inden for organisationen.[1])

De senere års skelsættende udvikling på det toldpolitiske område er et godt eksempel på, hvordan man kan anvende finanspolitiske indgreb med *erhvervspolitisk* sigte og fremkalde vidtrækkende virkninger, endog selv om konsekvenserne statsfinansielt set er helt minimale.

EN SAMMENLIGNING MED UDENLANDSKE SKATTESYSTEMER

I det følgende vil det danske skattesystem blive sammenlignet med skattesystemerne i de øvrige skandinaviske lande samt England og Vesttyskland.

På grund af den forskellige arbejdsdeling mellem de offentlige opgaver på staten, visse lovpligtige socialforsikringsinstitutioner, delstater og kommunale organer, som findes i disse lande, er skattesystemet her defineret som indbefattende alle tvangsbidrag fra borgerne til disse organer, hvad enten det drejer sig om skatter, afgifter, folkepensionsbidrag eller sociale kontingenter fra forsikrede og deres arbejdsgivere.

For at belyse forskellene mellem central- og lokalstyrets skattestruktur er skatteprovenuet analyseret for hver af disse grupper. Til lokalstyret er i denne forbindelse medregnet lokale organer for byer og sognekommuner samt sekundærkommuner svarende i størrelse til vore amtskommuner, d. v. s. de svenske landsting, de norske fylkeskommuner, de engelske counties (grevskaber) og de vesttyske Kreise. Derimod er de tyske delstater, Länder, som har et gennemsnitligt folketal på størrelse med Danmark, og som forfatningsmæssigt har en anderledes selvstændig karakter end vore kommunale råd, regnet med til centralstyret.

De sociale forsikringsinstitutioner, som har en halvofficiel karakter, og hvis forhold i alt væsentligt er fastlagt gennem detaillerede bestemmelser i lovgivningen, er regnet med under staten, selv om deres indtægter i de fleste tilfælde ikke bogføres på statsregnskaberne. Det ville ikke være rimeligt at medtage dem under de lokale organer, da deres regnskaber og finansielle dispositioner i de fleste tilfælde foretages på landsbasis uden regional opdeling.

De indirekte afgifters andel af det samlede skatteprovenu er ikke stærkt afvigende mellem de lande, der er taget med i tabellerne. De svarer for godt 30 – godt 40 % af alle skatter. Ejendommeligt nok ligger

[1]) Interesserede henvises til den udførlige analyse af told- og restriktionspolitikken i Økonomisk Årsoversigt 1961, side 40–52.

Fordeling af skatter og afgifter på central- og lokalstyre i forskellige lande.

	Person- og selskabsskatter					Ejendomsskatter	Forbrugsafgifter og told	Tilsammen skatter og afgifter
	Personlig indkomstskat	Kopskatter	Selskabsskatter	Pers. formueskat, arveafgift	Ialt person- og selskabsskat			
Danmark, mill. kr. 1960/61								
Stat + soc. kasser	2.390	555	430	260	3.635	115	4.170	7.920
Kommuner, amtskomm.[1])	1.665	0	55	0	1.720	690	25	2.435
Ialt	4.055	555	485	260	5.355	805	4.195	10.355
Sverige, mill. sv. kr. 1960								
Stat + kasser	4.900	950	1.500	280	7.630	0	6.775	14.405
Kommuner, landsting	4.350	0	550	0	4.900	0	30	4.930
Ialt	9.250	950	2.050	280	12.530	0	6.805	19.335
Norge, mill. no. kr. 1960								
Stat + trygdeverk	2.405[2])	0[2])	580	105	3.090	0	3.970	7.060
Kommuner, fylkeskomm.	2.035	0	340	55	2.430	50	10	2.490
Ialt	4.440	0	920	160	5.520	50	3.980	9.550
England, mill. £ 1959/60								
Stat + Nat. insurance	1.710	904	950	226	3.790	0	2.390	6.180
Local authorities (counties)	0	0	0	0	0	710	0	710
Ialt	1.710	904	950	226	3.790	710	2.390	6.890
Vesttyskland, mld. DM 1958								
Bund, Länder, kasser	14,5	22,0	5,3	3,3	45,1	0,2	23,8	69,1
Kommuner, Kreise	5,0[3])	0,0	0,0	0,0	5,0	1,4	0,2	6,6
Ialt	19,5	22,0	5,3	3,3	50,1	1,6	24,0	75,7

1) Anslåede tal. 2) Trygdepræmierne – 1.570 mill. kr. – er kun svagt gradueret efter indkomst og er derfor en mellemting mellem indkomstskatter og kopskatter. 3) Gewerbesteuer – en art indkomstskat på erhvervsvirksomhederne.

andelen (foruden for Norge) højest for Danmark, hvor selve det forbrugsbeskattede varefelt har et langt snævrere omfang end i noget af de øvrige lande. Havde man inddraget en række sydeuropæiske lande som f.eks. Frankrig, Italien og Grækenland i analysen, ville man finde, at forbrugs- og toldafgifternes andel af den samlede beskatning var langt højere end for de fem lande, der er taget med i tabellerne.

Forbrugsafgifter og told tilfalder i alle landene næsten udelukkende centralstyret, og deres andel af statsskatterne varierer fra godt 1/3 i England og Vesttyskland til over 50 % i Danmark og Norge.

De indenlandske afgifter kan groft deles i de såkaldte *punktskatter* – karakteriseret ved, at hver punktskat dækker en snæver varekategori, og at satserne som regel er meget høje i forhold til vareprisen – og mere *bredt udstrakte omsætningsafgifter* – dækkende hovedparten eller meget omfattende dele af produktionen, engros- eller detailomsætningen i landet. I Norge og Vesttyskland indtager de brede omsætningsafgifter den vigtigste plads i afgiftssystemet; det drejer sig i Norge om en almindelig omsætningsafgift i detailleddet på 10 %, i Vesttyskland om almindelige omsætningsafgifter såvel i produktions-, engros- som detailleddet (såkaldte kumulative afgifter), i sidstnævnte led normalt 4 pct. Den svenske »Oms« – en almindelig detailomsætningsafgift på 4 %, som indførtes ved indgangen til 1960, er af mere beskeden betydning end punktskatterne, men svarer dog til 10 % af statsindtægterne. England har ikke en tilsvarende generel afgift, men de engelske purchase taxes, der hviler i engrosleddet, omfatter dog hele feltet af varige forbrugsartikler fra motorkøretøjer til radio, fjernsyn, elektriske apparater, møbler m.v. – delt op i 4 afgiftsklasser: 5, 12½, 25 og 50 % (I juli 1961 forhøjedes disse satser som led i den engelske regerings kriseforanstaltninger midlertidigt med 1/10 af de nævnte procenter).

De danske afgifter i henhold til 1955-loven om forbrugsbegrænsende foranstaltninger er nærmest at sidestille med den engelske purchase tax, men den finansielle betydning er her i landet mindre som følge af det mere begrænsede varefelt (tekstil, beklædning undtagen fodtøj, legetøj, læder- og plastvarer; radio- og TV-apparater og ure, men ikke øvrige varige forbrugsartikler) og de moderate satser: 10 eller 15 %, radio og TV dog 20 % og gulvtæpper 25 %.

Punktskatterne er i Vesttyskland af meget beskeden betydning, mens de andrager betydelige poster på de øvrige landes statsbudgetter, især på de danske. I alle landene er punktskatterne især koncentreret om tre vareområder: drikkevarerne, tobaksvarerne og motorkørslen. Sammenligner man den statsfinansielle betydning, ligger Danmark på alle tre områder afgjort i toppen blandt de fem lande. Dette gælder især motorafgifterne, hvor den danske omsætningsafgift ved nyregistrering af personbiler er langt

Fordeling af central- og lokalstyrets skatteindtægter på skattearter.

	Skatter til stat, delstat og sociale kasser					Skatter til kommuner og amtskommuner				
	Danmark 1960/61	Sverige 1960	Norge 1960	England 1959/60	Vesttyskl. 1958	Danmark 1960/61	Sverige 1960	Norge 1960	England 1959/60	Vesttyskl. 1958
	pct.	pct.	pct.	pct.	pct.	pct.	pct.	pct.	pct.	pct
Person- og selskabsskatter										
Personlig indkomstskat	30	34	34(13) [1]	28	21	68	88	82	0	76
Kopskatter	7	7	0(21) [1]	15	32	0	0	0	0	0
Selskabsskatter	6	10	8	15	8	2	11	14	0	0
Personlig formueskat, arveafgift	3	2	2	3	5	0	0	2	0	0
Ialt	46	53	44	61	66	70	99	98	0	76
Ejendomsskatter	1	0	0	0	0	29	0 [4]	2	100	21
Forbrugsafgifter og told										
Drikkevarer	9	9	7	6	2	0	0	0	0	0
Tobaksvarer	12	6	4	13	5	0	0	0	0	0
Motorafgifter	17	10	7	8(10) [2]	4	0	0	0	0	0
Andre punktskatter	5	7	5	2	1	1	1	0	0	3
Ialt punktskatter	43	32	23	29(31)	12	1	1	0	0	3
Omsætningsafg. over ret bredt felt	5	0	0	8(6) [2]	0	0	0	0	0	0
Alm. omsætningsafgift	0	10	28	0	19	0	0	0	0	0
Told	5	5	5	2 [2]	3	0	0	0	0	0
Ialt forbrugsafg. m. m.	53	47	56	39	34	1	1	0	0	3
Samtlige skatter	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1) Trygdepræmierne er kun svagt gradueret efter indkomst. Flyttes de til kopskatter, fremkommer tallene i parentes. 2) Hvis man henfører purchase tax på biler til motorafgifterne, fremkommer tallene i parentes. 3) Omfatter kun beskyttelsestolden, mens finanstolden er henført til punktskatterne under de varer, den vedrører. 4) I Sverige er ejendomsbeskatningen ikke en selvstændig skatteform; derimod beregnes inden for indkomstbeskatningen visse »garantibeløb« i forhold til ejendomsværdi, hvorunder den ansatte indkomst af fast ejendom ikke kan falde.

højere, end man er vant til i udlandet; derimod ligger benzinafgiften herhjemme omkring det vesteuropæiske gennemsnit, og den årlige afgift på bilbenyttelsen (vægtafgiften) er relativt lav i Danmark.

Toldprovenuet er i alle landene af et beskedent omfang. Dette gælder ikke blot lande med relativt lave toldsatser som Danmark, Sverige og Vesttyskland, men også et højtarifland som England, hvor toldsatserne for mange færdigvarer er så høje, at de forhindrer import og derfor ikke skæpper i statskassen (der er her set bort fra, at de beløb, der på det officielle engelske budget rubriceres som told, indbefatter et stort provenu af rene finanstoldsatser; det hænger sammen med, at man i England ikke – som i de øvrige lande – opkræver indenlandsk forbrugsafgift i tilgift til tolden, når varer importeres, men kun opkræver forbrugsafgifterne på varer fremstillet i indlandet. Englænderne må derfor indføre en finanstold svarende til forbrugsafgiften for ikke at stille engelsk erhvervsliv ulige i konkurrencen med importen).

Skatterne på fast ejendom har i intet af landene betydning for statsfinanserne; derimod er ejendomsskatterne (local rates) i England lokalstyrets eneste skattekilde, og også i Danmark udgør de et vigtigt led i kommunalbeskatningen. I de øvrige skandinaviske lande er kommunerne derimod praktisk talt udelukkende henvist til at indkræve deres provenu ved person- og selskabsskatter. I Sverige findes der end ikke en selvstændig ejendomsbeskatning; derimod beregnes der for ejendomsbesiddere såkaldte »garantibeløb« på 2½ % af den sidste 5-årlige ejendomsvurdering, og såfremt ejendomsbesidderens selvangivne indkomst er mindre end svarende dertil, sættes han alligevel i indkomstskat af de 2½ % (Denne regel bliver sjældent aktuel, fordi indkomsten normalt overstiger garantibeløbet. Derimod har det betydning, at »ejendomskommunen« beskatter garantibeløbet, selv om ejeren har bopæl uden for kommunen; ejeren kan i så fald til gengæld trække garantibeløbet fra ved beregningen af skattepligtig indtægt til sin opholdskommune).

Såvel i England som i Danmark er det nu således, at ejendomsskatterne overvejende hviler på beboelsesejendomme. I England betaler landbrugerne kun local rates af stuehusene, og for fabrikker og andre erhvervsbygninger gælder betydelige fradrag ved påligningen. I Danmark har landbrugerne hidtil betalt en væsentlig del af ejendomsskatterne, men denne andel er reduceret meget kraftigt fra 1961/62, efter at landbruget er fritaget for at svare skat til amtskommunerne. I begge lande kommer denne skatteform således til at virke som en art forbrugsafgift på det årlige boligforbrug – en afgift, der i Danmark er differentieret i forhold til, hvor meget grundens værdi indgår med i ejendommens samlede værdi (grundværdien beskattes kraftigere end bygningsværdien), grundstigningen i forhold til visse basistidspunkter (grundstigningsskylden), samt ejen-

dommens opførelsesår (de ældre ejendomme i byerne beskattes efter lovene af 1955 og 1958 kraftigere end nyere ejendomme).

Den personlige indkomstskat indtager den betydeligste plads i skattesystemet i de skandinaviske lande, hvor den indbringer 40–50 % af det samlede skatteprovenu. I disse lande deltager kommunerne i indkomstbeskatningen i en sådan grad, at deres provenu fra denne skatteart er omtrent lige så stort som statsindkomstskatternes beløb. Der er – bortset fra en vis skattefri bundindkomst – enten tale om forholdsvis svagt progressive kommunale indkomstskatter (i Norge, på landet og i hovedstadsområdet i Danmark) eller om proportionale skalaer (Sverige samt købstæderne i Danmark). Derimod går indkomstskatterne i England helt og i Vesttyskland ganske overvejende i centralstyrets kasse (i sidstnævnte land deles provenuet i et vist forhold mellem Bund og Länder). I alle de nævnte lande gælder det, at statsskatteskalaerne er karakteriseret ved en kraftig progression. Tager man både stats- og kommunalbeskatningen i betragtning, udgør marginalprocenten for de højeste indkomster endog omkring 80 % i Norge, 90 % i England (dog nedsat fra indkomståret 1961/62) og i København over 130 % (i det første år og forudsat, at indkomstfremgangen fra året før overstiger 10.000 kr. – i de følgende år virker skattefradragsreglen mildnende).

I England er der igennem de senere år foretaget en etapevis nedsættelse af marginalsatserne for de højere indkomster, mens skattenedsættelserne for de almindelige indkomstlag har været mere beskeden. Det kan f.eks. nævnes, at den marginale skatteprocent for arbejds- og erhvervsindtægter i intervallet mellem ca. 40.000 og 100.000 kr. (earned income, 2–5.000 £) fra indkomståret 1955/56 til 1961/62 er nedsat fra 59 til 32 %. I Danmark er der som allerede nævnt i de sidste par år foretaget en reduktion i beskatningen for de almindelige indkomstlag ved forhøjelse af bundgrænserne og sænkning af de marginale satser. Samtidig er marginalprocenterne til staten blevet forhøjet i intervallerne fra 20–50.000 kr. Derved er der opstået en overordentlig brat overgang ved en skalaindkomst på omkring 20.000 kr., idet marginalsatsen på det lange stræk fra 5.800–18.000 for forsørgere udgør 24 % til staten, mens den fra 20–25.000 er 64 %. I de foregående år har det kun været en ringe del af skatteyderne, som har haft en skalaindkomst på over 18.000 kr. (svarende til en samlet indtægt på godt 25.000 kr.), men med den almindelige indkomststigning, som indtræffer, er betydelige kredse af befolkningen snart ved at nå op til det punkt, hvor den bratte stigning i marginalbeskatningen indtræder.

Under *kopskatter* er i tabellerne opført, hvad befolkningen har måttet betale til det offentlige, uden at skatten har været gradueret efter indkomstens højde. Dette gælder for de fleste socialforsikringskontingenter,

såvel de forsikredes egne bidrag til sygekasse og arbejdsløshedskasse som de præmier, det f. eks. tilpligtes arbejdsgiverne at betale til ulykkesforsikring eller anden social sikringsordning. Disse kopskatter er af meget beskedent omfang i Danmark og Sverige, når man sammenligner med England og Vesttyskland og iøvrigt med alle andre lande i Centraleuropa, hvor denne skatteform er af tilnærmelsesvis samme provenumæssige betydning som indkomstskatten. I Danmark indbringer kontingenter og arbejdsgiverbidrag kun 5 % af det samlede skattebeløb, hvilket er en del mindre end før krigen (i 1938/39 11 %).

Selskabskatterne indbringer især betydelige beløb i England, hvor hovedparten af erhvervslivet fungerer under aktieselskabsform. I et land som Danmark, der er præget af mange små virksomheder drevet som enkeltmandsfirmaer, har denne skatteform naturligvis mindre provenumæssig betydning.

I forhold til de grupper af direkte skatter, som er nævnt, betyder *personlig formueskat og arveafgifter* kun lidt. Det gælder selv i England, hvor arveafgifterne opkræves med overordentligt høje satser.

Sammenligner man *centralstyrets med lokalstyrets skatteprovenu,* viser det sig for alle lande, at centralstyrets relative betydning er vokset og kommunernes aftaget gennem tiden. I Danmark, hvor udviklingen i denne henseende har været ret typisk for de mindre lande i Vesteuropa, faldt de kommunale skatter fra at udgøre 36 % af alle skatter i 1929/30 til 30 % i 1938/39, 23 % i 1960/61 og formodentlig ca. 1/5 i 1961/62. Yderpunkterne i Vesteuropa danner på den ene side de udpræget centralistiske storstater England, Vesttyskland og Frankrig, hvor det kommunale selvstyre er af så beskeden betydning, at kommuneskatterne er nede på ca. 10 % af de samlede skatter – på den anden side Schweiz, hvor kantonerne (i størrelse svarende til vore amtskommuner) og kommunerne tilvejebringer over halvdelen af skatterne.

De danske kommuner modtager i meget udstrakt grad tilskud fra staten til dækning af deres udgifter. Man kan anslå, at kommunerne ad denne vej modtager beløb, som er mindst lige så store som de skatter, de selv opkræver; folke- og invalidepension og en række andre sociale overførsler, der udbetales af kommunerne, refunderes nu helt eller næsten fuldt af staten; for de øvrige udgifter til socialforsorg, hospitalsvæsen, skolevæsen og vejvæsen ydes statsrefusion på omkring eller over halvdelen af kommunernes udgift.

Også i England modtager lokalstyret lige så store statstilskud, som det opkræver i local rates, hvorimod de norske og svenske primær- og sekundærkommuner selv finansierer en meget større del af udgifterne – i Norge ca. 90, i Sverige ca. 70 % – gennem skatterne. Til gengæld har kommu-

nerne i disse lande formentlig en mere selvstændig dispositionsret, mens de danske kommuner i væsentligt omfang – specielt inden for socialforsorgen – kun fungerer som ekspeditionskontorer for staten på lignende måde som posthuse, toldkamre og amtsstuer.

Kommunernes andel i det samlede skatteprovenu
(omkring 1960).

Danmark	23	pct.
Sverige	25	–
Norge	26	–
Schweiz ..... ca.	60	–
England	10	–
Vesttyskland	9	–

De danske amtskommuner er gennem lovgivningen af 1961 kommet i en ejendommelig finansiel position; deres skattepåligning går fra 1960/61 til 1961/62 ned fra knap 200 til ca. 100 mill. kr.; af disse 100 mill. er de 40 mill. pålignet landbruget, men disse skatter bliver slet ikke opkrævet, men ydes amtskommunerne af staten (under navn af »landbrugets rationaliseringsfond«). Af amtskommunernes udgifter til drift og anlæg på antagelig godt 400 mill. kr. i 1961/62 bliver da kun ca. 60 mill. kr. finansieret gennem amtsskatter, ca. 100 mill. kr. ved udskrivning af tvangsbidrag fra sognekommuner i amtet og resten ved statstilskud, som især er betydelige for vejudgifterne, hvor staten refunderer 75–85 %. Til sammenligning tjener, at i Sverige, hvor landevejene i 1930'erne er overgået til staten og landstingenes væsentligste område er hospitalsvæsenet, finansierer landstingene ca. 90 % af deres udgifter selv.